

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom 3. September 2003

1316. Parlamentarische Vorstösse zur Polizeireform Stapo 200X und zur Sicherheits-situation in der Stadt Zürich (Interpellation von Dr. Georg Schmid, Interpellation von Doris Fiala und Schriftliche Anfrage der SVP-Fraktion). Am 2. April 2003 reichten die Gemeinderäte Dr. Georg Schmid (CVP) und Robert Schönbächler (CVP) folgende Interpellation GR Nr. 2003/127 ein:

Im Zusammenhang mit der Umsetzung von Stapo 200X stellt sich die Frage, ob nicht zulasten der Frontarbeit eine Aufblähung der Stabs- und Offiziersstellen zu befürchten ist. Jedenfalls lässt die zögerliche Haltung der Polizeivorsteherin bei Annahme bzw. Umsetzung von Vorstössen, die auf eine Stärkung der Front zielen (z.B. die Motion GR Nr. 2002 / 395, die nur als Postulat angenommen wurde) befürchten, dass die bereitgestellten Finanzmittel möglicherweise nicht oder nur verzögert im Sinne des Gemeinderates eingesetzt werden. Die Erfahrung mit Urban Kapo und die Langstrassendebatte haben eindrücklich gezeigt, dass der Ausbau der Frontkräfte bei der Kripo absoluten Vorrang hat. Die im Gemeinderat verteilte Broschüre zur Neuorganisation lässt viele Fragen offen. Wir ersuchen den Stadtrat deshalb um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wurde vor der Planung Stapo 200X der Ist-Zustand aufgenommen und auf Schwachstellen analysiert? (Wenn ja, ersuchen wir um Vorlage des entsprechenden Papiers?)
2. Haben sich dabei eindeutige Unzulänglichkeiten der alten Organisation ergeben und, wenn ja, welche?
3. Welche Vorteile verspricht sich der Stadtrat von der Neuorganisation, insbesondere durch die Aufteilung in Ost und West?
4. Welchen Einfluss hat Urban Kapo auf die Neuorganisation gehabt?
5. Welche jährlichen Mehrkosten ergeben sich, wenn die Stapo 200X einmal umgesetzt ist, zulasten der Stadt Zürich?
6. Wie viele neue Stellen sind bereits geschaffen worden oder sollen noch geschaffen werden? (bitte Angabe von Grad, Funktionsbezeichnung, Funktionskette und Funktionsstufe)
7. Wie wird das Verhältnis zwischen dem Ausbau von Offiziersstellen und Stellen an der Front begründet?
8. Was kosten die zusätzlichen Offiziere (samt zugehörigem administrativem Personal und sonstiger Infrastruktur)?
9. Was genau an Neuem wurde per 01.04.2003 umgesetzt?
10. Wie viele Detektivposten umfasst die Neuorganisation und wo werden sich diese befinden?
11. Welche Vorteile soll die Neuorganisation mit Bezug auf die kriminalpolizeiliche Arbeit bringen, insbesondere bezüglich Vermeidung von Schnittstellen?"

Am 20. August 2003 reichte die SVP-Fraktion folgende Schriftliche Anfrage GR Nr. 2003/308 mit Antrag auf dringliche Behandlung ein:

Dem Vernehmen nach soll die Umsetzung der Stapo 200X nicht so über die Bühne gehen, wie sich dies die Führung vorgestellt hat. Einerseits sollen massiv mehr Offiziere eingestellt bzw. zu diesen befördert worden sein, andererseits wird im Personalsektor an der Front Gleichstand gewahrt wenn nicht gar abgebaut. Durch diese Veränderung sind die Beamten im Ausseneinsatz in einem Masse gefordert, welcher nicht mehr tolerierbar ist. Ebenfalls sollen sich die Übergriffe auf die Polizisten gehäuft haben. Ein weitere Punkt ist die massive Zunahme von Straftaten in weiten Teilen der Stadt, welche bis dato nicht publiziert wurde. In diesem Zusammenhang fordert die SVP-Fraktion die detaillierte Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie viele Offiziere hatte die Polizei vor der Einführung der Stapo 200X und wiviele wurden danach eingestellt bzw. zu diesen befördert (detailliert nach Kreisen und Funktionen)?
2. Wie sieht es beim Frontpersonal im gleichen Zeitraum aus (detailliert nach Kreisen)?
3. Wie viele Personen verliessen die Polizei seit der Einführung von Stapo 200X (detailliert nach Kreis und Funktion)?
4. Weshalb verliessen diese Personen die Polizei?
5. Wie viele Übergriffe auf die Polizei sind seit der Einführung der Stapo 200X registriert worden (detailliert nach Kreisen und im Vergleich zu den letzten 5 Jahren)?
6. Welche und wie viele Straftaten sind seit der Einführung von Stapo 200X verübt worden (detailliert nach Kreisen und im Vergleich zu den letzten 5 Jahren)?
7. Wie gedenkt der Stadtrat auf diese veränderte Situation zu reagieren?"

