

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom

20.11.02

GR Nrn. 2002/298 und 280

1692. Interpellation von Dr. Georg Schmid und Prof. Dr. Willy Furter betreffend kantonales Gesetz betreffend das Kantonalpolizeikorps, Änderung sowie Postulat von Dr. Georg Schmid und Ernst Danner in gleicher Sache. Im Zusammenhang mit dem Entwurf für eine Änderung des kantonalen Gesetzes betreffend das Kantonspolizeikorps wurden am 11. September 2002 folgende Interpellation und ein Postulat dringlich erklärt:

1. Interpellation GR Nr. 2002/298 der Gemeinderäte Dr. Georg Schmid (CVP) und Prof. Dr. Willy Furter (EVP) vom 28. August 2002:

Der Entwurf für eine Änderung des kantonalen Gesetzes betreffend das Kantonspolizeikorps ist aus Sicht der städtischen Bedürfnisse mehr als nur ernüchternd. Die Stadtpolizei wird im Bereich der Kriminalpolizei marginalisiert. Wesentliche Mittel der kriminalpolizeilichen Grundversorgung, wie etwa verdeckte Ermittlungen, werden dem Kanton vorbehalten. Ausserdem wird die Zweiteilung in kriminalpolizeiliche Grundversorgung und Spezialdienste detailliert aufgezählt, sodass kein Spielraum mehr bleibt, um Anpassungen vorzunehmen. Ins Gesetz gehören aber nur Grundsätze; Details müssen separat geregelt werden können.

Wir bitten deshalb den Stadtrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Wurde der Gesetzesentwurf dem Stadtrat unterbreitet?
2. Wie hat sich der Stadtrat vernehmen lassen?
3. Was gedenkt der Stadtrat zu unternehmen, um dieses sowohl unter gesetzgeberischen als auch unter sachlichen Aspekten völlig verfehlte Gesetz zu verhindern? Wie stellt sich der Stadtrat zur neuen Bestimmung, wonach die Kriminaltechnik (im Klartext: der Wissenschaftliche Dienst) nur noch der Kantonspolizei obliegen soll?
4. Welche konkreten strategischen und taktischen Vorschläge einer künftigen städtischen Kriminalpolizei gedenkt der Stadtrat zu erarbeiten und dem Kanton als Diskussionsgrundlage im Rahmen der geplanten Gesetzesrevision zu unterbreiten?
5. Sieht der Stadtrat angesichts der offenbar verhärteten Fronten überhaupt noch realistische Möglichkeiten, aktiv darauf hinzuwirken, dass das Gesetz in der geplanten Form abgewendet werden kann?

2. Postulat GR Nr. 2002/280 der Gemeinderäte Dr. Georg Schmid (CVP) und Ernst Danner (EVP) vom 21. August 2002:

Der Stadtrat wird gebeten zu prüfen, ob die Aufteilung der kriminalpolizeilichen Aufgaben zwischen Stadt und Kanton so gestaltet werden kann, dass die kriminalpolizeiliche Grundversorgung umfassend durch die Stadtpolizei wahrgenommen wird und dass die Stadtpolizei weiterhin Ansprechpartnerin der spezialisierten Bezirksanwaltschaften ist.

Begründung:

Der Revisionsentwurf für das Gesetz betr. Das Kantonspolizeikorps sieht nur eine beschränkte Zuständigkeit der Stadt für die kriminalpolizeiliche Grundversorgung vor, indem im neuen § 12 formuliert wird: "Auf dem Gebiet der Stadt Zürich wird die kriminalpolizeiliche Grundversorgung in erster Linie von der Stadtpolizei Zürich wahrgenommen". Im gleichen Paragraphen wird festgelegt, dass zu den Spezialdiensten, die noch vom Kanton wahrgenommen werden, u.a. besondere Ermittlungsmethoden wie gezielte Observationen, Einsatz technischer Überwachungsgeräte oder verdeckte Ermitt-

lungshandlungen gehören sollen. Gerade verdeckte Ermittlungen sind aber ein Instrument der Prävention, die wiederum zur Grundversorgung gehört. Würde der mindestens in diesem Punkt widersprüchliche und unlogische Gesetzesentwurf umgesetzt, wäre die Grundversorgung nicht mehr gewährleistet. Das darf nicht sein. Nachdem die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Einheitspolizei klar abgelehnt haben, steht fest, dass die Stadt auch im Bereich der kriminalpolizeilichen Grundversorgung über ausreichende Mittel verfügen muss, um die Sicherheit der Bevölkerung - in Zusammenarbeit mit den Spezialdiensten der Kantonspolizei - umfassend zu garantieren.

Gemäss Gesetzesentwurf soll neu nur noch die Kantonspolizei Ansprechpartnerin der spezialisierten Bezirksanwaltschaften sein. Das ist sachlich nicht zu begründen. Ob nämlich ein Fall in die Zuständigkeit einer spezialisierten Bezirksanwaltschaft fällt oder in eine allgemeine hat überhaupt nichts damit zu tun, ob er im Rahmen der Grundversorgung bewältigt werden kann oder einem kriminalpolizeilichen Spezialdienst zugeteilt wird. Alles was im Rahmen der Grundversorgung und damit also durch die städtische Kriminalpolizei bewältigt werden kann, soll direkt von der Stadtpolizei an die Bezirksanwaltschaften verfügt werden können, unabhängig davon, welcher Bezirksanwaltschaft der Fall zugeteilt wird. Jede andere Regelung würde eine unzumutbare Bevormundung der Stadtpolizei bedeuten und ausserdem die Arbeitsabläufe komplizieren.

