

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom

20.11.02

GR Nr. 2002/242

1695. Interpellation von Robert Schönbächler und Ernst Danner betreffend

"Urban Kapo", kriminalpolizeiliche Grundversorgung. Am 3. Juli 2002 reichten die Gemeinderäte Robert Schönbächler (CVP) und Ernst Danner (EVP) folgende Interpellation GR Nr. 2002/242 ein:

Obwohl jede Umstrukturierung in der Anfangsphase Reibungsprobleme verursacht, hat die Umsetzung des Modells "Urban Kapo" eher nicht dazu beigetragen, in der Stadt Zürich das Vertrauen des Bürgers in seine Polizei zu verbessern und zu stärken. Trotz Ausgliederung eines Teils der Kriminalpolizei und der erschwerten Personalrekrutierung wird aber von der Bevölkerung erwartet, dass eine minimale kriminalpolizeiliche Grundversorgung sichergestellt ist.

Die Interpellanten sind besorgt über diese Entwicklung und bitten daher den Stadtrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

- Wie beurteilt der Stadtrat die polizeiliche Grundversorgung und kann die Sicherheit und der Schutz der Stadtbevölkerung vollumfänglich gewährleistet werden?
- 2 Welche Einschränkungen ergeben sich durch das neue Konzept "Urban Kapo" hinsichtlich der Qualität der polizeilichen Leistungsstandards, der Strassenpräsenz und für einzelne Polizeiaktionen?
 - 3 Kann die Stadtpolizei die ihr übertragene Sicherheitsverantwortung in den Bereichen Betäubungsmitteldelinquenz, Sex- und Prostitutionsmilieu, Kinder- und Jugendschutz mit den vorhandenen personellen Mitteln vollumfänglich wahrnehmen?
 - 4 Wie beurteilt der Stadtrat die Auswirkungen des Konzepts "Urban Kapo" auf die dauernde Leistungsfähigkeit, auf das Wohlbefinden, auf die Gesundheit und auf die Motivation des Personals und was wird diesbezüglich unternommen?
 5. Wie beurteilt der Stadtrat den aktuellen Personalbestand - um eine aktuelle Übersicht der Soll- und Ist-Zahlen per 30. Juni 2002 wird gebeten - bei der Kriminal- und Sicherheitspolizei? Auf wie viele Tage beläuft sich die Überzeit per 30. Juni 2002? Welches sind die Gründe die zu einem allfälligen Personalunterbestand und zu Überzeitleistungen geführt haben und was wird konkret dagegen unternommen?
 - 6 Wie wird die angestrebte, grössere Bürgernähe der Stadtpolizei erreicht und wie beurteilt der Stadtrat zum jetzigen Zeitpunkt die Umsetzung dieses Vorhabens?
 - 7 Wie steht es um die Umsetzung des Postulats (GR Nr. 2002/17; P. Maissen/R. Schönbächler überwiesen am 23. August 2001) mit welchem verlangt wird, den Kanton anzugehen, um die Fusspatrouillen der Stadtpolizei und Fachdienste zu ergänzen? Wie gedenkt der Stadtrat, die anlässlich der Budgetdebatte am 14. Dezember 2001 mit einem Postulat (GR Nr. 2001/611; P. Maissen) geforderte Erhöhung der Polizeipräsenz in den Kreisen 4 und 5 umzusetzen?

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

Zu den Fragen 1 und 2: Das Modell "Urban Kapo" hat an den Aufgaben, Zuständigkeiten und Leistungsstandards der Sicherheitspolizei nichts Grundsätzliches geändert, da gemäss § 74 der Gemeindeordnung die Gemeinden zuständig sind für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung. Die Schnittstellen zur städtischen Kriminalpolizei mussten aber in einzelnen Fällen angepasst werden: Die Anzahl

der zur Kantonspolizei übergetretenen Kripo-Angehörigen war anteilmässig höher als der Umfang jener Aufgaben, die neu im Verantwortungsbereich der kantonalen Kripo liegt. Die städtische Kriminalpolizei konnte deshalb trotz enormem Einsatz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit dem noch zur Verfügung stehenden Personalbestand die verbleibenden Aufgaben nicht mehr umfassend wahrnehmen. So wurden ab Sommer 2001 aus allen Abteilungen, und besonders auch aus der Sicherheitspolizei, Personalverschiebungen zugunsten der Kriminalpolizei vorgenommen (insgesamt 30 Personaleinheiten), die in verschiedenen Bereichen zu personellen Engpässen führten. Solche Engpässe sind aber auch in früheren Jahren immer wieder vorgekommen (offene Drogenszene auf dem Platzspitz, Konsulatsbewachungen usw.) und verpflichten die Führungsverantwortlichen zu einer Konzentration der Kräfte und zur klaren Prioritätensetzung im Polizeidienst. Nur so können spürbare Einschränkungen für die Strassenpräsenz oder für gezielte koordinierte Polizeiaktionen vermieden werden.

