

Gemeindepolizei für die Stadt Zug (Polizei Zug Stadt) Motion Kündig/Uttinger vom 23. April 2001

Bericht und Antrag des Stadtrates vom 12. November 2001

Das Wichtigste im Überblick

Im Kanton Zug werden auf den 1. Januar 2002 die Stadtpolizei Zug und die Kantonspolizei zusammengeführt. Die neue Polizeiorganisation wird unter dem Namen „Zuger Polizei“ auftreten. Der Regierungsrat will seinen Beschluss vom 4. September 1990 betreffend Kompetenzausscheidung zwischen Kantons- und Stadtpolizei aufheben und damit die rechtliche Basis für die „Zuger Polizei“ schaffen. Ein Rechtsgutachten kommt zum Schluss, dass mit der Aufhebung dieses Beschlusses die polizeilichen Kompetenzen nicht mehr zugeordnet sind. Die Stadt Zug könnte danach in Erledigung des ihr in § 59 des Gemeindegesetzes vom 4. September 1980 übertragenen Auftrags, eine Gemeindepolizei führen und ihr diejenigen Aufgaben übertragen, die für die Erfüllung des gesetzgeberischen Auftrags zweckmässig sind.

Eine betriebswirtschaftliche und fachliche Expertise bestätigt die konzeptionelle Richtigkeit des Projektes „Zuger Polizei“ im strategischen und operativen Bereich und stellt fest, dass diese die von der Stadt Zug gestellten Anforderungen im Bereich der Sicherheit mit aller Wahrscheinlichkeit zu erfüllen vermag. Entscheidend wird sein, wie das Modell „Zuger Polizei“ von der Theorie in die Praxis umgesetzt wird; erst wenn dieser Schritt im Massstab 1:1 gelingt, wird sich die Tauglichkeit des Modells als Ganzes erweisen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang ein Controlling seitens der Stadt sowie sauber geregelte Schnittstellen zwischen „Zuger Polizei“ und Stadtverwaltung. Von besonderer Bedeutung für die Stadt ist ein kompetentes Mobilitätsmanagement.

Obwohl die Rechtslage noch präzisiert werden muss, kommt der Stadtrat zum Schluss, dass auf eine eigene Gemeindepolizei verzichtet werden soll: den Angehörigen der Stadtpolizei sollen keine weiteren beruflichen Ungewissheiten mehr zuge-
mutet werden; die Sicherheit in der Stadt Zug kann gewährleistet werden; der Aufgabenbereich für eine Gemeindepolizei ist zu wenig attraktiv; die Nettoeinsparungen für die Stadt Zug betragen ca. Fr. 4,3 Mio.

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Vorlage zur Motion der Gemeinderäte Uttinger und Kündig vom 23. April 2001 betreffend „Gemeindepolizei für die Stadt Zug (Polizei Zug Stadt)“. Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

I. Ausgangslage

II. Chancen und Nutzen einer Gemeindepolizei

1. Die Rechtslage
2. Betriebswirtschaftliche und fachliche Betrachtung
3. Schlussfolgerungen

III. Antrag

I. Ausgangslage

Im Kanton Zug werden auf den 1. Januar 2002 die Stadtpolizei und die Kantonspolizei zusammengeführt. Die neu konzipierte Polizei wird unter dem Namen „Zuger Polizei“ auftreten. Der Kantonsrat hat die notwendigen finanziellen Mittel bereit gestellt; soweit die Stadt Zug nicht Aufgaben der bisherigen Stadtpolizei weiter führt, wird sie von den Kosten für ein eigenes Polizeiwesen erheblich entlastet. Die Nettoeinsparungen betragen ca. Fr. 4,3 Mio. Die gesetzlichen Grundlagen im Polizeiwesen sind vom Kanton noch anzupassen.

An seiner Sitzung vom 5. Juni 2001 hat der Grosse Gemeinderat (GGR) zwei Motionen der Gemeinderäte Uttinger und Kündig vom 23. April 2001 erheblich erklärt, nämlich die Motion betreffend „Unterstützung des Stadtrates bei den Fusionsgesprächen Stadtpolizei/Kantonspolizei“ und die Motion betreffend „Gemeindepolizei für die Stadt Zug (Polizei Zug Stadt)“.

