



Planungsbericht des Regierungsrates
an den Kantonsrat

B 56

über die Zusammenlegung der Stadtpolizei Luzern mit der Kantonspolizei

Übersicht

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat einen Bericht über die Zusammenlegung der Stadtpolizei Luzern mit der Kantonspolizei. Zwischen der Kantonspolizei und der Stadtpolizei Luzern hat sich im Lauf der Jahre eine immer engere Zusammenarbeit entwickelt. Gestützt auf entsprechende parlamentarische Vorstösse im Grossen Stadtrat von Luzern und im Grossen Rat setzten im Januar 2007 Stadt und Kanton eine Projektorganisation ein, welche die Zusammenlegung der beiden Polizeikorps prüfen sollte. Im Planungsbericht des Regierungsrates, der auf dem Schlussbericht der Projektorganisation beruht, wird vorgesehen, dass die Kantonspolizei die heute von der Stadtpolizei wahrgenommenen polizeilichen Kernaufgaben übernimmt. Die Projektabklärungen kommen zum Ergebnis, dass eine zusammengelegte Polizei für den gesamten Kanton erfolgreich tätig sein und die spezifischen Sicherheitsanforderungen im Stadt- und im ländlichen Raum erfüllen könnte. Aus der Zusammenlegung resultieren Synergiegewinne im Umfang von rund 21 Stellen, die zugunsten der Frontarbeit der Polizei verschoben werden sollen. Nach der Zusammenlegung der beiden Korps entsteht für den Kanton eine Mehrbelastung von rund 6 Millionen Franken pro Jahr. Diese Kosten fallen gestaffelt an. Von einer neuen Luzerner Polizei sind Vorteile für alle Gemeinden und für alle Einwohnerinnen und Einwohner zu erwarten. Allgemeine Sicherheitsprobleme und Phänomene, die sich gleichermassen in der Stadt Luzern, den Agglomerationsgemeinden und den regionalen Zentren stellen, können flexibler angegangen werden. Ausser dem operativen und taktischen Nutzen in der täglichen Polizeiarbeit ist die Zusammenlegung der zwei Polizeikorps für den Kanton auch von grundsätzlicher Bedeutung. Er kann sich künftig mit grösserem Gewicht in die laufende sicherheitspolitische Debatte einbringen und sich für die Sicherung der kantonalen Polizeihochschule in der Schweiz einsetzen.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen einen Planungsbericht über die Zusammenlegung der Stadtpolizei Luzern mit der Kantonspolizei.

I. Ausgangslage

Nach dem Gesetz über die Kantonspolizei vom 27. Januar 1998 (SRL Nr. 350) sind die Polizeiaufgaben eine Angelegenheit des Kantons. Die Gemeinden können mit Bewilligung des Regierungsrates eigene Polizeiorgane schaffen. Über solche Polizeiorgane verfügt heute im Kanton einzig die Stadt Luzern. Vor 140 Jahren, am 1. Juli 1868, nahm eine eigenständige Polizei in der Hauptstadt ihren Dienst auf, nachdem der Regierungsrat und der Grosse Rat die Polizeiorganisation genehmigt hatten.¹ Heute sind die Einzelheiten der verkehrs- und sicherheitspolizeilichen Aufgaben der Stadtpolizei sowie die Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei im Vertrag über die Stadtpolizei Luzern vom 24. März 2000 (SRL Nr. 358; im Folgenden: Stadtpolizeivertrag) geregelt. Die Grundsätze des Kantonspolizeigesetzes über den polizeilichen Auftrag und die polizeilichen Massnahmen, wie die Behandlung verdächtiger Personen oder die Ausübung von Zwang, gelten gleichermassen für die Kantons- und die Stadtpolizei.

In den letzten Jahren wurde die Frage einer Zusammenlegung von Kantons- und Stadtpolizei mehrmals aufgeworfen. Bei der Beratung des Kantonspolizeigesetzes (vgl. Verhandlungen des Grossen Rates [GR] 1997, S. 1604 ff.) musste Ihr Rat über die Zweckmässigkeit einer solchen Massnahme nicht entscheiden, nachdem sie in der Kommission zwar diskutiert, jedoch kein Antrag gestellt worden war. Seit dieser Totalrevision des Polizeirechts, die auf Vorarbeiten von Mitte der 1990er-Jahre gründete, hat sich die Situation indes verändert. In den Jahren 1999 bis 2003 war die öffentliche Sicherheit in der Schweiz Gegenstand umfassender Abklärungen von Bund und Kantonen. Den Schwerpunkt des Projektes «Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz (USIS)» bildete die Aufgabenteilung zwischen den Bundesbehörden und zwischen den Organen von Bund und Kantonen. Hauptergebnis dieses Projektes war die Beibehaltung der Polizeihoheit bei den Kantonen. Im Rahmen der Untersuchungen wurde auch auf Schwächen in deren Polizeiorganisation hingewiesen. Besonders erwähnt wurden Doppelspurigkeiten in der polizeilichen Arbeit, die fehlende einheitliche Informatiklösung und das Fehlen einer fähigen und schnell einsatzbereiten Polizeireserve zur Schwergewichtsbildung und Unterstüt-

¹ Zur Geschichte der Polizei im Kanton Luzern vgl. Franz Kiener, Im Einsatz für Sicherheit, Ruhe und Ordnung, Die Kantonspolizei Luzern 1803–2003, Luzern 2003

zung der Kantone, wenn diese an ihre Kapazitätsgrenzen stossen. Graduell gelten die im Rahmen der USIS festgestellten Probleme zwischen den Polizeikorps der Kantone auch für das Verhältnis zwischen den verschiedenen Polizeikorps in den Kantonen selbst. In den letzten Jahren haben zahlreiche Kantone ihre Polizeistrukturen überprüft und städtische und kantonale Korps zusammengelegt (z. B. Bern, Neuenburg, Schaffhausen, Zug).

Im Kanton Luzern stellten Kantons- und Stadtpolizei im Rahmen einer Projektstudie über die Einsatzleitzentralen im Jahr 2006 fest, dass eine Zusammenführung der beiden Leitzentralen nur dann sinnvoll wäre, wenn die Stadtpolizei mit ihren polizeilichen Kerngeschäften in die Organisationsstruktur der Kantonspolizei eingliedert würde (vgl. Schlussbericht über die konzeptionelle Vorbereitung des Projekts Reform 06, in: GR 2007 S. 733 f.). Ohne eine solche Eingliederung würde der Betrieb einer gemeinsamen Anlage nicht zu einem einfacheren und effizienteren Polizeieinsatz führen, da die Abläufe, Führungsstrukturen und Einsatzdoktrinen weiterhin verschieden blieben, wurde damals argumentiert. Zum Aufkommen der politischen Diskussion über eine Zusammenlegung von Kantons- und Stadtpolizei trug der Rücktritt des Kommandanten der Stadtpolizei im Oktober 2006 bei. In der Folge überwies Ihr Rat Vorstösse, welche die Prüfung einer Zusammenlegung forderten (Postulate P 795 von Albert Vitali, P 797 von Markus Gehrig und P 802 von Hanspeter Bucher; vgl. GR 2006 S. 2367). Im Grossen Stadtrat von Luzern wurden ähnliche Vorstösse eingereicht und erheblich erklärt.

Im Januar 2007 setzten das Justiz- und Sicherheitsdepartement und die Sicherheitsdirektion der Stadt Luzern eine gemeinsame Projektorganisation zur Bearbeitung des Projektes «Luzerner Polizei» ein. Die Projektsteuerung war paritätisch aus den Vorsteherinnen und Vorstehern für Sicherheit und für Finanzen der Exekutiven von Kanton und Stadt zusammengesetzt. Die Projektleitung unter der Leitung des Kommandanten der Kantonspolizei wurde mit dem interimistischen Kommandanten der Stadtpolizei und paritätisch mit kantonalen und städtischen Vertreterinnen und Vertretern aus dem Sicherheits- und Finanzbereich sowie den beiden Polizeiverbänden bestückt. Die Projektarbeit wurde von gemischten Arbeitsgruppen unterstützt und durch externe Berater begleitet. Zunächst wurde eine Situationsanalyse vorgenommen und ein Vergleich mit anderen Kantonen angestellt. Sodann wurden Varianten geprüft und anhand von Zielsetzungen beurteilt. Eine Variante wurde vertieft abgeklärt. Schliesslich wurden Umsetzungsfragen besprochen. Der Schlussbericht mit den wichtigsten Beilagen ist im Anhang 2 wiedergegeben.

II. Aufgaben und Organisation von Kantons- und Stadtpolizei und Grenzen ihrer Zusammenarbeit

1. Kantonspolizei

Die Kantonspolizei hat 565 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Soll-Personalbestand am 1. Januar 2008: 530,9 Stellen). Pro Jahr bearbeiten die Mitarbeitenden durchschnittlich 100 000 Geschäftsfälle. Die Kantonspolizei verfügt über 54 Immobilienstandorte (31 davon sind Polizeiposten) und 154 Motorfahrzeuge. Für das Jahr 2008 beträgt der Globalkredit der Kantonspolizei rund 57 Millionen Franken.

Die Kantonspolizei sorgt für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und trägt zur Prävention bei. Sie nimmt die Aufgaben der Sicherheits-, Bereitschafts- und Verkehrs- sowie der Kriminalpolizei wahr und erfüllt insbesondere die Strafverfolgungsaufgaben nach den Vorschriften des Gesetzes über die Strafprozessordnung vom 3. Juni 1957 (SRL Nr. 305) und die Hilfe in der Not (§ 1 Kantonspolizeigesetz).

Auf die polizeilichen Leistungen wird in diesem Bericht nicht näher eingegangen; hierfür sei auf unseren Planungsbericht über die Leistungen und Ressourcen der Kantonspolizei verwiesen (B 58). Die Analyse der Kantonspolizei kommt zum Ergebnis, dass der Personalbestand um 75,5 Stellen aufzustocken sei; diese Zahl berücksichtigt die Zusammenlegung der Polizeikorps nicht.

2. Stadtpolizei

Die Stadtpolizei Luzern weist einen Soll-Personalbestand von 229 Stellen auf. Die meisten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind in der Abteilung Sicherheits- und Verkehrspolizei tätig (188 Stellen). Die Uniformpolizei bearbeitet pro Jahr durchschnittlich 30 000 Geschäftsfälle. Die Stadtpolizei benützt einen Immobilienstandort und 43 Motorfahrzeuge. Sie verfügt über ein Budget von 31,4 Millionen Franken.

Die Hauptaufgaben der Stadtpolizei liegen bei der Sicherheits- und der Verkehrspolizei, der Gewerbe- und Gesundheitspolizei sowie der Wasserpolizei (Art. 9–13 Stadtpolizeivertrag). Im Rahmen ihrer Zuständigkeiten handelt die Stadtpolizei selbständig. Ihre Befugnisse beschränken sich jedoch auf das Gebiet der heutigen Stadt Luzern; davon ausgenommen sind das Gebiet des Bürgerstocks und der Bahnhof Luzern. Als Sicherheitspolizei sorgt die Stadtpolizei für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Sie betreibt Gefahrenabwehr und leistet Amts- und Vollzugshilfe sowie Prävention. Die Stadtpolizei hat keine eigene kriminalpolizeiliche Abteilung, bearbeitet indes kriminalpolizeiliche Aspekte: Sie stellt bei Tatbeständen der Alltagskriminalität (z. B. Taschendiebstähle, Einbrüche) den Sachverhalt fest und erstattet Strafanzeige. Des Weiteren nimmt sie die notwendigen Ermittlungshandlungen vor, um die Täterschaft zu stellen, Zeugen zu befragen und das Diebesgut

sicherzustellen. Bei den schweren Straftaten gewährleistet sie den Spurenschutz am Tatort und trifft erste Massnahmen. Im Bereich Verkehr erfüllt die Stadtpolizei alle polizeilichen Aufgaben mit Ausnahme derjenigen der Autobahnpolizei, welche von der Kantonspolizei wahrgenommen werden. Sie führt die Verkehrserziehung durch und überwacht die Einhaltung der Verkehrsvorschriften.

Wie die Kantonspolizei stellt auch die Stadtpolizei fest, dass die Anforderungen und die Arbeitslast gestiegen sind. Die Stadtpolizei errechnet einen Zusatzbedarf von insgesamt 33 Stellen (ohne Berücksichtigung der Zusammenlegung).

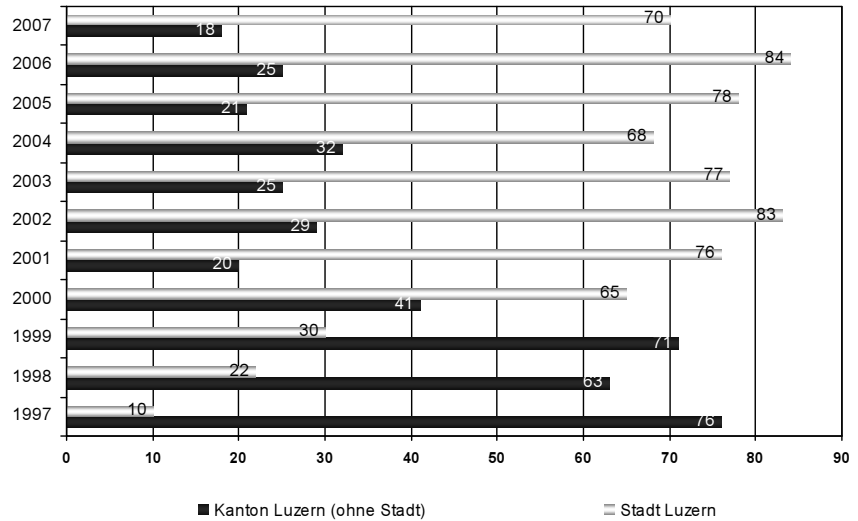
3. Vergleich von Kantons- und Stadtpolizei

In den sicherheits- und verkehrspolizeilichen Bereichen ist das Einsatzspektrum von Kantons- und Stadtpolizei ähnlich. Die meisten Besonderheiten sind im unterschiedlichen Einsatzgebiet begründet. Die Wirtschaftstätigkeit im Dienstleistungsbereich und ein Grossteil des Personenverkehrs (v. a. Arbeitspendler, Touristen) konzentrieren sich auf das städtische Ballungsgebiet. Der öffentliche Raum in der Stadt wird intensiv genutzt. Als Hauptstadt des Kantons ist Luzern Veranstaltungsort vieler Grossanlässe mit überkommunaler Ausstrahlung und weist als grösste Stadt der Zentralschweiz zahlreiche Freizeit- und nächtliche Unterhaltungsangebote auf, die auch Besucherinnen und Besucher aus dem Umland anlocken. Nahezu alle grösseren Demonstrationen in der Zentralschweiz finden in Luzern statt, obwohl die Anliegen der Demonstrierenden in den meisten Fällen keinen Bezug zur Stadt Luzern aufweisen. Eine Publikumsveranstaltung oder ein Verkehrsunfall haben oft Auswirkungen auf eine Vielzahl von Personen gleichzeitig, welche in der Stadt Luzern wohnen oder sich im Stadtgebiet lediglich für kurze Zeit aufhalten. Die im Vergleich zum restlichen Kanton höhere Polizeidichte in der Stadt Luzern ist weitgehend auf die grössere Zahl der Ereignisse und die erhöhten Anforderungen an die polizeiliche Sicherheit infolge Art und Grösse der Ereignisse zurückzuführen.

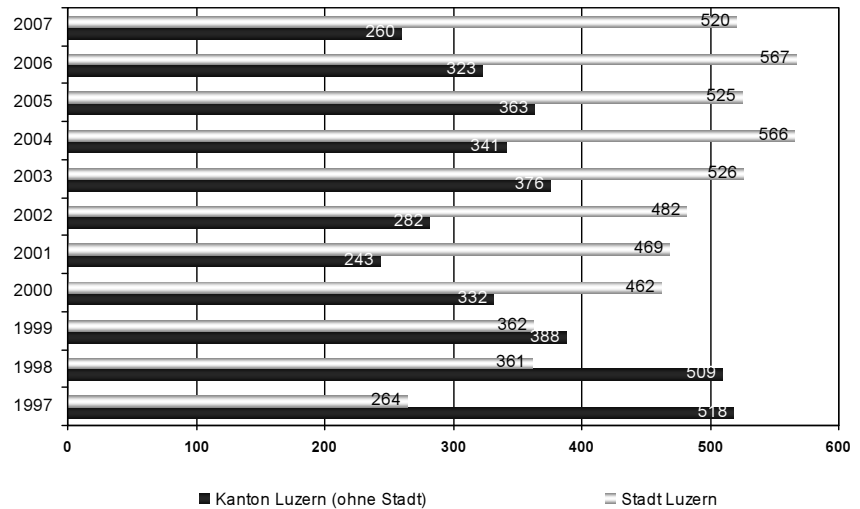
Unterschiede zwischen Kantons- und Stadtpolizei bestehen im kriminalpolizeilichen Aufgabenbereich. Zum einen fallen die Straftaten im Kanton unterschiedlich an. Die nachstehenden Diagramme zeigen anhand von Beispielen aus der Kriminalstatistik die Verteilung einiger Delikte zwischen der Stadt Luzern und dem übrigen Kantonsgebiet. Bei Deliktsarten wie Raub oder Entreiss- und Ladendiebstahl, die häufig einen Bezug zur Beschaffungskriminalität (Drogen) haben, werden von der Anzahl her bis zum Vierfachen an Delikten auf Stadtgebiet ausgeübt. Geschätzt wird, dass zwei Drittel der Täter nicht in der Stadt wohnen. Zum andern werden einfachere Straftatbestände von der Stadtpolizei erledigt, währenddem komplexe (z. B. banden- und gewerbsmässige) Delikte von der Kantonspolizei bearbeitet werden. Nur die Kantonspolizei verfügt über die Spezialisten der Kriminalpolizei. Im gewerbepolizeilichen Bereich erfüllt die Stadtpolizei kommunale administrative Belange, welche bei der Kantonspolizei nicht anfallen (z. B. Bewilligungen für die Benutzung des öffentlichen Grundes, Kontrolle des Taxigewerbes, Wasenmeisterei).