Am 20. August 2003 reichten die Gemeinderätinnen Doris Fiala (FDP) und Catrina Luchsinger (FDP) folgende Interpellation GR Nr. 2003/307 mit Antrag auf dringliche Behandlung ein:

Es gibt Bewohner und Bewohnerinnen der Stadt Zürich, die in letzter Zeit von Zuständen sprechen, als ob es in den Stadtkreisen 4 und 5 "rechtsfreie Räume" gäbe. Als beunruhigendes Beispiel wurde an die Interpellantinnen ein Beispiel herangetragen, welches das Wochenende des G8-Gipfels (29. Mai 2003) betraf. Die Eltern des jugendlichen Opfers, welches eine schwere Auseinandersetzung vor dem Kanzleibereich beinahe mit dem Leben bezahlt hätte, berichten, die Polizei habe den Aggressor nicht verfolgen können - obwohl der Täter noch in Sichtweite gewesen sei - weil zu wenig Frontmitarbeitende (dem Vernehmen nach nur gerade zwei Streifenwagen in der ganzen Stadt Zürich) zur Verfügung gestanden hätten. Wir bitten den Stadtrat um Beantwortung nachstehender Fragen:

1. Stimmt es, dass am Wochenende des G8-Gipfels massiv weniger Frontmitarbeitende in der Stadt Zürich zur Verfügung standen und deshalb selbst nach schwerstem Vorfall von Gewalt keine Verfolgung des Aggressors/Täters stattgefunden hat?
2. Wie viele Zürcher Polizisten waren in die Region des G8-Gipfels entsandt worden? Wurde diese Mitarbeit der Stadtpolizei finanziell abgegolten?
3. Wurde diese Zusammenarbeit vom Bund angeordnet oder geschah sie auf freiwilliger Basis, bzw. auf Initiative der Stadt Zürich?
4. Trifft es zu, dass für die ganze Stadt Zürich nur gerade 2 Polizeiwagen im Einsatz waren am besagten Wochenende?
5. Hat es sich dabei effektiv um eine Ausnahme gehandelt oder ist der Zustand, dass zu wenig Streifenwagen in Einsatz geschickt werden können ein permanenter Zustand?
6. Wie viele Streifenwagen sind normalerweise tagsüber und in der Nacht im Einsatz in der Stadt Zürich und insbesondere in den Stadtkreisen 4 und 5?
7. Was entgegnet der Stadtrat Bewohner und Bewohnerinnen, die von sogenannten rechtsfreien Räumen sprechen und was gedenkt der Stadtrat zu tun, dass auch das Sicherheitsempfinden wieder verbessert werden kann?
8. Welche Massnahmen plant der Stadtrat, damit allenfalls Abhilfe geschaffen und die Sicherheit in den besagten Stadtkreisen erhöht wird?"

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

1. Einleitung

Die städtische Sicherheitspolitik in der Stadt Zürich selbst muss sich in einem zunehmend dynamischeren Umfeld von Gesellschaft und Wirtschaft bewähren. Die zunehmenden Verflechtungen und Abhängigkeiten auf wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer - aber auch krimineller - Ebene haben direkte und indirekte Auswirkungen auf die städtische Polizeiarbeit. Unterschiedliche Ethnien stellen höhere Anforderungen an das Zusammenleben. Die Arbeitslosigkeit insbesondere auch jene von Jugendlichen erhöht das Risiko einer gesellschaftlichen Segregation. Die verschiedenen Wertvorstellungen sind immer weniger kongruent. Zugleich ist eine Technologisierung in der Alltagswelt festzustellen, die auch alle Bereiche der polizeilichen Tätigkeit tangiert. Die städtische Sicherheitspolitik sieht sich daher mit einem Umfeld wachsender Komplexität konfrontiert, die zudem durch die neuen, urbanen Lebensformen zusätzlich erhöht wird: Während des Tages ist die Stadt Zürich das Wirtschaftszentrum der Schweiz mit zahlreichen pendelnden Berufstätigen, in den Abend- und Nachtstunden sind die polizeilichen Sicherheitsbedürfnisse für Tausende von Vergnügungswilligen abzudecken. Öffentliches und privates Leben findet heute in der Stadt während 24 Stunden statt; Grossstädte wie Zürich dienen zudem vermehrt als Plattform für (Gross-)Veranstaltungen und politische Manifestationen. Die Ordnungsdienstkräfte der Stadtpolizei Zürich stehen an zahlreichen Wochenenden im Jahr an Sportveranstaltungen (insbesondere an Fussball- und Eishockey-Spielen der höchsten Liga) im zeit- und personalintensiven Einsatz. Diese Sondereinsätze haben eine grosse und erfolgreiche präventive Wirkung, belasten aber die Personalressourcen der Stadtpolizei erheblich, da auch die Stadtpolizei als zweitgrösstes Polizeikorps der Schweiz einen Unterbestand zu verzeichnen hat (gesamtschweizerisch gibt es einen strukturellen Unterbestand von rund 1000 Polizeiangehörigen). Weil die Schwerpunkte der Kriminalität im städtischen Raum und ihre unterschiedlichen Deliktsformen (z. B. Entreisssdiebstähle, Dämmerungskriminalität, Betäubungsmittelszene) sich oft kurzfristig örtlich verschieben, bedarf es neben einer permanenten, präventiven Kriminalitätsanalyse und Einsatzplanung auch rascher und flexibler polizeilicher Strukturen. Neue Wege in der Verbrechensverhütung und -bekämpfung sind notwendig. Mit kurzen Entscheidungswegen und Kompetenzdelegationen an flexible "Fronteinheiten", welche nicht nur uniformierte, sondern auch kriminalpolizeiliche Mittel umfassen, kann auf das sich laufend ändernde kriminelle Umfeld adäquat reagiert werden. International, aber auch gesamtschweizerisch und innerhalb des Kantons Zürich zeigt die Kriminalität steigende Tendenz. Dieser Trend zeichnet sich auch in der Stadt Zürich ab. Der Stadtrat reagiert auf diesen Trend mit einer Verbesserung polizeilicher Strukturen und einem Ausbau der personellen Ressourcen der

Stadtpolizei. Weil der Standortfaktor Sicherheit für den Stadtrat von Zürich grosse Priorität hat, hat das Polizeidepartement die notwendigen Polizeistrukturen bereits Ende 2000 eingeleitet und das Kommando mit dem mittelfristigen Ausbau der "Front"-Polizeiangehörigen beauftragt. Dazu bedarf der Stadtrat, das Polizeidepartement und das Kommando aber letztlich auch der Unterstützung durch den Gemeinderat.