Mit der Motion „Unterstützung des Stadtrates bei den Fusionsgesprächen Stadtpolizei/Kantonspolizei“ wurde der Stadtrat beauftragt, dem GGR einen Beschlussesentwurf für einen Nachtragskredit in der Höhe von Fr. 200'000.-- zu unterbreiten. Diesen Nachtragskredit bewilligte der GGR an seiner Sitzung vom 26. Juni 2001; der Kredit ist bestimmt zum Beizug von externem rechtlichem und betriebswirtschaftlichem Support bei den Verhandlungen zur Fusion der Stadtpolizei und Kantonspolizei mit dem Kanton Zug. Die Motion „Gemeindepolizei für die Stadt Zug“ verlangt, dass dem GGR eine Vorlage unterbreitet wird, in der die Chancen und der Nutzen einer Gemeindepolizei mit ungefähr 21 Stellen dargelegt wird.

II. Chancen und Nutzen einer Gemeindepolizei

1. Die Rechtslage

Für den Support des Stadtrates hat das Sicherheitsdepartement ein Rechtsgutachten sowie ein betriebswirtschaftliches Gutachten in Auftrag gegeben. Das Rechtsgutachten „Kompetenzen der Stadt Zug im gemeindepolizeilichen Bereich“ datiert vom 28. September 2001 wurde von Prof. Dr. René Schaffhauser, Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, Universität St. Gallen, verfasst. Es wird die Frage geprüft, welche Kompetenzen die Stadt Zug im gemeindepolizeilichen Bereich hat, um Aufgaben mit einer eigenen Gemeindepolizei wahrnehmen zu können. Dem Gutachten ist zu entnehmen, dass diese Kompetenzen massgeblich beeinflusst werden von § 59 Abs. 1 Ziff. 3 des Gemeindegesetzes vom 4. September 1980, wonach der Einwohnergemeinde im Rahmen der Gesetze insbesondere obliegt: die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung sowie die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit. Detailliert sind die Fragen der Gemeindepolizei im Gesetz über die Kantonspolizei vom 31. Oktober 1966 (Kantonspolizeigesetz) geregelt. U.a. sieht dieses Gesetzes vor, dass dem Regierungsrat die Befugnis zur Kompetenzausscheidung zwischen einer Gemeindepolizei und der Kantonspolizei zusteht (§ 14). Der Regierungsrat hat diese Kompetenzausscheidung zwischen Kantons- und Stadtpolizei mit seinem Beschluss vom 4. September 1990 vorgenommen. Andere Gemeinden im Kanton Zug verfügen über keine eigene Gemeindepolizei. Der Regierungsrat will nun diesen Beschluss auf den 1. Januar 2002 aufheben in der Meinung, dass - wenn die Kompetenzausscheidung nicht geregelt ist - sämtliche polizeilichen Kompetenzen bei der Kantonspolizei bzw. der künftigen „Zuger Polizei“ lägen. Der Regierungsrat hat die Aufhebung dieses Beschlusses an seiner Sitzung vom 11. September 2001 in erster Lesung verabschiedet; die Sicherheitsdirektion hat anschliessend den Stadtrat zur Stellungnahme eingeladen. Der Regierungsrat hatte dieses Vorgehen dem Stadtrat bereits mit Brief vom 6. März 2001 mitgeteilt. Nebst grundsätzlichen Überlegungen zur Gemeindeautonomie nach Gemeindegesetz, befasst sich deshalb das Rechtsgutachten in erster Linie mit der Aufhebung des Regierungsratsbeschlusses vom 4. September 1990 betreffend Kompetenzausscheidung zwischen Kantons- und Stadtpolizei.

Der Gutachter kommt zum eindeutigen Schluss, dass mit der ersatzlosen Aufhebung des RRB vom 4. September 1990 die Kompetenzabgrenzung zwischen Kantonspolizei und Stadtpolizei nicht mehr geregelt ist und die Stadt Zug danach in Erfüllung des ihr in § 59 Abs. 1 Ziff. 3. und 10.* des Gemeindegesetzes vom 4. September 1980 übertragenen Auftrags eine Gemeindepolizei führen und ihr diejenigen Aufgaben übertragen kann, die für die Erfüllung des gesetzgeberischen Auftrags zweckmässig sind. Eine Gemeindepolizei müsste der Kanton nach § 13 des Gesetzes über die Kantonspolizei subventionieren. Der Stadtrat hat in seiner Stellungnahme vom 30. Oktober 2001 der Sicherheitsdirektion des Kantons Zug ein Exemplar des Gutachtens zugestellt.

