



Jan Scheffler*

Einheitspolizei: Wegweisendes Modell oder falscher Reformeifer?

Zur Diskussion um die Zentralisierung polizeilicher Organisationsstrukturen auf kantonaler Ebene

Mehrere Kantone haben in den vergangenen Jahren ihre Polizeiorganisation reformiert und die so genannte Einheitspolizei eingeführt. Andere Kantone hingegen halten bewusst an zweistufigen Modellen mit eigenen Gemeindepolizeien fest oder entscheiden sich für Zwischenlösungen. Der Beitrag beleuchtet die aktuelle Dynamik im Polizeiorganisationsrecht in vergleichender Perspektive und analysiert die unterschiedlichen Modelle vor dem Hintergrund von Gemeindeautonomie und Subsidiaritätsprinzip.

Plusieurs cantons ont réformé au cours des dernières années leur organisation de police et introduit ce faisant la police dite unique. D'autres cantons maintiennent en revanche sciemment des modèles à deux niveaux, avec des polices communales ou optent pour des solutions intermédiaires. L'article met en lumière la dynamique actuelle dans le droit d'organisation de la police dans une perspective comparative et analyse les différents modèles sous l'angle de l'autonomie communale et du principe de subsidiarité.

Inhalt

- I. Polizeiorganisationsrecht in einem dynamischen Kontext
- II. Gemeindeautonomie und Subsidiaritätsprinzip: Schranken der kantonalen Organisationshoheit im Polizeiwesen?
 1. Gemeindeautonomie
 2. Subsidiaritätsprinzip
- III. Polizeiorganisationsrecht in ausgewählten Kantonen
 1. Bern
 2. Luzern
 3. Schaffhausen
 4. St. Gallen
 5. Solothurn
 6. Zürich
 7. Aargau
 8. Thurgau
- IV. Einordnung und Bewertung: ein Plädoyer für funktionale Lösungen
 1. Synergien
 2. Schnittstellen
 3. Bürgernähe
 4. Demokratische Steuerung und Kontrolle
 5. Kosten

6. Gemeinsames Verständnis von Kanton und Gemeinden
7. Demographischer und sozialer Kontext
- V. Schlussbetrachtung

I. Polizeiorganisationsrecht in einem dynamischen Kontext

Welche Strukturen braucht es, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung in unserem Land bestmöglich zu gewährleisten? Diese Frage ist der Ausgangspunkt für den vorliegenden Beitrag, der sich den Entwicklungen im (kantonalen) Polizeiorganisationsrecht widmet. Ein besonderes Augenmerk gilt dem Modell der so genannten Einheitspolizei.

Selbstverständlich ist das Polizeiorganisationsrecht – also die Art und Weise, wie Polizeibehörden und -kräfte organisiert und wie die entsprechenden Zuständigkeiten verteilt sind – nicht der einzige Faktor, der im komplexen Themenfeld der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eine Rolle spielt. Die gegenwärtige Dynamik auf diesem Gebiet deutet aber an, dass es sich bei der Polizeiorganisation um eine wichtige Voraussetzung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung handelt, die eine vertiefte Betrachtung verdient. Umso erstaunlicher ist es, dass das Thema – insbesondere der interkantonale Vergleich – in der Lehre bisher so gut wie keine Beachtung gefunden hat.

Nähert man sich der Materie in einem ersten Schritt mit Hilfe der verfassungsrechtlichen Grundlagen, so ist das zentrale Strukturelement die Polizeihoheit der Kantone. Sie «besteht aus deren Zuständigkeit, Verpflichtung und Verantwortung, im eigenen Territorium für die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentli-

* Dr. Jan Scheffler, M.A. HSG, Leiter Rechtsdienst, Direktionssekretariat Soziales und Sicherheit, Stadt St. Gallen, E-Mail: jan.scheffler@stadt.sg.ch. Der Verfasser dankt seiner Mitarbeiterin, Frau Rechtsanwältin Gerda Göbel-Keller, herzlich für ihre überaus engagierte und kompetente Mitwirkung bei der Erarbeitung dieses Beitrags (Stand Mitte Mai 2012). Sehr gedankt sei auch Herrn lic. iur. et lic. oec. Heinz Indermaur, Direktionssekretär Soziales und Sicherheit der Stadt St. Gallen, und Herrn Stadtrat lic. iur. Nino Cozzio, Direktor Soziales und Sicherheit der Stadt St. Gallen, für ihre vielfältige Unterstützung. Ein ganz besonderer Dank geht an die zahlreichen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner bei Gemeinde-, Stadt-, Regional- und Kantonspolizeien sowie kantonalen und kommunalen Verwaltungen, die den Recherchen zum vorliegenden Aufsatz mit grossem Interesse begegnet sind und wertvolle Informationen geliefert haben. Der Verfasser vertritt hier seine persönliche Meinung und nicht einen offiziellen Standpunkt der Stadt St. Gallen.

chen Sicherheit und der gesetzlich positivierten öffentlichen Ordnung durch die erforderliche Rechtsetzung (...) und durch die dafür nötigen Mittel zu sorgen»¹. Dies umfasst auch die Zuständigkeit für die Polizeiorganisation. Dem Bund stehen gemäss dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung² im Bereich der inneren Sicherheit (Art. 57 Abs. 2 BV³) nur solche Kompetenzen zu, die ihm in der BV ausdrücklich zugewiesen sind.⁴ Für das Polizeiwesen ist das im schweizerischen Bundesstaat traditionell⁵ nicht der Fall.

Die Polizeihöhe der Kantone hat in typisch föderalistischer Art und Weise zu einem wahren Flickenteppich von Formen der Polizeiorganisation geführt. In beinahe jedem Kanton hat sich ein eigenständiges Modell mit speziellen Strukturen herausgebildet. Eine gewisse Gemeinsamkeit kannten viele Kantone lange Zeit mindestens dahingehend, dass diverse polizeiliche Aufgaben (z.B. Sicherheits- und Verkehrspolizei) den Gemeinden zugewiesen wurden⁶ – und damit verbunden auch die Befugnis, neben den kantonalen Polizeikräften eigene Polizeikorps aufzustellen.⁷ Ein solcher Ansatz ist von dem Anspruch geprägt, die polizeilichen Aufgaben möglichst bürgernah zu erfüllen, und steht im Kontext des Subsidiaritätsprinzips und der Gemeindeautonomie.

Mehrere Kantone haben jedoch Reformen in Richtung einer so genannten «Einheitspolizei» durchgeführt oder eingeleitet (Bern, Luzern, Neuenburg, Schaffhausen, Zug). Eine präzise Definition des Begriffes «Einheitspolizei» ist schwierig, weil es keine einheitliche Handhabung gibt und die mit diesem Begriff erfassten Modelle zum Teil erhebliche Unterschiede aufweisen.⁸ Generell beschreiben lassen sich Polizeiorganisationsmodelle im Sinne einer Einheitspolizei als eine überwiegende oder vollständige Zentralisierung von polizeilichen Aufgaben und Organisationsstrukturen auf kantonaler Ebene zulasten entsprechender Strukturen auf kommunaler oder regionaler Ebene. Hauptsächlich Ziele solcher Reformen sind in der Regel eine klarere Kompetenzordnung, die Ausnutzung von Synergiepotenzialen, die Vermeidung von Doppelspurigkeiten sowie eine finanzielle Entlastung.

Der Trend, die Polizeiorganisation durch die Einführung einer Einheitspolizei zu straffen, ist indes nicht flächendeckend zu beobachten. Eine Reihe von Kantonen scheint von den Vorzügen eines solches Modells nicht überzeugt. Bei ihnen ist ein Einheitspolizeimodell zum Teil bereits mehrmals und auf unterschiedlichen Ebenen (Regierung, Parlament, Volk) abgelehnt worden (z.B. Kantone Aargau, Graubünden, Solothurn, St. Gallen, Waadt, Wallis, Zürich), wobei entsprechende Diskussionen häufig wiederkehrend sind und auch aktuell geführt werden.

Die Lage ist also unübersichtlich. Die vorliegende Untersuchung möchte dem entgegenwirken, indem die unterschiedlichen Modelle anhand ausgewählter Beispielfälle vorgestellt und eingeordnet werden. Letztlich geht es um die Frage, ob sich ein den anderen überlegenes Modell der Polizeiorganisation identifizieren lässt, das übergeordneten rechtlichen Vorgaben entspricht und aktuellen Herausforderungen gerecht wird. Dazu wird im nächsten Abschnitt zunächst die Frage aufgeworfen, ob und inwieweit die verfassungsmässigen Grundsätze der Gemeindeautonomie und des Subsidiaritätsprinzips die Zentralisierung von polizeilichen Aufgaben und Strukturen auf kantonaler Ebene beschränken. Im dritten Abschnitt folgt eine Bestandsaufnahme des Polizeiorganisationsrechts in acht ausgewählten Kantonen. Dabei reicht das Spektrum von Einheitspolizeien über relativ autonome Gemeinde- oder Regionalpolizeien bis zu einer «Zwitterlösung». Im vierten Abschnitt werden die Erkenntnisse der vorangehenden Betrachtungen anhand von kritischen Fakto-

¹ MARKUS H.F. MOHLER, Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz, Basel 2012, Rz. 197 m.w.N. Vgl. etwa auch ALEXANDER RUCH, in: Thürer/Aubert/Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, 898; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar zu Art. 57 BV, Rz. 7; ANDREAS LIENHARD/PHILIPP HÄSLER, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Sicherheitsrechts, in: Schweizer (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, SBVR Bd. III/1, Basel 2008, 119; HANS REINHARD, Allgemeines Polizeirecht, Bern 1993, 37 ff.

² Zum Kompetenzsystem vgl. anschaulich etwa ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, Rz. 1049 ff.

³ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), SR 101.

⁴ Z.B. im Bereich des Staatsschutzes, der Armee, der Gewährleistung der Luftraumhoheit und -sicherheit, des Zivilschutzes und des Zollwesens.

⁵ REIO PATRICK MÜLLER, Innere Sicherheit Schweiz, Diss. Basel, Egg b. Einsiedeln 2011, 21 ff., 119 ff. Die kantonale Polizeihöhe gerät jedoch zunehmend unter Druck – u.a. durch die «Hochzonung» diverser sicherheitsrelevanter Aufgabenbereiche auf die Ebene des Bundes sowie die Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben durch Private. Vgl. zu diesen Themenkomplexen etwa BEAT HENSLER, Sicherheitsarchitektur der Schweiz aus Sicht der Polizei, Sicherheit & Recht 2/2011, 75 ff.; WALTER KÄLIN/ANDREAS LIENHARD/JUDITH WYTTENBACH, Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben, Beih. ZSR Nr. 46, Basel 2007; KARIN KELLER-SUTTER, Kooperation statt Zentralismus – ein Plädoyer für den Erhalt und die Erneuerung der kantonalen Polizeihöhe, SZK 2/2004, 30 ff.; DANIEL LANGENEGGER, Polizeiliche Befugnisse der Angehörigen der Armee, der Grenzwachtkorps, der kantonalen Polizeikorps und privater Sicherheitsdienste, Sicherheit & Recht 3/2011, 139 ff.; MOHLER (FN 1), Rz. 207 ff., 1282 ff.; PHILIPP RAUBER, Rechtliche Grundlagen der Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben durch Private, Diss. Basel 2007; Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010, Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen, BBl 2012 4459.

⁶ Vgl. REINHARD (FN 1), 42 f.

⁷ Z.B. Basel-Landschaft, Bern, Graubünden, Luzern, Schaffhausen, Solothurn, St. Gallen, Tessin, Waadt, Wallis, Zürich, Zug.

⁸ Dies lässt sich auch daran erkennen, dass in Kantonen mit Reformvorhaben in Richtung Einheitspolizei häufig ausdrücklich mehrere Varianten einer Zentralisierung zur Debatte stehen bzw. standen. Vgl. z.B. Kanton Luzern, Planungsbericht des Regierungsrates an den Kantonsrat über die Zusammenlegung der Stadtpolizei Luzern mit der Kantonspolizei (B 56), 15. April 2008, 12. Im Kanton Graubünden, in dem gegenwärtig neben der Stadtpolizei Chur neun weitere Gemeindepolizeien bestehen, wird die Regierung dem Parlament im Jahr 2013 eine Botschaft mit drei möglichen Varianten vorlegen: Beibehaltung der bisherigen Struktur, Einheitspolizei im gesamten Kanton, Einheitspolizei mit Ausnahme der Stadt Chur.

ren für die Polizeiorganisation systematisiert und die unterschiedlichen Modelle bewertet.