Auf den Antrag der Vorsteherin des Polizeidepartements beantwortet der Stadtrat die Interpellation und das Postulat wie folgt:

Vorab ist festzuhalten, dass Regierungsrätin Rita Fuhrer anlässlich der Medienkonferenz des Regierungsrates vom 31. Oktober 2002 verkündete, dass ihre Direktion darauf verzichte, die kriminalpolizeiliche Regelung getrennt vom Polizeiorganisationsgesetz weiter zu verfolgen. Dieser Entscheid wurde getroffen, weil die Auswertung der Vernehmlassung zum Entwurf des Gesetzes betreffend das Kantonspolizeikorps ergab, dass eine einzige Gesetzesvorlage, die die Aufgabenteilung im ganzen Polizeibereich regeln soll, bevorzugt werde. Das geplante Polizeiorganisationsgesetz soll im Januar 2003 vom Regierungsrat verabschiedet werden, wobei die Details in einer nachträglichen Verordnung geregelt werden sollen. Der Erlass einer solchen Verordnung liegt in der Kompetenz des Regierungsrates und bedarf der Genehmigung des Kantonsrates. Dem Referendum ist eine solche Verordnung allerdings entzogen, so dass sich das Volk zu möglicherweise wesentlichen Fragen der Polizeiorganisation im Kanton Zürich nicht mehr äussern kann. Der Stadtrat hofft aber, dass den berechtigten Einwänden, wie sie von allen Vernehmlassungsteilnehmenden vorgebracht wurden, in der geplanten Verordnung Rechnung getragen wird. Die zuständige Regierungsrätin hat denn auch versprochen, dass bei der Vorarbeit zur geplanten Verordnung alle Betroffenen ihre Wünsche anbringen können und dass es nicht in ihrem Sinne sei, ein Gesetz oder eine Verordnung zu erlassen, mit denen die Direktbetroffenen, also auch die Stadt Zürich, nicht einverstanden seien.

Zu Frage 1: Nachdem der Stadtrat mit Schreiben vom 13. Mai 2002 von der Direktion für Soziales und Sicherheit zu einer Vorvernehmlassung zur Änderung des Gesetzes betreffend das Kantonspolizeikorps (Schaffung einer einheitlichen Kriminalpolizei) eingeladen worden war und dazu ausführlich Stellung genommen hatte, wurde der neue Gesetzesentwurf überarbeitet und am 29. August 2002 im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens erneut zur Stellungnahme vorgelegt.

Zu den Fragen 2 und 3: Der Stadtrat hat im Rahmen der Vorvernehmlassung (StRB Nr. 979/2002) wie auch im Rahmen der Vernehmlassung (StRB Nr. 1401/2002) deutlich gemacht, dass er den Gesetzesentwurf in jeder Hinsicht ablehnt, um eine polizeiliche Sicherheitslücke in der Stadt Zürich zu Lasten der Bevölkerung zu vermeiden. Für Details wird auf den beiliegenden Stadtratsbeschluss Nr. 1401/2002 verwiesen. Mit Befriedigung hat der Stadtrat inzwischen davon Kenntnis genommen, dass die Direktion für Soziales und Sicherheit den Gesetzesentwurf für eine einheitliche Kriminalpolizei zurückgezogen hat. Sollte der nun inzwischen zurückgezogene Gesetzesentwurf allerdings inhaltlich unverändert in das im Januar 2003 dem Kantonsrat vorzulegende Polizeiorganisationsge-

setz einfließen, würde der Stadtrat seine ihm zur Verfügung stehenden demokratischen Rechte wahrnehmen, um zu verhindern, dass auf anderem Wege eine Einheitskriminalpolizei mit den entsprechenden Folgen für die Sicherheit in der Stadt Zürich geschaffen würde.

Zu Frage 4: Der Stadtrat hat sowohl in der Vorvernehmlassung wie auch in der Vernehmlassung darauf hingewiesen, dass er das Projekt "Polizeiwissenschaft" in Auftrag gegeben hat und dass ein Stadtratsbeschluss vorliegt mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit zu sichern, der Polizeiwissenschaft eine neue Rechtsform (Verselbständigung) zu geben und die Trägerschaft zu erweitern. Zurzeit wird abgeklärt, welche Rechtsform am geeignetsten wäre und wie die neue Trägerschaft gebildet werden könnte. Da der Wissenschaftliche Dienst seit jeher eng mit anderen Polizeikörpern und vor allem mit dem Bund zusammenarbeitet, wäre es sinnvoll, dass diese gemeinsam eine neue Trägerschaft bilden. Auch der Kanton Zürich soll miteinbezogen werden und eine aktive Rolle spielen können. Aufgrund dieser Sachlage geht klar hervor, dass die betreffenden Kommentare in den Vernehmlassungsunterlagen der federführenden Direktion für Soziales und Sicherheit teilweise sachlich falsch sind. Der Stadtrat hat die kantonalen Instanzen wiederholt eingeladen, am Projekt Polizeiwissenschaft mitzuwirken. Nicht in Frage kommt für den Stadtrat eine Übernahme des Wissenschaftlichen Dienstes/Wissenschaftlichen Forschungsdienstes, WAD/WAD, durch den Kanton. Dies nicht zuletzt deshalb, weil zahlreiche Aufträge, die der WAD/WAD zu erledigen hat, nicht von den Kriminalpolizeien stammen und weil die Stadtpolizei Zürich auch im Rahmen der polizeilichen Grundversorgung (z. B. Abklärung bei Einbrüchen, Suiziden und Fundwaffen) kriminaltechnische Leistungen im grossen Mass benötigt. Es ist aber durchaus denkbar, dass die Stadt gemeinsam und gleichberechtigt zusammen mit dem Kanton und allenfalls weiteren Instanzen die Trägerschaft bilden wird.