Drei Beispiele der Verteilung von Kriminalität im Stadt- und im übrigen Kantonsgebiet

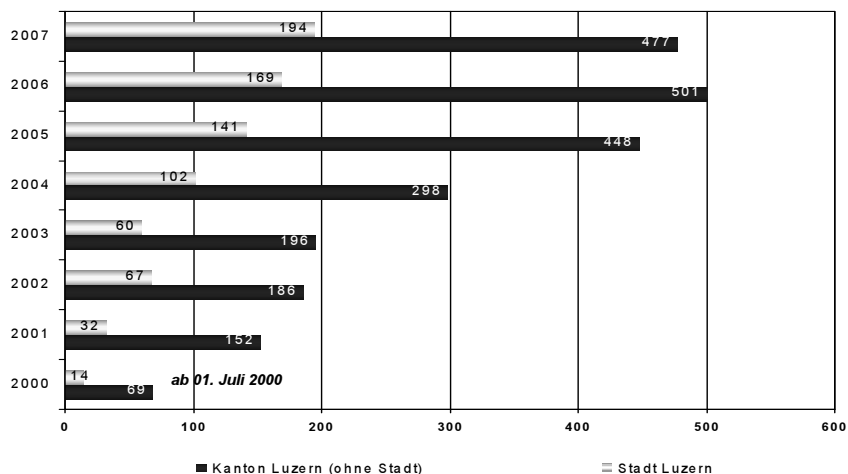
Raub



Ladendiebstahl



Häusliche Gewalt



Quellen: Kriminalstatistik, Automatisches Büroinformationssystem, Luzerner Interventionsprojekt gegen häusliche Gewalt

4. Zusammenarbeit von Kantons- und Stadtpolizei

Zwischen der Kantons- und der Stadtpolizei hat sich in den letzten Jahren eine enge Zusammenarbeit entwickelt, welche sich in fünf Bereiche unterteilen lässt:

– Operative Zusammenarbeit

Intensiv ist die Zusammenarbeit zwischen der Kriminalpolizei des Kantons und der Stadtpolizei. Wie in Kapitel II.2 erwähnt, verfügt die Stadtpolizei bei der Wahrnehmung ihres sicherheitspolizeilichen Auftrags über kriminalpolizeiliche Kompetenzen und unterstützt die Kriminalpolizei des Kantons nach deren Bedürfnissen. Sodann leisten Mitarbeitende der Stadtpolizei bei der Sondergruppe «Albatros», der Observationseinheit der Kantonspolizei, Dienst. Diese Einheit ist auch auf dem Stadtgebiet Luzern tätig. Während jeweils zwei Monaten absolvieren Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der Stadtpolizei eine Ausbildung bei der Kriminalpolizei. Dabei wird jenes Wissen vermittelt, das für die selbständige Bearbeitung der Alltagskriminalität erforderlich ist. Seit 2006 führt die Aussenfahndung der Kriminalpolizei gemeinsam mit Angehörigen der Stadtpolizei Schwerpunktaktionen im Bereich der Strassen- und Betäubungsmittelkriminalität im Stadtgebiet Luzern durch. Speziell ausgebildete Angehörige der Stadtpolizei wirken bei Rückführungen abgewiesener Asylbewerberinnen und -bewerber mit. Für den sogenannten unfriedlichen Ordnungsdienst, zum Beispiel bei Sportveranstaltungen und Grossanlässen, arbeiten die Polizeikörper zu-

sammen. Dasselbe gilt – mit zunehmender Tendenz, wenn auch noch vereinzelt – bei gemeinsamen Einsätzen zur Gefahrenabwehr oder der Strafverfolgung auf Stadt- und Kantonsgebiet (Agglomeration). Eine vermehrte Zusammenarbeit ist vor allem bei Einbrüchen, Schlägereien oder bei kurzfristig anwachsender Ereignisdichte erforderlich, wenn an verschiedenen Orten gleichzeitig dringliche Spontaneinsätze nötig werden. Gemeinsam und partnerschaftlich wahrgenommen werden von der Kantons- und der Stadtpolizei die Aufgaben der Wasserpolizei auf dem ganzen Kantonsgebiet (§ 11 Stadtpolizeivertrag).

- Dienstbefehle

Eine Vielzahl von Dienstbefehlen der Kantonspolizei gilt auch für die Stadtpolizei.

- Einsatzleitsystem/Informatik

Im Rahmen der technischen Zusammenarbeit bei den Einsatzleitsystemen und der Informatik bestehen mehrere Gemeinsamkeiten. Die Leitzentralen der Stadtpolizei und der Kantonspolizei haben das gleiche technische Leitsystem. Beide Korps führen zudem das gleiche Einsatzjournal. Die Polizeiiinformatik (Rapportierungssystem usw.) ist ebenfalls identisch. Beide Polizeikorps verfügen jedoch über eigene Einsatzleitzentralen.

- Beschaffung

Kantons- und Stadtpolizei verfügen über ein einheitliches Uniformkonzept. Äusserlich unterscheidet sich die Uniform beider Korps nur an den Achselschlaufen. Zur Kostenreduktion werden auch weitere Ausrüstungsgegenstände gemeinsam beschafft.

- Ausbildung

Die Grundausbildung absolvieren die Angehörigen von Kantons- und Stadtpolizei gemeinsam an der Interkantonalen Polizeischule Hitzkirch. Alle Angehörigen der Stadtpolizei besuchen einen einwöchigen Kurs bei der Kriminalpolizei des Kantons. Im sicherheitspolizeilichen Bereich der Korpsausbildung führen Kantons- und Stadtpolizei gemeinsam Aus- und Weiterbildungen im Ordnungsdienst, beim taktisch-technischen Schiessen und bei der Fahrausbildung mit Polizeifahrzeugen durch. Vermehrt absolvieren auch die Einsatzleiter der beiden Einsatzleitzentralen gemeinsame Ausbildungssequenzen. Die Angehörigen der Sondergruppe «Luchs» der Kantons- und der Stadtpolizei absolvieren gemeinsame Trainings. Die Leitung der Kriminalpolizei führt bei der Stadtpolizei regelmässig Ausbildungsveranstaltungen zu kriminalpolizeilichen Themen durch.

5. Schnittstellen und Probleme der Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit zwischen Kantons- und Stadtpolizei hat viele Vorteile, führt jedoch aufgrund der Schnittstellen auch zu Problemen in der Polizeiarbeit. Im Bericht der Projektorganisation sind folgende Schwierigkeiten beschrieben:

– Zwei Einsatzleitzentralen

In der kantonalen Einsatzleitzentrale treffen die Notrufe über die Telefonnummern 112, 117 und 118 sowie die elektronisch ausgelösten Alarmer ein. Die Einsatzleiter bieten Einsatzkräfte auf, koordinieren und führen die Patrouillen und leiten weitere Massnahmen ein (Benachrichtigungen, Umsignalisierungen usw.). Sie unterstützen die Einsatzkräfte mit Informationen. Die Stadtpolizei Luzern betreibt ebenfalls eine Einsatzleitzentrale, welche die gleichen Aufgaben erfüllt. Die Existenz zweier Einsatzleitzentralen auf kleinem Raum wirkte sich in der Vergangenheit wiederholt nachteilig auf die Auftragserfüllung aus. Vor allem bei Grossereignissen, für die Angehörige von Stadt- und Kantonspolizei aufgeboren werden, und bei Ereignissen, welche zusätzlich zur Stadtpolizei zum Einsatz der Kriminalpolizei des Kantons führen, stellen zwei Einsatzleitzentralen ein Problem für die operative Führung der beiden Korps dar. Die Fallübergabe verzögert sich immer wieder, weil die Nachricht über ein Ereignis erst mit Verspätung bei der Kantonspolizei eintrifft, wenn dieses auf städtischem Gebiet eingetreten ist. Die Kantonspolizei hat zudem keine Einsicht in die Einsatzdossiers der Stadtpolizei, bevor diese der Kantonspolizei zugeschickt werden. Diese Verzögerung kann zum Beispiel dazu führen, dass Täter bereits über die Kantonsgrenzen geflüchtet sind, bevor die Kriminalpolizei aktiv werden kann. Die Einleitung interkantonalen Fahndungen ist nur durch die Einsatzleitzentrale der Kantonspolizei möglich. Je nach Ereignis sind die Spezialisten und Techniker der Kantonspolizei darauf angewiesen, möglichst schnell ihre Arbeit am Tatort aufzunehmen. Durch Rettungsmassnahmen, aber auch durch unkontrolliertes Begehen des Tatortes besteht das Risiko von Beweismittelverlusten.

– Unterschiedliche Funksysteme

Die Führung mittels Funk ist für die Leitung von Polizeieinsätzen von entscheidender Bedeutung. Nur über den Funk ist sicherzustellen, dass alle sich im Dienst befindlichen Angehörigen der Polizei umgehend über das Ereignis und die getroffenen Massnahmen informiert werden. Kantons- und Stadtpolizei verfügen über zwei getrennte Funksysteme. Dadurch ist die Kooperation erschwert. Es besteht zwar ein interkantonaler Polizeifunkkanal, dieser wird jedoch im Ereignisfall nicht genutzt, da für die Kontaktaufnahme ein anderes Frequenzband belegt werden muss (Kanalwechsel) und der Benutzer dadurch vom eigenen Funknetz und der Verfolgung der weiteren Lageentwicklung abgeschnitten wird. Ende 2007 wurde eine technische Übergangslösung geschaffen, die eine Zusammenschaltung der Funksysteme von Stadt- und Kantonspolizei ermöglicht. Die Zusammenschaltung kann jedoch nur bei planbaren Ereignissen (wie z. B. Fussballspielen, bewilligten Demonstrationen) und ausschliesslich auf dem Gebiet der Stadt Luzern gewährleistet werden.

- Ungleiche Informationswege

Die unterschiedliche Organisation der beiden Polizeikörpers bringt ungleiche Informations- und Entscheidungswege mit sich. Informationen werden zum Beispiel innerhalb der Stadtpolizei zunächst an eine bestimmte hierarchische Ebene weitergeleitet, bevor sie zur Kantonspolizei gelangen. Dieser Informationsweg führt zu Verzögerungen und kann die weiteren Ermittlungen erschweren.

- Unterschiedliche Belastung durch Ordnungsdienst bei Grossereignissen

Weder die Kantons- noch die Stadtpolizei Luzern verfügen über Einsatzreserven für spezielle Ereignisse. Die Organisationsformen und Mittelanätze beider Korps sind auf den Courant normal ausgelegt. Bereits mittlere Ereignisse führen in den Korps zu Störungen des normalen Dienstbetriebes und können häufig nur durch Sonderaufgebote von Polizeiangehörigen aus der Freizeit aufgefangen werden. Eindrücklich sind die Zahlen der Stadtpolizei: Bei der Stadtpolizei erhöhte sich der Stundenaufwand für den Ordnungsdienst seit dem Jahr 2000 von 2299 Stunden auf 34 559 Stunden im Jahr 2006. Innerhalb von sechs Jahren hat sich der Aufwand damit um das 15fache erhöht. Vor allem der unfriedliche Ordnungsdienst belastet das Stadtkorps erheblich mehr als die dazu eingeteilten Angehörigen der Kantonspolizei. Die ungleiche Belastung ist eine Folge der Zentrumsproblematik, wie sie auch aus anderen grösseren Städten bekannt ist.

- Personenbezogene Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit und Hilfestellung im Bereich der Sicherheitspolizei ist stark personenbezogen. Auf der Führungsstufe hat sich eine ausgeprägte Kooperation entwickelt. Die gemeinsame Ausbildung erleichtert zudem die Zusammenarbeit der Mannschaft. Geführt wird gemeinsam, Entscheide auf Stufe Gesamteinsatzleitung trifft die örtlich zuständige Führung. Eine solche Form der Zusammenarbeit ist vertraglich kaum zu regeln. Hier ist die Bereitschaft einzelner Personen zur Zusammenarbeit entscheidend. Wechselt eine Führungsperson in einem der beiden Polizeikörpers und findet die neue Paarung keinen gemeinsamen Nenner oder spielen Eigeninteressen eine grosse Rolle, können die Schnittstellen zum Problem werden und eine vernetzte und effiziente Polizeiarbeit behindern.

III. Ergebnisse des Projekts «Luzerner Polizei»

Im Rahmen des Projekts «Luzerner Polizei» wurden drei Hauptvarianten einer Zusammenlegung von Kantons- und Stadtpolizei vertieft geprüft. Die Varianten unterscheiden sich im Umfang der Aufgaben, die von der Stadt Luzern zum Kanton übergehen: von einzelnen Geschäftsfeldern (wie Einsatzleitzentrale und Garage) bis zu allen Aufgaben, welche in der Stadt die Stadtpolizei erledigt. Als Bestvariante wird vorgeschlagen, dass der Kanton künftig lediglich die von der Stadt Luzern wahrgenommenen polizeilichen Kernaufgaben übernimmt. Erfüllt würden diese Aufgaben

von einer um die Kräfte der Stadtpolizei ergänzten Kantonspolizei («Luzerner Polizei»). Nicht zum Kanton verschoben werden gemäss diesem Vorschlag diejenigen Stellen der Stadtpolizei, welche mit dem Vollzug kommunaler Aufgaben betreu sind. Gegen Entschädigung sollen von der Kantonspolizei die Aufgaben des Löschpiketts ausgeführt werden. Das Löschpikett leistet den Ersteinsatz bei Brandalarmen. Es wird durch Mitarbeitende der Polizei geleistet, welche eine Feuerwehrausbildung genossen haben, ohnehin im Dienst sind und über die nötige Ausrüstung verfügen.

Die Führung des neuen, zusammengelegten Polizeikorps liegt beim Kanton. Der Kanton übernimmt die strategische und die operative Verantwortung für die polizeiliche Sicherheit auf dem Gebiet der Stadt Luzern. Damit die spezifischen Anforderungen, welche mit der städtischen Sicherheit verbunden sind, erfüllt werden können, wird ein paritätisch zusammengesetzter Sicherheitsausschuss von Kanton und Stadt geschaffen. Der Ausschuss soll die Polizeiarbeit im städtischen Raum strategisch-politisch begleiten. Er diskutiert und definiert polizeiliche Schwerpunkte und Strategien sowie mögliche organisatorische und strukturelle Anpassungen der Polizeiarbeit auf dem Gebiet der Stadt Luzern. Falls nötig, setzt er auch kurzfristig Schwerpunkte. Bei Uneinigkeit entscheidet die Exekutive des Kantons. Die endgültige Entscheidung über eine Bewilligungserteilung für politische Kundgebungen und Veranstaltungen liegt auf dem gesamten Gebiet der Stadt Luzern weiterhin bei der Stadtbehörde. Für die Entscheidungsfindung zieht die Stadt die Polizeiführung bei.

Die Organisation der Luzerner Polizei richtet sich nach der Ereignisdichte im Kanton. Die bisherige Stadtpolizei Luzern bildet innerhalb der Luzerner Polizei die neue Abteilung Sicherheitspolizei Stadt. Entgegen dem Schlussbericht soll diese Abteilung für das ganze Gebiet der politischen Gemeinde Luzern (inkl. Littau) zuständig sein. Bei der Besetzung der Führungsorgane dieser Abteilung soll der Stadt Luzern ein Mitspracherecht eingeräumt werden. Die Abteilung Sicherheitspolizei Stadt ist organisatorisch auf der gleichen Stufe wie die Kriminalpolizei, die Bereitschafts- und Verkehrspolizei sowie die Abteilung Sicherheitspolizei Land angesiedelt. Die Stelle des Kommandanten der Stadtpolizei entfällt.

Sämtliche Einsätze der Luzerner Polizei werden aus der vereinigten Einsatzleitzentrale am heutigen Standort der Kantonspolizei geführt. Die in der Stadt tätigen Verkehrsassistentinnen und -assistenten, die den ruhenden Verkehr überwachen, werden in eine neu zu schaffende Zentralstelle Verkehrs- und Ordnungsbussen der Bereitschafts- und Verkehrspolizei integriert. Die Quartierpolizei in der Stadt wird zugunsten von Polizistinnen und Polizisten im Frontbereich der Kernaufgaben aufgehoben.

Mit Ausnahme des Polizei-Löschpiketts verbleiben die von der Stadtpolizei bisher wahrgenommenen kommunalen Aufgaben bei der Stadt Luzern. Dazu gehören die gewerbepolizeiliche Tätigkeit, die Befugnisse für Verkehrsanordnungen und Signalisationen sowie die Anordnung von Parkierungsbeschränkungen.

Aus den Abklärungen im Rahmen des Projektes «Luzerner Polizei» resultiert als Ergebnis, dass mit diesem Modell das Ziel am besten erreicht wird, wonach die Polizei im gesamten Kanton die allgemeinen Polizeiaufgaben weiterhin erfolgreich wahrnehmen und zusammen mit den städtischen Stellen die spezifischen Sicherheitsanforderungen der Stadt Luzern erfüllen soll. Mit diesem Modell können die beiden Polizeikorps auf den 1. Januar 2010 zusammengelegt werden.

Die skizzierte Zusammenlegung hat gemäss dem Bericht der Projektorganisation hauptsächlich folgende Auswirkungen:

– Personelle Auswirkungen

Die rückwärtigen Dienste werden zusammengelegt und das Dienstleistungsangebot optimiert. Die daraus resultierenden Synergiegewinne werden in der Frontarbeit eingesetzt. Es kommt darum zu keinen Entlassungen infolge der Zusammenlegung. Wo Stellen zusammengelegt oder aufgelöst werden, werden für die Betroffenen neue Funktionen gesucht.

Für das zusammengelegte Polizeikorps findet das Personalrecht des Kantons Luzern Anwendung. Die Mitarbeitenden werden alle bei der Luzerner Pensionskasse versichert. Für die Mitarbeitenden der Stadtpolizei Luzern besteht beim Wechsel in die Luzerner Polizei ein Anspruch auf die letzte bei der Stadtpolizei erzielte Brutto-Jahresbesoldung sowie den erworbenen Dienstgrad. Für gleiche Arbeit wird gleicher Lohn gezahlt. Bei der Besetzung von Führungspositionen haben Mitarbeitende von Stadtpolizei und Kantonspolizei die gleichen Chancen.