*Ziff. 10: Der Einwohnergemeinde obliegt im Rahmen der Gesetze insbesondere: die Bau-, Handels- und Gewerbe-, Gesundheits-, Sitten- und Feuerpolizei.

Sollte also der Regierungsrat tatsächlich seinen Beschluss vom 4. September 1990 betreffend die Kompetenzabgrenzung zwischen Kantonspolizei und Stadtpolizei aufheben, dann wäre es der Stadt Zug überlassen, wie sie eine eigene Gemeindepolizei gestalten wollte, um ihren Sicherheitsauftrag als Einwohnergemeinde zu erfüllen. Andererseits steht es der Stadt Zug frei, im Sinne des Kantonspolizeigesetzes auf eine eigene Polizei zu verzichten.

2. Betriebswirtschaftliche und fachliche Betrachtung

Die betriebswirtschaftlichen und fachlichen Aspekte des Projektes „Zuger Polizei“ haben Dr. Fritz Schaeren, Unternehmensberater, Feuerthalen, und lic. iur. Felix Birchler, ehem. Stabschef, Stadtpolizei Zürich, untersucht und im Expertenbericht „Perspektiven Sicherheit Stadt Zug“ vom 6. Oktober 2001 festgehalten. In ihrer Zusammenfassung kommen die Experten zur Erkenntnis, dass das Modell „Zuger Polizei“ die von der Stadt Zug im Bereich Sicherheit gestellten Anforderungen mit aller Wahrscheinlichkeit erfüllt. Sowohl das vorgeschlagene Einsatzkonzept wie Leitungsorganisation bzw. die Organisationsstruktur erscheinen zweckmässig, den Verhältnissen in Kanton und Stadt Zug angemessen und Erfolg versprechend. Die für das Sicherheitsgefühl wichtigen Vorgaben hinsichtlich Interventionszeiten bzw. Dienstleistungsstandard (u.a. Betreuung durch den Posten Kolinplatz) erachten die Experten - wenn erreicht - als ausreichend. Der zentrale, neuralgische Punkt des Projekts sei die Art und Weise wie dieses von der Theorie in die Praxis umgesetzt werde. Erst dann werde sich dessen Tauglichkeit als Ganzes erweisen. Dem Vorgehen der Geschäftsleitung der „Zuger Polizei“ sowie des Steuerungsausschusses, der das Projekt in den Jahren 2002 und 2003 noch begleitet, käme dabei eine entscheidende Bedeutung zu. Insgesamt seien es vor allem die sogenannten „weichen“ Faktoren, die bei der Umsetzung eine entscheidende Rolle spielten. Daraus leiten die Experten Empfehlungen ab:

- Als Wichtigstes: angesichts von dessen (heute noch theoretischer) Tauglichkeit dürfen (und sollten) die heute noch skeptischen Repräsentanten und Repräsentantinnen der Stadt Zug dem Modell „Zuger Polizei“ zustimmen, ja dieses mit Überzeugung unterstützen.
- Im Wissen um die Bedeutung eines aktiven und zukunftsgerichteten Engagements der Stadt Zug in den kommenden Jahren soll diese im Bereich von Sicherheit und Ordnung ein aktives Controlling betreiben.
- Der Projektleitung „Zuger Polizei“ wird empfohlen, bei ihrem Vorhaben während der Umsetzungsphase den kommunikativen und emotionalen Aspekten grosses Augenmerk zu schenken. Vorgeschlagen wird u.a. eine Ombudsstelle.

Das Controlling hat zum Ziel, die Sicherheit und Ordnung in der Stadt Zug zu überprüfen, damit die durch die „Zuger Polizei“ in Aussicht gestellten Dienstleistungen mindes-

tens dem heutigen Standart entsprechen. In der neuen Organisation des Sicherheitsdepartementes ab dem 1. Januar 2002 wird das Controlling dem Polizeiamt zugeordnet. Dieses Amt übernimmt auch die Schnittstellenfunktion Stadtverwaltung/„Zuger Polizei“.