Zu den Fragen 5 und 6: Der Stadtrat hat die federführende Direktion für Soziales und Sicherheit wiederholt darauf hingewiesen, dass ihre Vernehmlassungsvorlagen mit dem von Stadtrat und Regierungsrat gemeinsam gutgeheissenen Modell "Urban Kapok" kontrastieren, welcher der Stadtpolizei Zürich die Mittel zugesteht, "die zur Bewältigung stadtspezifischer Sicherheitsprobleme wie Betäubungsmittelszene, Jugendprobleme und Milieuproblematik notwendig sind" (Regierungsrat gemäss KUR Nr. 387/2000). Diese Zusage des Regierungsrates erachtet der Stadtrat als verbindlich und sie stellt eine der politischen Rahmenbedingungen dar bei der umfassenden Reform der Stadtpolizei Zürich, die unter dem Titel "Stapo 200X" läuft. Im Rahmen dieser Modernisierung wird die polizeiliche Grundversorgung breit verstanden und sicherheits- und kriminalpolizeiliche Aufgaben werden zusammengeführt. Der Stadtrat ist deshalb dezidiert der Meinung, dass vor der Einführung einer allfälligen Gesetzesänderung durch den Kanton vorab gemeinsam eine Wirkungsanalyse über den Erfolg bzw. Misserfolg der bisherigen kriminalpolizeilichen Aufgabenteilung "Urban Kapok" durchzuführen ist. Denn nach Ansicht des Stadtrates weist einiges darauf hin, dass die neue kriminalpolizeiliche Aufgabenteilung insbesondere im Bereich der Betäubungsmittelkriminalität in der Stadt Zürich zu einem polizeilichen Defizit wird, dessen negative Auswirkungen auf die Bevölkerung vorab im Langstrassenquartier sichtbar sind. Um analoge Entwicklungen, die nur mit sehr grossem Aufwand wieder korrigiert werden können, auch in weiteren, stadtspezifischen Bereichen (Sexmilieu, Kinderschutz und Jugenddienst) zu verhindern, braucht es nun eine sachliche Überprüfung der Schnittstellen der erzielten Wirkung. Eine solche Wirkungsanalyse würde auch dazu beitragen, die im politischen Diskurs zum Teil verhärteten Fronten wieder aufzuweichen und zu versachlichen. Zudem hat die Vorsteherin des Polizeidepartements die kantonale Direktorin für Soziales und Sicherheit ersucht, die Sitzungen der Behördendelegationen wieder einzuberufen, um die unterschiedlichen Meinungen und Wahrnehmungen ausdiskutieren. Diesem Begehren der Stadt Zürich wurde mittlerweile zugestimmt. Der Stadtrat geht davon aus, dass auch dem Regierungsrat daran gelegen ist, eine

praktikable Lösung zu finden, die den Sicherheitsbedürfnissen der Bevölkerung der Kantonshauptstadt entspricht und die auch geeignet ist, künftige Probleme zu lösen, mit dem Ziel, eine hohe Sicherheit in unserer Stadt zu gewährleisten.

Der Stadtrat hat dem Regierungsrat im Rahmen der Vernehmlassung dazu ergänzend vorgeschlagen, zusammen mit den Städten und Gemeinden eine umfassende Modernisierung der Architektur der inneren Sicherheit im Kanton Zürich an die Hand zu nehmen. Nachdem bereits Modernisierungen in zahlreichen staatlichen Bereichen in der vergangenen und der laufenden Legislatur durchgeführt worden sind (z. B. Bildungswesen, Justizwesen oder Verwaltungsreform allgemein), unterstützt der Stadtrat von Zürich Bestrebungen, eine umfassende Polizeireform nach den Grundsätzen der bisherigen Modernisierungsbestrebungen des Regierungsrates durchzuführen, nämlich einer weitgehenden Kompetenz- und Aufgabendelegation an die Gemeinden mit der Vorgabe entsprechender Standards anstelle einer Zentralisierung der Kompetenzen auf kantonaler Stufe. Als Lösung aus der politisch verfahrenen Situation bietet sich dazu das 4-Stufen-Versorgungsmodell der Interessengemeinschaft kommunaler Polizeivorstände (ING PV) an, welche bereits die Sicherheitsbedürfnisse zahlreicher Zürcher Städte und Gemeinden mit zusammen nahezu 600 000 Einwohnerinnen und Einwohnern bzw. der Hälfte der Kantonsbevölkerung vertreten. Dieses 4-Stufen-Versorgungsmodell ist nach Meinung des Stadtrates am besten geeignet, um lokale (Sicherheits-)Probleme der Städte und Gemeinden auch lokal zu lösen, weil es sich nach den Sicherheitsbedürfnissen der Bevölkerung, den polizeilichen Notwendigkeiten und an der Finanzkraft der Städte und Gemeinden ausrichtet. Mit diesem Modell kann nach Meinung des Stadtrates eine wirksame und effiziente Verbrechensbekämpfung gewährleistet werden und die polizeiliche Sicherheitslücke sowie die strukturelle Modernisierungslücke überwunden werden.