2. Kriminalitätsentwicklung

2.1 Gesamtschweizerische Kriminalitätsentwicklung

Gesamtschweizerisch hat die Zahl der Straftaten während der letzten zehn Jahre jährlich durchschnittlich um 0,3 Prozent zugenommen. Diese an sich stabile Entwicklung wird geschmälert durch die Entwicklung der letzten zwei Jahre: Gegen Ende der neunziger Jahre reduzierte sich die hohe Zahl der Straftaten im zweistelligen Prozentbereich, sie steigt aber seit dem Jahr 2001 wieder kontinuierlich an: +6,5 Prozent im Jahr 2001, +9,0 Prozent im Jahr 2002. Die Gesamtzahl der Delikte (Jahr 2002: 307 631) erreicht damit wieder Grössenordnungen wie in den achtziger Jahren, erreicht aber keinesfalls die Spitzen wie zu Beginn der neunziger Jahre (Jahr 1991: 359 201). In den letzten zehn Jahren spricht die gesamtschweizerisch jährliche mittlere Zunahme von 5,6 Prozent bei den Delikten gegen Leib und Leben leider für sich.

2.2 Kriminalitätsentwicklung Kanton und Stadt Zürich

Auch im Kanton Zürich und in der Stadt Zürich zeigt sich ein ähnliches Bild wie in der übrigen Schweiz. Nachdem gegen Ende der neunziger Jahre die Zahl der erfassten Straftaten sich vom hohen Niveau (Jahr 1998 Kanton Zürich: 171 777 Straftaten) bis zum Jahr 2000 (130 017 Straftaten) kontinuierlich reduzierte, ist seit dem Jahr 2001 wieder ein - auf kantonaler wie städtischer Ebene - Anstieg der Kriminalität festzustellen, die aber unter den Werten von 1998 respektive 1999 liegt. Auch das erste Halbjahr 2003 zeigt diese ansteigende Tendenz. Die ausführliche Jahresstatistik 2002 zeigt, dass der Anstieg in erster Linie auf die Straftatenarten Computerdelikte, sonstiger Diebstahl, sonstige Delikte gegen das Vermögen zurückzuführen ist.

Konstant ist im Kanton Zürich die Zahl der in der Stadt Zürich begangenen Delikte im Verhältnis zum übrigen Kantonsgebiet: Rund 55 Prozent aller im Kanton Zürich begangenen Delikte finden gemäss der Kriminalstatistik auf dem Gebiet der Stadt Zürich (1999: 55,9 Prozent; 2002: 55,2 Prozent) statt, 9 Prozent im Bezirk Bülach (Flughafen), 6 Prozent im Bezirk Winterthur und lediglich 30 Prozent im übrigen Kantonsgebiet. Gemäss den Kriminalwissenschaften ist denn auch der entscheidende Faktor für die Kriminalitätsrate einer Stadt wie Zürich ihre Zentrumsfunktion (vgl. dazu auch D. Archner & R. Gartner, *Violence and Crime in Cross-National Perspective*, 1984). Urbane Kriminalität in der Stadt Zürich ist aber nicht nur durch die eigene Zentrumsfunktion als Schweizer Grossstadt bedingt, sondern auch durch die real anwesende Anzahl von Personen, die sich im städtischen Raum täglich ergänzend zu den Einwohnerinnen und Einwohnern aufhalten (z. B. Berufstätige und auswärtige BesucherInnen). Alle diese Faktoren führen dazu, dass das Gefälle zwischen den Zentrumsstädten und den Landgemeinden zu einem generell nachteiligen Verhältnis der Stadt bei der Kriminalitätsrate führt. Allein der hohen Polizeidichte in den Städten ist es zuzuschreiben, dass die Kriminalitätsrate hier nicht weiter eskaliert. Stabil ist in der Stadt Zürich die Zahl der Raubdelikte (rund 600 seit dem Jahr 2000), dagegen ist die Zahl der Sexualdelikte von 831 (Jahr 2001) auf 1332 (Jahr 2002) angestiegen, was vor allem auf das konsequente Durchgreifen der Stadtpolizei gegen die illegale Prostitution zurückzuführen ist (Zunahme der Zahl Verzeigungen).

Bezüglich der Entwicklung im Bereich der Betäubungsmittelkriminalität hat der Stadtrat bereits in der Beantwortung zahlreicher parlamentarischer Vorstösse ausführlich Bericht erstattet (vgl. u. a. StRB Nr. 116/2003 zu GR Nrn. 2002/325, 356, 360, 392, 396, 414 und 418). Die statistische Entwicklung im laufenden Jahr ist auch Folge des Strategiewechsels der Stadtpolizei, welche die polizeilichen Aktivitäten verstärkt auf die – zeit- und personalintensive – Bekämpfung der Handelsstrukturen konzentriert, um Schwerpunkte der Betäubungsmittelkriminalität wirksam zu bekämpfen. Für den Stadtrat ist daher nach wie vor eine starke, eigene Polizei - ausgestattet mit den entsprechenden Mitteln und Kompetenzen - notwendig, um flexibel auf die unterschiedlichen Kriminalitätsschwerpunkte (insbesondere auch im Betäubungsmittelbereich) im urbanen Raum reagieren zu können.

Anders als von der SVP-Fraktion in ihrem Vorstoss GR Nr. 2003/308 suggeriert, werden die Kriminalitätszahlen regelmässig veröffentlicht. Zahlen zur Kriminalstatistik des Kantons Zürich einschliesslich Stadt Zürich werden von der Kantonspolizei Zürich seit jeher herausgegeben und können bei dieser auch bestellt werden.