II. Gemeindeautonomie und Subsidiaritätsprinzip: Schranken der kantonalen Organisationshoheit im Polizeiwesen?

Dass die Polizeihoheit und damit auch die Hoheit über das Polizeiorganisationsrecht grundsätzlich den Kantonen zugeordnet ist, steht wie ausgeführt trotz aller Dynamik ausser Frage. Die Kantone sind also frei, die zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung notwendigen Polizeibehörden sowie die Aufgabenwahrnehmung in diesem Bereich nach ihren Vorstellungen zu organisieren. Auf dieser Grundlage haben sich sehr unterschiedliche Lösungen entwickelt, welche die Polizeilandschaft der Schweiz bis heute prägen.

Gemeinde- bzw. Regionalpolizeien haben in vielen Kantonen Tradition und sind in den kantonalen Polizeigesetzen bzw. Polizeiorganisationsgesetzen rechtlich verankert. Wenn nun ein Kanton eine Zentralisierung im Sinne einer Einheitspolizei anstrebt, dann ist dies rechtlich vorderhand durch die kantonale Polizeiorganisationshoheit abgedeckt. Dennoch stellt sich die Frage, ob der Spielraum der Kantone in dieser Hinsicht nicht durch übergeordnete rechtliche Garantien und Prinzipien wie die Gemeindeautonomie und das Subsidiaritätsprinzip eingeschränkt ist. Beide Rechtsfiguren könnten geeignet sein, die Zentralisierung von Polizeiaufgaben auf kantonaler Ebene zu begrenzen bzw. an gewisse Bedingungen zu knüpfen.⁹

1. Gemeindeautonomie

Die Gemeindeautonomie kann umschrieben werden als «das Recht und die tatsächliche Fähigkeit der Gemeinden, (...) einen wesentlichen Teil der öffentlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu regeln und zu gestalten»¹⁰. Diese Definition ergibt sich in Anlehnung an Art. 3 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. Oktober 1985¹¹, der die Schweiz im Jahr 2005 beigetreten ist.¹²

Auf verfassungsrechtlicher Ebene legt Art. 50 Abs. 1 BV fest, dass die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet ist. Das kommunale

Polizeirecht gilt als typischer Ausdruck der Gemeindeautonomie.¹³ Durch Art. 189 Abs. 1 lit. e BV ist in Bezug auf Verletzungen der Gemeindeautonomie sogar explizit der Rechtsweg zum Bundesgericht eröffnet.¹⁴ Ist es also denkbar, dass ein Kanton durch den Erlass eines Polizeigesetzes, das eine Zentralisierung der Polizeiorganisation vorsieht, gegen Art. 50 Abs. 1 BV verstösst und dieses durch das Bundesgericht allenfalls aufgehoben wird?¹⁵

Eine solche These lässt sich nicht aufrechterhalten. Gründe sind die bundesrechtliche Konzeption der Gemeindeautonomie und auch die Art und Weise des föderalistischen schweizerischen Staatsaufbaus. In Letzterem sind die Gemeinden zwar «eigenständiges Strukturelement»¹⁶, es besteht jedoch keine wirkliche Dreistufigkeit aus Bund, Kantonen und Gemeinden, sondern eher eine «asymmetrische Dreistufigkeit»¹⁷ oder eine «doppelte Zweigliedrigkeit»¹⁸, in welcher die Stellung der Gemeinden durch die Kantone mediatisiert wird.¹⁹ Höchstens lässt sich festhalten, dass die Gemeindeautonomie durch die Regelung in Art. 50 Abs. 1 BV zur Figur des Bundesrechts wird und damit eine Institutsgarantie besteht, die eine Abschaffung der Gemeindeautonomie an sich durch die Kantone ausschliesst.²⁰

Wenn nun die Gemeindeautonomie laut Art. 50 Abs. 1 BV «nach Massgabe des kantonalen Rechts» gewährleistet ist, dann folgt daraus, dass ein materieller Gehalt dieses Prinzips sich bundesverfassungsrechtlich nicht herleiten lässt. Mit anderen Worten: Es obliegt allein den Kantonen zu definieren, wie die Gemeindeautonomie ausgestaltet wird und welche Aufgaben den Ge-

¹³ DENISE BUSER, *Kantonales Staatsrecht*, 2. Aufl, Basel 2011, 600; LIENHARD/HÄSLER (FN 1), 120.

¹⁴ MEYER (FN 10), 200 ff.; REGINA KIENER, Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, in: Tschannen (Hrsg.), *Neue Bundesrechtspflege*, BTJP 2006, Bern 2007, 274; MATTHIAS SUTER, Der neue Rechtsschutz in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vor dem Bundesgericht, Diss. St. Gallen, Bamberg 2007, 256 f.

¹⁵ Grundsätzlich ist eine abstrakte Normenkontrolle gegenüber kantonalen Gesetzen im Rahmen der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 82 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (BGG), SR 173.110, möglich. Vgl. HANSJÖRG SEILER/NICOLAS VON WERDT/ANDREAS GÜNGERICH, *Bundesgerichtsgesetz (BGG)*, Handkommentar, Bern 2007, 303 ff.

¹⁶ DANIEL THÜRER, *Bund und Gemeinden*, Berlin 1986, 194.

¹⁷ MEYER (FN 10), 315.

¹⁸ KÄGI-DIENER, *St. Galler Kommentar zu Art. 50 BV*, Rz. 7.

¹⁹ MEYER (FN 10), 12 m.w.N. Kritisch dazu: NINO COZZIO, Die Bedeutung der Städte für die Entwicklung der Polizeiarbeit in der Schweiz, Referat anlässlich der Generalversammlung der Konferenz der Städtischen Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren (KSPD) am 22. April 2010 (http://kspd.net/cmsfiles/referat_nino_cozzio_gv_kspd_2010_chur.pdf, besucht am 12. Mai 2012), 1 f.

²⁰ Vgl. KÄGI-DIENER (FN 18), Rz. 9; MEYER (FN 10), 278; SCHWEIZER/L. MÜLLER, *St. Galler Kommentar zu Art. 5a BV*, Rz. 11; PIERRE TSCHANEN, *Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 3. Aufl., Bern 2011, § 17 Rz. 4. Auch die Bindung an die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung schliesst eine Abschaffung oder völlige Aushöhlung der Gemeindeautonomie auf kantonaler Ebene wohl aus. Vgl. TOBIAS JAAG, Art. 85, in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach (Hrsg.), *Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung*, Zürich 2007, Rz. 8.

⁹ Die Überlegungen in diesem Abschnitt gehen davon aus, dass der Kanton vormals den Gemeinden überlassene polizeiliche Aufgaben und vor allem die entsprechende polizeiliche Organisation an sich zieht. Sie gelten aber auch für den Fall, dass es nie polizeiliche Strukturen auf Gemeindeebene gab.

¹⁰ KILIAN MEYER, *Gemeindeautonomie im Wandel*, Diss. St. Gallen, Norderstedt 2011, 279.

¹¹ SR 0.102.

¹² Vgl. ausführlich zu den Verpflichtungen der Schweiz unter der Charta MEYER (FN 10), 116 ff.

meinden zugeordnet werden.²¹ Der Umfang der Gemeindeautonomie steht nicht ein für alle Mal fest, sondern ergibt sich aus der übergeordneten Rechtsetzung.²² Auch aus den (expliziten) kantonsverfassungsrechtlichen Garantien der Gemeindeautonomie²³ lässt sich nicht folgern, dass den Gemeinden per se das Recht auf eine eigene Polizeiorganisation zusteht. Ein fixer Katalog, welche Sachzuständigkeiten im Rahmen der Gemeindeautonomie zwingend auf Gemeindeebene anzusiedeln sind, existiert weder auf Bundes- noch auf kantonaler Ebene.

Das Bundesgericht prüft bei Beschwerden hinsichtlich einer Verletzung der Gemeindeautonomie gemäss Art. 189 Abs. 1 lit. e BV, ob von Rechts wegen für die Gemeinde in einem bestimmten Bereich «eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit»²⁴ besteht und ob dagegen z.B. durch einen Entscheid der kantonalen Behörden verstossen wurde.²⁵ Voraussetzung für eine erfolgreiche Autonomiebeschwerde vor Bundesgericht ist also, dass die Autonomie nach kantonalem Recht a priori besteht. Wenn wie bei einer Zentralisierung von Polizeiaufgaben den Gemeinden für diesen Sachbereich durch das Gesetz gar keine Autonomie (mehr) zugestanden wird, dann wird auch die Gemeindeautonomie nicht verletzt.²⁶

Interessant ist auch Art. 50 BV Abs. 3 BV, der u.a. eine besondere Rücksichtnahme auf die Situation der Städte und der Agglomerationen stipuliert.²⁷ Die Bestimmung wurde mit der BV von 1999 erstmals eingeführt und zeigt eine wachsende Sensibilität des Verfassungsgebers für die speziellen Erfordernisse von Städten sowie von über die klassischen räumlich-politischen Strukturen hinauswachsenden Agglomerationen.²⁸ Diesen Bezug darf man durchaus mit den Herausforderungen im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und damit letztlich auch mit dem Polizeiorganisationsrecht in Verbindung bringen.²⁹ Vorderhand eignet sich Art. 50

Abs. 3 BV jedoch nicht, um daraus unmittelbare Konsequenzen für das kantonale Polizeiorganisationsrecht mit Blick auf Städte und Agglomerationen abzuleiten. Erstens ist die Bestimmung als Rücksichtnahmepflicht zu programmatisch und inhaltlich zu vage formuliert, und zweitens wird ausdrücklich nur der Bund – und nicht die Kantone – verpflichtet.³⁰

2. Subsidiaritätsprinzip

Die Subsidiarität als zentrales rechtliches und politisches Ordnungsprinzip³¹ der schweizerischen Rechtsordnung hat in Art. 5a BV ihren Niederschlag gefunden. Danach ist der Grundsatz der Subsidiarität bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben zu beachten. Gemeint ist, dass die jeweils übergeordnete staatliche Ebene Aufgaben nur dann übernehmen soll, wenn sie diese besser erfüllen kann, als es die untergeordneten Gebietskörperschaften für sich alleine oder gemeinsam tun können.³² So soll ein Angebot öffentlicher Leistungen bereitgestellt werden, welches den Bedürfnissen der Bürger am besten entspricht. Die Aufgabenerfüllung hat möglichst kleinräumig und so nah wie möglich an den Bürgern zu erfolgen.³³ Die dem Subsidiaritätsprinzip innewohnende Forderung nach einer dezentralen, autonomieschonenden staatlichen Organisation und Aufgabenteilung wirkt – allgemein gesprochen – als eine institutionelle Bremse gegen den Zentralismus.³⁴ Nach ganz herrschender Meinung richtet sich Art. 5a BV an den Bund *und* die Kantone.³⁵ Es hat also nicht nur der Bund im Verhältnis zu den Kantonen darauf zu achten, dass er Aufgaben lediglich dann übernimmt, wenn diese die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen.³⁶ Auch die Kantone sind im Verhältnis zu den Gemeinden gehalten, das Subsidiaritätsprinzip zu respektieren. Zwar können sie ihm eine gewisse eigene Prägung verleihen,³⁷ an seinen bundesrechtlichen Kerngehalt sind sie jedoch in jedem Fall gebunden. Das bedeutet einen gewissen Eingriff in die kantonale Autonomie.³⁸

²¹ CHRISTA BRAAKER, Die Gemeindeautonomie, in: Fleiner/Forster/Misic/Thalmann (Hrsg.), Die neue schweizerische Bundesverfassung, Basel/Genf/München 2000, 226, 231; BUSER (FN 13), Rz. 582; HÄFELIN/HALLER/KELLER (FN 2), Rz. 97; JAAG (FN 20), Rz. 6; HANSJÖRG SEILER, Gemeinden im schweizerischen Staatsrecht, in: Thürer/Aubert/Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, 502; ULRICH ZIMMERLI, Bund – Kantone – Gemeinden, in: ders. (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung, BTJP 1999, Bern 2000, 60.