Aufgrund der vorliegenden Beantwortung wurde aufgezeigt, dass der Stadtrat mit allen Mitteln, insbesondere auch mit dem 4-Stufen-Versorgungsmodell der ING PV und mit der Reorganisation der Stadtpolizei 200X Gewähr bieten will, dass in der Stadt Zürich die Sicherheit aufrecht erhalten bleibt. In diesem Sinne wird dem Gemeinderat beantragt, das Postulat GR Nr. 2002/280 der Gemeinderäte Dr. Georg Schmid und Ernst Danner vom 21. August 2002, abzuschreiben.

Mitteilung an die Vorsteherin des Polizeidepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, die Stadtpolizei und den Gemeinderat (unter Beilage des StRB Nr. 1401/2002 sowie der Medienmitteilung vom 2. Oktober 2002).

Für getreuen Auszug
der Stadtschreiber

**Auszug
aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich**

vom 26. September 2002

1401. Entwurf der Direktion für Soziales und Sicherheit «Gesetz betreffend das Kantonspolizeikorps (Änderung)», Vernehmlassung, Zuschrift. Auf den Antrag der Vorsteherin des Polizeidepartements wird an den Regierungsrat des Kantons Zürich geschrieben:

Der Stadtrat dankt Ihnen für die Zuschrift vom 29. August 2002 und die Möglichkeit, sich zum Entwurf «Gesetz betreffend das Kantonspolizeikorps (Änderung)» vernehmen zu lassen.

Er nimmt dazu wie folgt Stellung:

Nachdem der Stadtrat von Zürich mit Schreiben vom 13. Mai 2002 von der Direktion für Soziales und Sicherheit zu einer Vorvernehmlassung zur Änderung des Gesetzes betreffend das Kantonspolizeikorps (Schaffung einer einheitlichen Kriminalpolizei) eingeladen worden war und dazu ausführlich Stellung genommen hatte, wurde der vorgelegte Gesetzesentwurf überarbeitet und am 29. August 2002 im Rahmen eines ordentlichen Vernehmlassungsverfahrens erneut zur Stellungnahme vorgelegt.

Allgemeine Bemerkungen

Der Stadtrat nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass auch der Regierungsrat der Auffassung ist, dass es sich bei dieser Vorlage um eine Rechtsänderung von besonderer Tragweite handelt. Leider wurde aber die übliche Vernehmlassungsfrist von drei Monaten auf einen Monat verkürzt. Aus der Weisung lässt sich die von § 14 der Rechtsetzungsverordnung für die Verkürzung der Vernehmlassungsfrist geforderte Dringlichkeit nicht entnehmen. Diese kann nach Ansicht des Stadtrates nicht aus dem Bedürfnis nach einer klaren Regelung – zu welcher der Stadtrat im Rahmen von Urban Kapo auf jeden Fall Hand bietet – oder unter Bezugnahme auf das Projekt Stapo 200X hergeleitet werden. Es ist für den Stadtrat insbesondere nicht nachvollziehbar, dass eine derart kurze Vernehmlassungsfrist angesetzt wird zu einer Gesetzesänderung, die offenbar in das neu zu schaffende Polizeiorganisationsgesetz einfließen soll, welches gemäss vorgegebenen Fristen im Januar 2003 dem Kantonsrat vorgelegt werden muss (vgl. Weisungstext zum Gesetz betreffend das Kantonspolizeikorps vom 28. August 2002: «Später können allerdings die nun vorliegenden Änderungen – unter dannzumaliger Aufhebung des Kantonspolizeigesetzes – in das eben erwähnte Polizeiorganisationsgesetz, welches Regelungen für das ganze Kantonsgebiet beinhalten wird, aufgenommen werden»). Der Stadtrat von Zürich spricht sich dafür aus, anstelle eines letztlich ausschliesslich die Stadt Zürich betreffenden Gesetzes zuerst eine umfassende Neuregelung der Polizeistrukturen im Rahmen eines Polizeiorganisationsgesetzes zu schaffen.

Gesetzestechisch nicht nachvollziehbar und auch gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung überaus fragwürdig ist für den Stadtrat die Delegation der für die Stadt Zürich und seine Sicherheit einschneidenden Bestimmungen auf die noch nicht vorliegende Verordnung des Regierungsrates, bei welchem dem Stadtrat kein Mitäusserungsrecht zusteht. Zentrale Begriffe wie etwa die Grund-