3. Zunahme der polizeilichen Einsätze in der Stadt Zürich

Parallel mit der zunehmenden Kriminalität hat sich auch das polizeiliche Arbeitsvolumen stark erhöht. Während bei der Funk- und Notrufzentrale der Stadtpolizei 1995 noch 78 745 Telefonanrufe eingingen, betrug diese Zahl 2002 148 166, was einem Anstieg von 88 Prozent entspricht. Im ersten Halbjahr 2003 wurden alleine schon 76 757 Anrufe entgegengenommen. Wenn diese Entwicklung bis Ende Jahr anhält, ist ein neuer Rekord zu vermenden. Dementsprechend sieht auch die zahlenmässige Entwicklung der durch die Streifenwagen Limmat 1 bis Limmat 12 ausgeführten Einsätze aus: im Jahr 2002 wurden 44 441 Einsätze ausgeführt, im ersten Halbjahr 2003 bereits 23 257 (im Vergleich zu 20 638 im ersten Halbjahr 2002).

Um kein verfälschtes Bild zu geben, ist es aber notwendig zu beachten, dass neben den Streifenwagen Limmat 1 bis 12, welche direkt von der Funk- und Notrufzentrale an ihre Einsatzorte geleitet werden, noch zahlreiche weitere polizeiliche Elemente in der Stadt Zürich im 24-Stunden-Einsatz sind wie z. B. zivile motorisierte und Fusspatrouillen der Personen- und Betäubungsmittelfahndung, Detektive/Detektivinnen der Fachgruppe Milieu- und Sexualdelikte, Elemente der motorisierten Verkehrspolizei, uniformierte und zivile Kräfte der Brennpunkteinheiten oder der Abteilung Spezial (Überfallelemente). Über deren genaue Zahl wird aber aus polizeitaktischen Gründen keine Auskunft erteilt.

3.1 Ungenaueres Lagebild durch die Gemeinderätinnen Fiala und Luchsinger

Anders als daher von den Interpellantinnen Fiala und Luchsinger (GR Nr. 2003/307) angenommen, muss der Stadtrat mit Nachdruck festhalten, dass jeweils mehr als zwei Streifenwagen in der Stadt Zürich zur Verfügung stehen. Im fraglichen Zeitraum von 24.00 bis 06.00 Uhr (29. Mai 2003) hatte die Stadtpolizei 47 Einsätze zu bewältigen, in der Zeit von 04.00 bis 05.00 Uhr, in dem sich der von den Interpellantinnen vorgebrachte Vorfall ereignete, noch deren fünf Einsätze. Die Meldung betreffend Körperverletzung erfolgte um 04.43 Uhr via Sanität, um 04.44 Uhr bekam der Streifenwagen Limmat 9 den Auftrag von der FNZ. Der Stadtrat bedauert es deshalb auch sehr, dass die Interpellantinnen den Eindruck von „rechtsfreien Räumen“ zu erwecken suchen, weil die Polizei den Täter, der sich gemäss den Angaben der Interpellantinnen noch in unmittelbarer Nähe aufgehalten haben soll, aufgrund der ungenügenden Zahl der im Einsatz stehenden Kräfte nicht habe verfolgen

können. Der Stadtrat duldet keine "rechtsfreien Räume" in der Stadt Zürich und ist bestrebt, die Polizeiresourcen derart einzusetzen, dass ein möglichst grosser Sicherheitsstandard erreicht werden kann.

Zum korrekten Sachverhalt: Als Limmat 9 an der Örtlichkeit eintraf, lag auf dem Trottoir der von einer Frau betreute Verletzte und zusätzlich mehrere aufgeregte, im ersten Eindruck stark angetrunkene Personen, die laut umherschrien, so dass nicht sofort feststand, was sich genau zugetragen hat. Die erste Sofortmassnahme der Besatzung von Limmat 9 bestand denn auch darin, dass sie sich um den Verletzten kümmerte. Festzuhalten ist, dass im Zuge der eingeleiteten Ermittlungen die Geschädigten (u. a. Fotokonfrontationen) den Täter gar nicht oder nicht eindeutig identifizieren konnten.

Die polizeilichen Einsätze in der Nacht des 29. Mai 2003 haben denn auch keinen direkten oder indirekten Zusammenhang mit dem G8-Einsatz des Detachements der Stadtpolizei Zürich, zu dem 76 Stadtpolizeiangehörige gemäss der IKAPOL-Vereinbarung abkommandiert wurden. Die IKAPOL-Vereinbarung regelt die gegenseitige polizeiliche Unterstützung zwischen den Kantonen und die finanzielle Abgeltung durch den Auftraggeber. Der Bund hatte um eine stärkere personelle Unterstützung der Stadt Zürich ersucht, doch die Vorsteherin des Polizeidepartements hatte dieses Begehren aufgrund der Sicherheitslage in der Stadt Zürich abgelehnt.

4. Notwendigkeit der Polizeireform angesichts Umweltentwicklung

4.1 Grundkonzept Polizeireform Stapo 200X

Die vorgängig geschilderte Entwicklung des städtischen Sicherheitsumfelds führt dazu, dass mit der ursprünglichen Polizeiorganisation und den herkömmlichen polizeilichen Abteilungsstrukturen wie Sicherheitspolizei (Uniformierte Polizei), Kriminalpolizei oder Verwaltungspolizei sich die Polizeiarbeit heute nicht mehr zeitgerecht bewältigen lässt. Die reine Aufbauorganisation, nach Kompetenzen in den Abteilungen geordnet, machte in der Stadtpolizei Zürich in der Vergangenheit beinahe tägliche, zeitintensive abteilungsübergreifende Koordinationen notwendig. Die bisherigen polizeilichen Tätigkeiten wurden deshalb bezüglich der Arbeitsabläufe überprüft und werden im Rahmen der umfassenden Modernisierung neu geordnet. Durch die Delegation von Verantwortung (Personal, Finanz- und Sachmittel) an frontnahe polizeiliche Einheiten unter dem Stichwort "1 Raum - 1 Chef" kann rascher als bisher reagiert werden (z. B. durch unmittelbare Bildung von Schwerpunkteinheiten an sicherheitssensitiven Örtlichkeiten oder der Bündelung von Ressourcen in einer Hand zur Reduktion der Vorbereitungszeit für Razzien).