²² HANSRUDOLF ARTA, Die Zuständigkeitsordnung nach dem St. gallischen Gemeindegesetz in der politischen Gemeinde mit Bürgerversammlung, Diss. St. Gallen, Wil 1990, 11; ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Band I, 2. Aufl., Bern 2006, Rz. 266.

²³ Ausser im Kanton Zug wird die Gemeindeautonomie in allen Kantonsverfassungen ausdrücklich thematisiert. Vgl. BUSER (FN 13), Rz. 593; BERNHARD EHRENZELLER/ROGER NOBS, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der totalrevidierten Kantonsverfassungen, ZBl 110 (2009), 25.

²⁴ BGE 136 I 265 E. 2.1 (269).

²⁵ Vgl. im Detail etwa TSCHANNEN (FN 20), § 19 Rz. 5 ff.

²⁶ AUER/MALINVERNI/HOTTELIER (FN 22), Rz. 306; MEYER (FN 10), 285.

²⁷ Dazu insgesamt: ALFRED KÖLZ/SUSANNE KUSTER, Der «Städteartikel» der neuen Bundesverfassung, ZSR 121 (2002) I, 137 ff.

²⁸ Zum Begriff: KÄGI-DIENER (FN 18), Rz. 21 ff. m.w.N.

²⁹ Siehe unten Abschn. IV.7.

³⁰ BIAGGINI, BV-Kommentar, Zürich 2007, Art. 50 Rz. 8.

³¹ Vgl. grundlegend etwa PETER BLICKLE/THOMAS O. HÜGLIN/DIETER WYDUCKEL (Hrsg.), Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft, Berlin 2002; ASTRID EPINEY, Subsidiarität als verfassungsrechtlicher Grundsatz, in: Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung (Hrsg.), *Rapports suisses présentés au XIVème Congrès international de droit comparé*, Athènes, 31 juillet au 6 août 1994, Zürich 1994, 9 ff.

³² SCHWEIZER/L. MÜLLER (FN 20), Rz. 9 m.w.N.

³³ RENÉ A. RHINOW/MARKUS SCHEFFER, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Aufl., Basel 2009, Rz. 596.

³⁴ SCHWEIZER/L. MÜLLER (FN 20), Rz. 9 m.w.N.

³⁵ BIAGGINI (FN 30), Art. 5a Rz. 10; RHINOW/SCHEFER (FN 33), Rz. 597; PAUL RICHLI, Zum rechtlichen Gehalt und zur Prozeduralisierung des Subsidiaritätsprinzips, ZSR 126 (2007) I, 58; SCHWEIZER/L. MÜLLER (FN 20), Rz. 10; TSCHANNEN (FN 20), § 19 Rz. 13 ff.

³⁶ So die Konkretisierung im Kapitel der BV über das Verhältnis von Bund und Kantonen, Art. 43a Abs. 1 BV.

³⁷ Vgl. SCHWEIZER/L. MÜLLER (FN 20), Rz. 12 m.w.N.

³⁸ RHINOW/SCHEFER (FN 33), Rz. 597.

Das Subsidiaritätsprinzip dient sowohl als Kompetenzzuweisungsregel wie auch als Kompetenzausübungsregel.³⁹ Die übergeordnete staatliche Ebene hat also auch dort, wo sie zur Aufgabenerfüllung befugt ist, dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung zu tragen («Grundsatz der schonenden Kompetenzausübung»⁴⁰).

Der «Preis» für die herausragende übergreifende Funktion des Subsidiaritätsprinzips ist seine Konkretisierungs- und Auslegungsbedürftigkeit im Einzelfall. Wann eine bestimmte staatliche Ebene eine bestimmte Aufgabe besser erfüllen kann, ist kaum abstrakt festzulegen⁴¹ und muss regelmässig Gegenstand einer politischen und fachlichen Beurteilung sein. In diesem Zusammenhang wird die Justiziabilität des Subsidiaritätsprinzips überwiegend abgelehnt.⁴² Dessen rechtliche und politische Wirkung ist dennoch nicht zu unterschätzen.⁴³ So folgt aus der fehlenden Justiziabilität keineswegs eine fehlende Rechtsverbindlichkeit. Das Subsidiaritätsprinzip ist rechtlich verbindlich und nicht lediglich eine «Schönwetterklausel». Es fungiert als ständige Vorgabe und Aufforderung an die staatlichen Institutionen, Kompetenzzuweisung und -ausübung kritisch zu reflektieren. Die Frage der Zuweisung an eine übergeordnete staatliche Ebene bzw. das Ausmass der Aufgabenwahrnehmung auf dieser Ebene erfordert und erzeugt einen politischen Diskurs.⁴⁴ In dessen Rahmen sind die verantwortlichen Akteure – vor allem die Regierung, aber letztlich auch das Parlament – gezwungen, überzeugende Argumente vorzubringen, um die Erfüllung bestimmter Aufgaben auf einer übergeordneten staatlichen Ebene zu rechtfertigen.⁴⁵ Findet eine solche «Hochzonung» ohne überzeugende Argumente statt, zeitigt dies zwar keine unmittelbaren praktischen Folgen. Sie bleibt indes als Verletzung des Subsidiaritätsprinzips rechtswidrig und untergräbt, mindestens bei wiederholtem Auftreten, einen der tragenden Pfeiler der schweizerischen Rechtsordnung.

Was ergibt sich daraus nun für die Frage der Zentralisierung von Polizeiaufgaben auf kantonaler Ebene? Das Subsidiaritätsprinzip errichtet in diesem Zusammenhang eine Schranke. Ein zentralisiertes System muss die polizeilichen Aufgaben besser erfüllen können als eine andere Organisationsform – ansonsten widerspricht es dem Subsidiaritätsprinzip. So schwierig der Begriff der «besseren Aufgabenerfüllung» zu operationalisieren ist, so sehr lohnt es sich, ihn als Leitmotiv im Hinterkopf zu

behalten, wenn es darum geht, die unterschiedlichen Ansätze in den Kantonen einzuordnen und zu bewerten.

III. Polizeiorganisationsrecht in ausgewählten Kantonen

Im Folgenden werden in Kurzporträts die Polizeiorganisationsmodelle von acht Kantonen vorgestellt. Die Auswahl folgt dem Bestreben, möglichst die ganze Breite des föderalistisch strukturierten schweizerischen Polizeiorganisationsrechts und der unterschiedlichen Reformdiskussionen⁴⁶ sichtbar zu machen.

1. Bern

Seit dem 1. Januar 2008 sind im Kanton Bern mit dem vom Volk angenommenen revidierten Polizeigesetz⁴⁷ die Rechtsgrundlagen für das Einheitspolizeimodell «Police Bern» in Kraft. In der Folge wurden alle noch bestehenden Polizeikorps bernischer Gemeinden sukzessive in die Kantonspolizei integriert – darunter die grossen Stadtpolizeien Bern⁴⁸ und Biel.

Abgesehen von den gerichtspolizeilichen Aufgaben, die grundsätzlich der Kantonspolizei zugeordnet sind,⁴⁹ bleiben die Gemeinden für die Erfüllung der sicherheitspolizeilichen, verkehrspolizeilichen und übrigen gemeindepolizeilichen Aufgaben zuständig (Art. 9 ff. PolG BE).⁵⁰ Soweit dafür polizeiliche Massnahmen erforderlich sind, deren Ausübung eine polizeiliche Ausbildung voraussetzt, liegt der Vollzug indes bei der Kantonspolizei (Art. 11 PolG BE). Mit anderen Worten: Die Gemeinden müssen für die Aufgabenerfüllung auf die Kantonspolizei zurückgreifen, die neu (allein) über das Gewaltmonopol verfügt. Die Grundversorgung und der Einsatz der Kantonspolizei bei ausserordentlichen Ereignissen sind für die Gemeinden unentgeltlich. Darüber hinaus können die Gemeinden punktuelle Leistungseinkaufsverträge oder umfassende Ressourcenverträge mit dem Kanton abschliessen (Art. 12 ff. PolG BE). 80 Prozent der bernischen Gemeinden begnügen sich mit der polizeilichen Grundversorgung im vertragslosen Zustand. 17 Gemeinden verfügen über die

³⁹ RICHLI (FN 35), 59; RHINOW/SCHEFER (FN 33), Rz. 598; ausführlich: SCHWEIZER/L. MÜLLER (FN 20), Rz. 16 ff.

⁴⁰ RHINOW/SCHEFER (FN 33), Rz. 608.

⁴¹ Vgl. RHINOW/SCHEFER (FN 33), Rz. 616.

⁴² BIAGGINI (FN 30), Art. 5a Rz. 14; RHINOW/SCHEFER (FN 33), Rz. 617; SCHWEIZER/L. MÜLLER (FN 20), Rz. 15; vgl. auch Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001, BBl 2002 2458. A.A. RICHLI (FN 35), 80.

⁴³ EPINEY (FN 31), 32 f.

⁴⁴ SCHWEIZER/L. MÜLLER, St. Galler Kommentar zu Art. 43 BV, Rz. 14; ANDREAS MÜLLER, Art. 97, in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Rz. 19.

⁴⁵ RICHLI (FN 35), 81; SCHWEIZER/L. MÜLLER (FN 20), Rz. 20.

⁴⁶ Bewertungen, Einschätzungen und Informationen, die nicht mit einer Quellenangabe gekennzeichnet sind, entstammen schriftlichen und mündlichen Interviews mit Vertretern aus den unterschiedlichen Kantonen. Es erfolgt weder Namensnennung noch Zuordnung zu einer bestimmten Funktion/Behörde, weil im Vordergrund Argumente und nicht Personen stehen sollen.

⁴⁷ Polizeigesetz vom 8. Juni 1997 (PolG BE), BSG 551.1.

⁴⁸ Die ehemalige Stadtpolizei wurde strukturell allerdings weitgehend unverändert als Stadt-Einheit in die Kantonspolizei aufgenommen.

⁴⁹ Gewisse Kompetenzdelegationen an die Gemeinden im Bereich der Überwachung des ruhenden und des rollenden Verkehrs inkl. Bussenerhebung sind möglich (Art. 8 PolG BE).

⁵⁰ Vgl. insgesamt Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern (POM), Handbuch Polizeiaufgaben der Gemeinden, 2. Aufl., Bern 2011.

genannten Ressourcenverträge.⁵¹ Zentrale Herausforderung dieses Systems ist es, die politische Steuerung und die operative Umsetzung zu koordinieren. So definiert die Gemeinde in der Jahresplanung die Zahl der Patrouillestunden und legt in Absprache mit der Kantonspolizei Schwerpunkte fest. Bei sensiblen Einzelereignissen wie Demonstrationen (Art. 12d ff. PolG BE) gibt die Gemeinde die politischen Rahmenbedingungen bekannt. Die Kantonspolizei wählt frei Einsatzmittel und Taktik.

Vier Jahre nach der Einführung wird das neue Polizeimodell im Kanton Bern einer umfassenden Evaluation unterzogen. Mit Ergebnissen ist Ende 2012 zu rechnen. Der Kanton und die Mehrheit der Gemeinden sind sich zwar weitgehend einig, dass die Einheitspolizei Synergien bezüglich Ausbildung, Ausrüstung und Einsatztaktik bewirkt hat. Insbesondere kleinere Gemeinden sind jedoch mit dem Status quo unzufrieden. Kritisiert wird u.a., dass die Kantonspolizei in Spitzenzeiten nicht ausreichend verfügbar sei und daher private Sicherheitsdienste engagiert werden müssten, die nur über begrenzte Kompetenzen verfügen, aber zusätzliche Kosten generieren. Zudem wird eine Rücküberweisung bestimmter Kompetenzen gefordert (z.B. Identitätskontrolle, Radarmessung, Bussenerhebung auf der Stelle), um die Handlungsfähigkeit der Gemeinden zu verbessern. Ob die Bürgernähe der Polizeiarbeit unter der Einführung der Einheitspolizei gelitten hat, ist umstritten.⁵²

2. Luzern

Grundlage der Polizeiorganisation im Kanton Luzern ist das Gesetz über die Luzerner Polizei⁵³. Danach sind die Polizeiaufgaben eine Angelegenheit des Kantons. Die Gemeinden können jedoch mit Genehmigung des Regierungsrates eigene Polizeiorgane schaffen (Art. 22 PolG LU). Über solche verfügte bis 2010 einzig die Stadt Luzern. Auf den 1. Januar 2010 wurde die Stadtpolizei Luzern mit der Kantonspolizei zusammengelegt.