Ausgangslage der weiteren Arbeiten muss nach Meinung des Stadtrates die Wirkungsanalyse des Erfolgs bzw. allfälligen Misserfolgs der auf den 1. Januar 2001 neu vereinbarten kriminalpolizeilichen Aufgabenteilung sein. Bei der Festlegung der neuen Aufgabenteilung wollte der Regierungsrat dem Ersuchen der Stadt nach einer vorgängigen Schnittstellenanalyse aus prinzipiellen Gründen nicht nachkommen. Es ist für den Stadtrat unverständlich, dass nun ein Gesetz erlassen werden soll, welches eine Aufgabenteilung festschreibt, die ohne Schnittstellenanalyse vorgenommen wurde und deren Wirkung nie überprüft wurde. Dies obwohl einerseits aufgrund der Zahlen der kantonalen Kriminalstatistik (z.B. Massiver Rückgang der durchschnittlichen Menge von – durch die beiden Polizeikorps gemeinsam – sichergestelltem Heroin oder der klare Rückgang der Verzeigungen bei schwerem Drogenhandel gemäss Art. 19 Ziff. 2 BetmG) wie auch andererseits aufgrund der subjektiven Wahrnehmung der Bevölkerung in den besonders belasteten Quartieren durchaus berechtigte Zweifel bestehen, dass die neue Lösung «Urban Kapo» erfolgreicher sein soll als die frühere. Die neue polizeiliche Aufgabenteilung soll ja in erster Linie eine erhöhte Sicherheitswirkung zum Ziel haben. Erst aufgrund einer gemeinsam unternommenen Wirkungsanalyse sollen folglich die Polizeistrukturen im Rahmen des POG definiert und können die entsprechenden Gesetzesanpassungen vorgenommen werden. In diesem Zusammenhang bietet der Stadtrat dem Regierungsrat seine Mithilfe an bei der Konzipierung einer umfassenden Polizeireform im Kanton Zürich, stellt die Kantonshauptstadt doch einen Schwerpunkt der Polizeiarbeit innerhalb des Kantons Zürich und auch der Schweiz dar und verfügt die Stadt Zürich entsprechend dieser Verantwortung und diesem Aufgabenkreis über das zweitgrösste Polizeikorps der Schweiz. Für den Stadtrat ist deshalb bei der Definition der Strukturen insbesondere das Modell der Interessengemeinschaft kommunaler Polizeivorstände (IG PV) in die weiteren Arbeiten einzubeziehen, welche bereits – über ihre Polizeivorstände – die Sicherheitsinteressen von rund der Hälfte der Kantonsbevölkerung vertritt. Dieses Modell trägt in ausgeprägtem Mass den unterschiedlichen Bedürfnissen der Bevölkerung je nach Grösse von Gemeinden und Städten Rechnung. Der Stadtrat schlägt dem Regierungsrat vor, zusammen mit den Städten und den Gemeinden eine umfassende Modernisierung der Architektur der inneren Sicherheit im Kanton Zürich an die Hand zu nehmen. Nachdem bereits Modernisierungen in zahlreichen staatlichen Bereichen in der vergangenen und der laufenden Legislatur durchgeführt worden sind (z.B. Bildungs-, Justiz- oder Gesundheitswesen oder die Verwaltungsreform allgemein), unterstützt der Stadtrat von Zürich Bestrebungen, eine umfassende Polizeireform nach den Grundsätzen der bisherigen Modernisierungsbestrebungen des Regierungsrates durchzuführen, nämlich einer weitgehenden Kompetenz- und Aufgabendelegation an die Gemeinden mit der Vorgabe entsprechender Standards anstelle einer Zentralisierung der Kompetenzen auf kantonaler Stufe.

Detaillierte Ausführungen

1. Bundesverfassungsmässig problematisches Vorgehen

Eine Delegation vom Gesetzgeber (Kanton Zürich: Kantonsrat mit fakultativem Referendum) an die Regierung oder ein anderes Organ ist bundesverfassungsrechtlich nur zulässig, wenn sie in einem formellen Gesetz enthalten ist und sich insbesondere auf ein bestimm-

«Ruhe und Ordnung» sich zunehmend an den Strukturen der Kantonspolizei anstatt an den Bedürfnissen der Bevölkerung orientiert. Gerade aus diesem Grund erachtet der Stadtrat den Erlass eines Polizeigesetzes für den Kanton Zürich anstatt eines Polizeiorganisationsgesetzes letztlich als unerlässlich. In der Stadt Zürich, in der 27,5 Prozent der EinwohnerInnen des Kantons Zürich wohnen, wurden im Jahre 2002 53,7 Prozent aller erfassten Straftaten verübt (Kriminalstatistik des Kantons Zürich: kurz: KRISTA 2001, S. 14). Dies bedeutet, dass im Tatortraum Stadt Zürich – berechnet auf 100 000 EinwohnerInnen – die Deliktshäufigkeit (Häufigkeitszahl, vgl. KRISTA 2001, S. 11) im Vergleich zu den Landgemeinden wesentlich höher ist. Dass deshalb nicht geltend gemacht werden kann, die Stadt Zürich entspreche funktionell jeder andern Region innerhalb des Kantons, versteht sich von selbst. Ruhe und Ordnung ist aber ein Gut, das allen Kantonsbewohnern und -bewohnerinnen gleichermaßen zur Verfügung stehen soll. So sind den Gemeinden konsequenterweise auch jene Mittel zu belassen, die es erlauben, für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung zu sorgen. Und es kann dabei nicht übergangen werden, dass es zu diesem Ziel in der Stadt Zürich wesentlich mehr Mittel und einen wesentlich grösseren Handlungsspielraum braucht als in jenen Gemeinden mit einer geringeren Deliktshäufigkeit. Die Gleichsetzung aller Gemeinden im Kanton Zürich im Bereich der Sicherheit unabhängig von ihrer Grösse und Kriminalitätsstruktur trägt weder der Realität noch dem Sicherheitsauftrag gemäss Gemeindegesetz § 74 Rechnung.