Besonders wirksam ist diese Modernisierung bei der "Grundversorgung", welche - aufgeteilt auf zwei Polizeiregionen - die flächendeckende umfassende polizeiliche Leistungserbringung betrifft, die von uniformierten und zivilen Mitteln (bisherige Sicherheits- und Kriminalpolizeieinheiten) ausgeführt wird. Seitens des Kommandos werden die Mittel in dem Masse nach vorne, d. h. an die „Front“ delegiert, so dass unter der Leitung der beiden Regionenchefs abschliessend 80 Prozent aller polizeilichen Vorfälle erledigt werden können.

Dazu wird die Stabsstelle des Polizeikommandos, wo bisher primär juristisches Fachwissen angesiedelt war, mit betriebswirtschaftlichen und kriminalanalytischen Instrumenten erweitert, um frühzeitig das Entstehen polizeilicher Brennpunkte in eine Massnahmenplanung einfliessen zu lassen. Mit der neuen Analysestelle APE (Analyse, Planung, Einsatzunterstützung) kann die erhöhte Wirksamkeit der polizeilichen Einsätze (sowohl präventive Einsätze wie Interventionen) sichergestellt werden und sensitive Gebiete in der Stadt Zürich können nachhaltig beruhigt werden (z. B. Analyse und Planung der polizeilichen Einsatzmittel und -zeiten zur Reduktion von Dämmerungskriminalität, Festlegung von polizeilichen Brennpunkten wie die Seepromenade zur temporären Unterstützung der Polizeiregionen).

4.2 Umfassende Vorarbeiten vor Umsetzung Stapo 200X- Verständnis für Verunsicherung der Basis

Das Projekt Stapo 200X wurde Ende 2000 gestartet. Am 16. Juni 2002 wurde der Zwischenbericht zur Detailstrategie erstellt. Der Zwischenbericht zur Detailstrategie bestätigte die im Rahmen der Grobkonzeption vorgenommene Neustrukturierung der Stadtpolizei nach Arbeitsabläufen, die für den flexiblen Mitteleinsatz und die wirksame Kriminalitätsbekämpfung notwendig ist. Zu jedem zukünftigen Aufgabenbereich wurden jene Projekte und Spezialthemen festgelegt, die Grundlage für die Erarbeitung der Detailorganisation bildeten. Letztere lag anfangs November 2002 vor. Nach intensiver, rund 15monatiger Projektarbeit in sechs Arbeitsgruppen, in denen zahlreiche Mitarbeitende der Stadtpolizei mitwirkten, wurde am 1. April 2003 die Umsetzung gestartet. Die Stadtpolizeiangehörigen, aber auch die Arbeitnehmervertreter/innen wurden durch die Projektverantwortlichen regelmässig über den Zwischenstand der Arbeiten informiert; zudem fanden regelmässige Informationsveranstaltungen der Vorsteherin des Polizeidepartements und des Kommandanten mit der Basis statt.

Im Zusammenhang mit dieser Polizeireform ist für den Stadtrat verständlich, dass eine derart umfassende Modernisierung teilweise zu Verunsicherung, Ängsten oder auch Widerstand führt. Damit hat der Stadtrat gerechnet, auch aufgrund der Erfahrungen mit ähnlichen Reorganisationsprojekten in der Verwaltung und privatwirtschaftlichen Betrieben. Zu diesem Zweck trifft sich das Kommando seit Beginn der Umsetzung regelmässig alle sechs Wochen mit den Gewerkschaftsvertretern zum Informationsaustausch. Kein Verständnis zeigt der Stadtrat aber gegenüber jenen Kreisen, welche die Modernisierung mit teilweise irreführenden Aussagen - auch unter Versand anonymer Zuschriften an die Öffentlichkeit - nach Kräften zu torpedieren versuchen. Dies unterminiert nicht nur die offene Betriebskultur innerhalb der Stadtpolizei, sondern es schadet letztlich dem Korps und erschwert dadurch die Arbeit der Polizeiangehörigen auf der Strasse.

4.3 Umsetzung der Neuorganisation bis 2006

Mit der seit 1. April 2003 laufenden, sukzessiven Umsetzung von Stapo 200X, welche im Jahr 2006 abgeschlossen werden soll, gliedert sich die Stadtpolizei Zürich neu nach folgenden Bereichen:

Grundversorgung: Dies betrifft - aufgeteilt auf die zwei Polizeiregionen West und Ost in der Stadt Zürich - die flächendeckende umfassende polizeiliche Leistungserbringung, die von uniformierten und zivilen Mitteln (ehemaligen Abteilungen Sicherheits- und Kriminalpolizei) ausgeführt wird. Es ist das Ziel, dass rund 80 Prozent aller polizeilichen Vorfälle durch die Grundversorgung abschliessend erledigt werden können. Gut zwei Drittel der Korpsangehörigen arbeiten in der Grundversorgung. Die Bildung von zwei Regionen auf Stadtgebiet ermöglicht es, den beiden Chefs neben der (territorialen) Verantwortung auch die notwendigen Mittel und Kompetenzen zur Verfügung zu stellen, um ihren Auftrag zu erfüllen. Dabei wird der Grundsatz "ein Raum - ein Chef" durchgesetzt. Im Rahmen der Grundversorgung soll gezielt die urbane Kriminalität bekämpft werden. Dabei werden - wo sinnvoll - vorhandene Ermittlungs- und/oder Fachkompetenzen (z. B. Betäubungsmittel, Sexmilieu, Jugendkriminalität, Kinderschutz, Verkehrspolizei) zusammengefasst.