Bei der Zusammenlegung wurde ein Modell bevorzugt, bei dem der Kanton lediglich die von der Stadt Luzern wahrgenommenen polizeilichen Kernaufgaben übernommen hat.⁵⁴ Erfüllt werden diese Aufgaben von der Kantonspolizei, namentlich durch die neue Abteilung Sicherheitspolizei Stadt Luzern, in welcher die ehemalige Stadtpolizei aufgegangen ist. Nicht zum Kanton verschoben wurden diejenigen Stellen der Stadtpolizei, die

mit dem Vollzug kommunaler Aufgaben betraut sind (Gewerbepolizei, Verkehrsanordnungen und Signalisationen, Parkierungsbeschränkungen), sowie der endgültige Entscheid über die Bewilligungserteilung bei Veranstaltungen und politischen Kundgebungen. Ein spezieller Sicherheitsmanager der Stadt vernetzt die städtischen Direktionen, kantonalen Stellen und privaten Partner. Die Tätigkeit der Kantonspolizei wird durch einen paritätischen Sicherheitsausschuss politisch-strategisch begleitet; bei Stellenbesetzungen in den Führungsorganen der Kantonspolizei hat die Stadt Luzern ein Mitspracherecht. In finanzieller Hinsicht wurde gesamthaft mit einer Entlastung gerechnet.⁵⁵ Die Stadt Luzern hat der Fusion zugestimmt⁵⁶ und sich in den Jahren 2010 bis 2012 gestaffelt mit CHF 9 Mio., CHF 6 Mio. und CHF 3 Mio. an der Zusammenlegung beteiligt.

Auch im Kanton Luzern ist auf Ende 2012 mit den Ergebnissen einer Evaluation zu den Erfahrungen mit der Einheitspolizei zu rechnen. Von verschiedener Seite wird die Fusion sehr unterschiedlich beurteilt: So sieht die zuständige Stadträtin der Stadt Luzern eine bessere polizeiliche Versorgung als vor der Fusion und unterstreicht die gleichzeitige Entlastung der Stadtkasse. Allerdings haben sich schwierige Zuständigkeitsfragen ergeben – namentlich beim Vollzug städtischer Reglemente (z.B. Strassenmusik/Taxiwesen).⁵⁷ Skeptische Stimmen sehen dauerhafte Probleme im Bereich der Aufgabentrennung und der Versorgung von Luzern als grösserer Stadt mit den notwendigen polizeilichen Leistungen.⁵⁸

3. Schaffhausen

Der Kanton Schaffhausen hat bereits seit zwanzig Jahren Erfahrung mit der Vereinheitlichung seiner Polizeistrukturen. In einem ersten Schritt wurden im Jahr 1992 die drei eigenständigen Polizeikorps Kantonspolizei, Stadtpolizei Schaffhausen und Ortspolizei Neuhausen am Rheinflall unter ein Kommando gestellt. Im Jahr 2001 erfolgte dann die Bildung einer Einheitspolizei.

Das Aufgabengebiet der «Schaffhauser Polizei» besteht aus den Bereichen Kriminalpolizei, Sicherheitspolizei und Verkehrspolizei.⁵⁹ Gemäss Art. 9 POG SH haben die Gemeinden im Bereich der Sicherheitspolizei und der Verkehrspolizei ein Mitspracherecht – u.a. mittels der so genannten Polizeikommission (Art. 16 f. POG SH). Die Stadt Schaffhausen und die Gemeinde Neuhausen am

⁵¹ Bern, Biel, Burgdorf, Interlaken, Köniz, Langenthal, Lyss, Moutier, Münchenbuchsee, La Neuveville, Nidau, Ostermundigen, Saanen, Spiez, Thun und Zollikofen.

⁵² Vgl. etwa CHRISTIAN ZEIER, Einheitspolizei: Positive Bilanz trotz Kritik aus Lyss, Berner Zeitung Online, 30. September 2011 (<http://www.bernerzeitung.ch/region/kanton-bern/Einheitspolizei-Positive-Bilanz-trotz-Kritik-aus-Lyss/story/14506813>, besucht am 28. April 2012); Bieler Tagblatt Online, Kritik der Gemeinden an der Einheitspolizei, 16.06.2011 (<http://www.bielertagblatt.ch/nachrichten/biel/kritik-der-gemeinden-einheitspolizei>, besucht am 10. Mai 2012).

⁵³ Vom 27. Januar 1998 (PolG LU), SRL Nr. 350.

⁵⁴ Planungsbericht Luzern (FN 8), 12 ff.

⁵⁵ Planungsbericht Luzern (FN 8), 13.

⁵⁶ Planungsbericht Luzern (FN 8), Anhang 1.

⁵⁷ Neue Luzerner Zeitung, War die Polizeifusion ein Fehler?, Interview mit Ursula Stämmer, 21. Juli 2011, 21. Vgl. auch CHRISTOF RIEDO/MARKUS GREDIG, Kurzgutachten betreffend die Verfolgung von Widerhandlungen gegen kommunale Strafbestimmungen durch die Luzerner Polizei, 16. Januar 2012 (http://www.stadt Luzern.ch/dl.php/de/4f140510697e8/Rechtsgutachten_Riedo_Gredig.pdf, besucht am 10.05.2012).

⁵⁸ Neue Luzerner Zeitung, «Die Stadtpolizei kommt wieder», Interview mit Pius Segmüller, 13. Juli 2011, 19.

⁵⁹ Vgl. Art. 8 des Polizeiorganisationsgesetzes vom 21. Februar 2000 (POG SH), SHR 354.100.

Rheinfall können zudem Weisungen über die Einsatzschwergewichte bei der Patrouillentätigkeit und den Verkehrskontrollen erteilen. Alle Gemeinden entscheiden bei sensiblen Polizeieinsätzen, wie z.B. Demonstrationen, in Absprache mit den zuständigen Polizeiorganen. Kommunalpolizeiliche Aufgaben wie die Verwaltung und Bewirtschaftung des öffentlichen Grundes und die Überwachung des ruhenden Verkehrs verbleiben bei den Gemeinden (Art. 10 POG SH). Wenige von ihnen haben den Ordnungsbussenvollzug per Vertrag und gegen Entschädigung an die Schaffhauser Polizei oder andere kantonale Organe übertragen.

Grundsätzliche Anpassungen am System der Einheitspolizei sind in Zukunft nicht vorgesehen. Es ist zu einer Selbstverständlichkeit geworden und hat sich etabliert. Für Bereiche, in denen Überschneidungen oder komplexe Kompetenzabgrenzungen bestehen, haben Schaffhauser Polizei und Gemeinden so genannte Strukturprogramme entwickelt, in denen die Abläufe und die jeweiligen Aufgaben (auch allfälliger Dritter) genau beschrieben sind und die allgemein akzeptiert werden. Für die besonderen Herausforderungen im Stadtzentrum der Stadt Schaffhausen besteht ein spezieller gemischter Ausschuss, die AG Centro, in der die gemeinsam interessierenden Anliegen behandelt werden. Die Stadt Schaffhausen ist mit der Zusammenarbeit sehr zufrieden; die anfänglich bestehenden Probleme wegen der beschränkten Personalkapazität der Kantonspolizei haben sich weitgehend gelöst. Die Gemeinde Neuhausen am Rheinfall bemängelt zwar die schwache Präsenz der Kantonspolizei in der Nacht, lobt ansonsten aber die Unterstützung durch den Polizeiposten vor Ort. Auch beim Kanton ist die Einschätzung generell positiv. Schwierigkeiten entstehen lediglich, wenn ein Entscheid auf Gemeindeebene, den die Kantonspolizei nicht beeinflussen kann, direkte Auswirkungen auf ihre Tätigkeit hat (z.B. verlängerte Öffnungszeiten im Gastrobereich).

Für die Stadt Schaffhausen brachte das neue Polizeimodell im Zeitpunkt der Zusammenlegung eine finanzielle Entlastung von rund CHF 650'000 mit sich, sie ist aber mit einem jährlichen Beitrag von fast CHF 4 Mio. an der Finanzierung der Kantonspolizei beteiligt.⁶⁰ Die Polizeikosten insgesamt sind im Kanton Schaffhausen unabhängig von der Einführung der Einheitspolizei gestiegen.

4. St. Gallen

Der Kanton St. Gallen verfügt über ein zweistufiges Polizeimodell – bestehend aus der Kantonspolizei sowie der Stadtpolizei St. Gallen. Allgemein sind den Gemeinden gewisse polizeirechtliche Rechtsetzungs- und Aufsichtsbefugnisse sowie die gemeindepolizeilichen Aufgaben (Art. 9 ff., Art. 13 des Polizeigesetzes⁶¹) zugeordnet. Zu Letzteren zählen die Ausübung der Sicherheitspolizei, die Überwachung des ruhenden Verkehrs und

die polizeiliche Ermittlung im Strafverfahren bei Übertretungen, die durch die Polizeikräfte der Gemeinde mit Bussenerhebung auf der Stelle geahndet werden können, sowie die Ausführung von Aufträgen für Verwaltungsorgane der Gemeinde. Die übrigen polizeilichen Aufgaben – u.a. die kriminalpolizeilichen Aufgaben und die Überwachung des rollenden Verkehrs – sind in der Verantwortung des Kantons.⁶²

Die Gemeinden sind grundsätzlich befugt, eigene Polizeikräfte für die gemeindepolizeilichen Aufgaben zu unterhalten (Art. 23 f. PG SG). Jedoch existiert nur in der Stadt St. Gallen ein eigenes Polizeikorps. Die Regierung hat der Stadtpolizei St. Gallen im Einklang mit Art. 24 Abs. 2 PG vertraglich sogar noch weitere Aufgaben gegen Entschädigung übertragen – u.a. die Überwachung des rollenden Verkehrs.⁶³ In den Gemeinden ohne eigene Polizeikräfte erfüllt die Kantonspolizei die gemeindepolizeilichen Aufgaben (Art. 26 PG).⁶⁴ Reichen die von der Kantonspolizei im Rahmen der Grundversorgung gestellten Kräfte nach Einschätzung der Gemeindebehörden für die Erfüllung der gemeindepolizeilichen Aufgaben nicht aus, so können die Gemeinden per Vereinbarung mit dem Kanton gegen Vergütung weitere Polizeikräfte «leasen» (Art. 26 Abs. 3 PG).⁶⁵

Kanton und Stadt St. Gallen sind sich einig, dass die Zusammenarbeit zwischen Kantons- und Stadtpolizei gut funktioniert.⁶⁶ Vor allem die Stadt St. Gallen schätzt das zweistufige Modell mit eigener Stadtpolizei.⁶⁷ Auf der anderen Seite werden immer wieder Stimmen laut, welche die Schaffung einer Einheitspolizei fordern.⁶⁸ Jüngst

⁶² Vgl. Innere Sicherheit im Kanton St. Gallen und VI. Nachtrag zum Polizeigesetz sowie V. Nachtrag zum Ergänzungsleistungsgesetz, Bericht und Entwürfe der Regierung vom 13. Januar 2009, ABl 2009 305 ff., Ziff. 5.1 (nachfolgend: Bericht Innere Sicherheit SG).

⁶³ Vereinbarung über die Erfüllung polizeilicher Aufgaben auf dem Gebiet der Stadt St. Gallen vom 22. September 1981, sGS 451.17 (nachfolgend: Vereinbarung Kanton SG – Stadt SG). Dafür erhält die Stadt St. Gallen vom Kanton eine jährliche Entschädigung von CHF 8'400'000 (Art. 10 der Vereinbarung). Der Kanton St. Gallen empfindet diese Entschädigung als zu hoch und hat sie zwecks Neuverhandlung auf Ende 2013 gekündigt.

⁶⁴ Für diese Grundversorgung zahlen die Gemeinden seit 2009 keine Entschädigung an den Kanton mehr (zuvor: CHF 17 pro Einwohnerin bzw. Einwohner), vgl. VI. Nachtrag zum PG SG vom 28. Juli 2009, nGS 44–111. Die Stadt St. Gallen musste sich bereits unter der vor 2009 geltenden Regelung aufgrund der bei ihr anfallenden Kosten für die Stadtpolizei nicht an der Finanzierung der Kantonspolizei beteiligen.