Die Umsetzung der neuen kriminalpolizeilichen Arbeitsteilung in der Stadt Zürich nach Massgabe des Modells "Urban Kapo" hat aber unzweifelhaft Auswirkungen auf die Strassenpräsenz der zivilen Polizeikräfte, da viele der zuvor in der Stadt Zürich in der Öffentlichkeit bzw. auf der Strasse im Einsatz gestandenen Polizeiangehörigen, welche zur Kantonspolizei wechselten, heute im ganzen Kantonsgebiet eingesetzt werden. Überdies sieht die Kantonspolizei - im Gegensatz zur Arbeitsweise der städtischen Kripo - ihre Kripoangehörigen der Spezialdienste als Ermittler im rückwärtigen Dienst und nicht auf der Strasse. Dies wirkt sich selbstverständlich auch auf die Anzahl der bei Polizeiaktionen - die anschliessend notwendigen Sachbearbeitungen eingeschlossen - zur Verfügung stehenden zivilen Polizeikräfte aus.

Die verschiedenen Veränderungen der Zuständigkeiten im polizeilichen Arbeitsbereich, sei das nun die neue Aufgabenteilung zwischen Stadt und Kanton Zürich ("Urban Kapo") oder aber zwischen dem Bund und den Kantonen (Aufbau der Bundeskriminalpolizei), aber auch die veränderte Wirtschaftslage haben dazu geführt, dass in den vergangenen Jahren vermehrt Personalfluktuationen vorgekommen sind, die in allen Bereichen zu einer spürbaren Verjüngung vor allem der Frontdienst leistenden Polizeiangehörigen geführt haben. Auch das Konzept "Phoenix Q", das den Angehörigen der Sicherheitspolizei ermöglicht, weiterhin "bei der Uniform" zu bleiben, ohne dass gleichzeitig eine Verpflichtung zum Schichtdienst bestünde (was mit zunehmendem Alter oft eine schwere körperliche Belastung darstellt), hat diese Entwicklung bezüglich Durchschnittsalter der StreifenwagenfahrerInnen mitbeeinflusst. Langjährige Erfahrung im Polizeiberuf ist erwiesenermassen oft ein Qualitätssiegel und erleichtert die Alltagsarbeit auch in schwierigen Situationen. Dass jedoch eine Verjüngung bei der Uniformpolizei gleichgesetzt werden muss mit einer Einschränkung der Qualität der polizeilichen Leistungen, kann daraus nicht automatisch abgeleitet werden. Genaue Aussagen über solche Veränderungen können bisher nicht gemacht werden. Sie sind allenfalls subjektiv spürbar - denn die Anwesenheit eines erfahreneren Streifenwagenpartners oder einer -partnerin gibt den jüngeren Polizeiangehörigen bestimmt eine grössere Sicherheit bei der Arbeit - lassen sich aber kaum objektiv messen.

Die Stadtpolizei Zürich setzt sehr bewusst hohe Leistungsstandards, was sie namentlich mittels der Durchführung einer zweijährigen Polizeiaspirantenausbildung und so genannter Wiederholungs- und Weiterbildungskurse dokumentiert. Sie lässt - unter welchen Vorzeichen auch immer - eine Verminderung der Qualität der polizeilichen Arbeit nicht zu.