Brennpunkt: Dieses neue flexible polizeiliche Einsatzelement umfasst die angepasste polizeiliche Versorgung in Quartieren und Gebieten mit besonderer Gefährdung (z. B. Langstrassenquartier/Seepromenade) in enger Verbindung mit der betroffenen Bevölkerung. "Brennpunkt" wirkt als punktuelle Ergänzung der polizeilichen Grundversorgung und enthält neben den uniformierten Kräften auch kriminalpolizeiliche Mittel (vorab zur Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität). Teil der Brennpunkt-Einheiten sind auch die früheren Elemente von Turicum/SMER, deren Aufgabenfeld im Zuge von Stapo 200X erweitert wurde.

Spezial: Die früher auf dem Milizsystem basierende Interventionseinheit wird in eine professionelle Organisation überführt, um den zunehmend anspruchsvolleren Aufträgen im Zusammenhang mit der Schwerstkriminalität rechtzeitig begegnen zu können. Im Rahmen des Sekundärauftrages werden die Angehörigen der Abteilung Spezial in der Grundversorgung eingesetzt.

Prävention: Mit der Bündelung der vielfältigen polizeilichen Präventionsaufgaben (Unfallverhütung, Kriminalprävention usw.) im Bereich Prävention können existierende und neue Präventionselemente unter einer Führung zusammengefasst werden.

Bewilligungen: Mit der Konzentration der polizeilichen Bewilligungen im Bereich des Gewerbes und im Zusammenhang mit der Nutzung des öffentlichen Raumes, welches auch den Aufbau eines Service-Zenters beinhaltet, können vermehrt Synergien erzielt werden und personelle Kapazitäten für polizeiliche Kernaufgaben zurückgewonnen werden.

Sonderleistungen: Dienstleistungen der Stadtpolizei Zürich, welche heute zugunsten bzw. im Auftrag von Bund, Kantonen, Stadtverwaltung oder Privaten erbracht werden

(Parkraumkontrolle, Tauchaufträge usw.) sollen kategorisiert werden, um die Kostenwahrheit herstellen zu können.

Wissenschaft: Die heutigen wissenschaftlichen Leistungen der Stadtpolizei Zürich (erbracht vom Wissenschaftlichen Dienst WD und vom Wissenschaftlichen Forschungsdienst WFD) sollen aus der Kernorganisation der Stadtpolizei ausgegliedert werden. Mittels einer neuen, breiter abgestützten Trägerschaft (z. B. Stiftung oder selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt) sollen zusätzliche Finanzmittel sichergestellt und die Wettbewerbsfähigkeit mittel- und langfristig gesichert werden.

Verkehrsmanagement: Um den nachgewiesenen steigenden Bedarf nach Verkehrsmanagement abzudecken, wurde die neue Dienstabteilung Verkehr gebildet, die ausserhalb der Stadtpolizei, aber innerhalb des Polizeidepartements angesiedelt ist. Steigende Pendlerströme und Individualverkehr sowie neue, vielfältige Mobilitätsformen machen einen integrierten Ansatz des Verkehrsmanagements notwendig. Verkehrsmanagement geht damit über die polizeilichen Kernaufgaben hinaus.

4.4 Stapo 200X: Ausbau der Frontbestände und "Zivilisierung" der Stäbe und der rückwärtigen Dienste; Kostenentwicklung

Ziel von Stapo 200X ist neben der Erneuerung und Flexibilisierung der polizeilichen Strukturen, welche eine wirksamere Kriminalitätsbekämpfung ermöglichen sollen, auch ein mittelfristiger Ausbau des Frontbestandes an Polizeiangehörigen. Nachteilig wirkt sich bei dieser Strategie aus, dass schweizweit ein begrenzter Markt an ausgebildeten Polizistinnen und Polizisten besteht. Durch das Kommando wurden daher folgende Massnahmen angeordnet: Intensivierung der Personalwerbmassnahmen dank der vom Gemeinderat vorgenommenen Erhöhung des Werbebudgets; "Zivilisierung" der Stäbe und der rückwärtigen Dienste, um die "Frontrückkehr" von bislang in diesen Bereichen eingesetzten, ausgebildeten Polizistinnen und Polizisten zu ermöglichen. Anders als von der SVP-Fraktion in ihrer dringlichen Anfrage (GR Nr. 2003/308) angenommen, ist es keinesfalls zu einem massiven Ausbau an Offiziersstellen und einem Abbau an Frontpolizeiangehörigen gekommen. Zudem gilt es festzuhalten, dass die von der SVP-Fraktion als solches vorgenommene Differenzierung zwischen "Front" und Offizieren nicht stichhaltig ist, weil mehrere Offiziere ebenfalls tagtäglich an der "Front" im Einsatz stehen.

Mit der Einführung von Stapo 200X wurde denn auch das Aufgabenprofil der Offiziere an die Grundsätze der frontbezogenen Polizeiführung angepasst und flachere Hierarchien eingeführt. Drei Staboffiziersstellen wurden abgeschafft bzw. zivilisiert (Chef Technische Dienste, Chef Personaldienst, Chef Informatikdienst), die Offiziersstellen der alten Abteilung für Verkehr infolge der Auslagerung in die neue Dienstabteilung Verkehr zivilisiert. Dafür wurden vermehrt Frontoffiziersstellen geschaffen (z. B. Chef Sonderkommissariat 1, Chef Sonderkommissariat 2 (Abteilung Brennpunkt), Chef Intervention (Abteilung Spezial), Chef Mobil (Abteilung Region Ost).