– Rechtliche Auswirkungen

Die Zusammenlegung der Korps von Kantons- und Stadtpolizei kann ohne eine Anpassung des Gesetzes über die Kantonspolizei erfolgen. Hingegen muss bei einer Fusion der Polizeikorps der Vertrag zwischen dem Regierungsrat und dem Stadtrat über die Stadtpolizei Luzern vorzeitig aufgehoben werden. Redaktionelle Anpassungen von Erlassen (beispielsweise Namensanpassungen) werden bei nächster sich bietender Gelegenheit vorgenommen.

– Finanzielle Auswirkungen

Die Berechnungen ergeben, dass bei den zentralen Diensten, bei der Quartierpolizei sowie im Kader Synergiegewinne im Umfang von 20,7 Stellen realisiert werden können. Damit können rund 2,5 Millionen Franken an Personalaufwand eingespart und diese Mittel zugunsten der Frontarbeit der Polizei verschoben werden. Dadurch reduziert sich das von der Kantonspolizei und der Stadtpolizei errechnete Personaldefizit. Raumeinsparungen sind mit der Zusammenlegung hingegen nur beschränkt möglich. Für den Kanton fallen zusätzliche jährliche Raumkosten von rund 1,1 Millionen Franken inklusive Nebenkosten an. Je nach Nutzung entstehen zudem Umbaukosten. Einmalige Kosten von rund 1 Million Franken entstehen durch die Anpassung der Einsatzleitzentrale der Kantonspolizei Luzern. Der Stadtrat stellt eine Beteiligung von 50 Prozent (maximal Fr. 500 000.–) in Aussicht. Weitere einmalige Kosten entstehen durch die Anpassung der Löhne des mittleren Kaderns der Stadtpolizei in der Höhe von 50 000 bis 100 000 Franken. Zudem fallen Einmalkosten für die Übergangsregelung bei der Pensionskasse in der Höhe von 150 000 bis 1,2 Millionen Franken an. Für den Übertritt in die kantonale Pensionskasse wird die gleiche Lösung wie bei den Mittelschulen angestrebt.

Die Stadt Luzern übernimmt die Kosten für die aufgelaufenen Überstunden und Ferienguthaben der Stadtpolizei bis zur Zusammenlegung. Sie übergibt dem Kanton

unentgeltlich ihr Inventar. Dessen Zeitwert beträgt per 2008 rund 5 Millionen Franken. Für das Polizei-Löschpikett zahlt die Feuerwehr der Stadtpolizei heute jährlich 404 000 Franken. Zusätzlich erhält die Stadtpolizei die jährlichen Gebühren der Brandmeldeanlagen sowie die Gebühren für Fehlalarme von zusammen rund 410 000 Franken pro Jahr. Diese Einnahmen gehen nun zum Kanton. Zudem zahlt die Stadt Luzern dem Kanton für die Weiterführung des Polizei-Löschpiketts jährlich 200 000 Franken mehr als bisher der Stadtpolizei.

Durch die Zusammenlegung der beiden Korps entsteht dem Kanton netto eine jährlich wiederkehrende Mehrbelastung von 6,3 Millionen Franken. Im Umfang der Synergiegewinne von 20,7 Stellen beziehungsweise des Betrags von 2,5 Millionen Franken ist ausserdem das kantonale Polizeibudget zu erhöhen.

Der Prozess der Zusammenlegung dauert mehrere Jahre. Die Kosten fallen beim Kanton gestaffelt an, zumal folgende Abgeltung der Stadt vorgesehen sind: im Jahr 2010 9 Millionen Franken, im Jahr 2011 6 Millionen Franken und im Jahr 2012 3 Millionen Franken. So soll die Belastung des Kantons gemildert werden.

IV. Stellungnahme des Stadtrates von Luzern

Der Stadtrat von Luzern stimmt der Zusammenlegung der Stadtpolizei Luzern mit der Kantonspolizei zu und hat dem Grossen Stadtrat (Gemeindeparlament) am 16. April 2008 einen entsprechenden Planungsbericht unterbreitet (vgl. Anhang 1).

V. Würdigung

In den letzten Jahren ist zwischen der Kantonspolizei und der Stadtpolizei eine enge Zusammenarbeit entstanden. Diese Zusammenarbeit der beiden Polizeikorps ist von unserem Rat genehmigt und im Vertrag vom 24. März 2000 mit dem Stadtrat von Luzern vereinbart worden. Die Grundlage dieses Vertrages bildet § 22 Absatz 2 des Kantonspolizeigesetzes vom 27. Januar 1998. Vor diesem Gesetz waren die Aufgaben der Stadtpolizei in einer Verordnung geregelt (Gesetzessammlung des Kantons Luzern 1983, S. 248). Wie im Schlussbericht zum Projekt «Luzerner Polizei» erwähnt, könnte die Zusammenarbeit zwar in einzelnen Belangen noch ausgebaut werden. Sie stösst jedoch zusehends auch an ihre Grenzen. Ein weiterer Ausbau würde die Anzahl Schnittstellen in der Polizeiarbeit vergrössern und auch die politischen Gremien von Kanton und Stadt vermehrt beanspruchen. Wünschenswerte Optimierungen der bestehenden Infrastruktur (Einsatzleitzentralen, Funkführungssysteme usw.) könnten zwar dazu beitragen, den Einsatz der Polizeikräfte zu verbessern. Mit jeder Verbesserung träten jedoch die Unzulänglichkeiten von zwei Polizeiorganisationen auf verhältnismässig kleinem Raum noch schärfer zutage. Die doppelte Polizeistruktur trägt dazu bei, dass das in den Personal- und Sachressourcen vorhandene Potenzial nicht optimal ausgeschöpft wird.

Seit rund zehn Jahren wird die innere Sicherheit der Schweiz wieder verstärkt diskutiert. Besonders die Aufgabenteilung von Bund und Kantonen sowie der Auftrag der verschiedenen Sicherheitskräfte des Bundes (Armee, Grenzwachtkorps, Bahnpolizei u. a.) werden untersucht. Die Polizeihöhe der Kantone stellt nicht nur einen starken Pfeiler der inneren Sicherheit dar, sondern bildet auch einen Kernbereich der kantonalen Autonomie im Bundesstaat. Die Zusammenlegung der im Kanton Luzern traditionell getrennten Polizeikorps ist deshalb als wichtiger Beitrag zur Erfüllung des Anspruchs des Kantons Luzern zu sehen, auf seinem Territorium die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten sowie für den Schutz der Bevölkerung zu sorgen. Zum Kantonsgebiet gehört auch die Kantonshauptstadt. Wir betrachten die Zusammenlegung von Kantons- und Stadtpolizei als ein Vorhaben von staatspolitischer Bedeutung. Diese dokumentiert unseren Willen, den Kanton mit neuen Strukturen vorwärtszubringen und den historisch gewachsenen Stadt-Land-Gegensatz zu überwinden. Die Vereinigung der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau auf den 1. Januar 2010 und unsere von Ihrem Rat unterstützten Planungsberichte zu den Strukturbereichen interkantonale Zusammenarbeit und Agglomerationspolitik rufen nach einer umfassenden Beurteilung der Frage, welcher sicherheitspolitische Weg im Kanton Luzern eingeschlagen werden soll.

Auf der übergeordneten Ebene der Sicherheitspolitik erkennen wir in der Zusammenlegung von Kantons- und Stadtpolizei einen grossen Nutzen. Es wird sicher gestellt, dass der Kanton Luzern vom Bund noch stärker wahrgenommen wird und er gegenüber ihm sowie den anderen Kantonen mit einer Stimme auftreten kann. Die Sicherheitspolitik ist in Bewegung begriffen, und die Zusammenarbeit unter ihren Akteuren wird zunehmen. Mit einer starken Polizei können unsere Interessen wirkungsvoller eingebracht werden. Innerkantonal führt die Vereinfachung der Polizeistruktur zu einer einheitlichen Steuerungsgrundlage: Der Leistungsauftrag der Polizei wird über das gesamte Einsatzgebiet und über die sicherheits-, die verkehrs- und die kriminalpolizeilichen Leistungen hinweg vom Kanton festgelegt und finanziert. Diese Lösung stimmt mit den in der Finanzreform 08 entwickelten Grundsätzen überein (vgl. Botschaft B 183 zum Entwurf eines Gesetzes über die Verteilung und die Finanzierung der Aufgaben im Kanton Luzern [Mantelerlass zur Finanzreform 08] vom 13. März 2007). Die Konzentration im polizeilichen Kerngeschäft erhöht die Transparenz und ermöglicht eine klare Zuordnungen von Leistungen und Verantwortlichkeiten. Die politischen Entscheidungswege werden kürzer, sodass auf gesamtschweizerische Entwicklungen schneller reagiert werden kann.

Die Projektabklärungen zur künftigen Luzerner Polizei gehen zu Recht von einer doppelten Zielsetzung aus: Die Luzerner Polizei soll einerseits im gesamten Kanton die allgemeinen Polizeiaufgaben erfolgreich wahrnehmen und andererseits zusammen mit den städtischen Stellen die spezifischen Sicherheitsanforderungen der Stadt Luzern erfüllen. Wir sind überzeugt, dass die Zusammenlegung der Polizeikorps Vorteile für alle Gemeinden und für alle Einwohnerinnen und Einwohner im Kanton Luzern aufweist. Diese Überzeugung gründet in den polizeitaktischen Vorteilen: Mit der Zusammenlegung entsteht ein für schweizerische Verhältnisse grosses Korps. Dadurch erhöht sich die Flexibilität im Ressourceneinsatz. Spezifische Sicherheitsprobleme können mit Schwerpunktaktionen in den betroffenen Gemeinden besser

angegangen werden. Für die Polizeiarbeit können gezielt weitere Spezialistinnen und Spezialisten zum Einsatz kommen (z. B. wenn bei Brandstiftungen ein Serientäter ermittelt werden muss). Sicherheitsfragen, die sich gleichermassen in der Stadt Luzern und in den Agglomerationsgemeinden stellen, oder Phänomene, die ähnlich wie in der Stadt auch in anderen regionalen Zentrumsgemeinden auftreten, können flexibler und mit grösserer Erfahrung bearbeitet werden. Kritische Schnittstellen fallen weg, etwa bei Interventionen auf dem Stadtgebiet (z. B. im und um den Bahnhof Luzern), bei Einsätzen an der Grenze zwischen Agglomerationsgemeinden und Stadt Luzern und bei gesamtkantonalen Krisen (Überschwemmungen u. Ä.). Die Einsatzleitung erfolgt künftig aus einer Hand. Im täglichen Einsatz erhöht sich die Flexibilität deutlich, weil die motorisierten Patrouillen durchgehend aufgrund der Ereignisnähe und nicht der territorialen Zuständigkeit eingesetzt werden. Die Einsatzleitung und die Fallbearbeitung werden insgesamt professionalisiert. Die Projektabklärungen haben ergeben, dass die Zusammenlegung namhafte Synergien freilegt, welche für die Frontarbeit der Polizei eingesetzt werden sollen. Die einheitliche Ausbildung und Einsatzdoktrin wird die Effizienz der Polizeiarbeit weiter erhöhen. Zu einer Optimierung wird auch beitragen, dass auf der Grundlage eines erweiterten Bestandes die besonders belastenden Aufgaben des Polizeidienstes auf mehr Personal verteilt werden können (insbesondere der sog. unfriedliche Ordnungsdienst).

Wir anerkennen die Besonderheiten der Polizeiarbeit im städtisch geprägten Siedlungs- und Wirtschaftsraum. Wie im Projektbericht aufgezeigt, kann den spezifischen Anforderungen Rechnung getragen werden, indem bei der Sicherheitspolizei eine Abteilung Stadt geschaffen wird und somit Ansprechpartner für die Belange der städtischen Sicherheit zur Verfügung stehen. Mit dem geplanten gemeinsamen Sicherheitsausschuss kann dem Wunsch des Stadtrates von Luzern nach einer strategisch-politischen Begleitung der Polizeitätigkeit im städtischen Raum entsprochen werden. Damit die Vorteile der organisatorischen Zusammenlegung der Polizeikorps genutzt werden können, ist es unabdingbar, dass die taktische Polizeiarbeit von der Polizeiführung der Luzerner Polizei festgelegt wird.

Wir erachten die Zusammenführung von Kantons- und Stadtpolizei als zukunftsfähiges Modell. Sie präjudiziert zudem die Bildung einer starken Stadtregion durch Vereinigung einer Anzahl Agglomerationsgemeinden mit der Stadt Luzern nicht. Im Gegenteil, würde ab 1. Januar 2010 die Zuständigkeit für Littau bei der Kantonspolizei verbleiben, könnte dieser Entscheid als ein Signal gegen die von den Stimmberechtigten beschlossene Vereinigung interpretiert werden. Würde hingegen die Stadtpolizei Luzern für Littau zuständig erklärt, könnte darin ein Präjudiz zur Schaffung einer Gemeindepolizei von regionaler Dimension gesehen werden, wenn später eine grössere Stadtgemeinde zustande kommt.

Für eine gelingende Zusammenführung sind namentlich die Perspektiven für das Personal und Aspekte der Personalführung von Belang. Die gemeinsamen Projektabklärungen von Kantons- und Stadtpolizei haben aufgezeigt, dass hier keine Probleme zu erwarten sind. Die Betriebskulturen und die Lohnstrukturen der beiden Polizeikorps sind ähnlich. Die personalrechtlichen Unterschiede sind gering. Erfahrungen aus der Zusammenlegung der Mittelschulen können für die Überführung der Stadtpolizistinnen und -polizisten in die kantonale Pensionskasse herangezogen werden. Bei der Besetzung von Führungspositionen sollen die Mitarbeiterinnen und Mit-

arbeiter beider Korps die gleichen Chancen erhalten. Die Zusammenlegung dürfte vom Polizeipersonal gut mitgetragen werden, da das Projekt durch Synergiegewinne zu Entlastungen beim Personal führen wird. Zudem werden die Polizeiverbände bei der Projektarbeit miteinbezogen.

Die Zusammenlegung der Polizeikorps von Kanton und Stadt führt zu einer Mehrbelastung des Kantonsshaushaltes. Insgesamt kann die öffentliche Hand die Mittel aber gezielter und effizienter einsetzen. Der Stadtrat von Luzern ist zu einer angemessenen Ablösungsfinanzierung der im Zusammenhang mit dem Aufgabentransfer entstehenden finanziellen Belastung des Kantons bereit.

VI. Weiteres Vorgehen und Antrag

Nach zustimmender Kenntnisnahme Ihres Rates zum vorliegenden Planungsbericht werden wir die Umsetzung der Polizeizusammenlegung einleiten. In rechtlicher Hinsicht ist der Vertrag über die Stadtpolizei aufzuheben und sind vertragliche Regelungen über die Übernahme der Stadtpolizei zu treffen. Zudem sind zwischen unserem Rat und dem Stadtrat von Luzern Vereinbarungen zu treffen, welche die künftige Zusammenarbeit regeln. Zentrale Punkte dieser vertraglichen Regelungen sind:

- wiederkehrende Entschädigungen der einen oder anderen Seite (z.B. Löschpikett, Raummieten),
- einmalige finanzielle Regelungen, wie Übernahme von Mobiliar und Infrastruktur, Umbau Einsatzzeitzentrale, Übergangsregelung Pensionskasse,
- Einsetzung und Zuständigkeit des paritätischen Sicherheitsausschusses der Exekutiven von Stadt und Kanton, einschliesslich Controlling und Reporting über den Sicherheitsstandard in der Stadt Luzern,
- Festlegung der Einbindung der Polizei in den Verfahrensablauf bei Bewilligungserteilungen für politische Kundgebungen und Veranstaltungen, welche die Stadtbehörden erteilen,
- Regelung der weiteren Zusammenarbeit und des Informationsaustausches zwischen der Luzerner Polizei und der Stadtverwaltung,
- Mitsprache der Stadt Luzern bei der Wahl in Kaderpositionen der oberen Führungsebene der neuen Abteilung Sicherheitspolizei Stadt.

Eine Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei wegen der Zusammenlegung der Polizeikorps ist nicht erforderlich. Je nach vertraglicher Ausgestaltung des Löschpikettendienstes ist hingegen eine Änderung des Gesetzes über den Feuerschutz vom 5. November 1957 (SRL Nr. 740) zu erwägen, da die Aufgaben der Feuerwehr grundsätzlich den Gemeinden obliegen.

Nach langjähriger Praxis des Kantons sind die wiederkehrenden Mietkosten, die der Kanton künftig für die Räumlichkeiten der heutigen Stadtpolizei zu übernehmen haben wird, freibestimmbare Ausgaben. Die vorgesehene Jahresmiete von 1,1 Millionen Franken ist dabei gemäss § 24 der Kantonsverfassung (SRL Nr. 1) mit zehn zu multiplizieren. Das entsprechende Dekret des Kantonsrates unterliegt dem fakultativen Finanzreferendum.

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, von unserem Planungsbericht über die Zusammenlegung der Stadtpolizei Luzern mit der Kantonspolizei zustimmend Kenntnis zu nehmen.

Luzern, 15. April 2008

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Markus Dürr

Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

Kantonsratsbeschluss über den Planungsbericht über die Zusammen- legung der Stadtpolizei Luzern mit der Kantons- polizei

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 15. April 2008,

beschliesst:

1. Vom Planungsbericht über die Zusammenlegung der Stadtpolizei Luzern mit der Kantonspolizei wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Der Kantonsratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

Stellungnahme des Stadtrates von Luzern zum Schlussbericht «Luzerner Polizei» (Ausschnitt aus dem Entwurf B+A 15/2008 an den Grossen Stadtrat)

Einleitend kann festgehalten werden, dass für die polizeiliche Arbeit die Vorteile bei einer Zusammenlegung deutlich überwiegen. Davon wird auch die Sicherheitslage in der Stadt profitieren. Der Stadtrat unterstützt die Zusammenlegung der Stadtpolizei Luzern mit der Kantonspolizei zu einer «Luzerner Polizei» gemäss Variante 2 des Schlussberichts per 1. Januar 2010.