Tabelle mit Häufigkeitszahlen:

	Stadt Zürich	Übriger Kanton
Einwohner	336 756	886 345
Pendler pro Tag	181 300 (Zählung 1990)	
Art der Straftat	Stadt Zürich	Übriger Kanton
Schwere Delikte gegen Leib und Leben	76	17
Tötungsdelikte	5	3
Schwere Körperverletzung	25	3
Einfache Körperverletzung	31	7
Raub	177	24
Raubopfer im Milieu	13	2
Entreissdiebstahl	111	6
Sexualdelikte	247	60
Sexuelle Handlungen mit Kindern	40	20
Förderung der Prostitution	2	1
Unzulässige Ausübung der Prostitution	86	0
Einbruchdiebstahl	1650	841
Fahrzeugdiebstahl	1267	720
Sonstiger Diebstahl	5496	1086
Betrug	705	269
Betäubungsmitteldelikte allgemein	3626	217
Betäubungsmittelhandel	559	32

Zu den stadtspezifischen Sicherheitsproblemen gehören namentlich die Betäubungsmittelszene, Jugendprobleme und die Milieuproblematik (vgl. Regierungsrat gemäss KR-Nr. 387/2000). Wie bereits in der Vorvernehmlassung durch den Stadtrat von Zürich hingewiesen wurde, legt er aus Gründen der umfassenden Vernetzung in diesem

tätigen Stationierten der Kantonspolizei diejenigen kriminalpolizeilichen Aufgaben verrichteten, die nicht von den Spezialdiensten der Kantonspolizei wahrgenommen würden. Die zentral organisierten Spezialdienste würden namentlich diejenige Kriminalität bekämpfen, bei der die Ermittlungen spezielles Fachwissen oder einen zeitlich grossen Ermittlungsbedarf erfordern würden (Weisung S. 6). Diese Argumentation vermag nach Meinung des Stadtrates nicht zu überzeugen, da sie verkennt, dass es sich bei der Stadtpolizei im Gegensatz zu einer kantonspolizeilichen Region um eine selbstständige Organisationseinheit handelt. Zu erwähnen ist auch, dass innerhalb der Kantonspolizei das Regionenmodell nicht derart umgesetzt wird, wie es per Gesetz von der Stadtpolizei gefordert werden soll. So wurde z.B. im Falle eines bandenmässigen Raubes von Jugendlichen in der Nacht vom 7. auf den 8. September 2002 in Dietikon nicht der neu gegründete Jugenddienst der Kantonspolizei eingeschaltet (als zentral organisierter Spezialdienst), sondern die Täterschaft an die zuständige dezentrale Polizeistation verwiesen. Und die Schliessung von zahlreichen kantonalen Polizeiposten im übrigen Kantonsgebiet hat dazu geführt, dass – auch dann, wenn die Stadt Zürich weder Tatort noch Wohnort des Anzeigerstatters ist – vermehrt Anzeigen aus dem gesamten Kantonsgebiet auf den Wachen der Stadtpolizei gemacht werden, was eben doch auch eine Überwälzung von kantonalen Aufgaben auf die Stadt bedeutet, die ausserhalb des Regionenmodells stattfinden.

Der Stadtrat bekräftigt seine Ansicht, dass die Stadt Zürich sehr wohl als 4. Polizeiregion des Kantons Zürich gelten kann, sofern gleichzeitig dem Umstand Rechnung getragen wird, dass die spezifischen Sicherheitsbedürfnisse und die notwendigen Polizeileistungen der Stadt Zürich gesondert behandelt werden müssen und nicht mit den andern drei Polizeiregionen identisch sind.

b) Prüfung der Auswirkungen von Urban Kapo auf Sicherheitslage

Der Stadtrat hat bereits in seiner Vorvernehmlassung vom 5. Juli 2002 (StRB Nr. 979) festgehalten, dass er zu «Urban Kapo» steht. Dies jedoch immer unter der Voraussetzung, dass die «Stadtpolizei Zürich die Mittel behält, die zur Bewältigung stadtspezifischer Sicherheitsprobleme wie Betäubungsmittelszene, Jugendprobleme und Milieuproblematik notwendig sind». Dass zu den besagten Mitteln auch die notwendigen Kompetenzen gehören, versteht sich von selbst (StRB Nr. 979/2002, S. 3).

Der Stadtrat hält fest, dass es nicht das Gleiche ist, ob die neue vereinbarte Aufgabenteilung funktioniert (was aufgrund der Arbeit des Schiedsgerichts zur korrekten Fallübergabe unter der Leitung von Staatsanwalt U. Weder mehrfach bestätigt wurde) oder ob diese Aufgabenteilung auch erfolgreich ist und wirkungsvoll im Kampf gegen das Verbrechen. Dem Stadtrat ist es ein Anliegen, dass die Abläufe gut funktionieren und er setzt sich dafür ein. Er verlangt aber auch eine positive Wirkung des neuen Modells auf die Sicherheitslage in der Stadt Zürich.