Offizierstellen Stapo alt

Kommandant
Zugeteilter Offizier
(vakant in alter Organisation)
Stabschef (1. Kdt-Stellvertreter)
Chef Rechtsdienst
Chef WD/WTD/L&I
Chef Presse und Information
Chef Technische Dienste
Chef Personaldienst
Chef Informatikdienst
Chef Einsatz und Planung
Einsatzunterstützung

Offizierstellen Stapo neu

Kommandant
Zugeteilter Offizier
Stabschef (1. Kdt-Stellvertreter)
Chef Rechtsdienst
Chef Logistik & Informatik
Chef Presse und Information
Zivilstelle
Zivilstelle
Zivilstelle
Chef Analyse, Planung und

Chef Sicherheitspolizei (2.Kdt-Stv.)	Chef Region Ost (2. Kdt-Stellvertreter)
Motorisierte Verkehrspolizei	Chef Kommissariat Verkehrspolizei
Chef Sicherheitskommissariat 1	Chef Kommissariat City
Chef Sicherheitskommissariat 2	Chef Kommissariat Wiedikon
Chef Sicherheitskommissariat 3	Chef Kommissariat Oerlikon
	Chef Kommissariat Industrie
Chef Kriminalpolizei	Chef Region West
Chef Kriminalkommissariat 1	Chef Ermittlung
Chef Kriminalkommissariat 2	Chef Fahndung
Chef Kriminalkommissariat 3	Chef Besondere Aufgaben
Projektleiter Stapo 200X	Chef Brennpunkt
Chef Kommissariat Turicum/SMER	Chef Sonderkommissariat 1
	Chef Sonderkommissariat 2
Chef Verkehrsdienst	Chef Kommissariat Mobil West
Chef Seepolizei und Gewässerschutz	Chef Wasserschutz
	Neu: Chef Mobil Ost
	Neu: Chef Stab Regionen West und Ost
	Neu: Chef Spezial
	Neu: Chef Intervention
	Neu: Chef Instruktion
Chef Verwaltungspolizei	Chef Bewilligungen
Chef Gewerbepolizei	Chef Gewerbedelikte
Chef Wirtschaftspolizei	Chef Polizeibewilligungen
	Neu: Chef Prävention
	Neu: Chef Kriminalitätsprävention
Chef Ausbildung	Chef Ausbildung
Chef Psychologischer Dienst	Chef Psychologischer Dienst
Chef Abteilung für Verkehr	Auslagerung in Dienstabteilung Verkehr (Zivilisierung)
Chef Verkehrskommissariat 1	Auslagerung in Dienstabteilung Verkehr (Zivilisierung)
Chef Verkehrskommissariat 2	Auslagerung in Dienstabteilung Verkehr (Zivilisierung)
Chef ZVO	Chef ZVO
Total: 32	Total: 35

Im Mittelwert waren im Jahr 2001 bei der Stadtpolizei 32 Offiziere beschäftigt, 2002 29 Offiziere und im Jahr 2003 31 Offiziere. Im Endausbau von Stapo 200X beträgt der Sollbestand 35 Offiziersstellen. Die entsprechenden Verhältniszahlen von anderen grossen Schweizer Polizeikorps bewegen sich in einer ähnlichen Grössenordnung.

Gegenüber dem Jahr 2002 konnte der Bestand an Polizeiangehörigen "Front" (einschliesslich PAD) von 1325 auf 1345 um 20 Personen erhöht werden. Dazu kommt, dass neun, bisher von Polizeiangehörigen besetzte Korpsstellen in Zivilstellen umgewandelt wurden, wodurch wieder vermehrt Frontpolizeistellen geschaffen werden können. Die Fluktuationsrate der Stadtpolizei hat sich bis zum 31. Juli 2003 im Vergleich zu den Vorjahren massiv reduziert:

Fluktuation bis 31. Juli 2003	2,3%
Fluktuation 2002	6,4%
Fluktuation 2001	7,2%

Die wiederkehrenden Gesamtkosten erhöhen sich mit Umsetzung von Stapo 200X ab 2005 jährlich um rund zwei Mio. Franken. Dieser Mehraufwand ist vor allem bedingt durch den erhöhten Ausbildungsbedarf (z. B. besondere Schulung für Polizeiangehörige in Brennpunkt-

Gebieten), Kosten für zusätzlich optimierte Infrastruktur (Bereitstellen von Räumlichkeiten zur Zusammenführung von kriminalpolizeilichen und sicherheitspolizeilichen Frontelementen), Wirkungsanalysen der Polizeiarbeit. Die Investitionskosten belaufen sich gesamthaft auf 3,45 Mio. Franken, welche vor allem durch den notwendigen Nachholbedarf im Technologiebereich bzw. durch den Technologieschub ausgelöst werden (z. B. Früherkennungssystem). Ein solcher Technologieschub wäre aber auch ohne Stapo 200X notwendig geworden.

Den Kosten von Stapo 200X sind indessen auch die Kosten einer "Nicht-Modernisierung" gegenüberzustellen: Im Falle einer Nicht-Reform wäre in den bisherigen, zum Teil sehr schwerfälligen Strukturen weiterzuarbeiten; auf dringende Sicherheitsbedürfnisse der Bevölkerung könnte weder zeit- noch sachgerecht reagiert werden. Der Verzicht auf Stapo 200X würde nicht bedeuten, dass auf die einzelnen Modernisierungselemente verzichtet werden könnte. Die Erneuerungen würden vielmehr stückweise und verzögert eingeführt, was gegenüber dem heutigen Kenntnisstand wohl zu massiven Mehrkosten führen würde. Andernfalls würden wenig Möglichkeiten bestehen, dem Trend der Verbrechensentwicklung etwas Nachhaltiges entgegenzuhalten.