In seinem Sicherheitsleitbild (Bericht und Antrag 31/2007 Sicherheit in Luzern) hat der Stadtrat seine Vision formuliert: «Luzern ist eine sichere und saubere Stadt. Der hohe Sicherheitsstandard ist für Luzern ein Qualitätslabel und Vorteil im nationalen und internationalen Standortwettbewerb. Sicherheit und Sauberkeit tragen wesentlich zur guten Lebensqualität der Zentrumsstadt und Attraktivität als Tourismusdestination bei.» Mit dem dort festgehaltenen Grundsatz «Luzern steigert Sicherheit und Sauberkeit durch Zusammenarbeit und Vernetzung» zeigt der Stadtrat, dass er ein umfassendes Sicherheitsverständnis hat. Sicherheit bedeutet nicht nur die Abwesenheit von Gewalt, sondern auch soziale, wirtschaftliche Sicherheit und eine intakte Umwelt. Im Sicherheitsbericht wurde die subjektive Sicherheit als ebenso wichtig gewertet wie die objektive Sicherheit. Objektive und subjektive Sicherheit lassen sich nicht messerscharf trennen. Zwischen nichtpolizeilichen und polizeilichen Aufgaben gibt es einen Graubereich mit Schnittstellen, die heute dank einer eigenen Stadtpolizei geschlossen werden können. Die städtischen Behörden kennen die Brennpunkte der Stadt, die wie andere Kernstädte mit urbanen Entwicklungen – positiven und negativen – konfrontiert ist. Die Frage, ob bei einer Verschiebung der Entscheidungsbefugnis auf kantonale Ebene das Bewusstsein für diese Situation genügend ist, stand bei Diskussionen um eine eigene Polizei immer wieder im Mittelpunkt.

Der vorliegende Projektbericht zeigt die Sicht der Polizei auf. Er trennt klar zwischen polizeilichen Kernaufgaben und so genannten nichtpolizeilichen Aufgaben. Diese Trennung ist aus polizeilicher Sicht verständlich, ist sie doch gezwungen, mangels genügender Ressourcen Prioritäten zu setzen. Für die stadträtliche Beurteilung der Projektergebnisse braucht es aber eine umfassendere Sichtweise. Die städtischen Vertreter im Projekt «Luzerner Polizei» haben deshalb die besonderen Anliegen der Stadt in die Verhandlungen eingebracht und Lösungen dafür erarbeitet. Für die nichtpolizeilichen Sicherheitsaufgaben wird der Stadtrat Massnahmen und Strategien entwickeln. Teil davon sind der B+A SIP und andere Massnahmen für die Festigung der subjektiven Sicherheit (Projekt Ufschötti, Videoüberwachung usw.).

Zusammenarbeit Stadt / Luzerner Polizei

Die Stadtpolizei ist in ihrer heutigen Form voll in die Verwaltung integriert. Sie arbeitet eng und gut mit allen Direktionen und zahlreichen anderen Dienstabteilungen zusammen. Im Sinne eines integralen Sicherheitsverständnisses und eines vernetzten Handelns ist es wichtig, dass diese Zusammenarbeit auch bei einer Kantonalisierung gut funktioniert. Im Rahmen des Projekts wurden deshalb die künftigen Schnittstellen zwischen Stadt und Kanton ausgehandelt:

- Die Vertreter des Stadtrates haben über den Sicherheitsausschuss bei der strategischen Polizeiarbeit ein Mitspracherecht. Wächst die Stadt Luzern aufgrund von Fusionen mit Agglomerationsgemeinden, gilt dieses Mitspracherecht nicht nur für die Kernstadt, sondern für das gesamte politische Gebiet der Stadt Luzern. In dringenden Fällen (in jüngerer Zeit beispielsweise bei der Schwerpunktbildung für Einsätze am Bahnhofplatz oder im Vögeligärtli) können Beschlüsse zwischen den beiden Sicherheitsdirektionen von Stadt und Kanton gefällt und an der nächsten Ausschusssitzung rückwirkend behandelt werden. Allerdings entscheidet bei Uneinigkeit die Exekutive des Kantons.
- Die endgültige Entscheidung für eine Bewilligungserteilung für politische Kundgebungen und Veranstaltungen auf dem gesamten Gebiet der Stadt Luzern liegt weiterhin bei der Stadt Luzern. Für die Entscheidungsfindung zieht die zuständige Behörde wie bisher die Polizeiführung bei.
- Von zentraler Bedeutung ist ein guter Informationsfluss zwischen den Verantwortlichen der Stadt sowie der «Luzerner Polizei». Geplant sind folgende Massnahmen:
 - Der zuständige Abteilungsleiter der «Luzerner Polizei» kann von den Sicherheitsverantwortlichen der Stadt aufgeboten werden.
 - Informationen und Absprachen zwischen dem Stadtrat und der Kantonspolizei obliegen dem Kommandanten oder einem delegierten Offizier.
 - Die neue Abteilung Sicherheitspolizei Stadt steht im Rahmen verfügbarer Ressourcen für Projekte der Stadtverwaltung zur Verfügung.
 - Die «Luzerner Polizei» nimmt auf Wunsch des Stadtrates Einsitz im Gemeindeführungsstab für ausserordentliche Lagen der Stadt Luzern.
- Es ist vorgesehen, dass die Stadt Luzern ein Mitspracherecht hat bei der Wahl von Kaderpositionen der oberen Führungsebene bei der neuen Abteilung Sicherheitspolizei Stadt.

Starke Stadtregion

Der Stadtrat und das Parlament verfolgen die in der Gesamtplanung aufgezeigte Strategie einer Stadt Luzern als Zentrumsstadt mit hoher Lebensqualität. Die Fusion von Littau und Luzern ist ein erster Schritt auf dem Weg zu einer starken Stadtregion. Weitere Fusionen mit anderen Gemeinden sollen in den nächsten Jahren folgen. Um für diese künftigen Aufgaben gewappnet zu sein, muss die Stadt die Stabilität des

Finanzhaushalts nachhaltig sichern. Die Entlastung der Stadtkasse um wiederkehrend 8,8 Millionen Franken pro Jahr ist ein wesentlicher Beitrag dazu.

Auch aus Sicht der Polizei macht eine Zusammenlegung der Korps vor dem Hintergrund der Strategie einer starken Stadtregion Sinn. Würde die Stadt wachsen, müssten auch die Bestände der Stadtpolizei nach oben angepasst werden. Dadurch würde gleichzeitig der Bestand der Kantonspolizei reduziert. Die Kantonspolizei würde unter eine kritische Grösse fallen und national an Bedeutung verlieren.

Regierungsrat und Stadtrat schlagen vor, dass die neue Abteilung Sicherheitspolizei Stadt ab dem 1. Januar 2010 für das gesamte Gebiet der fusionierten Stadt (heutiges Luzern und heutiges Littau) zuständig sein muss. Bei einem weiteren Wachstum der Stadt wird ein Übergang zu einer lagebezogenen Polizeiversorgung unabhängig von den Gemeindegrenzen vorgenommen.

Urbane Sicherheit

Mit der Überführung der Stadtpolizei in die Zuständigkeit des Kantons wird ein zentrales Instrument der städtischen Sicherheitspolitik der direkten Einflussnahme von Grosse Stadtrat und Stadtrat entzogen. Die Handlungsfähigkeit der Stadt in Sicherheitsfragen wird dadurch eingeschränkt, und das vernetzte Zusammenwirken der für die örtliche Sicherheit zuständigen Dienste wird verändert, es entstehen neue Schnittstellen. Der zusätzliche Koordinationsbedarf mit dem Kanton soll durch den Sicherheitsausschuss, insbesondere aber auch durch eine enge Zusammenarbeit zwischen der Führung der städtischen Abteilung der Kantonspolizei und der zuständigen Behörde der Stadt Luzern wahrgenommen werden. Auf Ende der Legislatur 2013 wird eine Evaluation der Zusammenarbeit vorgenommen werden. Durch die Übernahme des Löschpiketts bei der Gemeindeaufgabe Feuerwehr sind Klärungen in Bezug auf Haftung notwendig, da das Feuerwehrwesen Sache der Gemeinde ist. Die ausgehandelten Strukturen (Sicherheitsausschuss, enge Zusammenarbeit zwischen Luzerner Polizei und städtischer Verwaltung) federn den Verlust an Bestimmungsmöglichkeiten ab. Zudem wird die Stadt mit zunehmendem Wachstum (Starke Stadtregion) künftig mehr Einfluss im Kantonsrat haben und dort den Leistungsauftrag der neuen «Luzerner Polizei» massgeblich mitbestimmen können.

Wenn die Polizeiarbeit im ganzen Kanton optimal organisiert ist, hat dies positive Auswirkungen auch auf die Sicherheit in der Stadt Luzern. Dies zeigt der Bericht deutlich auf. Mit einer zusammengelegten Polizei gäbe es künftig auf dem ganzen Kantonsgebiet eine einheitliche Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Innerhalb der Polizeiarbeit können zwischen den Korps Schnittstellen abgebaut und Abläufe vereinfacht werden. So können beispielsweise durch die Zusammenlegung der Einsatzleitzentralen in der Stadt bei schwerwiegenden Fällen die Experten der Kriminalpolizei schneller vor Ort sein.

Durch die entstehenden Synergien und die Aufhebung der Quartierpolizei können 20,7 Stellen zusätzlich für die Frontarbeit eingesetzt werden. Ein zusammengelegtes Polizeikorps hat durch den insgesamt höheren Personalbestand auch mehr

Flexibilität beim Einsatz der Mitarbeitenden. Schwerpunkeinsätze können besser geleistet werden. Solche werden beispielsweise im Raum Bahnhof-Inseli-Tribtschen-Uf-schötti schon seit einigen Jahren von Stadtpolizei und Kriminalpolizei erfolgreich durchgeführt. Die Belastung durch die zahlreichen Ordnungsdienstseinsätze bei Demonstrationen, Fussballspielen und Grossveranstaltungen verteilt sich in einem grösseren Korps gleichmässiger auf die einzelnen Mitarbeitenden. Dies beugt Frust und Überlastung von Polizistinnen und Polizisten vor. Auch ist bei Grosseinsätzen (z. B. bei Fussballspielen), die bisher von zwei Korps geleistet wurden, künftig eine einheitliche Einsatzdoktrin gewährleistet. Mit der neuen Polizeiorganisation erhalten auch die Mitarbeitenden in der Stadt direkten Zugang zu Bundesstellen, was bisher nur über die Kantonspolizei möglich war.

Insgesamt zeigt der Bericht auf, dass für die polizeiliche Arbeit die Vorteile bei einer Zusammenlegung deutlich überwiegen. Davon wird auch die Sicherheitslage in der Stadt profitieren. Der Stadtrat beabsichtigt deshalb, die Zusammenlegung der Stadtpolizei Luzern mit der Kantonspolizei zu einer «Luzerner Polizei» gemäss Variante 2 des Schlussberichts per 1. Januar 2010 zu unterstützen. Er sieht vor, der vorzeitigen Auflösung des Vertrags über die Stadtpolizei von Luzern vom 24. März 2000 zuzustimmen und mit dem Kanton die nötigen Vereinbarungen zu treffen. Folgende Voraussetzungen müssen jedoch erfüllt sein:

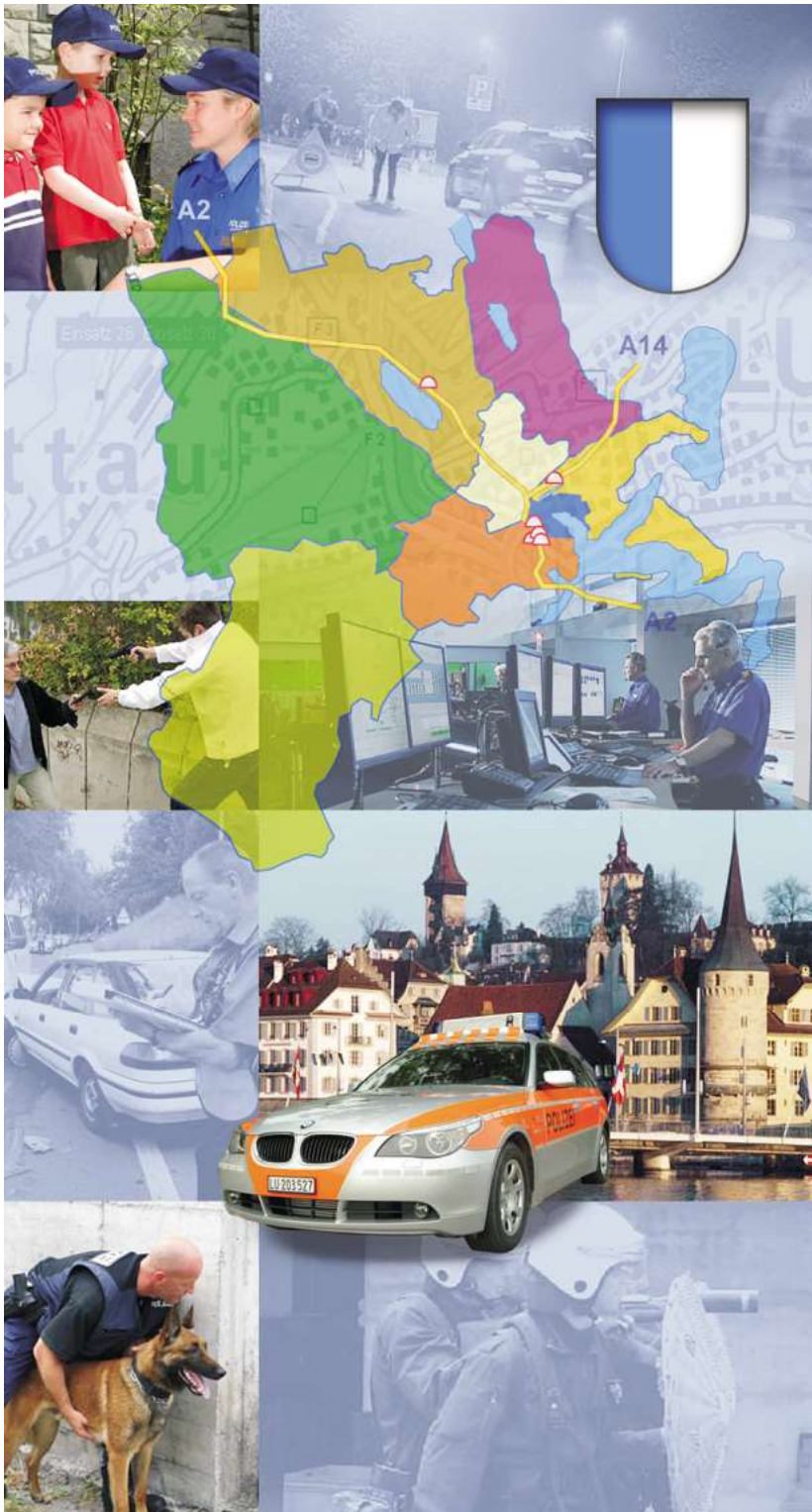
- Die Zusammenarbeit wird wie oben beschrieben verbindlich festgelegt.
- Der Kanton sichert zu, den Personalbestand bei der neuen Abteilung Sicherheitspolizei Luzern Stadt um mindestens 21 Stellen gegenüber dem heutigen Bestand bei der Stadtpolizei (abzüglich der Synergieeffekte, evtl. zuzüglich der Stellen, welche derzeit in Littau für die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben eingesetzt werden) zu erhöhen. Dazu müssen die in der Stadt anfallenden Synergiegewinne im Umfang von 14 Stellen reinvestiert werden. Bis ins Jahr 2013 soll zudem der Bestand der Abteilung Sicherheitspolizei Stadt um mindestens weitere 7 Stellen aus der geplanten Stellenanpassung der Luzerner Polizei erhöht werden.
- Kanton und Stadt erarbeiten eine gemeinsame Sicherheitsstrategie.
- Über den Sicherheitsausschuss wird ein regelmässiges Controlling und Reporting zum Sicherheitsstandard in der Stadt durchgeführt.
- Per Ende 2013 wird die Zusammenarbeit evaluiert.

In einer gemeinsamen Absichtserklärung haben Regierungsrat und Stadtrat Mitte April 2008 die Einhaltung dieser Punkte zugesichert.

Luzerner Polizei

Entscheidungsgrundlage für eine mögliche Zusammenlegung der Stadtpolizei Luzern und der Kantonspolizei Luzern

Schlussbericht, Stand: 8. März 2008



Ernst **Basler + Partner** AG

Zusammenfassung

Die Zusammenlegung der Korps von Stadtpolizei Luzern und Kantonspolizei Luzern wurde in den vergangenen Jahren immer wieder diskutiert. Im Jahr 2006 beauftragten der Kantonsrat und der Grosse Stadtrat von Luzern ihre Exekutiven, zu prüfen, welche Konsequenzen eine Zusammenlegung der Polizeikorps haben würde.

Auftrag zur Prüfung der Konsequenzen einer Zusammenlegung

Im Januar 2007 wurde eine Projektorganisation gebildet. Unter der Führung einer Projektleitung, die aus Vertretern von Stadt- und Kantonspolizei, der Stadtverwaltung, der Kantonsverwaltung und der Polizeiverbände zusammengesetzt war, begannen die inhaltlichen Arbeiten im Frühjahr 2007.

Inhaltliche Arbeiten begannen im Frühjahr 2007

Der vorliegende Bericht zeigt die Konsequenzen einer Zusammenlegung für die Stadt- und Kantonspolizei, aber auch für die Stadt Luzern und den Kanton auf. Er dient als Grundlage für die Entscheidung der politisch Verantwortlichen über eine mögliche Zusammenlegung der beiden Polizeikorps.

Bericht ist Entscheidungsgrundlage

Die Sicherheitslage in der Schweiz hat sich in den letzten Jahren verändert. Faktoren wie Urbanisierung, die zunehmende Privatisierung von Sicherheit, aber auch Herausforderungen wie der Beitritt zum Schengener Abkommen erfordern von der Polizei ein hohes Mass an Flexibilität bei gleichzeitiger Wahrung der Sicherheitsstandards.