Zu Frage 3: Der Regierungsrat sicherte nach der Verabschiedung des Modells "Urban Kapo" zu, dass die "Stadtpolizei Zürich die Mittel behält, die zur Bewältigung stadtspezifischer Sicherheitsprobleme wie Betäubungsmittelszene, Jugendprobleme und Milieuproblematik notwendig sind" (KR Nr. 387/2000). Dass

zu den besagten Mitteln auch die notwendigen Kompetenzen gehören, versteht sich von selbst. Dies entspricht jedoch nicht der von der Direktion für Soziales und Sicherheit sowie der Kantonspolizei seither vertretenen engen Auslegung bezüglich der den stadtpolizeilichen Kräften verbliebenen Kompetenzen. Sollten die verantwortlichen kantonalen Behörden weiterhin auf dieser einseitigen und engen Interpretation beharren, so kann die Stadtpolizei die ihr übertragene Sicherheitsverantwortung in den Bereichen Betäubungsmitteldelinquenz, Sex- und Prostitutionsmilieu, Kinder- und Jugendschutz nicht mehr vollumfänglich wahrnehmen. Die Verhaftszahlen zeigen, dass das Arbeitsvolumen, das von der Stadtpolizei bewältigt wird, durchaus vergleichbar ist mit den Vorjahren, als noch 120 Personaleinheiten mehr zur Verfügung standen. Gleichzeitig kann die Stadtpolizei mit der nun gültigen Regelung und der engen kantonalen Auslegung tatsächlich nicht im Alleingang vermeiden, dass eine Sicherheitslücke entsteht.

In Bezug auf die Betäubungsmittelkriminalität ist darauf hinzuweisen, dass gemäss der Aufgabenteilung "Urban Kapo" zwischen Stadtpolizei und Kantonspolizei Zürich der zivilen Fahndung der Stadtpolizei Zürich als Aufgabe lediglich die Bekämpfung des sichtbaren Strassenhandels verbleibt. Dieser so genannte "Ameisenhandel" stellt die niedrigste Stufe des organisierten BM-Handels dar. Die Behandlung der übergeordneten Ebenen ist neu Sache der kantonalen Kriminalpolizei. Die personellen und technischen Mittel der Observation und Telefonüberwachung zur Reduzierung der organisierten Drogenkriminalität stehen seit 1. Januar 2001 unter kantonalen Leitung. Als Folge muss mit Bezug auf den Fachbereich Betäubungsmittelkriminalität leider bereits heute festgestellt werden, dass die bisherige kriminalpolizeiliche Aufgabenteilung im Bereich der Bekämpfung der Drogendelinquenz in der Stadt Zürich zu einem polizeilichen Defizit führte, dessen negative Auswirkungen auf die Bevölkerung vorab im Langstrassenquartier mittlerweile sichtbar wurden (vgl. Beantwortung der Interpellation von G. Schmid und W. Furter vom 28. August 2002, GR Nr. 2002/298, sowie Faktenblatt 1) und nur durch grösste gemeinsame Anstrengungen von Stadt- und Kantonspolizei wieder eingedämmt werden konnten. Allerdings zeigt sich nun auch, dass der damit verbundene Absprache- und Koordinationsaufwand beachtlich und nicht zu vergleichen ist mit der früheren Situation, als korpsintern entsprechende Schwerpunktsaktionen bestimmt werden konnten und dadurch sehr viel schneller reagiert werden konnte.

Der Stadtrat hält an seiner Absprache mit dem Regierungsrat fest und erachtet das Modell "Urban Kapo" weiterhin als Basis für die gemeinsame Verantwortung für die Sicherheit in der Stadt Zürich. Er ist der Meinung, dass das Modell zwar zum Funktionieren gebracht werden konnte, dass dessen Wirkung aber noch keinesfalls erwiesen ist. Er befürchtet aufgrund der vorliegenden Zahlen, dass die beabsichtigte Steigerung der Sicherheit noch nicht erreicht werden konnte und glaubt, dass es noch Anpassungen braucht bezüglich der Schnittstellen zwischen der kantonalen und der städtischen Zuständigkeit. Der Stadtrat zeigt sich alarmiert über die Entwicklung im Bereich der Verfolgung der Drogenkriminalität: Die Stadtpolizei Zürich hat mit der Umsetzung des Modells "Urban Kapo" zwar rund die Hälfte des mit der Bekämpfung des Betäubungsmittelhandels befassten Personals, und auch - wie oben bereits ausgeführt - die Kompetenz zur Bearbeitung von "komplexen" Fällen an die Kantonspolizei abgegeben, sie setzt aber alles daran, die Betäubungsmittelkriminalität energisch zu bekämpfen. So nahmen trotz halbiertem Personalbestand gegenüber dem Jahr 2000 im Jahr 2001 die Anzeigen durch die Stadtpolizei mit Bezug auf alle Betäubungsmitteldelikte nur um 6,3 Prozent ab und es konnte sogar im Bereich des einfachen Betäubungsmittelhandels (Art. 19 Ziff. 1 BetmG) eine Steigerung der Anzeigen um 3,8 Prozent erzielt werden. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass in der genannten Zeitspanne im Bereich des schweren bzw. organisierten Betäubungsmittelhandels die Anzeigen insgesamt (Kantons- und Stadtpolizei) um 11,3 Prozent abnahmen und sich die von beiden Polizeikörpern sichergestellte