Leider muss konstatiert werden, dass die bisherige Art der Umsetzung der kriminalpolizeilichen Aufgabenteilung zu einer Verschlechterung der Sicherheitslage in der Stadt Zürich, namentlich im schwer belasteten Langstrassenquartier, geführt hat (vgl. Fakten 1). Der Stadtrat setzt sich deshalb mit Nachdruck dafür ein, dass die mit der Vereinbarung Urban Kapo gemachte Zusicherung, wonach das

Aufträge von den spezialisierten Fachgruppen. Auch die kriminalpolizeiliche Grundversorgung benötigt Kriminaltechnik (Suizide, Einbrüche, Abklärungen bei Ausweisen, Fundwaffen usw.). So bleibt gerade die «Kleinkriminalität» ein grosser Auftraggeber auch für den Wissenschaftlichen Dienst und sicherlich erst recht für die Kriminaltechnische Abteilung der Kantonspolizei. Von «Doppelspurigkeiten» zu sprechen ist sogar in jenen Teilbereichen verfehlt, wo sowohl bei Kanton wie auch bei der Stadt analoge technische Abklärungen gemacht werden: Die beidseits vorhandene Leistungskapazität ist trotz allem wesentlich geringer als das Volumen der – auch im Sinne einer wirksamen Prävention – anstehenden notwendigen Abklärungen. So kann leider nur ein kleiner Teil aller Einbrüche kriminaltechnisch so exakt analysiert werden, dass dadurch schneller auf die Täterschaft geschlossen werden kann und somit eine mögliche «Kriminalkarriere» durch rechtzeitiges Sanktionieren gestoppt werden kann. Entsprechend kann geschlossen werden, dass die Stadtpolizei weiterhin kriminaltechnische Leistungen in grossem Mass benötigt.

Der Stadtrat hat bereits in der Vorvernehmlassung darauf hingewiesen, dass er das Projekt «Polizeiwissenschaft» in Auftrag gegeben hat und dass ein Stadtratsbeschluss vorliegt mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit zu sichern, der Polizeiwissenschaft eine neue Rechtsform (Verselbständigung) zu geben und die Trägerschaft zu erweitern. Der Stadtrat erneuert hiermit noch einmal sein Angebot an die kantonalen Instanzen, an diesem Projekt mitzuwirken. Er würde es begrüessen, wenn der Kanton Zürich in der Trägerschaft des WD/WFD eine aktive Rolle spielen würde. Ebenso klar lehnt er eine Übernahme des WD/WFD durch den Kanton ab. Abzulehnen ist deshalb auch der Zusatz, dass die Kantonspolizei die alleinige Ansprechpartnerin gegenüber den spezialisierten Bezirksanwaltschaften und der Bundeskriminalpolizei sei.

5. Zu den vorgeschlagenen Artikeln im Einzelnen

Die Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen können relativ kurz gehalten werden, da die vorgeschlagene Gesetzesänderung materiell im Wesentlichen keine Änderung erfahren hat bzw. der normative Gehalt auf Gesetzesstufe gering ist. Vielmehr beschränkte sich die Direktion für Soziales und Sicherheit im Gegensatz zum ersten Entwurf darauf, das Wesentliche – die wichtigsten Grundsätze der Aufgabenteilung – im Gesetz zu regeln und Einzelheiten auf die Verordnungsstufe zu verweisen. Dieses Vorgehen ist für den Stadtrat, wie bereits einleitend erwähnt, bundesverfassungsmässig äusserst problematisch, weil damit alle umstrittenen Punkte auf Verordnungsweg erlassen werden sollen. Da noch kein Verordnungsentwurf vorliegt, muss aus den Ausführungen im Weisungstext bereits heute geschlossen werden, dass auf die besonderen Sicherheitsbedürfnisse der Stadt Zürich ungenügend Rücksicht genommen wird. Da die demokratischen Einflussmöglichkeiten des Stadtrates von Zürich auf den Erlass einer kantonalen Verordnung sehr beschränkt sind, ist der Stadtrat beispielsweise skeptisch gegenüber dem Ansinnen, den Begriff der «Grundversorgung» in der Verordnung definieren zu lassen – ohne ein Mitäusserungsverfahren für die Stadt Zürich. Besonders kritisiert wird durch den Stadtrat von Zürich auch das unterschiedliche Verfahren des Regierungsrates zwischen den Städten Winterthur und Zürich. Was auf der einen Seite mit einem Lex Turicensis unumstösslich durch Gesetz und Verordnung festgeschrieben werden soll, soll auf der anderen Seite in Vereinbarungsform geregelt werden.

organisationsgesetzes belassen.

6. Zusammenfassende Hauptanliegen des Stadtrates an den Regierungsrat

Im Sinne eines gemeinsamen Vorgehens zur Ausgestaltung einer die Bevölkerungsbedürfnisse optimal abdeckenden polizeilichen Sicherheitsarchitektur ersucht der Stadtrat von Zürich den Regierungsrat, für die weiteren Gesetzgebungsarbeiten folgende Hauptanliegen zu berücksichtigen:

1. Die gesetzliche Festlegung der kriminalpolizeilichen Aufgabenteilung zwischen Stadt und Kanton soll nicht im Sinne des vorliegenden Lex Turicensis erlassen werden, sondern wie vom Stadtrat vorgeschlagen im Rahmen der anstehenden Reform des POG in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Städten des Kantons Zürich.
2. Vor der definitiven gesetzlichen Festlegung der kriminalpolizeilichen Aufgabenteilung zwischen Stadt und Kanton soll zuerst eine Wirkungsanalyse über den Erfolg bzw. Misserfolg der bisherigen kriminalpolizeilichen Aufgabenteilung durchgeführt werden.
3. Falls der Regierungsrat den Hauptanliegen 1 und 2 nicht zustimmen kann, ersucht der Stadtrat den Regierungsrat, die Verordnung dem Kantonsrat zusammen mit dem Gesetzesentwurf zur einheitlichen Kriminalpolizei zu unterbreiten.