Veränderte Sicherheitslage in der Schweiz, Polizei muss auf Herausforderungen reagieren

In der Schweiz liegt die Verantwortung für öffentliche Sicherheit und Ordnung bei den Kantonen. Im Kanton Luzern regelt das "Gesetz über die Kantonspolizei" (SRL 350) die Aufgaben der Polizei. Die Verantwortung für die Polizei liegt beim Regierungsrat. Bisher bewilligte dieser der Stadt Luzern auf Grundlage eines Vertrages ein eigenes Polizeikorps.

Polizeihoheit liegt beim Kanton, Vertrag regelt Stadtpolizei

In der Stadt Luzern sind die Anforderungen, um das erforderliche Niveau polizeilicher Sicherheit zu erzeugen, höher als im sonstigen Kantonsgebiet. Gründe hierfür sind z. B. das grössere nächtliche Freizeitangebot oder die Vielzahl an Grossanlässen. Die Polizei muss diesen Anforderungen entsprechend organisiert sein und über die erforderlichen Ressourcen verfügen.

In der Stadt Luzern herrschen andere Sicherheitsanforderungen als im Rest des Kantons

Zwischen der Stadt- und der Kantonspolizei von Luzern besteht seit vielen Jahren eine enge und gute Zusammenarbeit. Diese konkretisiert sich in einer Vielzahl von Bereichen wie z. B. Ausbildung, Logistik, Informatik aber auch in der operativen Zusammenarbeit. Diese Kooperation bringt viele Vorteile, erzeugt aber aufgrund von Schnittstellen auch Probleme.

Stadt- und Kantonspolizei arbeiten seit Jahren eng und gut zusammen

Schnittstellen führen zu Problemen

Die aus heutiger Sicht zentralsten Probleme sind die folgenden:

- Führung aus zwei Einsatzleitzentralen. Probleme bei Einsicht in die Einsatzdossiers.
- Nutzung unterschiedlicher Funksysteme.
- Ungleiche Informationswege im Einsatz, die aus der unterschiedlichen Organisation der beiden Korps resultieren.
- Probleme bei der personenbezogenen Zusammenarbeit, wenn Führungspersonen wechseln.

Kein Problem der Schnittstellen, sondern ein allgemeines Problem, ist die zunehmende Überlast vor allem der Angehörigen der Stadtpolizei, die insbesondere aus dem zunehmenden Ordnungsdienst resultiert.

In mehreren Kantonen kam es zu Zusammenlegungen, Erfahrung bedingt für Luzern nutzbar

In den letzten Jahren wurden in den Kantonen Schaffhausen, Zug und Bern die Korps von Stadt- und Kantonspolizei zusammengelegt. Ein direkter Vergleich der Zusammenlegungsprozesse wie auch der entstandenen Organisationsformen ist kaum möglich, da die Rahmenbedingungen aufgrund der föderalistisch gewachsenen Polizeistrukturen sehr unterschiedlich sind. Die Befragungen der Polizeikommandanten und verschiedener Vertreter der Städte lieferten jedoch Erkenntnisse, die für eine "Luzerner Polizei" genutzt werden können. Festgestellt werden konnte zudem, dass in keinem anderen Kanton mit einem zusammengelegten Polizeikorps vor der Zusammenlegung die Zusammenarbeit zwischen Stadt- und Kantonspolizei so eng und gut war, wie es im Kanton Luzern der Fall ist.

Ein Haupt- und drei Teilziele einer Zusammenlegung

Für eine Zusammenlegung der Polizeikorps wurde ein Hauptziel formuliert. Es lautet: Die "Luzerner Polizei" kann im gesamten Kanton Luzern die allgemeinen Polizeiaufgaben weiterhin erfolgreich wahrnehmen und zusammen mit den städtischen Stellen die spezifischen Sicherheitsanforderungen der Stadt Luzern erfüllen.

Dieses Hauptziel wurde durch drei Teilziele konkretisiert:

- Sicherheitsstandard halten oder erhöhen
- Auf künftige Entwicklungen vorbereitet sein
- Synergien bestmöglich nutzen

Drei Varianten für eine Zusammenlegung

Es wurden drei Varianten entwickelt, wie eine "Luzerner Polizei" organisatorisch und inhaltlich strukturiert sein könnte.

- Variante 1 – "Einzelne Geschäftsfelder zum Kanton"
- Variante 2 – "Kernaufgaben zum Kanton"
- Variante 3 – "Alle Aufgaben zum Kanton"

Beurteilung der Varianten nach Grad der Zielerreichung

Die drei Varianten wurden anhand der genannten Ziele beurteilt und mit dem Ist-Zustand verglichen. Die Beurteilung kam zu dem Ergebnis, dass mit der Variante 2, "Kernaufgaben zum Kanton", diese Ziele am besten zu erreichen sind.

Verschiedene Arbeits- und Querschnittsgruppen, die paritätisch aus Vertretern der Stadt- und Kantonspolizei sowie Vertretern der Stadtverwaltung, der Kantonsverwaltung sowie der Polizeiverbände zusammengesetzt waren, nahmen eine vertiefte Beurteilung der Variante 2, "Kernaufgaben zum Kanton", vor. Erarbeitet wurde zum einen die mögliche Organisationsform einer "Luzerner Polizei", zum anderen wurden die Konsequenzen eines zusammengelegten Polizeikorps beurteilt.

Arbeits- und Querschnittsgruppen prüften Variante "Kernaufgaben zum Kanton"

Aus der Beurteilung der Variante 2, "Kernaufgaben zum Kanton", ergeben sich folgende Ergebnisse und Konsequenzen:

Die vorliegende Entscheidungsgrundlage für eine Zusammenlegung der Stadtpolizei und der Kantonspolizei von Luzern zeigt: Es ist möglich, die beiden Polizeikorps auf den 1. Januar 2010 zusammenzulegen.

Zusammenlegung ist möglich

Eine Beschränkung der "Luzerner Polizei" auf die Kernaufgaben der Polizei nach § 1 des Gesetzes über die Kantonspolizei stellt sich als die Variante dar, mit der die gesetzten Ziele am besten erreicht werden können.

"Luzerner Polizei" beschränkt sich auf die Kernaufgaben der Polizei

Werden die genehmigten personalpolitischen Grundlagen berücksichtigt, ist davon auszugehen, dass es innerhalb der Korps keine grossen Widerstände gegen eine Zusammenlegung gibt. Die entstehenden Kosten zur Wahrung und Anpassung des Besitzstandes sind gering.

Personelle Konsequenzen

Aus rechtlicher Sicht ist eine Zusammenlegung ohne grosse Probleme umzusetzen. Anpassungen verschiedener rechtlicher Grundlagen sind erforderlich, zudem erscheint die Präzisierung bestehenden Rechts an einigen Stellen vorteilhaft, um künftig vor allem die Aufgabenverteilung zwischen Stadt und Kanton eindeutiger zu regeln.

Rechtliche Konsequenzen

Die Aufteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung ist zwischen Stadt und Kanton geklärt. Dies betrifft vor allem auch die polizeifremden Aufgaben: Die "Luzerner Polizei" führt das Polizei-Löschpikett weiter, die anderen bisher von der Stadtpolizei erledigten polizeifremden Aufgaben übernimmt die Stadt. Die Stadt Luzern kann über einen Sicherheitsausschuss auf strategische Entscheidungen zur polizeilichen Sicherheit auf dem Stadtgebiet weiterhin Einfluss nehmen.

Politische Konsequenzen

Durch die Zusammenlegung der beiden Polizeikorps können im Personalbereich Synergien von 20,7 Stellen bzw. Fr. 2,5 Mio. realisiert und für die Frontabteilungen genutzt werden. Für den Kanton ergibt sich aus der Zusammenführung eine jährliche finanzielle Mehrbelastung von rund Fr. 6,3 Mio. Als Einmalkosten fallen die Erweiterung der Einsatzleitzentrale von rund Fr. 1 Mio. (Kosten teilen sich Stadt und Kanton) sowie Kosten für Übergänge bei der Pensionskasse (max. rund Fr. 1,2 Mio.) an. Für den Übergang in die kantonale Pensionskasse wird die gleiche Lösung wie bei den Mittelschulen angestrebt. Die Stadt übergibt das Inventar mit einem

Finanzielle Konsequenzen

Zeitwert von rund Fr. 5 Mio. unentgeltlich dem Kanton. Für die Stadt kommt es zu einer jährlichen finanziellen Entlastung von rund Fr. 8,8 Mio. Diese kann sich aufgrund möglicher Umstrukturierungen innerhalb der Stadtverwaltung verringern.

Schrittweise Kostenübernahme Der Prozess der Zusammenlegung dauert mehrere Jahre. Die Kostenübernahme durch den Kanton erfolgt daher schrittweise. Die Stadt leistet folgende Abgeltung: Im Jahr 2010 Fr. 9 Mio., im Jahr 2011 Fr. 6 Mio. und im Jahr 2012 Fr. 3 Mio. Dadurch wird die Belastung des Kantons zeitlich gestaffelt und gemildert.

Personalbedarf „Luzerner Polizei“ Für beide Polizeikorps ist in den vergangenen Jahren die Arbeitsbelastung gestiegen. Die letzten Aufstockungen konnten den bestehenden Personalbedarf nicht beseitigen. Unter Berücksichtigung der durch eine Zusammenlegung der beiden Polizeikorps erzielten Synergien ergibt sich bei der "Luzerner Polizei" ein Personalbedarf von rund 76 Stellen.

Stadt verliert eigenes Polizeikorps, keine Auswirkungen auf Sicherheit Werden die Korps von Stadtpolizei Luzern und Kantonspolizei Luzern zu einer "Luzerner Polizei" zusammengelegt, verfügt die Stadt über kein eigenes Polizeikorps mehr. Zudem können die Sicherheitsverantwortlichen der Stadt nicht mehr direkten Einfluss auf die polizeiliche Sicherheit auf dem politischen Gebiet der Stadt nehmen. Über den Sicherheitsausschuss haben sie aber ein Mitspracherecht bei strategischen Fragen. Festzuhalten ist, dass sich eine Zusammenlegung der Polizeikorps nicht negativ, sondern eher positiv auf das Sicherheitsniveau in der Stadt Luzern auswirken wird.

Stadt behält direkten Einfluss auf nicht-polizeiliche Sicherheit Die Stadt Luzern hat zudem weiterhin die Möglichkeit, direkten Einfluss auf den Bereich der nicht-polizeilichen Sicherheit zu nehmen. Neben den polizeifremden Aufgaben, die von der Stadtverwaltung übernommen werden, behält die Stadt Kompetenzen und Verantwortung für andere Sicherheitsaufgaben wie z. B. im Bereich von Naturgefahren oder Technischen Gefahren. Zudem nehmen Vertreter der neuen Abteilung "Sicherheitspolizei Stadt" Einsitz in den zentralen Arbeitsgruppen der Stadt und stehen damit als Ansprechpartner zur Verfügung.

Zusammenlegung schafft Vorteile Aus einer Zusammenlegung ergeben sich Vorteile gegenüber dem heutigen Ist-Zustand: So können die eingangs beschriebenen Schnittstellen und Probleme verringert (z. B. Überlast) oder sogar beseitigt (z. B. Führung aus zwei Einsatzleitzentralen) werden. Zudem können Synergien genutzt und dadurch frei werdende Stellen für die Front genutzt werden. Schliesslich besteht mit einem zusammengelegten Polizeikorps die Möglichkeit, künftig besser auf planerische und polizeispezifische Herausforderungen reagieren zu können (z. B. Schengen, "Starke Stadtregion Luzern"). Die "Luzerner Polizei" ist damit zukunftsfähiger als zwei getrennte Polizeikorps.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	1
1.1	Problemstellung	1
1.2	Zielsetzung	2
1.3	Vorgehen.....	2
2	Die heutige Situation.....	5
2.1	Die veränderte Sicherheitslage in der Schweiz	5
2.2	Rahmenbedingungen in Luzern	6
2.3	Die Stadtpolizei Luzern	10
2.4	Die Kantonspolizei Luzern	13
2.5	Heutige Zusammenarbeit	17
2.6	Schnittstellen und Probleme	19
3	Erfahrungen aus Zusammenlegungen in anderen Städten	23
3.1	Die Polizeiorganisation in der Schweiz.....	23
3.2	Erfahrungen aus den Kantonen Schaffhausen, Zug und Bern.....	25
4	Zielsetzung und Varianten einer Zusammenlegung	27
4.1	Zielsetzung	27
4.2	Mögliche Varianten	28
4.3	Variante 0 – «Ist-Zustand beibehalten»	30
4.4	Variante 1 – «Einzelne Geschäftsfelder zum Kanton»	31
4.5	Variante 2 – «Kernaufgaben zum Kanton»	32
4.6	Variante 3 – «Alle Aufgaben zum Kanton»	34
4.7	Vergleich und Beurteilung der Varianten	35
5	Vertiefte Beurteilung der Variante 2, "Kernaufgaben zu Kanton"	39
5.1	Konkretisierung der Variante 2	39
5.2	Personelle Konsequenzen	42
5.3	Rechtliche Konsequenzen.....	44
5.4	Politische Konsequenzen	46
5.5	Finanzielle Konsequenzen.....	49
5.6	Personalbedarf.....	51
6	Umsetzung	53
6.1	Erfolgsfaktoren	53
6.2	Vorgehen in der Umsetzung	54
6.3	Ressourcen	55
7	Zusammenfassende Würdigung.....	57

Anhänge

- A1 Übersicht Projektorganisation
- A2 Strukturen der Polizeikorps
- A3 Erfahrungen aus Zusammenlegungen in anderen Kantonen
- A4 Detaillierte Gesamtbeurteilung der verschiedenen Varianten
- A5 Finanzierungs- und Rechnungsmodell

1 Ausgangslage

1.1 Problemstellung

Das Gesetz über die Kantonspolizei des Kantons Luzern (SRL Nr. 350) legt fest: Die klassischen Polizeiaufgaben sind Sache des Kantons. Für die Stadt Luzern gilt jedoch eine Sonderregelung. Gestützt auf den Vertrag über die Stadtpolizei Luzern (SRL Nr. 358) verfügt die Stadt über ein eigenes Polizeikorps.¹⁾ Aufgaben und Kompetenzen der Stadtpolizei sind zwar vertraglich geregelt, in der Praxis ergeben sich aber aufgrund der engen Zusammenarbeit an verschiedenen Punkten Schnittstellen zwischen den beiden Korps.

Schnittstellen zwischen Kantons- und Stadtpolizei

In der Vergangenheit wurde die Zusammenlegung von Kantons- und Stadtpolizei mehrfach diskutiert. Als Ergebnis einer Projektstudie der Kantons- und Stadtpolizei Luzern aus dem Jahr 2006 über die Zusammenlegung der Einsatzleitzentralen stellten die Führungen beider Korps fest, dass eine Zusammenlegung nur dann Sinn macht, wenn die Stadtpolizei mit ihren polizeilichen Kerngeschäften in die Organisationsstruktur der Kantonspolizei eingegliedert wird. Mit diesem Ergebnis sowie mit dem positiven Entscheid über die Fusion der Stadt Luzern mit der Gemeinde Littau am 17. Juni 2007 hat die Diskussion über eine Zusammenlegung beider Korps eine neue Grundlage erhalten. Auch der Rücktritt des Kommandanten der Stadtpolizei im Oktober 2006 trug zur erneuten Diskussion bei.

Zusammenlegung der Korps vielfach diskutiert

In der Folge der jüngsten Diskussionen der Frage einer möglichen Zusammenlegung der beiden Polizeikorps beauftragte der Kantonsrat den Regierungsrat und in der Stadt Luzern der Grosse Stadtrat den Stadtrat mittels Vorstössen mit der Überprüfung der Folgen einer Zusammenlegung der beiden Polizeikorps.

Auftrag zur Prüfung der Folgen einer Zusammenlegung

Aus diesem Anlass wurde im Januar 2007 eine Projektorganisation gegründet, die sich aus einer Projektsteuerung sowie einer Projektleitung zusammensetzt.²⁾ Sowohl Kantons- als auch Stadtpolizei stellten für die Projektarbeit finanzielle Ressourcen zur Verfügung. Die Firma Ernst Basler + Partner AG, Zollikon, wurde beauftragt, das Projekt als externer Berater zu begleiten. Die inhaltliche Projektarbeit begann im Frühjahr 2007.

Projektorganisation: Vertreter von Kanton und Stadt

1) Die Stadtpolizei nimmt die Aufgaben der Verkehrs- und Sicherheitspolizei wahr. Sie übernimmt zudem z. T. Aufgaben, die in anderen Gemeinden von der Kantonspolizei wahrgenommen werden sowie – als Teil der Stadtverwaltung – polizeifremde Gemeindeaufgaben.

2) Zur genauen Zusammensetzung vgl. Anhang A1.

1.2 Zielsetzung

Folgen einer Zusammenlegung
aufzeigen

Der vorliegende Bericht soll die Folgen einer Zusammenlegung der Korps von Stadt- und Kantonspolizei aufzeigen. Dabei beschränken sich die Analysen nicht nur auf die Konsequenzen, die sich direkt für die Polizei ergeben. Dargestellt werden auch die Folgen im Bereich der nicht-polizeilichen Sicherheit, so z. B. für andere Institutionen wie die Feuerwehr oder das SIP-Team.³⁾

Grundlage für politische
Entscheidungsträger

Der vorliegende Bericht soll den politischen Entscheidungsträgern eine Grundlage liefern, aufgrund der sie beurteilen können, ob die Korps von Kantons- und Stadtpolizei zusammengelegt werden sollen.

1.3 Vorgehen

Situationsanalyse als Grundlage

Eine Situationsanalyse stellt die heutige Ausgangslage und die derzeitigen Rahmenbedingungen dar. Gesetzliche Grundlagen werden ebenso dargestellt wie die Strukturen innerhalb der Polizeikorps oder die bestehenden Formen der Zusammenarbeit. Die Situationsanalyse wird ergänzt durch eine Beschreibung des Begriffes "polizeiliche Sicherheit" sowie eine Darstellung der aktuellen Gefährdungs- und Sicherheitslage in der Stadt Luzern. Dadurch wird aufgezeigt, welche besonderen Anforderungen auch in einer künftigen Polizeiorganisation erfüllt sein müssen, damit in der Stadt Luzern Sicherheit in ausreichender Form gewährleistet ist.⁴⁾

Vergleich mit anderen
Zusammenlegungen

In einigen anderen Kantonen wurden in den letzten Jahren städtische Polizeikorps mit dem des Kantons zusammengelegt. Auch wenn die Polizeiorganisation aufgrund des föderalistischen Systems der Schweiz in der Hoheit der Kantone liegt und daher sehr unterschiedlich ausfällt, zeigen die Beispiele anderer Zusammenlegungen Erfahrungen und Ergebnisse auf, die für das Projekt "Luzerner Polizei" von Bedeutung sein können.