⁶⁵ Bericht Innere Sicherheit SG (FN 62), Ziff. 5.2. Dieses Modell beugt der Schaffung eigener Polizeikräfte in den Gemeinden (abgesehen vom Sonderfall der Kantonshauptstadt) vor, die zwar rechtlich zulässig, aber nach Ansicht der Regierung nicht wünschenswert ist. Ein «Leasing-Modell» kennen z.B. auch der Kanton Graubünden und – allerdings im Kontext eines Einheitspolizeimodells – der Kanton Zug.

⁶⁶ Bericht Innere Sicherheit SG (FN 62), Ziff. 5.2; Vorlage Stadtparlament Nr. 3381, Antwort des Stadtrates auf die Interpellation ROSENBLUM vom 14. August 2007, Eins zwei Polizei, Nr. 3387, 4 f. (nachfolgend: Interpellation ROSENBLUM).

⁶⁷ Vgl. insgesamt Interpellation ROSENBLUM (FN 66); COZZIO (FN 19), 6 f.

⁶⁸ Vgl. z.B. das Postulat 43.07.23 «Einheitspolizei im Kanton St. Gallen» vom 5. Juni 2007, auf das der Kantonsrat jedoch entgegen dem Antrag der Regierung nicht eintrat.

⁶⁰ Art. 29 und Gesetzesanhang POG SH.

⁶¹ Vom 10. April 1980 (PG SG), sGS 451.1.

hat die Regierung des Kantons St. Gallen im Rahmen ihrer Botschaft zum geplanten Sparpaket II die finanziellen Auswirkungen einer möglichen Zusammenlegung der Polizeikorps anhand unterschiedlicher Varianten ausführlich beleuchtet. Sie kommt dabei zu dem Schluss, dass zumindest bei einer weitreichenden Übernahme der bisher bei der Stadtpolizei St. Gallen angesiedelten Aufgaben erhebliche Mehrkosten für den Kanton entstünden. Sie erachtet daher die Schaffung einer Einheitspolizei «als nicht vordringlich».⁶⁹

5. Solothurn

Im Kanton Solothurn gewährleisten Kanton und Einwohnergemeinden die öffentliche Sicherheit und Ordnung.⁷⁰ Grundsätzlich ist es die Kantonspolizei, welche die Funktionen der Sicherheits-, der Kriminal- und der Verkehrspolizei ausübt.⁷¹ Die Einwohnergemeinden können jedoch eigene Polizeiorgane schaffen (Art. 23 KapoG SO). Solche bestehen in den Städten Grenchen, Olten und Solothurn. Die Zusammenarbeit und Kompetenzabgrenzung mit der Polizei Kanton Solothurn ist in einer detaillierten Vereinbarung geregelt.⁷² Die Stadtpolizeien sind für die lokale Sicherheit auf dem Stadtgebiet verantwortlich und verfügen über diverse sicherheitspolizeiliche und verkehrspolizeiliche Aufgaben (Ziff. 5 f. Vereinbarung Stadtpolizeien Kanton SO). Auch kriminalpolizeiliche Aufgaben sind teilweise auf die drei Stadtpolizeien übertragen (Ziff. 4.2. i.V.m. Ziff. 12 Vereinbarung Stadtpolizeien Kanton SO). In allen anderen Gemeinden sorgt allein die Kantonspolizei für die polizeiliche Versorgung.

Speziell ist beim solothurnischen Modell die Finanzierungsregelung. In den Gemeinden ohne eigene Polizei übernimmt der Kanton sämtliche Polizeieinsätze und -kosten, auch für gemeindepolizeiliche Aufgaben wie die Bewirtschaftung des kommunalen Parkregimes. Den Städten Grenchen, Solothurn und Olten zahlt der Kanton eine Abgeltung für ihre Stadtpolizeien (vor allem für verkehrspolizeiliche Tätigkeiten).⁷³ Dafür fliesen sämtliche Bussenerträge dem Kanton zu.⁷⁴

Die Diskussion um die Einführung eines Einheitspolizeimodells wird im Kanton Solothurn seit Jahren intensiv geführt. Während die Regierung eine solche Reform befürwortet, wehren sich die Städte Grenchen, Olten und Solothurn dagegen. Da die Regierung ein Einheitspolizeimodell nicht gegen den Willen der betroffenen

Städte einführen will, ist das Projekt bisher blockiert.⁷⁵ Das gegenwärtige Zusammenarbeitsmodell auf Grundlage der oben erwähnten Vereinbarung wird in diesem Jahr evaluiert. Bewegung in die kantonale Polizeiorganisation kommt möglicherweise durch eine Gebietsreform: Die geplante Zusammenführung der Stadt Solothurn mit den umliegenden Gemeinden dürfte auch die Rolle und das Aufgabengebiet der Stadtpolizei Solothurn beeinflussen.

6. Zürich

Der Kanton Zürich verfügt traditionell über ein zweistufiges Polizeiorganisationsmodell. Seit die Initiative «für eine einheitliche Polizei im Kanton Zürich» 2001 vom Volk abgelehnt wurde, spielt das Thema in der politischen Diskussion nur noch eine nachgeordnete Rolle. Aktuelle Grundlage der Polizeiorganisation ist das 2006 in Kraft getretene Polizeiorganisationsgesetz⁷⁶, welches das Neben- und Miteinander von Kantonspolizeien und kommunalen Polizeien (Stadt- und Gemeindepolizeien) regelt.⁷⁷ Den Gemeinden steht das Recht zu, eine eigene kommunale Polizei zu schaffen, sich dafür zusammenzuschliessen⁷⁸ oder mit anderen Gemeinden zusammenzuarbeiten, die über eine eigene Polizei verfügen (Art. 3 Abs. 1 POG ZH).⁷⁹ Die Kantonspolizei übernimmt gegen Entschädigung durch die Gemeinden auch kommunale polizeiliche Aufgaben. Dazu können die Gemeinden Leistungsvereinbarungen mit dem Kanton abschliessen (Art. 3 Abs. 3 POG ZH). Die Aufgabenteilung folgt vereinfacht gesagt folgendem Schema: Die kommunale Polizei übernimmt verschiedene verkehrs- und sicherheitspolizeiliche Aufgaben, die Kantonspolizei die kriminalpolizeilichen sowie die restlichen verkehrs- und sicherheitspolizeilichen Aufgaben (Art. 11 ff. POG ZH). Gemäss Aussagen verschiedener Gesprächspartner im Kanton Zürich funktioniert die Abgrenzung in der Praxis überwiegend problemlos. Die Stadtpolizeien Zürich und Winterthur haben einen Sonderstatus, weil sie teilweise auch für kriminalpolizeiliche Belange zuständig sind und zusätzlich spezielle sicherheits- und verkehrspolizeiliche Aufgaben wahrnehmen (z.B. Schutz gefährdeter Personen und Einrichtungen), die im restlichen Kantonsgebiet der Kantonspolizei obliegen (Art. 14, 15, 21, 22 POG ZH).

Rund ein Viertel der Zürcher Gemeinden (in denen allerdings zwei Drittel der Kantonsbevölkerung leben) verfügt über eine kommunale Polizei.⁸⁰ Die Bandbreite

⁶⁹ Massnahmen zur dauerhaften Stabilisierung des Staatshaushalts (Sparpaket II), Botschaft und Entwurf der Regierung vom 1. Mai 2012 (33.12.09), Anhang 3, 117.

⁷⁰ Art. 92 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV SO), BGS 111.1.

⁷¹ § 1 des Gesetzes über die Kantonspolizei vom 23. September 1990 (KapoG SO), BGS 511.11.

⁷² Vereinbarung über die Zusammenarbeit und die Kompetenzabgrenzung zwischen der Polizei Kanton Solothurn und den Stadtpolizeien Grenchen, Olten und Solothurn vom 6. Juli 2010, BGS 511.155.1 (nachfolgend: Vereinbarung Stadtpolizeien Kanton SO).

⁷³ § 23 Abs. 2 KapoG SO.

⁷⁴ § 16 der Verordnung über den Strassenverkehr vom 3. März 1978, BGS 733.11.

⁷⁵ Vgl. Regierungsratsbeschluss zur Vereinbarung Stadtpolizeien Kanton SO, RRB 2010/1291 vom 6. Juli 2010, Ziff. 1.3.

⁷⁶ Vom 29. November 2004 (POG ZH), LS 551.1.

⁷⁷ Vgl. dazu insgesamt HANS-PETER TSCHÄPPELER, Polizeigesetzgebung im Kanton Zürich, LeGes 2/2006, 71 ff.

⁷⁸ Ein Beispiel ist der Polizeiverbund Hardwald (Gemeinden Opfikon, Wallisellen, Bassersdorf, Dietlikon, Kloten), wobei die jeweiligen Gemeindepolizeien neben dem Verbund nach wie vor bestehen. Eine tatsächlich gemeinsame Polizei haben z.B. die Gemeinden Meilen, Herrliberg und Erlenbach.

⁷⁹ Ein Beispiel ist die Gemeinde Gossau ZH, die von der Stadtpolizei Wetzikon ZH mitbetreut wird.

⁸⁰ TSCHÄPPELER (FN 77), 77.

reicht dabei von den bereits erwähnten beiden grossen Stadtpolizeien bis zur – meist nur wenige Mitarbeitende umfassenden – Polizei kleiner Gemeinden. Interessant ist, dass einige Gemeinden in den vergangenen Jahren in Folge der Schliessung von Polizeistationen durch die Kantonspolizei neu eine eigene Gemeindepolizei oder Polizeiverbände geschaffen haben.⁸¹ Insgesamt wird die Stärkung und Optimierung der (horizontalen und vertikalen) Zusammenarbeit im Polizeiwesen nicht über eine Zentralisierung der eigentlichen polizeilichen Organisationsstruktur, sondern durch Koordination und Kooperation zwischen den Korps in verschiedenen Bereichen (z.B. Beschaffungswesen, Informatik, Ausbildungsbereich⁸²) angestrebt.⁸³

7. Aargau

Die seit 2007 bestehende Polizeiorganisation im Kanton Aargau weist einige deutliche Parallelen zum Nachbarn Zürich auf. Es handelt sich um ein duales bzw. zweistufiges System mit starker Gemeindeautonomie und der Verantwortung der Gemeinden für die «lokale Sicherheit» (Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung; Sicherstellen einer dauernden Einsatzbereitschaft, Überwachung des ruhenden sowie teilweise des rollenden Verkehrs; verwaltungspolizeiliche Aufgaben).⁸⁴ Eine Übertragung von kriminalpolizeilichen Aufgaben durch die Kantonspolizei auf die Gemeinde (per Vereinbarung und gegen kostendeckende Entschädigung) ist ebenfalls möglich (Art. 19 Abs. 3 PolG AG).⁸⁵

Die Gemeinden können ihren Aufgaben mit eigenen Kräften (z.B. Baden, Aarau und Wettingen), zusammen mit anderen Gemeinden oder durch den Einkauf von Leistungen bei der Kantonspolizei nachkommen (Art. 19 Abs. 1 PolG AG). Ausdrücklich können sie qualifizierte private Sicherheitsdienste beiziehen, sofern nicht die Erfüllung hoheitlicher polizeilicher Aufgaben betroffen ist (Art. 19 Abs. 2 PolG AG). Charakteristisch für den Kanton Aargau sind die so genannten Regionalpolizeien, von denen es insgesamt 18 gibt.⁸⁶

Was den Kanton Aargau deutlich vom Kanton Zürich unterscheidet, ist die nach wie vor sehr bewegte Debatte um das am besten geeignete Polizeiorganisationsmo-

dell. Das aktuelle PolG war bereits in seiner Entstehungsphase heftig umstritten. Seither sind zahlreiche politische Vorstösse zu verzeichnen, die das gegenwärtige Modell in Frage stellen und eine Einheitspolizei fordern. Zum Teil wurden die entsprechenden Vorstösse, die vor allem Kompetenz- und Koordinationsprobleme sowie ineffizienten Ressourceneinsatz bemängeln, nur knapp abgelehnt.⁸⁷ Auf der anderen Seite gibt es zahlreiche Stimmen, die mit der Aufgabenteilung und insbesondere auch mit der Arbeit der Regionalpolizeien sehr zufrieden sind.⁸⁸ Vor diesem Hintergrund hat sich die Regierung entschlossen, eine umfangreiche Evaluation des dualen Systems durchzuführen. Die Ergebnisse sollen Ende dieses Jahres vorliegen.