Heroinmenge von 229 Kilogramm im Jahr 2000 auf 116 Kilogramm im Jahr 2001 praktisch halbierte (vgl. KRISTA 2001, Betäubungsmittelmengenstatistik der Kantonspolizei und Faktenblatt 1). Der Stadtrat ist der Meinung, dass diese Zahlen genauer zu untersuchen sind und dass geprüft werden muss, ob diese Entwicklung der Schnittstellenproblematik der neuen Aufgabenteilung zugeschrieben werden muss.

Zu Frage 4: Die Umsetzung des Modells "Urban Kapo" hat sich auf die Motivation des Personals und damit verbunden auf die dauernde Arbeitsbefriedigung und das Wohlbefinden des Personals (die Auswirkungen auf die Gesundheit lassen sich ohne entsprechende wissenschaftliche Untersuchungen nicht beurteilen) in den Jahren 2000 und 2001 recht negativ ausgewirkt. Dieser Befund kann übrigens auch aus dem zusammenfassenden Bericht zur Evaluation der Umsetzung der neuen kriminalpolizeilichen Arbeitsteilung vom 7. Mai 2002, S. 5, entnommen werden, welcher von Dr. Aldo C. Schellenberg im Auftrag der Direktion für Soziales und Sicherheit verfasst wurde. Dass das Personal dennoch eine so grosse Leistung im Bereich der Verbrechensbekämpfung erbracht hat, verdient in diesem Zusammenhang besondere Beachtung.

Ein wesentlicher Problemkreis öffnet sich allerdings auch im Zusammenhang mit mangelndem Respekt gegenüber den Polizeiangehörigen: Die statistischen Entwicklungen in Bezug auf die Bekämpfung des Betäubungsmittelhandels widerspiegeln im Übrigen auch die aktuellen Erfahrungen der Stadtpolizei bei der Arbeit auf der Strasse: Den in der Stadt Zürich tätigen Drogenhändlern ist offensichtlich immer mehr bewusst, dass die Stadtpolizei zwar konsequent auf der Gasse gegen Drogenkonsumentinnen/-konsumenten und AmeisenhändlerInnen vorgeht, ihr aber die Hände gebunden sind, wenn es darum geht, an die Hintermänner bzw. die organisierten Strukturen der vor Ort bandenmässig agierenden Händler heranzukommen. Dies ist wahrscheinlich mit ein Grund für den überproportional starken Anstieg von Gewalt und Drohungen gegen Angehörige der Stadtpolizei und damit für die zunehmende Belastung im beruflichen Alltag (vgl. Faktenblatt 1).

Die Stadtpolizei ist im Rahmen des Projektes "Stapo 200X" daran, neue Strukturen zu entwickeln, mit welchen den heutigen Kriminalitätsphänomenen noch wirksamer begegnet werden kann. Der Stadtrat ist überzeugt, dass sich effizientere Strukturen und die Ausschöpfung der Kompetenzen positiv auf die Motivation und die Leistung der MitarbeiterInnen der Stadtpolizei auswirken werden und dass diese Neuausrichtung der Stadtpolizei den Stellenwert des Polizeikorps, der Schaden gelitten hat durch die neue Aufgabenteilung, wieder anheben wird auf das national und international anerkannte Niveau.

Zu Frage 5: Bei der Sicherheitspolizei waren per 1. Juli 2002 von insgesamt 905 Stellen deren 864 besetzt. 111 Personen davon befinden sich in der Ausbildung. Bei den nicht besetzten 41 Stellen handelt es sich um nicht besetzte (und gemäss Praxis der Stadtverwaltung nicht budgetierte) Stellen, die für die gesamte Stadtpolizei verwendet werden können. Bei der Kriminalpolizei waren sämtliche 239,5 Stellen besetzt. Ein allfälliger Mehrbedarf wird aus den 41 nicht besetzten Stellen der Sicherheitspolizei genommen.