Prüfung mehrerer Varianten für
eine Organisation der "Luzerner
Polizei"

Für eine mögliche Zusammenlegung der Korps von Stadt- und Kantonspolizei von Luzern kommen mehrere Varianten infrage. Für welche man sich entscheidet, ist schlussendlich abhängig von den Anforderungen, welche die politisch Verantwortlichen an die neue Organisation stellen, und den

3) SIP steht für Sicherheit, Intervention, Prävention. Das SIP-Team ist eine Organisation, die als Kombination von Ordnungsdienst und Sozialarbeit für Sicherheit im öffentlichen Raum sorgt, indem sie interveniert aber auch präventiv tätig ist. In der Stadt Luzern ist SIP seit 2005 im Einsatz.

4) Dazu wurden im Vorfeld Interviews mit Entscheidungsträgern geführt. So z. B. mit Vertretern von Stadt- und Regierungsrat sowie der Polizeiverbände.

Zielen, die mit einem solchen Schritt verfolgt werden. Im Rahmen der Projektarbeit wurden verschiedene Varianten vorgeschlagen und geprüft.

Die Projektsteuerung traf schliesslich die Entscheidung, eine Variante vertieft auszuarbeiten. Arbeitsgruppen und sogenannte Querschnittsgruppen untersuchten die Konsequenzen einer möglichen Zusammenlegung in den Bereichen Personal, Recht, Politische Schnittstellen sowie Finanzen.

Vertiefte Ausarbeitung einer Variante

Für eine Entscheidung für oder gegen eine Zusammenlegung der beiden Polizeikorps ist es auch von Bedeutung, wie eine solche Zusammenlegung umgesetzt werden kann. Aus diesem Grund wurden abschliessend wichtige Erfolgsfaktoren und Meilensteine für eine Umsetzung analysiert und dargestellt.

Hinweise für eine mögliche Umsetzung

2 Die heutige Situation

2.1 Die veränderte Sicherheitslage in der Schweiz

Für die Sicherheit der Schweiz gelten grundsätzlich weiterhin die Annahmen aus dem Sicherheitspolitischen Bericht 2000 des Bundesrates (SIPOL B 2000). Diese gelten für die äussere Sicherheit ebenso wie für die innere Sicherheit. Seit der Erstellung dieses Berichts sind einige Trends, Fakten und Ereignisse zu verzeichnen, die massgeblichen Einfluss auf die innere Sicherheit der Schweiz und in vielen Bereichen auch auf die Polizeiarbeit im Kanton Luzern hatten oder haben.

SIPOL B 2000 gilt weiterhin, die innere Sicherheit verändert sich

Die Lage der inneren Sicherheit in der Schweiz war Gegenstand der Untersuchungen des gemeinsamen Projektes "Ueberprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz" (USIS) von Bund und Kantonen. Ziel war es, das gesamte System der inneren Sicherheit zu überprüfen, Mängel aufzudecken sowie Reorganisationsvorschläge und Lösungsansätze aufzuzeigen. Zentrale Ergebnisse waren unter anderem:

USIS-Bericht

- Keine einschneidenden Änderungen in den bestehen Sicherheitsstrukturen
- Wahrung des Sicherheitsstandards in der Schweiz
- Verbleib der Polizeihöhe bei den Kantonen

In mehreren Schweizer Kantonen sind in den letzten Jahren Polizeikorps zusammengelegt worden. Während der im Rahmen dieses Projekts geführten Gespräche wurde vom Grossteil der Befragten die Ansicht geäussert, die Zusammenlegung von Polizeikorps sei eine notwendige Konsequenz der veränderten Anforderungen an die Polizei. Es wird davon ausgegangen, dass diese Entwicklung anhält und sich die Zahl der Polizeikorps in der Schweiz weiter verringert. Mehrfach wurde auch die Forderung nach einer Bundespolizei gestellt.

Zusammenlegungen von Polizeikorps in anderen Kantonen ein Thema

In den vergangenen Jahren ist ein Trend zu verzeichnen, dass die Einwohnerzahl von grossen Städten und ihren Agglomerationen zunimmt, während die Landbevölkerung in der Schweiz zurückgeht. Dieser Trend hin zur Urbanisierung stellt neue Anforderungen an die Polizei. Polizeiliche Sicherheit in städtischem Gebiet erfordert aufgrund der Ereignisdichte und der Art der Ereignisse (z. B. Demonstrationen, Nachtleben) andere Voraussetzungen als in ländlichen Regionen.

Trend hin zur Urbanisierung ist Herausforderung für die Polizei

In der Schweiz sind gegenwärtig rund 16'000 Polizistinnen und Polizisten tätig. Verglichen mit anderen Staaten ist die Polizeidichte in der Schweiz

Geringe Polizeidichte und Privatisierung von Sicherheit

mit einem Polizisten auf 539 Einwohner gering.⁵⁾ In Deutschland kommen z. B. 305 Einwohner auf einen Polizisten, in Frankreich sind es nur 245. Gewisse Aufgaben können zwar von der Armee übernommen werden (z. B. Objektschutz), diese kann und soll aber nicht Polizeiaufgaben in vollem Umfang übernehmen. Die geringe Polizeidichte zeigt sich auch in der Zahl der privaten Sicherheitskräfte: Im Jahr 2006 wurden in der Schweiz 10'000 private Sicherheitskräfte aufgeführt, Tendenz steigend.

Kommende Herausforderungen
für die Polizei

Vor der Schweizer Polizei liegen einige grosse Herausforderungen und Veränderungen. So z. B. die Euro 08 als landesweite Grossveranstaltung von bisher nicht gekannter Grösse, die Polizeikräfte aus der gesamten Schweiz während mehrerer Wochen stark beanspruchen wird. Von Bedeutung wird aber auch der Beitritt zum Schengener Abkommen⁶⁾ und zum Abkommen von Dublin⁷⁾ im Verlauf des Jahres 2008 sein.

2.2 Rahmenbedingungen in Luzern

Schwerpunkt auf der Stadt
Luzern, Situation im Kanton
dort, wo angebracht

Dieses Kapitel stellt in erster Linie die derzeitigen Rahmenbedingungen in der Stadt Luzern und bei der Stadtpolizei Luzern dar. Dies geschieht aufgrund der Überlegung, dass die Schaffung einer zusammengelegten "Luzerner Polizei" in erster Linie Auswirkungen auf die sicherheitsrelevanten Akteure in der Stadt Luzern haben wird.

2.2.1 Gesetzliche Rahmenbedingungen

§ 1 des Gesetzes über die
Kantonspolizei: Grundlage für
den polizeilichen Auftrag

Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Kantonspolizei regelt das "Gesetz über die Kantonspolizei" (SRL 350) vom 27. Januar 1998. § 1 dieses Gesetzes bildet die Grundlage für den polizeilichen Auftrag im Kanton Luzern.

§ 22: Grundlage für die
Stadtpolizei

Auf der Basis von § 22 des Gesetzes über die Kantonspolizei bewilligte der Regierungsrat der Stadt Luzern ein eigenes Polizeikorps. Zuständigkeiten

-
- 5) Mit einem Polizisten auf 563 Einwohner liegt die Polizeidichte im Kanton Luzern (Gebiet ohne die Stadt Luzern) etwas unter dem Durchschnitt in der Schweiz. Die Dichte in der Stadt Luzern liegt jedoch bei einem Polizisten auf 322 Einwohner.
 - 6) Das Abkommen von Schengen fördert den freien Reiseverkehr durch eine Aufhebung der systematischen Personenkontrollen an den Binnengrenzen. Zur gleichzeitigen Stärkung der inneren Sicherheit werden die Kontrollen an den Aussengrenzen des Schengen-Raums intensiviert. Durch ein gemeinsames elektronisches Fahndungssystem (SIS) wird zudem die Zusammenarbeit der Polizei gestärkt. (Vgl. www.ejpd.admin.ch)
 - 7) Das Abkommen von Dublin erlaubt es, durch die Vorgabe klarer Zuständigkeiten, Personen, die in Europa Asyl suchen, den einzelnen Mitgliedstaaten des Abkommens zuzuweisen. Damit soll verhindert werden, dass Asylsuchende von einem Staat in den anderen weitergereicht werden.

und Verantwortlichkeiten von Stadt- und Kantonspolizei sind im "Vertrag über die Stadtpolizei von Luzern" vom 24. März 2000 festgelegt.

2.2.2 Verantwortung und politische Rahmenbedingungen

Die oberste Verantwortung für die Kantonspolizei liegt beim Kommandanten. Er ist direkt der Vorsteherin des Justiz- und Sicherheitsdepartements des Kantons Luzern unterstellt. Analog dazu befindet sich die oberste Verantwortung für die Stadtpolizei derzeit beim Kommandanten a. i. des Stadt-Korps. Er ist direkt der Vorsteherin der Sicherheitsdirektion der Stadt Luzern unterstellt.

Polizeiliche und politische Verantwortung

2.2.3 Polizeiliche und nicht-polizeiliche Sicherheit in der Stadt Luzern

In einer Stadt wie Luzern wird Sicherheit durch das Zusammenspiel einer Vielzahl von Akteuren erzeugt. Diese sorgen dafür, dass die verschiedenen Gefährdungen, denen sich Luzern ausgesetzt sieht, die Sicherheit in der Stadt nicht zu stark beeinträchtigen und entsprechende Ereignisse im Hinblick Schadenshäufigkeit und -ausmass begrenzt bleiben. Beispiele für solche Akteure sind die Feuerwehr, der Führungsstab zur Bewältigung von ausserordentlichen Lagen, das Strasseninspektorat oder die ZSOpilatus, die Zivilschutzorganisation von Luzern.⁸⁾

Sicherheit wird durch viele Akteure erzeugt

Ein zentraler sicherheitsrelevanter Akteur ist die Polizei. Diese ist in erster Linie für die polizeiliche Sicherheit in der Stadt verantwortlich. Polizeiliche Sicherheit ist zum einen dann vorhanden, wenn die Polizei ihren Auftrag aus dem "Gesetz über die Kantonspolizei" erfolgreich wahrnimmt. Zum anderen entstehen in städtischen Gebieten besondere Anforderungen an die Polizei, die in ländlichen Gebieten nicht so stark ausgeprägt sind.⁹⁾ Die Wirtschaftstätigkeit im Dienstleistungsbereich und ein Grossteil des Personenverkehrs (v. a. Arbeitspendler, Touristen) konzentrieren sich auf die Stadt Luzern. Der öffentliche Raum wird dort intensiv genutzt. Als Hauptstadt des Kantons ist Luzern Veranstaltungsort vieler Grossanlässe mit überkommunaler Ausstrahlung und weist als grösste Stadt der Zentralschweiz zahlreiche Freizeit- und nächtliche Unterhaltungsangebote auf, die Besucher aus der weiteren Umgebung anlocken. Polizeiliche Sicherheit muss demnach auch gewährleisten, dass die Polizei – auf Grundlage des "Gesetzes über die Kantonspolizei" – die erforderlichen Massnahmen er-

Städte haben besondere Anforderungen an polizeiliche Sicherheit

8) Im Sicherheitsbericht der Stadt Luzern von 2007 findet sich eine Zusammenstellung aller relevanten Akteure.

9) "Agglomerationen haben sich zu nationalen Sicherheitsbrennpunkten entwickelt." Lehmann, Fritz: Der Polizeikompass. Eine kleine Orientierungshilfe in der föderalistischen Polizeilandschaft der Schweiz. Neuchâtel 2007. S. 81.

greift, um auf die beschriebenen besonderen Anforderungen vorbereitet zu sein.¹⁰⁾

Nicht-polizeiliche Sicherheit ist nicht Gegenstand dieses Berichts

Auf die anderen Akteure, die in der Stadt Luzern die nicht-polizeiliche Sicherheit gewährleisten, geht dieser Bericht nicht im Detail ein. Der im August 2007 vorgestellte Sicherheitsbericht der Stadt Luzern zeigt jedoch mehrere Gefährdungsarten, wo diesen Akteuren eine grosse Bedeutung im Bereich der Prävention, der Vorsorge sowie der Ereignisbewältigung zukommt. Beispielhaft genannt seien Naturgefahren wie z. B. Hochwasser, Krankheiten und Seuchen bei Mensch und Tier oder Ereignisse durch technische Gefahren wie z. B. Ereignisse in Störfallbetrieben.¹¹⁾

Stadt- und Kantonspolizei sind für polizeiliche Sicherheit verantwortlich

Für die polizeiliche Sicherheit in der Stadt Luzern sind Stadt- und Kantonspolizei verantwortlich. Die Dichte der Ereignisse, für welche die Stadtpolizei die Verantwortung hat, ist dabei deutlich grösser als die mit einer Verantwortung der Kantonspolizei.¹²⁾ In geringem Umfang übernehmen beide Korps auch Funktionen im Bereich der nicht-polizeilichen Sicherheit. Beispielsweise dann, wenn es zu sicherheitsrelevanten Ereignissen kommt, bei denen andere Institutionen den Einsatz leiten. Festzuhalten ist ferner, dass es zwischen den beiden Polizeikörpers zu Schnittstellen kommt. So z. B. auf dem Areal des Bahnhofs Luzern oder auf den Autobahnabschnitten auf Stadtgebiet.¹³⁾ Schnittstellen gibt es auch in anderer Hinsicht: Grundsätzlich übernimmt die Kantonspolizei auf dem Gebiet der Stadt Luzern die kriminalpolizeilichen Aufgaben. Da in der Regel jedoch die Stadtpolizisten zuerst am Einsatzort sind, übernehmen diese zu Beginn des Einsatzes ebenfalls kriminalpolizeiliche Aufgaben.

2.2.4 Die Lage der polizeilichen Sicherheit in der Stadt Luzern

Die Anforderungen an polizeiliche Sicherheit unterscheiden sich in Stadt und Kanton

Die aktuelle Sicherheitslage für die Stadt Luzern bildet der Sicherheitsbericht vom August 2007 umfassend ab. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass in der Stadt derzeit keine grossen Sicherheitsdefizite zu verzeichnen sind. Dies gilt auch für die polizeiliche Sicherheit. Im Folgenden wird anhand des Gefährdungsfeldes Kriminalität, in dem der Polizei eine besondere Bedeutung zukommt, gezeigt, weshalb sich die Anforderungen an die polizeiliche Sicherheit in der Stadt von der im Kanton unterscheiden.

10) Exemplarisch stellt Kapitel 2.2.4 die Besonderheiten in der Stadt Luzern am Gefährdungsfeld "Kriminalität" dar.

11) Der Sicherheitsbericht für die Stadt Luzern analysiert insgesamt acht für die Stadt relevante Gefährdungsarten. Benannt werden jeweils auch die primär für die Prävention und die Ereignisbewältigung verantwortlichen Akteure.

12) Zu den spezifischen Verantwortlichkeiten der beiden Korps vgl. auch Kapitel 2.3 und Kapitel 2.4.

13) In beiden Fällen ist die Kantonspolizei verantwortlich, die Stadtpolizei ist dennoch regelmässig in diesen Bereichen tätig.

Die Stadt Luzern hat eine Zentrumsfunktion. Diese wirkt sich auch auf die Sicherheit aus: Der Personenverkehr ist deutlich höher als im Kanton,¹⁴⁾ es zeigt sich im Vergleich zum übrigen Kantonsgebiet eine höhere Ereignisdichte (z. B. bei Taschendiebstählen) und ein Einzelereignis kann schnell eine Vielzahl von Personen gleichzeitig betreffen (z. B. während eines Grossanlasses).

Die Zentrumsfunktion der Stadt Luzern wirkt sich auf die Sicherheit aus

Die Kriminalstatistik der Kantonspolizei belegt: In der Stadt Luzern kommt es deutlich häufiger als im restlichen Kantonsgebiet zu Delikten, die auf Gegebenheiten eines urbanen Sozialraums zurückzuführen sind. Beispielhaft sind dafür zu nennen Ladendiebstähle (höhere Ladendichte als im restlichen Kanton), Raubdelikte (mehr nächtliche Aktivitäten) oder Drohungen gegenüber Behörden und Beamten (höhere Behördendichte). Hinzu kommen Delikte, die sich nicht primär quantitativ, sondern vor allem qualitativ verändert haben. Hier ist beispielsweise die Jugendgewalt zu nennen.

Gewisse Deliktarten kommen in urbanem Gebiet häufiger vor

Andere Delikte, auf die der städtische Sozialraum nur begrenzten Einfluss hat, wie z. B. häusliche Gewalt, ereignen sich im Verhältnis zum Kanton hingegen nicht viel häufiger.

Bei anderen Deliktarten gibt es kaum Unterschiede

Aufgrund der besonderen Gegebenheiten einer Stadt mit Zentrumsfunktion muss die Polizei rund um die Uhr in der Lage sein, eine durchschnittliche Ereignisdichte zu bewältigen. Dazu muss sie permanent die erforderlichen Ressourcen bereithalten. Hinzu kommt die hohe Zahl an Grossveranstaltungen.¹⁵⁾ Auch hier wird ein entsprechendes Polizeiaufgebot für den friedlichen und unfriedlichen Ordnungsdienst verlangt.

Hohe Ereignisdichte

Diesen besonderen Anforderungen wird man in der Stadt Luzern vor allem durch eine im Vergleich zum restlichen Kanton höhere Polizeidichte gerecht: In der Stadt kommt ein Polizist auf 322 Einwohner,¹⁶⁾ im Kanton ist es einer auf 563 Einwohner.