8. Thurgau

Im Kanton Thurgau ist das Inkrafttreten des neuen Polizeigesetzes⁸⁹ auf den 1. Juli 2012 geplant. Die Regierung sieht das neue Modell der Polizeiorganisation nur als Zwischenlösung und spricht in ihrer Botschaft davon, mit der Neuregelung könne die «Strategie einer Einheitspolizei weiter vorangebracht werden»⁹⁰.

Das neue PolG TG ordnet das Gewaltmonopol und die Zuständigkeit für die Kriminal-, Sicherheits- und Verkehrspolizei ausschliesslich der Kantonspolizei zu (§§ 2, 8, 15 ff. PolG TG). Die Gemeinden können gemäss § 4 PolG TG noch eigene Sicherheitsorgane unterhalten. Die Einrichtung solcher Sicherheitsorgane unterliegt der Ermächtigung durch den Regierungsrat, der auch den Umfang der entsprechenden verkehrs- oder ordnungsdienstlichen Aufgaben definiert. Dabei handelt es sich «jedenfalls nicht um polizeiliche Zwangsmassnahmen, strafprozessuale Ermittlungshandlungen oder die Abwehr typischer Gefahren- und Störungssituationen, die Inbegriff des staatlichen Gewaltmonopols sind»⁹¹. So müssen sich die Sicherheitsorgane hinsichtlich Bezeichnung und Uniformierung auch klar von der Kantonspolizei unterscheiden (§ 4 Abs. 4 PolG TG). Den Gemeinden bleibt das Aufsichts- und Weisungsrecht über ihre Sicherheitsorgane (§ 4 Abs. 3 PolG TG). Verzichtet eine Gemeinde auf eigene Sicherheitsorgane, so kann sie zur Erfüllung ihrer Sicherheitsaufgaben in gewissem Umfang private Sicherheitsdienste beiziehen⁹² oder gegen kostendeckende Entschädigung einen bei

⁸¹ Es handelt sich um die Gemeinden Männedorf, Zumikon, Kilchberg, Richterswil und Egg. Vgl. MARTIN GUJER, Gemeindepolizei, Luxus oder Notwendigkeit?, Diplomarbeit ZHAW, Winterthur 2009, 7.

⁸² Vgl. den neuen Art. 26a POG ZH zur Zürcher Polizeischule (in Kraft: 1. April 2012).

⁸³ Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich vom 14. September 2011, Antwort auf die Schriftliche Anfrage MARTHALER betreffend Schaffung einer Einheitspolizei, GR Nr. 2011/162 (nachfolgend: Schriftliche Anfrage MARTHALER).

⁸⁴ Art. 4 des Gesetzes über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit vom 6. Dezember 2005 (Polizeigesetz, PolG AG), SAR 531.200.

⁸⁵ Dies ist beispielsweise bei der Stadtpolizei Baden der Fall.

⁸⁶ Vgl. ROLF GRAF, Beitrag der Polizei Oberes Fricktal zur Steigerung der Lebensqualität, Seminararbeit Schweizerisches Polizei-Institut (SPI), Frick/Neuenburg 2010, 5. Letztlich sind auch die Stadtpolizeien Baden und Aarau Regionalpolizeien mit Zuständigkeiten für mehrere Gemeinden.

⁸⁷ Vgl. die Auflistung in der Antwort der Regierung auf die Interpellation HUNN u.a. betreffend periodische Berichterstattung des Regierungsrats über die Bewährung des dualen Polizeisystems im Kanton Aargau vom 9. März 2011, 10.355.

⁸⁸ In finanzieller Hinsicht haben sich die Gemeinden beim Aufbau der Regionalpolizeien stark engagiert, in Bezug auf die laufenden Kosten scheint das Modell für die Gemeinden aber günstiger zu sein als der Einkauf von Leistungen bei der Kantonspolizei. Vgl. GRAF (FN 86), 27.

⁸⁹ Vom 09.11.2011 (PolG TG), ABL 2011 2678.

⁹⁰ Regierungsrat des Kantons Thurgau, Botschaft für ein neues Polizeigesetz und eine Revision der Besoldungsverordnung, RRB Nr. 88, vom 8. Februar 2011, 8 (nachfolgend: Botschaft Polizeigesetz TG).

⁹¹ Ebd., 9.

⁹² Ebd., 9.

der Kantonspolizei angesiedelten polizeilichen Assistenzdienst beauftragen (§ 3 Abs. 2 PolG TG).⁹³

Das neue Modell stellt einen politischen Kompromiss dar, mit dem versucht wird, dem Ruf nach einer Zentralisierung zu entsprechen, ohne den Gemeinden jegliche Möglichkeit zu nehmen, selbst für die Wahrnehmung gewisser Sicherheitsaufgaben Sorge zu tragen (oder sie an private Sicherheitsdienste zu vergeben). Der neu eingeführte polizeiliche Assistenzdienst soll die Kantonspolizei entlasten⁹⁴ und letztlich auch die privaten Sicherheitsdienste sukzessive ablösen.

Gegenwärtig haben noch drei Gemeinden im Kanton Thurgau eine eigene uniformierte Polizei (Kreuzlingen, Steckborn und Bischofszell).⁹⁵ 23 von 80 Gemeinden haben sich vom Kanton gewisse verkehrs- und ordnungsdienstliche Aufgaben übertragen lassen.⁹⁶ Die Stadt Frauenfeld ist die bisher einzige im Kanton, die auf den polizeilichen Assistenzdienst zurückgreifen will. Zum Teil wird seitens der Gemeinden befürchtet, dass der Polizeiassistentendienst zu sehr durch den Kanton dominiert wird und nicht genügend flexibel einsetzbar sein könnte, so dass vorerst weiterhin auf die Zusammenarbeit mit privaten Sicherheitsdiensten gesetzt wird.

IV. Einordnung und Bewertung: ein Plädoyer für funktionale Lösungen

Intuitiv, aber wie dargelegt auch aufgrund der rechtlichen Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips, ist die «bessere Aufgabenerfüllung» die zentrale Richtschnur zur Einordnung und Bewertung unterschiedlicher Polizeiorganisationsmodelle. Es wäre vermessen, eine Art Ranking zu erstellen; zu unterschiedlich sind die einzelnen Lösungen, ihre Funktionsweisen und Rahmenbedingungen. Hingegen ist es auf der Basis des Rechtsvergleichs möglich, Messfaktoren für eine funktional angemessene Polizeiorganisation zu identifizieren, die nachfolgend betrachtet werden: Synergien, Schnittstellen, Bürgernähe, Kosten, demokratische Steuerung und Kontrolle, gemeinsames Verständnis von Kanton und Gemeinden, demographischer und sozialer Kontext.

1. Synergien

Es ist naheliegend, dass es in Einheitspolizeimodellen leichter fällt, Synergiepotenziale zu nutzen, als in zwei-

stufigen Systemen. Bei nur einem grossen kantonalen Polizeikorps lassen sich etwa Materialbeschaffung, IT-Lösungen und Ausbildung ohne Weiteres zentral organisieren. Ein positiver Effekt ergibt sich auch durch den grösseren Personalpool, wodurch der Einsatz der Polizeikräfte flexibler und spezialisierter erfolgen kann. In Luzern wird als zusätzlicher Synergieeffekt die grössere Wahrnehmbarkeit einer Einheitspolizei gegen aussen (andere Kantone, Bund) in den Vordergrund gerückt.⁹⁷ Zudem kann sich, so die Einschätzung von Gesprächspartnern in verschiedenen Kantonen, die Attraktivität der Polizei als Arbeitgeber durch ein einheitliches kantonales Korps signifikant vergrössern.

Auch im zweistufigen System ist die Nutzung von Synergien allerdings möglich. Gemeinsame Projekte von Kantons- und Gemeindepolizeien in den Bereichen Gebäudeinfrastruktur, Funknetz, Einsatzzentrale, Beschaffung usw. illustrieren dies. In der Ausbildung geht der Trend klar zu gemeinsamen, teilweise überkantonalen Lösungen.⁹⁸

2. Schnittstellen

Mit Schnittstellen sind Übergänge im System gemeint, bei denen unterschiedliche Akteure aufeinandertreffen und es einer Koordination bedarf, um die Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Grundsätzlich führen Schnittstellen immer zu Reibungsverlusten, weswegen ein «besseres» Polizeiorganisationsmodell die Zahl bzw. die Tragweite solcher Schnittstellen minimiert respektive Ansätze für die möglichst effiziente Bewirtschaftung nicht vermeidbarer Schnittstellen liefert.

Einen Vorteil liefern Einheitspolizeimodelle zweifellos in Bezug auf innerpolizeiliche Schnittstellen. Existiert nur ein einziges kantonales Polizeikorps, besteht a priori eine homogene Organisation. Hingegen ist bei einem zweistufigen Modell eine genaue Koordination und Abgrenzung zwischen Kantons- und Gemeindepolizeien sowie den jeweiligen politischen Ebenen notwendig, um einerseits Doppelspurigkeiten zu vermeiden und andererseits die Art und Weise der Zusammenarbeit und der gegenseitigen Information genau zu definieren. Dies gilt sowohl für die rechtlichen Grundlagen⁹⁹ als auch für die tägliche Praxis der Polizeiarbeit. In der Regel führt dies zu einem Mehraufwand.

Indes ist die Vorstellung absurd, mit der Einführung eines Einheitspolizeimodells habe sich die Schnittstellenproblematik per se erledigt. Im Gegenteil: Gerade bei Modellen, in denen die Verantwortung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung den Gemeinden obliegt, ihnen aufgrund der Zentralisierung der Polizeiorganisation aber im Wesentlichen keine eigenen Mittel mehr

⁹³ Polizeiassistentendienste kennen auch andere Kantone – etwa Zürich, Solothurn und Zug. Sie haben immer eine gewisse Unterstützungsfunktion, sind aber nicht zwangsläufig wie im Kanton Thurgau speziell als «Personalreserve» für die Gemeinden vorgesehen. In der Stadt St. Gallen besteht ein Polizeiassistentendienst, der aus Schutzdienstpflichtigen (Zivilschutz) gebildet wird und Einsatzspitzen z.B. bei der Verkehrsregelung abdeckt (Art. 20bis PG SG).

⁹⁴ Botschaft Polizeigesetz TG (FN 90), 5.

⁹⁵ Die Stadtpolizei der Stadt Frauenfeld wurde bereits 2005 in die Kantonspolizei integriert.

⁹⁶ Diese Möglichkeit besteht auch schon unter dem «alten», im Frühjahr 2012 noch geltenden PolG TG.

⁹⁷ Planungsbericht Luzern (FN 8), 15.

⁹⁸ Vgl. nur die neue Zürcher Polizeischule oder die unter dem Ostschweizer Polizeikonkordat geschaffene Polizeischule Ostschweiz in Amriswil.

⁹⁹ Präzise Regelungen finden sich z.B. im POG ZH, Art. 11 ff., Art. 24 ff., sowie in der Vereinbarung Kanton SG – Stadt SG (FN 63) und der Vereinbarung Stadtpolizeien Kanton SO (FN 72).

zur Verfügung stehen, um dieser Aufgabe nachzukommen (wie im Kanton Bern)¹⁰⁰, kommt es zu einer erheblichen Schnittstellenproblematik. Diese lässt sich im Rahmen von massgeschneiderten Lösungen, welche die Gemeinden von den Kantonspolizeien zur Verfügung gestellt bekommen respektive einkaufen können, zwar abfedern, aber nicht eliminieren. Dies gilt umso mehr, wenn die Gemeinden aufgrund von Engpässen bei der Kantonspolizei auf den Einsatz privater Sicherheitsdienste angewiesen sind, wodurch sich eine weitere Schnittstelle ergibt.

Darüber hinaus besteht eine Schnittstelle zu verwaltungspolizeilichen Aufgaben, die auch unter einem Einheitspolizeimodell grundsätzlich auf Gemeindeebene verbleiben (z.B. Markt- und Gewerbe Polizei, Bewilligungen zur Nutzung des öffentlichen Grundes). Wenn beispielsweise die Gemeinde über die Bewilligung einer grösseren Demonstration entscheidet, muss sie dies quasi im «luftleeren Raum» tun. Sie kann die Bewilligung nicht direkt mit einem eigenen Sicherheits- und Einsatzkonzept verknüpfen. Erschwert wird die Situation auch im Verkehrsbereich (mindestens in den Städten), wenn die Gemeinde für die Verkehrsorganisation zuständig ist (Signalisation), aber nicht für deren Durchsetzung (Bussen).