Bei der Stadt Zug verbleiben folgende Aufgaben, die bisher von der Stadtpolizei wahrgenommen worden sind: Parkraumbewirtschaftung (Parkhäuser, Parkplätze, Privatanzeigen, Nachtparkieren, Ausnahmegewilligungen); Strafbefehlswesen; Signalisation der Gemeindestrassen (Planung und Ausführung); Markt- und Gewerbe Polizei; Taxiwesen; Aufsicht Veranstaltungen und Seerettungsdienst. Zusammen mit dem Controlling und der Schnittstellenfunktion werden dafür 8 Stellen benötigt. Diesen Stellenbedarf beurteilen die Experten als realistisch.

Ausserhalb der Bildung der „Zuger Polizei“ sucht eine Arbeitsgruppe mit Vertretern von Kanton und Stadt nach Lösungen für ein Dienstleistungszentrum Mobilitäts- und Verkehrsmanagement. Denkbar ist ein Dienstleistungszentrum, bei dem Kanton und Gemeinden Leistungen einkaufen. Dieses Zentrum könnte bei der Stadt angesiedelt sein, nachdem die Stadt im Bereich Mobilitätsmanagement bereits über ein hohes Mass an Fachkompetenz verfügt. Grundsätzlich komme der Verkehrssicherheit in der Stadt Zug grosse Bedeutung zu, entsprechend wichtig sei, dass diese ihren Einfluss geltend machen könne.

3. Schlussfolgerungen

Das Projekt „Zuger Polizei“ wird unter grossem Zeitdruck bearbeitet und soll ab dem 1. Januar 2002 umgesetzt werden. Die gesetzlichen Grundlagen sind noch anzupassen. Der Stadtrat ist jedoch der Meinung, dass aus folgenden Gründen auf eine eigene Gemeindepolizei im Sinne der Motion verzichtet werden soll:

- Das Modell „Zuger Polizei“ vermag die von der Stadt Zug im Bereich der Sicherheit gestellten Anforderungen mit aller Wahrscheinlichkeit zu erfüllen. Die konzeptionelle Richtigkeit des Projektes im strategischen und operativen Bereich wird von den Experten bestätigt. Seitens der Stadt ist dazu ein Controlling notwendig, und die Schnittstellen müssen sauber geregelt werden.
- Neben den Sicherheitsanforderungen geht es vorallem um die Angehörigen der Stadtpolizei, die sich nach einer langen Phase der Unsicherheit auf die neue Situation eingestellt haben und zur „Zuger Polizei“ wechseln werden. Eine erneute Änderung der beruflichen Zukunft soll ihnen nicht mehr zugemutet werden.
- Wesentliche Teile der Gemeindepolizei sind mit der Übernahme von Aufgaben der Stadtpolizei durch das Sicherheitsdepartement sowie über das Controlling realisiert. Wichtig ist zudem, dass die Stadt im Verkehrsbereich (Signalisation) über Kompetenzen verfügt. Dabei sieht der Stadtrat die Verkehrssicherheit als Bestandteil eines

umfassenden Mobilitätsmanagements, wofür in der Stadt Zug bereits gute Ansätze vorhanden sind.

- Der Stadtrat hat bereits in der Vorlage Nr. 1601 darauf hingewiesen, dass nur eine Polizei sinnvoll ist, die entsprechende Kompetenzen und Aufgaben hat. Die Frage der rechtlichen Kompetenzen ist zur Zeit offen (siehe oben). Ein Aufgabengebiet, das nicht mindestens dem heutigen Umfang der Aufgaben der Stadtpolizei entspräche, wäre nicht attraktiv. Eine sinnvolle Arbeitsauslastung wäre mit einer Polizei, die nur Gemeindeaufgaben wahrnähme, kaum realisierbar. Deshalb sind diese Aufgaben - soweit notwendig - bei der Neuorganisation des Sicherheitsdepartementes dem Polizeiamt und dem Mobilitätsmanagement zugeordnet worden.
- Die Stadt Zug spart mit dem Projekt „Zuger Polizei“ netto ca. Fr. 4,3 Mio.

4. Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen,

- auf die Vorlage einzutreten,
- auf eine eigene Gemeindepolizei im Sinne der Erwägungen zu verzichten,
- die Motion der Gemeinderäte Uttinger und Kündig vom 23. April 2001 betreffend „Gemeindepolizei für die Stadt Zug (Polizei Zug Stadt)“ als erledigt von der Geschäftsliste abzuschreiben.

Zug, 12. November 2001

Christoph Luchsinger, Stadtpräsident

Albert Rüttimann, Stadtschreiber

Beilage: 2 Gutachten (an die Fraktionen/Gruppierung)