Stadt hat deutlich höhere Polizeidichte als der Kanton

Es wird deutlich: Die Anforderungen, um in städtischem Gebiet in angemessener Form polizeiliche Sicherheit zu gewährleisten, sind höher als im sonstigen Kantonsgebiet. Bei einer möglichen Zusammenlegung der Polizeikörper von Stadt und Kanton gilt es, dies zu berücksichtigen.

Besondere Anforderungen bei einer Zusammenlegung berücksichtigen

14) Rund ein Drittel der Arbeitsplätze im Kanton Luzern liegen in der Stadt, hinzu kommt die Attraktivität als Touristendestination.

15) Der Sicherheitsbericht nennt 17 wichtige Veranstaltungen mit dem Charakter einer Grossveranstaltung auf dem Gebiet der Stadt Luzern.

16) Zum Vergleich: St. Gallen: 350, Zürich: 247, Bern: 199.

2.3 Die Stadtpolizei Luzern

2.3.1 Grundlagen

Personalbestand von 229
Mitarbeitenden

Die Stadtpolizei Luzern wurde 1868 gegründet und nahm mit 21 Polizisten ihren Dienst auf. Heute hat sie einen Soll-Personalbestand von 229 Stellen.¹⁷⁾ Diese verteilen sich auf die einzelnen Abteilungen wie folgt:

Tabelle 1
Verteilung Stellen auf
Abteilungen

Abteilung ¹⁸⁾	Stellen
Kommando	5
Sicherheits- und Verkehrspolizei	188
Gewerbe- und Gesundheitspolizei	14
Stabs- und Kommandodienste ¹⁹⁾	22
Total	229

30'000 Geschäftsfälle pro Jahr

Die Uniformpolizei der Abteilung Sicherheits- und Verkehrspolizei bearbeitet pro Jahr durchschnittlich 30'000 Geschäftsfälle. Zusätzlich wird das ständige Polizei-Löschpikett gestellt.

Umfangreiches Material

Die Stadtpolizei verfügt über einen Immobilienstandort, indem sich eine eigene Einsatzleitzentrale befindet. In dem Standort sind 109 EDV-Arbeitsplätze untergebracht. Die Stadtpolizei weist ferner einen Fahrzeugbestand von 43 Motorfahrzeugen auf.

2.3.2 Aufgaben

Kernaufgaben: Verkehrs-,
Sicherheits-, Gewerbe- und
Gesundheits- sowie
Wasserpolizei

Die Kernaufgaben der Stadtpolizei liegen im Bereich der Sicherheits-, der Verkehrs-, der Gewerbe- und Gesundheitspolizei sowie der Wasserpolizei. Die Aufgaben der Wasserpolizei nehmen beide Polizeikorps gemeinsam und partnerschaftlich wahr. Kriminalpolizeiliche Aufgaben werden durch den Kanton wahrgenommen, die Stadtpolizei unterstützt die Kantonspolizei bei Bedarf.

Aufgaben Verkehrspolizei

Als Verkehrspolizei obliegt der Stadtpolizei die Erfüllung aller im Strassenverkehr der Polizei übertragenen Aufgaben und Befugnisse, mit Ausnahme derjenigen der Autobahnpolizei im Sinne von Art. 57a des Bundesgesetzes über den Strassenverkehr. Sie führt zudem die Verkehrserziehung durch, überwacht die Einhaltung der einschlägigen Bestimmungen über die Ar-

17) Stand: 1. Januar 2008.

18) Ein Organigramm der Stadtpolizei Luzern findet sich im Anhang 0.

19) Inkl. 7 Polizeianwärter.

beits- und Ruhezeit der Motorfahrzeugführer sowie über die Beförderung gefährlicher Güter auf der Strasse.

Als Sicherheitspolizei sorgt die Stadtpolizei – gestützt auf den Vertrag über die Stadtpolizei von Luzern – für die Aufrechterhaltung von öffentlicher Sicherheit und Ordnung:

Aufgaben Sicherheitspolizei

- Sie betreibt Gefahrenabwehr, leistet – soweit sie dazu gesetzlich verpflichtet ist – Amts- und Vollzugshilfe und nimmt alle amtlichen Zustellungen vor.
- Sie trägt durch Information und andere geeignete Massnahmen zur Prävention bei.
- Sie verfügt über alle kriminalpolizeilichen Kompetenzen, die zur Wahrnehmung des sicherheitspolizeilichen Auftrags erforderlich sind.
- Sie unterstützt die Kriminalpolizei des Kantons nach deren Bedürfnissen. Bei Tatbeständen in der Alltagskriminalität stellt sie den Sachverhalt fest und erstattet Strafanzeige.
- Sie nimmt die notwendigen ersten Ermittlungshandlungen zur Erueierung der Täterschaft, möglicher Tatzeugen und zur Sicherstellung des Deliktgutes vor.
- Sie informiert die Kriminalpolizei des Kantons laufend über den Stand der Ermittlungen und bedient diese abschliessend mit den Polizeiakten. Bei allen schweren Kriminalstraftaten trifft sie unter sofortiger Meldung an die Kantonspolizei die ersten dringenden Massnahmen.
- Sie gewährleistet den Spurenschutz am Tatort und trifft unverzüglich Massnahmen, um Täter zu ermitteln und zu ergreifen und entwendetes Gut sicherzustellen.
- Sie nimmt Meldungen über abgängige Personen (AgP) entgegen und trifft die erforderlichen Massnahmen. Ebenso bearbeitet sie Verlustanzeigen über Sachen und leitet sie an die Kantonspolizei weiter.

Mit Ausnahme der Aufgaben und Befugnisse als Autobahnpolizei gleicht das Einsatzspektrum der Stadtpolizei dem der Sicherheits- sowie der Bereitschafts- und Verkehrspolizei der Kantonspolizei.

Gleiches Einsatzspektrum der Sicherheitspolizei wie Kantonspolizei

Die Gewerbe- und Gesundheitspolizei ist zuständig für alle Bewilligungen betreffend öffentlichen Grund, für den Kundenschutz auf dem Platz Luzern (Gastgewerbe, Taxiwesen), den Umweltschutz und die Wasenmeisterei. Sie ist Bewilligungsinstanz aber auch Organisatorin von Märkten und Messen. Ein weiteres Aufgabengebiet ist der Vollzug behördlicher Massnahmen, Verfügungen, Entscheide und Urteile (Zustellungen, Zuführungen und Exmissionen). Weiter ist das Fundbüro diesem Bereich zugeteilt.

Aufgaben Gewerbe- und Gesundheitspolizei

Zuständigkeit beschränkt sich auf das Gebiet der Stadt Luzern

Die Befugnisse der Stadtpolizei beschränken sich auf das Gebiet der Stadt, ausgenommen das Gebiet des Bürgerstocks sowie des Bahnhofs Luzern. Die Bestimmungen des Gesetzes über die Kantonspolizei zur Information, zu den polizeilichen Daten und zum polizeilichen Handeln (§ 3 bis 21 SRL Nr. 350) gelten auch für die Stadtpolizei.

Bei gemeinsamen Einsätzen im Stadtgebiet führt die Stadtpolizei

Die Stadtpolizei handelt im Rahmen ihrer Zuständigkeit selbstständig. Bei gemeinsamen Einsätzen der Stadt- und der Kantonspolizei auf dem Gebiet der Stadt Luzern liegt die Leitung bei der Stadtpolizei. Eine Ausnahme bilden die kriminalpolizeilichen Einsätze, bei denen die Stadtpolizei als Verstärkung der Kantonspolizei hinzugezogen wird.

Identische Ausbildung

Der Ausbildungsstand der Stadtpolizei entspricht dem der Kantonspolizei. Die Grundausbildung erfolgt an der Zentralschweizerischen Polizeischule, zukünftig an der IPH.²⁰⁾ Die kriminalpolizeiliche Weiterbildung ist Aufgabe der Kriminalpolizei.

2.3.3 Personalbedarf aus heutiger Sicht

Anpassung des Personalstandes von 2005 nicht ausreichend

Der Personalbestand der sechs Einsatzzüge der Stadtpolizei ist seit dem Jahr 1987 unverändert geblieben. Im Jahr 2005 hat der Stadtrat zur Reduktion der Überzeit eine Anpassung des Personalbestandes um 15 Stellen beschlossen. Diese Anpassung reicht jedoch nicht aus, um personell den sich verändernden Sicherheitsanforderungen und -bedürfnissen Rechnung zu tragen und gleichzeitig noch nachhaltig Überzeit abbauen zu können.

Arbeitslast ist deutlich gestiegen

In den vergangenen Jahren sind die Anforderungen an die Stadtpolizei deutlich gestiegen. Damit einher geht eine grössere Arbeitslast. Gründe dafür sind:

- Mit der Entwicklung zu überregionaler Attraktivität der Stadt für Freizeitaktivitäten, aber auch durch die gezielte und geförderte Öffnung der Stadt als Tourismus-, Kongress-, Kultur- und Sportstadt ist zudem der Aufwand für die Gewährleistung der Sicherheit gestiegen. Die Zahl von Grossveranstaltungen und anderen Events, die besonderen polizeilichen Schutz benötigen, erhöht sich laufend.
- Mit der Attraktivitätssteigerung ist eine intensivere Nutzung des öffentlichen Raums mit einer deutlichen Zunahme der Strassenkriminalität (Gewalt-, Vermögens- und Betäubungsmitteldelikte) und anderen Belastungen der Sicherheit wie Alkoholproblematik, Prostitution, Demonstrationen und Kundgebungen, Vandalismus und Verschmutzung des öffentlichen Raums verbunden.

20) Interkantonale Polizeifachschule Hitzkirch.

- Der Strassenverkehr hat nachts massiv zugenommen. Ein Grund dafür ist der „Vergnügungs- bzw. Beizentourismus“, der oftmals auch zu störenden Immissionen in Wohnquartieren und entsprechenden Polizeiinterventionen führt. Mit der zunehmenden Belastung durch den Strassenverkehr steigt nachts auch die Verkehrsdelinquenz im Gefährdungsbereich (Geschwindigkeitsexzesse, Fahren in angetrunkenem Zustand usw.).
- Aufgrund der Zunahmen von Strassenkriminalität, unbewilligten Demonstrationen, Hooliganismus, Ausschreibungen zur Fahndung und Verschärfungen von Gesetzen ist die Zahl der Festnahmen gestiegen. Dadurch nehmen auch die Haft-Sachbearbeitungen sowie die Ermittlungen zu.
- Neue Reglementierungen und Gesetze bringen Zusatzaufgaben für die Polizei, insbesondere auch im Rapportierungswesen. Ein Beispiel dafür ist der Bereich häusliche Gewalt.
- Die Qualitätsansprüche an die Ermittlungsarbeit der Polizei vonseiten der Gerichtsbehörden steigen. Insbesondere müssen aufwendigere Beweisverfahren erbracht werden.

Für die Sicherstellung der Grundversorgung ergibt sich aus dem produktiven Stundenaufwand der Einsatzzüge (Unipol) des Jahres 2007 ein Personalbedarf. Dieser beläuft sich auf insgesamt 21 Stellen (20 Stellen in den Einsatzzügen plus eine daraus resultierende Stelle in der Geschäftskontrolle). Die Zahl von 21 Stellen ist bezogen auf ein zusammengelegtes Luzerner Polizeikorps.²¹⁾

Personalbedarf von insgesamt 21
Stellen bei einem
zusammengelegten Polizeikorps

2.4 Die Kantonspolizei Luzern

2.4.1 Grundlagen

Die Kantonspolizei des Kantons Luzern wurde 1803 gegründet. Die Kantonspolizei hat gegenwärtig einen Soll-Personalbestand von 530.9 Stellen, die von insgesamt 565 Mitarbeitenden besetzt sind.²²⁾ Diese verteilen sich auf die einzelnen Abteilungen wie folgt:

Personalbestand von 565
Mitarbeitenden

21) Bei einer Zusammenlegung der Korps von Stadt- und Kantonspolizei werden die Aufgaben des Ordnungsdienstes auf die gesamte "Luzerner Polizei" gleichmässig verteilt. Dadurch werden Synergien frei. Bei zwei getrennten Polizeikorps würde der Personalbedarf der Stadtpolizei insgesamt 33 Stellen betragen.

22) Stand: 1. Januar 2008.

Tabelle 2
Verteilung Stellen Kantonspolizei
auf Abteilungen

Abteilung²³⁾	Stellen
Kriminalpolizei	133.1
Sicherheitspolizei	179.2
Bereitschafts- und Verkehrspolizei	130.9
Gast- und Gewerbepolizei	13.3
Verwaltung/Support	74.4
Total	530.9

100'000 Geschäftsfälle pro Jahr Die Mitarbeitenden bearbeiten pro Jahr durchschnittlich 100'000 Geschäftsfälle.

Umfangreiches Material Die Kantonspolizei verfügt heute über 54 Immobilienstandorte, 31 davon sind Polizeiposten. Die Einsatzleitzentrale befindet sich im Kommando der Kantonspolizei. In den Standorten sind 550 EDV-Arbeitsplätze untergebracht. Die Kantonspolizei weist ferner einen Fahrzeugbestand von 154 Motorfahrzeugen auf.

2.4.2 Aufgaben

Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung Die Kantonspolizei nimmt die Aufgaben der Sicherheits-, Bereitschafts- und Verkehrs- sowie der Kriminalpolizei wahr und erfüllt insbesondere Aufgaben der Strafverfolgung nach den Vorschriften des Gesetzes über die Strafprozessordnung. Ausserdem leistet sie der Bevölkerung Hilfe in der Not. Im Einzelnen nimmt die Kantonspolizei die folgenden Aufgaben wahr:

Sicherheitspolizei Die Sicherheitspolizei stellt die polizeiliche Grundversorgung im ganzen Kanton sicher.

Bereitschafts- und Verkehrspolizei Die Bereitschafts- und Verkehrspolizei stellt die Wahrnehmung der Aufgaben in den Bereichen Verkehrstechnik und Verkehrskontrolle, Wasserpolizei sowie Spezialaktionen²⁴⁾ sicher. Die Sicherheitspolizei bildet zusammen mit der Bereitschafts- und Verkehrspolizei die Uniformpolizei innerhalb der Kantonspolizei.

Kriminalpolizei Der kriminalpolizeiliche Auftrag umfasst die Verhinderung, die Bekämpfung und die Aufdeckung von Straftaten.

23) Ein Organigramm der Kantonspolizei findet sich im Anhang 0.

24) Zur Bereitschafts- und Verkehrspolizei gehören unter anderem der Ständige Präventions- und Interventionsdienst (SPID). Dieser setzt sich wesentlich aus Mitgliedern Angehörigen der Sondergruppen "Luchs", "Habicht" und "Hundeführer" zusammen.

2.4.3 Personalbedarf aus heutiger Sicht

Ebenso wie bei der Stadtpolizei hat auch die Arbeitsbelastung der Kantonspolizei in den vergangenen Jahren zugenommen. Gründe dafür sind:

Zunahme der Arbeitsbelastung
führt zu Personalbedarf

Verkehrspolizeiliche Leistungen

- Mit der Zunahme von Individual- und Schwerverkehr sind der Aufwand und die Anforderungen an die Polizei gestiegen. Die grosse Zahl von Anlässen, Events und Baustellen verursachen zusätzliche Belastungen bei den verkehrspolizeilichen Leistungen.
- Gesellschaftliche Phänomene wie Führen von Motorfahrzeugen durch Minderjährige oder Raser sind mit geeigneten Mitteln zu bekämpfen.
- Informations- und Präventionskampagnen bei den betroffenen Altersgruppen wären nötig, können jedoch aufgrund der fehlenden Ressourcen in den Sekundarschulen nur teilweise, in den Kantons- und den Berufsschulen überhaupt nicht durchgeführt werden.
- Parkräume werden immer intensiver (z. B. Parkingmeter) und flächen-deckender (z. B. blaue Zone, Zonen mit Zeitbeschränkung) bewirtschaftet. Um diese Parkräume zu kontrollieren, fehlt Personal. Die Reduktion der Kontrolltätigkeit wiederum führt zur Abnahme der Parkdisziplin und zu unbefriedigenden Zuständen auf öffentlichem Grund.
- Die Qualitätsansprüche der Strafuntersuchungsbehörde verlangen auch im Verkehrsbereich (z. B. Unfallsachbearbeitung) immer bessere Dokumentationen für eine den rechtlichen Bestimmungen genügende Erledigung.

Sicherheitspolizeiliche Leistungen

- Die erhöhten Qualitätsanforderungen, neue gesetzliche Grundlagen und die massive Zunahme von Auftragsgeschäften seitens anderer Behörden (Zunahme von mehr als 10'000 Geschäften seit 2001) binden personelle Ressourcen.
- Mit dem geänderten Freizeitverhalten, gesellschaftlichen Entwicklungen wie auch den zahlreichen Grossanlässen sind der Aufwand und die Anforderungen an die Polizei gestiegen.
- Der Aufstieg des FC Luzern in die Superleague, die Spiele des SC Kriens sowie Eishockeyspiele verursachen einen Mehraufwand beim Ordnungsdienst von 15 bis 20 %. In den nächsten zwei bis drei Jahren zeichnet sich ein Anstieg von Ordnungsdiensteinsätzen an grossen oder heiklen Anlässen ab.
- Die Gesetzesänderung im Bereich der häuslichen Gewalt führte dazu, dass die Kantonspolizei heute durchschnittlich mehr als eineinhalb Mal

pro Tag im Kanton zu einem solchen Fall gerufen wird; im Vergleich dazu im Jahr 2001 nur ein halbes Mal.

- Der Anstieg der Kleinkriminalität, auch als Folge der Verschärfung der Asylgesetzgebung, und die zunehmende Zahl von Veranstaltungen mit extremistischem Hintergrund sind drei exemplarische Beispiele für weitere zusätzliche Aufgaben der Polizei.