Vor diesem Hintergrund ist der oft mit der Einheitspolizei in Verbindung gebrachte Grundsatz «ein Chef, ein Raum, ein Auftrag» irreführend. Er würde nur bei einer vollständigen Zentralisierung von im weitesten Sinn sicherheitsrelevanten Aufgaben und Strukturen auf kantonaler Ebene zum Tragen kommen. Dies aber käme der Aushöhlung der Gemeindeautonomie bedrohlich nahe.

Zweistufige Modelle siedeln im Idealfall die inhaltliche Kompetenz auf derjenigen Ebene an, auf der auch die entsprechenden Mittel zur Durchsetzung zur Verfügung stehen. Dies minimiert die Zahl der Schnittstellen. Zudem erlauben gemeindepolizeiliche Strukturen die effiziente Bewirtschaftung von thematischen Schnittstellen zu anderen Bereichen kommunaler Tätigkeit (z.B. Feuerschutz, Soziales, Schule/Bildung, Entsorgung, Strassenreinigung), weil «kurze Wege» bestehen und die Verantwortlichkeiten in der Exekutive für die entsprechenden Politikfelder teilweise sogar gekoppelt sind.¹⁰¹

3. Bürgernähe

Wichtiges Element der bürgernahen Polizeiarbeit ist das so genannte Community Policing.¹⁰² Damit gemeint ist das Eingehen auf die Bedürfnisse der Bevölkerung und eine enge Zusammenarbeit mit den Anwohnenden im Quartier. Community Policing ergänzt den reaktiven Fokus der Polizeiarbeit um kreative, präventive und dialogorientierte Lösungen. Um diese Arbeit erfolgreich zu bewältigen, muss die Polizei sichtbar nah am Geschehen sein, die Verhältnisse der Gemeinde sehr gut kennen, persönliche Kontakte knüpfen und mit anderen Akteuren (Vereinen, Schulen, Kirchen, Gastronomie, Gewerbe etc.) vernetzt sein.

Es liegt der Schluss nahe, diesen Herausforderungen am besten mit Hilfe eigener Gemeinde- bzw. Stadtpolizeien zu begegnen. Grundsätzlich ist eine bürgernahe Aufgabenerfüllung jedoch auch im Rahmen eines Einheitspolizeimodells möglich.¹⁰³ Der Personalbedarf für eine «gute» bürgernahe Polizeiarbeit wird sich allerdings im Vergleich zu einem zweistufigen Modell nicht reduzieren lassen. Zudem braucht es eine Binnendifferenzierung der Einheitspolizei, die auf quasi-eigenständige Strukturen zumindest in urbanen Zentren hinausläuft.¹⁰⁴ Diese sind auch deshalb notwendig, um der Schwerfälligkeit einer einzigen grossen kantonalen Polizeibehörde¹⁰⁵ sowohl betreffend Aufgebotszeiten als auch mit Blick auf die administrativen Abläufe entgegenzuwirken.

Ebenfalls zu beachten ist der Wert gewachsener Strukturen. Gerade bei einem sensiblen Thema wie der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wird die Vertrautheit der Bürgerinnen und Bürger mit einem bestimmten Gefüge zu einem bedeutenden Kriterium. Dieser Zusammenhang rechtfertigt es nicht, einschneidende Reformen zu blockieren, wenn diese aus anderen Gründen gerechtfertigt sind, aber er zeigt, dass sich das Polizeiorganisationsrecht jedenfalls nicht als Experimentierfeld eignet.

Damit ein zweistufiges System sein Potenzial hinsichtlich Bürgernähe ausschöpfen kann, muss gewährleistet sein, dass die jeweiligen Ansprechpartner für die Bevölkerung klar sind bzw. dass diese sich ohne weitere Umstände an die Polizei (ob Kantons- oder Gemeindepolizei) wenden können und entsprechend bedient werden (One-Stop-Shop-Prinzip). Wenn die Bürgerin oder der Bürger zwischen den Polizeien hin- und hergeschoben wird, ist das Ziel der Bürgernähe nicht erreicht.

¹⁰⁰ Im Kanton Zug – diesbezüglich mit einer ähnlichen Ausgangslage wie der Kanton Bern – steht gegenwärtig eine Änderung des Gemeindegesetzes an, um klarer zwischen «Ruhe und Ordnung» als Zuständigkeitsbereich der Gemeinden und «Sicherheit und Ordnung» als Zuständigkeitsbereich des Kantons zu differenzieren. Vgl. Kanton Zug, Änderung des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesetz), Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 24. Januar 2012 (Vorlage Nr. 2108.1), 15.

¹⁰¹ In der Stadt St. Gallen etwa sind unter dem Dach der Direktion Soziales und Sicherheit die Stadtpolizei, Feuerwehr und Zivilschutz, die Sozialen Dienste St. Gallen und das Amt für Gesellschaftsfragen angesiedelt.

¹⁰² Vgl. dazu insgesamt Konferenz der Städtischen Polizeidirektoren und Polizeidirektoren KSPD (Hrsg.), Community Policing, Modelle für eine vernetzte Polizeiarbeit in der Schweiz, Referate der Tagung vom 10. September 2004, Zürich 2005.

¹⁰³ MARCO GAMMA, Die Aufgabenverteilung zwischen verschiedenen Polizeidiensten in der Schweiz – Reform des Föderalismus?, SZK 2/2004, 21.

¹⁰⁴ Folgerichtig sind die Stadtpolizeien Luzern und Bern gleichsam «tel quel» in die Luzerner Polizei bzw. Police Bern integriert worden.

¹⁰⁵ Schriftliche Anfrage MARTHALER (FN 83).

4. Demokratische Steuerung und Kontrolle

Die Möglichkeiten der demokratischen Steuerung und Kontrolle sind in einem zweistufigen Polizeiorganisationsmodell ausgeprägter als in einem einstufigen. Bei einer Parallelität von politischer Verantwortung und dem Vorhandensein operativer Mittel auf der Gemeindeebene hat die direkt gewählte kommunale Exekutive bzw. das kommunale Parlament die Möglichkeit, nicht nur die sicherheitspolitischen Ziele der Gemeinde zu definieren, sondern auch die entsprechende Umsetzung zu steuern und zu kontrollieren – in der Regel sehr rasch bzw. bei Bedarf. In einem Einheitspolizei-System wäre beispielsweise die Vorreiterrolle, welche die Stadt St. Gallen in Sachen Videoüberwachung im öffentlichen Raum, Vermummungsverbot sowie Wegweisung und Fernhaltung bei Gefährdung und Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung übernommen hat, kaum denkbar gewesen.¹⁰⁶ Verfügt die Gemeinde nicht mehr über operative Zuständigkeiten in Bezug auf die öffentliche Sicherheit und Ordnung auf ihrem Gebiet, geht auch das Wissen in der Gemeinde(verwaltung) über die sicherheitsrelevanten Herausforderungen vor der eigenen Haustür tendenziell verloren. Das Volk seinerseits hat in einem zweistufigen Modell durch die Wahrnehmung seines Wahlrechts und der direktdemokratischen Instrumente die Möglichkeit, die kommunale Sicherheitspolitik und die zugehörigen polizeilichen Strukturen zu kontrollieren und allenfalls eine Neuausrichtung herbeizuführen.

5. Kosten

Die Kostenfrage spielt in den Kantonen bei der Diskussion um das «richtige» Polizeiorganisationsmodell zu meist eine Rolle – sowohl hinsichtlich der Kostenentwicklung als auch bezüglich der Verteilung der Kosten auf die unterschiedlichen Akteure (Kanton und Gemeinden).

Wenn Gemeinden eigene Polizeikräfte unterhalten, dann müssen sie auch für deren Finanzierung aufkommen, was in der Regel eine erhebliche Belastung darstellt. Viele Gemeinden schätzen aber die mit eigenen Polizeikräften verbundene Handlungsfähigkeit und betonen, dass sie die Belastung aufgrund des hohen Niveaus an Sicherheitsdienstleistungen, das sie so bereitstellen können, gern in Kauf nehmen.¹⁰⁷

Bei einem Einheitspolizeimodell werden die Kosten für die Gemeinden tendenziell sinken – insbesondere dann, wenn keine Beteiligung an den Aufwendungen der

Kantonspolizei vorgesehen ist (wie im Kanton Zug).¹⁰⁸ Eine Kostenreduktion ist aber nicht zwingend: Sofern die Gemeinden trotz Einheitspolizei für die öffentliche Ordnung und Sicherheit verantwortlich bleiben (wie im Kanton Bern), können die Kosten für sie sogar steigen. Dazu kommt es beispielsweise, wenn nicht nur ein allfälliger Ressourcenvertrag mit der Kantonspolizei abzugelten ist, sondern zur Erbringung gewisser Sicherheitsdienstleistungen aufgrund von Kapazitätsengpässen der Kantonspolizei zusätzlich auch private Sicherheitsdienste engagiert werden müssen.

Insgesamt ist festzustellen, dass viele finanzielle Aspekte mit weitreichenden Auswirkungen auf die Kostenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden unabhängig von der Wahl des einstufigen oder zweistufigen Polizeiorganisationsmodells zu klären sind:

- Beteiligung der Gemeinden an der Grundversorgung durch die Kantonspolizei
- Entschädigung der Kantonspolizei für Sonderleistungen
- Beteiligung des Kantons an der Erledigung von kommunalen und kantonalen polizeilichen Aufgaben durch die Gemeinden
- Zuteilung von Bussenerträgen
- Bedarf an und Finanzierung von privaten Sicherheitsdiensten
- Einbettung der Finanzierung der Polizei in einen übergreifenden Finanz- und Lastenausgleich

Aus der globalen Perspektive ist die Frage nach den Gesamtkosten für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung noch wichtiger als diejenige nach der Kostenverteilung: Führt ein Einheitspolizeimodell zu einer Kostenersparnis? Diese Frage lässt sich nicht ohne weiteres bejahen.¹⁰⁹ Sicher ist, dass der Übergang von einem zweistufigen zu einem zentralisierten Modell zunächst zu beträchtlichen einmaligen Fusionskosten führt.¹¹⁰ Auf längere Sicht mögen sich finanzielle Entlastungen durch Synergiegewinne ergeben. Da Synergien in diversen Bereichen auch in einem zweistufigen Modell möglich sind,¹¹¹ lassen sie sich schwer beziffern. Letztlich bestimmen andere Faktoren die Entwicklung der Sicherheitskosten deutlich mehr als die Wahl des Polizeiorganisationsmodells: die Anforderungen durch soziale, demographische und technische Entwicklungen und damit verbunden die politischen Weichenstellungen hinsichtlich personeller Dotierung, technischer Ausstattung und Leistungsumfang der Polizei.

¹⁰⁶ Interpellation ROSENBLUM (FN 66), 2.

¹⁰⁷ Dies hat sich z.B. in der Stadt St. Gallen im Jahr 2010 gezeigt, als das Stadtparlament grundsätzlich der personellen Aufstockung des städtischen Polizeikorps um zwölf Polizistinnen und Polizisten im Verlauf von drei Jahren einstimmig zustimmte. Vgl. ANDREAS NAGEL, Mehr Polizei «an die Front», Tagblatt Online, 16. März 2010 (<http://www.tagblatt.ch/ostschweiz/stgallen/stadtstgallen/tb-st/Mehr-Polizei-an-die-Front;art186,1507413>, besucht am 10. Mai 2012).

¹⁰⁸ Siehe § 24 des Gesetzes über die Organisation der Polizei vom 30. November 2006 (PolOrgG ZG), BGS 512.2.

¹⁰⁹ Vgl. Schriftliche Anfrage MARTHALER (FN 83).

¹¹⁰ Das Projekt «Police Bern» etwa hat direkte Fusionskosten von rund CHF 28 Mio. generiert – plus weitere CHF 27 Mio. an allgemeinen Investitions- und Modernisierungskosten. Vgl. Gemeinsamer Antrag des Regierungsrates und der Kommission an den Grossen Rat zum PolG BE vom 24. Mai 2006, Tagblatt 2006, Beilage 24, 20 f.