4.5 Erste Erfolge seit Umsetzung von Stapo 200X

Die ersten Monate seit dem Start der Umsetzung von Stapo 200X sind nach der Meinung des Stadtrates erfolgreich angelaufen, für eine definitive Beurteilung ist der Zeitpunkt der Beurteilung allerdings verfrüht. So konnte mit Unterstützung der Analysestelle APE ein polizeilich abgestuftes, mehrere Phasen umfassendes Vorgehen der Brennpunkt-Einheiten an der Seepromenade gewählt werden, welches zur nachhaltigen Beruhigung der Situation beiträgt. Im Raum Langstrasse gelingt es der Stadtpolizei dank der neuen Einsatzdoktrin und -taktik unter der Führung von Offizieren an der Front vermehrt, Bandenstrukturen im Bereiche der Betäubungsmittelkriminalität zu reduzieren. Dies wurde möglich, weil die Region West gemeinsam mit den Brennpunkt-Einheiten neben den uniformierten zugleich kriminalpolizeiliche Mittel einsetzen können. Zur wirksamen und nachhaltigen Durchsetzung der Gesetze und von Recht und Ordnung im Langstrassenquartier setzt die Polizeiregion West zur Zeit ebenfalls eine neue Taktik (Aktion V.) um, indem uniformierte und kriminalpolizeiliche Angehörige der Stadtpolizei in grosser Zahl im Verbundeinsatz als Patrouille unter Führung eines Offiziers zeitgleich auftreten, und jegliches ungesetzliche Verhalten (Übertretungen, Vergehen oder Verbrechen) ahnden. Dieses Vorgehen ist auch darum angebracht, um der zunehmenden Aggressivität gegen Polizeiangehörige, wie sie bereits letztes Jahr festzustellen war, mit aller Vehemenz und Härte entgegenzutreten. Mit Stapo 200X ist es allerdings nun leichter möglich, derartige Schwerpunktaktionen zu planen und durchzuführen.

Da der Stadtrat die tendenziell zunehmende Aggressivität gegenüber seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nicht länger tolerieren will, hat das Polizeidepartement bereits Ende 2002 eine Untersuchung in Auftrag gegeben, welche detailliert die Ursachen für Gewalt und Drohung gegen Angehörige der Polizei, aber auch gegen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Schutz & Rettung Zürich und des Stadtrichteramtes abklärt. Ein entsprechendes Massnahmenpaket zum besseren Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird zur Zeit erarbeitet und soll noch dieses Jahr verabschiedet werden. Wie aus unterstehenden Tabelle ersichtlich, ist in der Zeitperiode von neun Jahren ein tendenzieller Anstieg festzustellen. Der überproportionale Anstieg im Jahr 2002 ist aufgrund der mit der Bezirksanwaltschaft Zürich abgesprochenen Veränderung der Rapportierungsart gegen in Gewaltszenen verhaftete Personen zurückzuführen. Von diesem Versuchsverfahren wurde aber zwischenzeitlich wieder abgesehen, da vor Gericht kein Erfolg beschieden war. Mit der Umsetzung von Stapo 200X seit dem 1. April 2003 lässt sich statistisch kein signifikanter Anstieg bei der Gewalt und Drohung gegen Stadtpolizeiangehörige feststellen. Hochgerechnet muss im laufenden Jahr mit einem etwa gleichen Ergebnis wie 2001 gerechnet werden.

Gewalt und Drohung gegen Polizeiangehörige

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1.1.-30.6.2003
68	73	81	113	107	83	167	405	82

Stapo 200X bedeutet nicht, dass bereits nach wenigen Monaten der Umsetzung eine sofortiger Rückgang der Kriminalitätsentwicklung zu erwarten ist. Diese kann nicht alleine durch die Polizei beeinflusst werden, spielen doch zahlreiche weitere Faktoren eine Rolle, u. a. die Sozialstruktur der Quartiere, die wirtschaftliche Situation - das Langstrassenquartier hat beispielsweise die höchste Sozialhilfequote der Stadt -, oder die Alters- und Berufsstruktur der Quartierbevölkerung. Daher bedarf es weiterhin eines sorgfältigen polizeilichen Vorgehens, welches mit den weiteren städtischen Amtsstellen abzustimmen ist (insbesondere SIP, Soziale Dienste und Schulbehörden).

5. Schlussfolgerungen und Ausblick

Die erneut ansteigende Kriminalität, insbesondere die tendenzielle Zunahme an Aggression und Gewalt gegenüber den städtischen Angestellten ist eine gesellschaftspolitische Entwicklung, welcher der Stadtrat entschieden entgegentreten will. Diese Entwicklung kann aber nicht alleine durch die Stadtpolizei gelöst werden. Dazu bedarf es einer engen Zusammenarbeit mit dem Sozial- und Bildungswesen. Angesichts der geschilderten Umfeldentwicklung hält der Stadtrat eine Abkehr von der traditionellen Polizeiorganisation für notwendig und beurteilt die Konzeption von Stapo 200X als jene zukunftsgerichtete Lösung, mit der polizeilicherseits auf die gegenwärtigen und zukünftigen sicherheitspolitischen Herausforderungen im urbanen Raum adäquat reagiert werden kann.

Für den Stadtrat ist absehbar, dass angesichts der zunehmenden Zahl an Polizeieinsätzen, aber auch aufgrund der Stadtentwicklung - mit neuen "Städten" innerhalb der Stadt Zürich wie Zürich Nord - mittelfristig der Bestand des Korps der Stadtpolizei Zürich zu erhöhen ist. Mit dem heutigen Bestand an Stadtpolizeiangehörigen lassen sich die Sicherheitsbedürfnisse der Bevölkerung im Rahmen der Stadtentwicklung sonst mittelfristig nicht mehr abdecken. Bereits im laufenden Jahr 2003 summiert sich beim Stadtpolizeikorps der Überstundensaldo auf 22 500 Stunden, bedingt primär durch die zahlreichen Sondereinsätze (u. a. Ordnungsdienst-Aufgebote bei Sportveranstaltungen, Grossveranstaltungen wie die Street Parade). Priorität hat für den Stadtrat und das Polizeidepartement daher eine rasche Aufstockung des gegenwärtigen Unterbestandes von rund 60 Polizeiangehörigen.

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

Für getreuen Auszug
der Stadtschreiber