Der Überzeitsaldo des ganzen Personals belief sich per 1. Juli 2002 auf insgesamt 3820 Tage (32 088 Stunden), wobei diese Mehrarbeit vor allem von der Sicherheitspolizei geleistet wurde. Von den vorgenannten Zahlen nicht erfasst ist die Detektivmannschaft, deren Überzeitleistungen pauschal durch zusätzliche Freitage in einem Umfang von etwa 3000 Tagen abgegolten werden.

Die Gründe, die zu einem allfälligen Personalunterbestand und zu Überzeitleistungen führen, liegen in nicht oder nur bedingt planbaren Polizeieinsätzen, die parallel zur Aufrechterhaltung des ordentlichen Dienstes erledigt werden müssen. Es sind dies z. B. die Präsenz bei Grossanlässen, Demonstrationen

nen, Fussball-/Eishockeyspielen, anderen Sportveranstaltungen. Auch die hohe Personalkapazität zur Durchführung des 24-Stunden-Schichtdienstes wie die Kompensation von speziellen Freizeitguthaben im Zusammenhang mit Schichtdienstleistungen (Nachtdienstzeitkompensation, reservierte Ruhetage für Feiertageinsätze usw.) sind direkte Auswirkungen.

Zu Frage 6: Die grössere Bürgernähe der Polizei wird mit dem Projekt Stapo 200X und insbesondere mit dem vom Stadtrat im Dezember 1999 bewilligten Projekt "Phönix Q", welches auch in die Stapo 200X eingeflossen ist, erreicht. Bis heute konnten mit Ausnahme der Regionalwache Wiedikon die geplanten Anpassungen am Wachennetz der Stadtpolizei umgesetzt oder in Angriff genommen werden.

Zu Frage 7: Der Stadtrat beabsichtigt, den Personalbestand der Stadtpolizei sukzessive zu erhöhen, damit dem Wunsch der Bevölkerung nach erhöhter sichtbarer Polizeipräsenz Rechnung getragen werden kann. Da ausgebildete Polizeiangehörige auf dem Stellenmarkt nur beschränkt verfügbar sind, müssen die künftigen zusätzlichen Polizeiangehörigen durch die Stadtpolizei selbst ausgebildet werden. Nur schon die Ausbildung dauert jedoch zwei Jahre und die Kapazität der Polizeischule ist begrenzt; die beabsichtigte Aufstockung kann deshalb erst nach und nach durch intensive Werbekampagnen und eine Erhöhung der Klassenbestände erfolgen. Allerdings entspricht es einem Grundsatz der politischen und polizeilichen Führung, dass der Personalmangel nicht dazu führen darf, dass die Anforderungen bei der Rekrutierung gesenkt werden.

Im Zusammenhang mit dem Projekt "Langstrasse PLUS" werden bereits heute vermehrt uniformierte Patrouillen (inkl. Fusspatrouillen) in den Stadtkreisen 4 und 5 eingesetzt. So ist die Langstrasse klar jener Schwerpunkt in der Stadt Zürich, der am intensivsten polizeilich bewirtschaftet wird. Eine grössere Steigerung ist zur Zeit nicht möglich, ohne die Sicherheit in anderen Stadtkreisen zu vernachlässigen.

Entsprechend der Aufgabenteilung von "Urban Kapo" ist kein Einsatz von kantonalen Fusspatrouillen vorgesehen. Die Stadtpolizei und die Kantonspolizei haben sich hingegen darauf geeinigt, dass in den Stadtkreisen 4 und 5 vermehrt koordinierte Aktionen mit Kriminalpolizeikräften der Kantonspolizei durchgeführt werden. Diese Aktionen waren bisher äusserst erfolgreich und bestätigen, dass der Stadtrat im Zusammenhang mit einer Bereinigung der Schnittstellen durchaus berechnete Forderungen an die Zusammenarbeit zwischen Stadt- und Kantonspolizei erhebt.

Mit dem Projekt "Stapo 200X" ist auch geplant, die Stadtkreise 4 und 5, welche heute aus historischen Gründen verschiedenen Kommissariaten zugewiesen sind, neu der gleichen Polizeiregion zuzuteilen, damit ein noch effizienterer Einsatz der Polizeikräfte erfolgen kann.

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