Schlussbemerkung

Der Stadtrat steht nach wie vor zu «Urban Kapo», erwartet jedoch vom Regierungsrat, dass er der Stadt Zürich die versprochenen Mittel und Kompetenzen zur Bekämpfung der stadtspezifischen Kriminalität belässt. Er schlägt vor, die diesbezüglichen Meinungsverschiedenheiten möglichst bald auf der Ebene der Behördendelegationen einvernehmlich zu regeln. Er erwartet vom Regierungsrat, dass die geteilte Verantwortung im Bereich der Sicherheit Zürichs auch gemeinsam wahrgenommen wird. Dabei muss die oberste politische Leitlinie die umfassende Erfüllung der objektiven und subjektiven Sicherheitsbedürfnisse der Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Zürich bleiben. Wie auch immer eine Grenzziehung bei der Erfüllung der kriminalpolizeilichen Aufgaben zwischen Kanton und Stadt Zürich erfolgt, wird es nötig sein, die Schnittstellen in der täglichen Kooperation und als Führungsaufgabe der beteiligten Kader zu beherrschen und zu optimieren. Ein Diktat im Rahmen einer Verordnung oder eines Gesetzes wird diese Problematik nie lösen können.

Mitteilung an die Vorsteherin des Polizeidepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, die Stadtpolizei, den Präsidenten der Geschäftsprüfungskommission des Gemeinderates, den Präsidenten der gemeinderätlichen Spezialkommission Polizeidepartement/Tiefbau- und Entsorgungsdepartement/Departement der Industriellen Betriebe, die Präsidentin der Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates, Postfach, 8090 Zürich, Stadtrat Dr. Hans Hollenstein, Vorsitzender IG PV,



Beilage 2 zur Zuschrift an den Gemeinderat

Telefax

Aus der Stadtratssitzung vom 2. Oktober 2002
(Nachtrag)

(Nr. 28)

Stadtspezifische Sicherheitsbedürfnisse berücksichtigen

Stellungnahme des Stadtrates zur Vorlage Einheitskriminalpolizei

Der Stadtrat von Zürich hat sich eingehend mit dem Vernehmlassungsentwurf des Regierungsrates zur einheitlichen Kriminalpolizei befasst und sich fristgerecht vernehmen lassen. Er stellt mit Enttäuschung fest, dass seine ausführliche Stellungnahme im Rahmen der Vorvernehmlassung in der Überarbeitung des Vernehmlassungsentwurfs ungenügend Berücksichtigung fand und dass der Regierungsrat alle für die Sicherheit der Stadt Zürich wichtigen Aspekte nicht im Gesetz behandelt, sondern über den Weg einer regierungsrätlichen Verordnung, deren Inhalt noch nicht bekannt ist, dem Referendum entzieht.

Die Vernachlässigung der städtischen Bedürfnisse zur Gewährleistung von Ruhe und Ordnung gemäss Gemeindegesetz § 74 ist für den Stadtrat unverständlich, handelt es sich beim vorgelegten Gesetzesentwurf doch faktisch um eine „Lex Turicensis“. Während die polizeiliche Zusammenarbeit mit Winterthur auf dem Weg einer Vereinbarung geregelt werden soll, wird der Stadt Zürich ein Gesetz verordnet, das zudem die wesentlichen Aspekte, wie z.B. die Definition der Grundversorgung, noch nicht enthält, da diese auf dem Weg einer regierungsrätlichen Verordnung erfolgen soll und damit auch dem Referendum entzogen ist. Der Stadtrat von Zürich erwartet vom Regierungsrat, dass die Ansinnen und Bedenken der Kantonshauptstadt mit beinahe einem Drittel der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons angemessen berücksichtigt werden.

Der Stadtrat von Zürich ist verpflichtet, die stadtspezifischen Sicherheitsbedürfnisse im Interesse seiner Bevölkerung wahrzunehmen. Deshalb ist es ihm nicht möglich, dem vor-



2. Vor der definitiven gesetzlichen Festlegung der kriminalpolizeilichen Aufgabenteilung zwischen Stadt und Kanton soll zuerst eine Wirkungsanalyse über den Erfolg bzw. Misserfolg der bisherigen kriminalpolizeilichen Aufgabenteilung durchgeführt werden.
3. Falls der Regierungsrat den Hauptanliegen 1 und 2 nicht zustimmen kann, ersucht der Stadtrat den Regierungsrat, die Verordnung dem Kantonsrat zusammen mit dem Gesetzesentwurf zur einheitlichen Kriminalpolizei zu unterbreiten.

Der Stadtrat steht zu "Urban Kapo" und erwartet deshalb vom Regierungsrat, dass er der Stadt Zürich gemäss getroffener Vereinbarung die versprochenen Mittel und Kompetenzen zur Bekämpfung der stadtspezifischen Kriminalität zugesteht. Eine weitere Kompetenzbescheidung kommt für den Stadtrat nicht in Frage. Er schlägt vor, die diesbezüglichen Meinungsverschiedenheiten möglichst bald auf der Ebene der Behördendelegationen einvernehmlich zu regeln. Er erwartet vom Regierungsrat, dass die geteilte Verantwortung im Bereich der Sicherheit Zürichs gemeinsam wahrgenommen wird.

Der vollständige Vernehmlassungstext ist über www.stadt-zuerich.ch abrufbar.

Anmerkung an die Redaktion

Weitere Auskünfte erteilt von 11.00 bis 12.00 Uhr die Vorsteherin des Polizeidepartements. Stadträtin Esther Maurer. Tel. 01 216 70 11.