¹¹¹ Siehe oben Abschn. IV.1.

6. Gemeinsames Verständnis von Kanton und Gemeinden

Der Übergang von einem zweistufigen zu einem einstufigen Modell kann nur gelingen, wenn der Kanton und die betroffene(n) Gemeinde(n) sich auf ein gemeinsames Verständnis bezüglich der Organisation des Polizeiwesens einigen und bei der Ausgestaltung und Umsetzung eng kooperieren. Dazu zählt auch die befriedigende Klärung personalpolitischer und -rechtlicher Fragen.¹¹² Wenn der Kanton die Polizeiorganisation gegen den Willen seiner Gemeinden komplett an sich zieht, muss das Projekt fast zwangsläufig in grosse Schwierigkeiten geraten, weil sich die Schnittstellenproblematik potenziert und die unverzichtbare gute Zusammenarbeit zwischen den beiden Ebenen gefährdet ist.

7. Demographischer und sozialer Kontext

Die funktionale Eignung von bestimmten Polizeiorganisationsmodellen hängt massgeblich vom demographischen und sozialen Kontext ab. So verfügen sehr kleine Kantone (z.B. Nidwalden, Obwalden, beide Appenzell) traditionell nicht über ein zweistufiges Modell, weil ihnen bzw. ihren Gemeinden die kritische Grösse fehlt. Wenn die Strukturen mit eigenen Gemeindepolizeien zu klein werden, steigt die Gefahr von Ineffizienzen und Doppelspurigkeiten. Aus diesem Grund ist es prinzipiell nachvollziehbar, wenn selbst in Kantonen mit einem zweistufigen Modell Gemeindepolizeien nur in grösseren Gemeinden oder gar nur in der grössten Gemeinde bestehen (wie im Kanton St. Gallen und früher im Kanton Luzern). Auch wenn Gemeinden nicht über eine eigene Gemeindepolizei verfügen, gibt es Ansätze, welche deren Autonomie mehr oder weniger stärken – z.B. regionalisierte Modelle wie im Aargau oder das «Leasing» von kantonalen Polizei(assistenten)kräften (z.B. Thurgau, St. Gallen).

In Bezug auf den Aspekt «kritische Grösse» drängt sich eine weiter gehende Überlegung auf: Die Schweiz hat in den vergangenen Jahrzehnten eine massive Urbanisierung erfahren, die weiter fortschreitet. Rund 75 Prozent der schweizerischen Wohnbevölkerung leben heute in städtischen Gebieten.¹¹³ Die Bedeutung der Städte hat stark zugenommen, auch wenn sich dies im föderalistischen System trotz der Aufnahme von Art. 50 Abs. 3 in die BV bisher kaum widerspiegelt.¹¹⁴ Zugleich ergeben

sich besondere Herausforderungen in den Städten als «soziale Schmelztiegel»¹¹⁵ – gerade im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Einige Stichworte sind: höhere und anderes geartete Kriminalität als im ländlichen Raum; sicherheitsrelevante Probleme rund um Alkoholkonsum von Jugendlichen, Anonymisierung, Arbeitslosigkeit, Armut, Drogenhandel und -konsum, Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen, Integration von Ausländern sowie Überalterung; vermehrter Nutzungsdruck auf den öffentlichen Raum; urbane Verkehrsprobleme.

In Städten bestehen daher bei Ausbildung, Organisation und Arbeitsweise der Polizei spezifische Anforderungen. Wie schon im Kontext der Bürgernähe der Polizeiarbeit erwähnt, kann diesen Anforderungen grundsätzlich auch mit einer spezialisierten «Stadt-Einheit» innerhalb einer einheitlichen Kantonspolizei wirkungsvoll begegnet werden. Eine solche ist aber politisch-strukturell den städtischen Bedürfnissen und Anliegen weniger verpflichtet als ein eigenes städtisches Polizeikorps. Dies kann sich dann negativ bemerkbar machen, wenn es als Folge anderer kantonaler Bedürfnisse zu einer Ausdünnung der städtischen Polizeipräsenz kommt.¹¹⁶

Die gegenwärtigen und kommenden Herausforderungen beschränken sich indes nicht auf den Gegensatz Stadt-Land bzw. Stadt-Kanton. Noch weit grössere Sprengkraft für die Polizeiorganisation und letztlich auch für die kantonale Einheitspolizei hat die abnehmende Bedeutung von Kantons- und Gemeindegrenzen vor dem Hintergrund der Raum- und Siedlungsentwicklung sowie der stetig steigenden Mobilität.¹¹⁷ Die politisch-rechtlich-territoriale Gliederung des bäuerlich geprägten schweizerischen Bundesstaates von 1848 bzw. 1874 entspricht immer weniger der wirtschaftlichen und sozialen Realität. Diese ist geprägt durch die Herausbildung grosser und mittelgrosser Agglomerationen, die an den genannten Grenzen nicht haltmachen. Insgesamt bedarf es nicht zuletzt im Sicherheitsbereich einer «übergeordneten Sichtweise und Koordination, ohne dass dadurch die Autonomie untergeordneter Einheiten eingeschränkt wird».¹¹⁸ Genau darin liegt aber das Problem: Ob im polizeilichen Bereich materiell oder auch organisatorisch über das inzwischen sehr beliebte Instrument der interkantonalen Konkordate zusammengearbeitet wird,¹¹⁹ ob in bestimmten Regionen

me und ihre Rolle im föderalen Gefüge von Bundesstaaten, in: Waldmann/Hänni/Belser (Hrsg.), Föderalismus 2.0, Bern 2011, 49 ff.

¹¹⁵ KÄGI-DIENER (FN 18), Rz. 7.

¹¹⁶ Interpellation ROSENBLUM (FN 66), 6.

¹¹⁷ Vgl. etwa KÄGI-DIENER (FN 18), Rz. 23; RHINOW/SCHEFER (FN 33), Rz. 649, 661; RENÉ WIEDERKEHR, Funktionale Regionen im Rahmen der Bundesstaatsordnung, ZBl 103 (2002), 618 m.w.N.

¹¹⁸ RHINOW/SCHEFER (FN 33), Rz. 652.

¹¹⁹ Vgl. beispielhaft die zunehmende Vernetzung der Zentralschweizer Kantone über mehrere Konkordate bzw. Vereinbarungen im Projekt Polizei XXI, in dessen Rahmen jenseits der bei den Kantonen verbleibenden polizeilichen Grundversorgung in den verschiedensten Spezialgebieten (Schwerverkehr, Logistik, Polizeihunde, Gewässer, Intervention, Ordnungsdienst, gemeinsame Einsatzleitzentrale), eng kooperiert wird (<http://www>

¹¹² Planungsbericht Luzern (FN 8), Anhang 2, 53. Zu den anfänglichen Problemen nach der Zusammenlegung der Polizeikorps von Kanton und Stadt Luzern vgl. 20 Minuten Online, Luzerner Polizei: «Die Stimmung ist schlecht», 21. April 2010 (<http://www.20min.ch/schweiz/zentralschweiz/story/-Die-Stimmung-ist-schlecht--27712937>, besucht am 10. Mai 2012).

¹¹³ Bundesamt für Statistik, Räumliche Verteilung: Agglomerationen, Stadt und Land (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/02/blank/key/raeumliche_verteilung/agglomerationen.html, besucht am 12. Mai 2012).

¹¹⁴ Kritisch AUER/MALINVERNI/HOTTELIER (FN 22), Rz. 944; dazu auch COZZIO (FN 19), 1 f., sowie insgesamt RAPHAEL KRAEMER, Ballungsräu-

eine kantonsübergreifende Einheitspolizei angestrebt wird, wie dies die Kantone Neuenburg und Jura ab 2015 planen, ob die Restrukturierung des polizeiorganisatorischen Gefüges im Rahmen von Gemeindefusionen erfolgt¹²⁰ oder ob man die Einrichtung von Agglomerationspolizeien, die in unterschiedlichen Gemeinden und Kantonen tätig sein könnten, in Erwägung zieht – es besteht ein Spannungsfeld zwischen funktionalen Ansätzen sowie demokratischer Mitbestimmung und Kontrolle.¹²¹ Die entsprechende Diskussion steht erst am Anfang und wird die Debatte um die Vor- und Nachteile kantonalen Einheitspolizeien zukünftig erweitern.

V. Schlussbetrachtung

Die Debatte um die Einführung einheitlicher Polizeiorganisationen auf kantonaler Ebene ist komplex. Schon aufgrund der teilweise sehr unterschiedlichen historischen, topographischen und demographischen Voraussetzungen in den einzelnen Kantonen kann es *die* angemessene Lösung nicht geben. Die Analyse hat aber eine ganze Reihe von Faktoren und Zusammenhängen zu Tage gefördert, die für die Bewertung eine wichtige Rolle spielen. Sie lassen sich thesenartig zusammenfassen:

1. Das Subsidiaritätsprinzip setzt eine verbindliche rechtliche Schranke: Nur wenn eine bessere Aufgabenerfüllung gewährleistet ist, darf der Kanton den Gemeinden die eigenständige Erledigung polizeilicher Aufgaben durch Zentralisierung polizeilicher Strukturen vorenthalten.
2. Zu kleine Einheiten sind für zweistufige Polizeiorganisationsmodelle nicht geeignet.
3. Je grösser die betroffenen Gemeinden, desto spezifischer und komplexer werden ihre Sicherheitsbedürfnisse und damit auch der Bedarf nach spezialisierten Polizeikräften. Tendenziell sind städtische Korps für diese Aufgabe aufgrund ihrer Vernetzung mit der kommunalen Politik und anderen Akteuren auf Gemeindeebene geeigneter als «Stadt-Einheiten» einer Kantonspolizei.
4. Die globale Kostenentwicklung im Polizeiwesen (Kanton und Gemeinden zusammengenommen) wird kaum entscheidend durch die Wahl des Polizeiorganisationsmodells geprägt.
5. Das Synergiepotenzial ist bei einer Einheitspolizei höher; Synergien sind dank guter Zusammenarbeit aber auch in einem zweistufigen Modell möglich.
6. Das Modell Einheitspolizei löst die Schnittstellenproblematik nicht. Je nachdem, wie ein Einheitspolizeimodell ausgestaltet ist, kann sich diese im Ver-

gleich zu einem zweistufigen Modell sogar markant verschärfen.

7. Bürgernähe hängt weniger vom gewählten Organisationsmodell als von der internen Struktur und Arbeitsweise des jeweiligen Polizeikorps ab. Bürgernähe Polizeiarbeit ist in jedem Fall personalintensiv.
8. Die demokratische Steuerung und Kontrolle auf Gemeindeebene ist in einem zweistufigen Modell besser möglich.
9. Die Einführung einer Einheitspolizeilösung kann nur gelingen, wenn Kanton und Gemeinden sich darauf einigen.
10. In Zukunft werden verstärkt Fragen der Polizeiorganisation über Gemeinde- und Kantonsgrenzen hinaus die Diskussion prägen.

Als Anregung für eine Fortsetzung der Debatte sei das Vorgesagte zum Abschluss nochmals fokussiert, und zwar mit dem Blick des alt Stadtpräsidenten von Schaffhausen, MARCEL WENGER, in Richtung St. Gallen: «Wir müssen für unsere Kleinstadt [Schaffhausen, d. Verf.] beim gemeinsamen Modell bleiben. (...) Als Oberhaupt einer grösseren Stadt – wie St. Gallen – würde ich [allerdings] nicht eine Sekunde daran denken, die Polizeihoheit abzugeben.»¹²²

zrk.ch/Projekte-Detail.51.0.html?&tx_ttnews%5Btt_news%5D=126&cHash=576de72bc7, besucht am 12. Mai 2012). Vgl. dazu auch HANSPETER USTER, Das Polizeikonkordat Zentralschweiz, *Sicherheit & Recht* 3/2011, 154 ff. (Teil 1), 1/2012, 3 ff. (Teil 2).

¹²⁰ Siehe oben Abschn. III.5.

¹²¹ WIEDERKEHR (FN 117), 634.

¹²² PHILIPP LANDMARK, Städte wollen Polizeihoheit behalten, *Tagblatt Online*, vom 16. August 2007, (<http://www.tagblatt.ch/tagblatt-alt/tagblatttheute/sg/stgallen/tb-st/art742,126642>, besucht am 10. Mai 2012).