Kriminalpolizeiliche Leistungen

- Durch die Globalisierung hat sich der Trend zur Internationalisierung verstärkt, wodurch sich die Ermittlungen verkomplizieren.
- Im Bereich der Jugendgewalt ist in Zusammenarbeit mit der Sozialarbeit und der Wirtschaft verstärkt Prävention zu betreiben. Eine Zusammenarbeit mit Schulen und Elternorganisationen braucht es auch gegen die Pädokriminalität im Internet. Prävention im Jugendbereich ist derzeit nicht Bestandteil des aktuellen Leistungsauftrags der Kantonspolizei.
- Schweizerische Aktionen und einige ausländische Verfahren gegen Kinderpornografie als ein Beispiel von Kriminalität im Internet, bescheiden der Polizei aufwendige Ermittlungsarbeit.
- Ernüchternd zeigt sich die Lage bei der Bekämpfung der illegalen Drogen. Vielen Verdachtslagen gegen Tatverdächtige wegen qualifizierten Drogenhandels kann mangels personellen Ressourcen nicht nachgegangen werden.
- Von den Untersuchungsbehörden werden in den Strafverfahren rasch verwertbare Sachbeweise gefordert. Da die Sachverhalte von den Tatverdächtigen jedoch häufig bestritten werden, sind umfangreiche Abklärungen und Ermittlungen zur Beweisführung nötig.
- Als grosses Projekt zur Qualitätssicherung bei der Sachbeweisführung wurde die Akkreditierung des Kriminaltechnischen Dienstes begonnen. Dieser Prozess ist mit personellem und materiellem Aufwand verbunden.
- Der Aufwand für die Klärung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Tatverdächtigen durch die Polizei, die das revidierte Strafgesetzbuch bringen wird, hängt von den Anforderungen der Gerichtsbehörden ab. Je höher deren Anforderungen an diese Abklärung sind, umso grösser der Aufwand.
- Die Anpassungen des Waffenrechts an die Vorgaben von Schengen/Dublin sowie nationale Neuerungen führen zu wesentlichen Änderungen. Neu wird der private Waffenbesitz kantonal zu registrieren sein.
- Die Einführung einer Schweizerischen Strafprozessordnung wird ein anspruchsvolleres Verfahren mit einem Ausbau der Verteidigungsrechte mit sich bringen.

Die Analyse der bestehenden Leistungen und Herausforderungen der Kantonspolizei ergibt, dass eine Aufstockung des Personalbestandes um 75,5 Stellen erforderlich ist:

Leistungen	Stellen
Kriminalpolizeiliche Leistungen	26 Stellen
Verkehrspolizeiliche Leistungen	11 Stellen
Sicherheitspolizeiliche Leistungen	32 Stellen
Interne Leistungen und Querschnittsaufgaben	6,5 Stellen
Total	75,5 Stellen

Tabelle 3
Personalbedarf Kantonspolizei

2.5 Heutige Zusammenarbeit

Zwischen der Stadtpolizei und der Kantonspolizei – insbesondere der Kriminalpolizei – besteht bereits heute eine sehr enge Zusammenarbeit. Diese konkretisiert sich in verschiedenen Bereichen:

Enge Zusammenarbeit besteht

2.5.1 Ausbildung

Die Angehörigen der Stadt- und Kantonspolizei Luzern absolvieren gemeinsam die Grundausbildung in der Zentralschweizerischen Polizeischule, zukünftig in der Interkantonalen Polizeifachschule Hitzkirch. Im Rahmen der kantonalen Ausbildung bestreiten Stadt- und Kantonspolizei die meisten Ausbildungssequenzen gemeinsam.²⁵⁾ Darüber hinaus absolvieren alle Angehörigen der Stadtpolizei einen einwöchigen Kurs bei der Kriminalpolizei der Kantonspolizei.

Gemeinsame Grundausbildung

Im sicherheitspolizeilichen Bereich der Korpsausbildung führen Kantons- und Stadtpolizei gemeinsam Aus- und Weiterbildungen im Ordnungsdienst, beim taktisch-technischen Schiessen²⁶⁾ und der Fahrausbildung mit Polizeifahrzeugen für normale Patrouillenfahrten und Fahrten im Notfall (Blaulichtfahrten) durch.²⁷⁾ Vermehrt absolvieren auch die Einsatzleiter der beiden Einsatzleitzentralen gemeinsame Ausbildungssequenzen. Die Ange-

Gemeinsame Aus- und Weiterbildungen sowie Trainings

25) Alle kantonalen Rechtsfächer, polizeispezifische Fächer, kantonale Spezialitäten.

26) Mit Sequenzen des Eigenschutzes (Selbstverteidigung).

27) Diese Ausbildungstage werden, wenn nötig, angereichert mit verkehrspolizeilicher Ausbildung im Bereich Strassenverkehrsrecht.

hörigen der Sondergruppe Luchs²⁸⁾ der Stadt- und der Kantonspolizei absolvieren gemeinsame Trainings. Die Leitung der Kriminalpolizei führt bei der Stadtpolizei regelmässig Ausbildungsveranstaltungen zu kriminalpolizeilichen Themen durch.

2.5.2 Logistik

Einsparung von Kosten durch gemeinsame Anschaffungen

Die Stadt- und Kantonspolizei Luzern verfügen über ein einheitliches Uniformkonzept. Äusserlich unterscheidet sich die Uniform beider Korps nur an den Achselschlaufen. Zur Kostenreduktion wurden auch andere Ausrüstungsgegenstände gemeinsam beschafft (z. B. Pfefferspray).

2.5.3 Dienstbefehle

Dienstbefehle z. T. identisch

Eine Vielzahl von Dienstbefehlen der Kantonspolizei gilt auch für die Stadtpolizei.

2.5.4 Informatik / Einsatzleitsystem

Mehrere Gemeinsamkeiten bei Einsatzleitsystemen

Im Rahmen der technischen Zusammenarbeit bei den Einsatzleitsystemen und bei der Polizeiinformatik bestehen mehrere Gemeinsamkeiten. So verfügt die Einsatzleitzentrale der Stadt über die gleiche Oberfläche (Einsatzleitsystem (ELS), Geoinformationssystem (GIS) etc.) wie die der Kantonspolizei. Beide Korps führen zudem das gleiche Einsatzjournal. Die Polizeiinformatik (Rapportierungssystem etc.) ist ebenfalls identisch.

2.5.5 Operative Zusammenarbeit

Sehr enge operative Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit zwischen der Stadtpolizei und der Kriminalpolizei der Kantonspolizei ist im operativen Bereich besonders stark. So leisten zwei Mitarbeitende der Stadtpolizei Dienst bei der Sondergruppe Albatros, der Observationseinheit der Kriminalpolizei. Diese wird unter anderem auch im Stadtgebiet tätig. Während jeweils zwei Monaten absolvieren Haftsachbearbeiter/innen der Stadtpolizei einen Ausbildungsaufenthalt bei der Kriminalpolizei. Dabei wird jenes Wissen vermittelt, das für die selbstständige Sachbearbeitung im Bereich der Alltagskriminalität erforderlich ist.

Stadtpolizei unterstützt Kripo

Seit 2006 führt die Aussenfahndung der Kriminalpolizei gemeinsam mit jeweils vier Angehörigen der Stadtpolizei, die für die Dauer von drei Mona-

28) Die für die gesamte Zentralschweiz bestehende Sondergruppe "Luchs" kommt bei schwierigen Interventionen, zum Beispiel bei gefährlichen Festnahmen oder der Befreiung von Geiseln und für den Personenschutz, zum Einsatz.

ten abkommandiert werden, Schwerpunktaktionen im Bereich der Strassen- und Betäubungsmittelkriminalität im Stadtgebiet Luzern durch.

Weitere institutionalisierte Schwerpunktaktionen sind die gemeinsame Begleitung von Grossveranstaltungen (z. B. LUGA, MÄÄS), wie auch Schwerpunktaktionen im Gebiet Bahnhof, Aufschütte oder Neustadt zur Bekämpfung der Auswüchse der Strassenkriminalität. Spezifisch ausgebildete Angehörige der Stadtpolizei wirken mit bei Rückführungen abgewiesener Asylbewerber.

Schwerpunkte: Grossveranstaltungen, Wochenendaktionen, Asylbewerber

Für den unfriedlichen Ordnungsdienst, z. B. bei Sportveranstaltungen und Grossanlässen, gibt es ebenfalls eine institutionalisierte Form der Zusammenarbeit. Und mit zunehmender Tendenz – wenn auch noch vereinzelt – bei Einsätzen zur Gefahrenabwehr oder der Strafverfolgung auf Stadt- und Kantonsgebiet (Agglomeration). Letztere ist vor allem bei Einbrüchen, Schlägereien oder unvorhergesehener und kurzfristig anwachsender Ereignisdichte erforderlich, bei der fast gleichzeitig an verschiedenen Orten dringliche Spontaneinsätze nötig werden. Das Vorgehen der beiden Sicherheitspolizeien ist bei solchen Ereignissen gleich.

Institutionalisierte Zusammenarbeit im unfriedlichen Ordnungsdienst und zur Gefahrenabwehr

Die ausgeprägte Form der Zusammenarbeit zwischen den beiden Korps lässt aber auch Schnittstellen entstehen, durch die für den erfolgreichen Polizeieinsatz Probleme entstehen können.

Zusammenarbeit bringt auch Probleme mit sich

2.6 Schnittstellen und Probleme

Die nachfolgenden Kapitel beschreiben verschiedene aktuelle Schnittstellen und Probleme. Sie zeigen auf, warum es von Vorteil sein könnte, die Korps von Stadt- und Kantonspolizei zusammenzulegen.

2.6.1 Zwei Einsatzleitzentralen

Im operativen Bereich stellt die Führung der beiden Korps aus verschiedenen Einsatzleitzentralen ein Problem dar.²⁹⁾ Diese basieren technisch auf dem gleichen Einsatzleitsystem,³⁰⁾ die Fallübergabe verzögert sich jedoch immer wieder. So trifft die Nachricht über ein Ereignis erst mit Verspätung bei der Kantonspolizei ein, wenn dieses auf städtischem Gebiet geschieht. Die Kantonspolizei hat zudem keine Einsicht in die Einsatzdossiers der

Zwei Einsatzleitzentralen behindern Fahndung und Arbeit am Tatort

29) Dies gilt vor allem für Ereignisse, bei denen die Kriminalpolizei zum Einsatz kommt sowie für Grossereignisse, bei denen beide Korps aufgeboten werden.

30) Eine Fallübergabe mit Wechsel der Führungsverantwortung im Rahmen eines Ereignisses ist deshalb möglich.

Stadtpolizei, bevor diese sie an die Kantonspolizei schickt. Diese Verzögerung kann z. B. dazu führen, dass Täter schon über die Kantons Grenzen hinaus geflüchtet sind, bevor die Kriminalpolizei aktiv wird.³¹⁾ Die Einleitung interkantonomer Fahndungen ist nur durch die Einsatzleitzentrale der Kantonspolizei möglich. Zudem sind – je nach Ereignis – die Sachbearbeiter der "Fachgruppe Leib und Leben" und die Kriminaltechniker der Kantonspolizei darauf angewiesen, möglichst schnell ihre Arbeit am Tatort aufzunehmen. Durch Rettungsmassnahmen aber auch durch unkontrolliertes Begehen des Tatortes besteht das Risiko von Beweismittelverlusten.

Konzept für eine
Zusammenlegung existiert

Die Existenz zweier Einsatzleitzentralen auf relativ kleinem Raum wirkte sich in der Vergangenheit wiederholt nachteilig auf die Auftragserfüllung aus. Entsprechende Vorarbeiten wurden bereits 2006 im Projekt "Einsatzleitzentrale Luzern" geleistet. Eine Zusammenlegung stellte sich damals schon als technisch und organisatorisch möglich heraus.

2.6.2 Unterschiedliche Funksysteme

Funksysteme von Stadtpolizei
und Kantonspolizei sind getrennt

Ein weiteres Problem bei der Kooperation von Stadt- und Kantonspolizei sind die zwei getrennten Funksysteme. Es besteht zwar ein interkantonomer Polizeifunkkanal. Dieser wird jedoch im Ereignisfall nicht genutzt, da für die Kontaktaufnahme ein anderes Frequenzband belegt werden muss (Kanalwechsel) und der Benutzer dadurch vom eigenen Funknetz und der Verfolgung der weiteren Lageentwicklung abgeschnitten wird. Die Führung mittels Funk ist für die Leitung von Polizeieinsätzen von entscheidender Bedeutung. Nur so ist sicherzustellen, dass umgehend alle sich im Dienst befindlichen Angehörigen der Polizei über das Ereignis und die getroffenen Massnahmen informiert werden.

Zusammenschaltung der
Funksysteme für planbare
Ereignisse möglich

Ende 2007 wurde eine technische Übergangslösung geschaffen, die eine Zusammenschaltung der Funksysteme von Stadt- und Kantonspolizei ermöglicht. Dies jedoch nur bei planbaren Ereignissen (wie z. B. Fussballmatches, Demonstrationen) und ausschliesslich auf dem Gebiet der Stadt Luzern.

2.6.3 Ungleiche Informationswege

Unterschiedliche
Organisationsformen behindern
Informationsfluss

Auch die unterschiedliche Organisation der beiden Korps, die ungleiche Informations- und Entscheidungswege mit sich bringt, behindert im Einsatz zum Teil die Zusammenarbeit. Informationen werden z. B. innerhalb der Stadtpolizei zunächst an eine gewisse hierarchische Ebene weitergeleitet,

31) Jedoch gilt es auch darauf hinzuweisen, dass es durchschnittlich nur einmal im Monat zu Fällen mit deutlicher Verzögerung kommt (ca. zwölf Fälle pro Jahr).

bevor sie zur Kantonspolizei gelangen. Dadurch entstehen zeitliche Verzögerungen. Diese können weitere Ermittlungen behindern.

2.6.4 Überlast

Weniger ein Problem der Zusammenarbeit der Korps, sondern der Motivation der Korpsangehörigen, ist die Arbeitsbelastung. Sowohl die Kantons- wie auch die Stadtpolizei Luzern verfügen über keine Einsatzreserven für spezielle Ereignisse. Die Organisationsformen und Mittelansätze beider Korps sind für den Courant Normal ausgelegt. Bereits mittlere Ereignisse führen in den Korps zu Störungen des normalen Dienstbetriebes und können häufig nur durch Sonderaufgebote von Polizeiangehörigen aus der Freizeit aufgefangen werden.

Korps haben keine Reserven für spezielle Ereignisse

Bei der Stadtpolizei erhöhte sich der Stundenaufwand für den Ordnungsdienst von 2'299 Stunden (im Jahr 2000) auf 34'559 Stunden (im Jahr 2006). Innerhalb von sechs Jahren hat sich der Aufwand damit um das 15fache erhöht.³²⁾

Aufwand für Ordnungsdienst ist extrem gestiegen

Vor allem der unfriedliche Ordnungsdienst belastet das Stadtkorps erheblich mehr als die dazu eingeteilten Angehörigen der Kantonspolizei. Die ungleiche Belastung ist Folge der Zentrumsproblematik, wie sie auch aus anderen Städten wie z. B. aus Zürich, Bern oder Genf bekannt ist.³³⁾

Angehörige der Stadtpolizei bei unfriedlichem Ordnungsdienst deutlich mehr belastet als Kantonspolizei

2.6.5 Personenbezogene Zusammenarbeit

Während bei kriminalpolizeilichen Einsätzen laut Vertrag die Kriminalpolizei auch auf dem Stadtgebiet führt, ist bei sicherheitspolizeilichen Einsätzen das Korps mit der Führung beauftragt, auf dessen Hoheitsgebiet der Einsatz erforderlich wird. Die ohne vertragliche Vereinbarung gewachsene Zusammenarbeit im sicherheitspolizeilichen Bereich – vor allem im Ordnungsdienst – birgt im Führungsbereich eine grosse Schnittstellenproblematik. Diese kann Einfluss auf die Effizienz und den Erfolg eines Einsatzes haben.

Sicherheitspolizeiliche Einsätze sind nicht vertraglich geregelt

Die unbürokratische Zusammenarbeit und Hilfestellung im Bereich der Sicherheitspolizei ist stark personenbezogen. Auf der Führungsstufe hat sich eine ausgeprägte Kooperation entwickelt. Die gemeinsame Ausbildung erleichtert zudem die Zusammenarbeit der Mannschaft. Im Vordergrund steht bei gemeinsamen Einsätzen der Erfolg. Geführt wird gemeinsam,

Personenbezogene Zusammenarbeit ist von Vorteil, birgt aber auch Probleme

32) Angaben der Stadtpolizei vom Juli 2007.

33) Nahezu alle grösseren Demonstrationen in der Zentralschweiz finden – unabhängig aus welchem Grund – in Luzern statt. Grossereignisse wie die EURO 08 beanspruchen die Angehörigen der beiden Korps in besonderem Mass.

Entscheide auf Stufe Gesamteinsatzleitung trifft die örtlich zuständige Führung. Eine solche Form der Zusammenarbeit ist vertraglich kaum zu regeln, hier ist die Bereitschaft einzelner Personen zur Zusammenarbeit entscheidend. Wechselt eine Führungsperson in einem der beiden Polizeikorps und findet die neue Paarung keinen gemeinsamen Nenner oder spielen Eigeninteressen eine grosse Rolle, können die Schnittstellen zum Problem werden und eine vernetzte und effiziente Polizeiarbeit behindern.

3 Erfahrungen aus Zusammenlegungen in anderen Städten

3.1 Die Polizeiorganisation in der Schweiz

Der die Schweiz prägende Föderalismus und die Dreiteilung in kommunale, kantonale und Bundesebene spiegelt sich auch in der Struktur der Polizeilandschaft, die eine Vielzahl verschiedenartig ausgestalteter Polizeiorganisationen zeigt.³⁴⁾ Grundsätzlich liegen Polizeihochheit und Gerichtsbarkeit bei den 26 Kantonen. Diese sind verantwortlich für Rekrutierung, Ausbildung, Ausrüstung, Bewaffnung und Uniformierung ihrer Polizeikörper.

Föderale Organisation der Polizei

Neben den kantonalen Körpern versehen derzeit in über 100 Städten und grösseren Gemeinden kommunale Polizeikörper ihren Dienst. Schliesslich gibt es neben den historischen mittel- und kleinstädtischen Körpern rund 300 municipale Polizeien mit Beständen zwischen einem und einem Dutzend Polizisten. Gemeindepolizeien sind in Kantonen entstanden, die territorial stark zergliedert sind (z. B. Wallis oder Graubünden) oder in denen traditionell eine hohe Gemeindeautonomie herrscht (z. B. Aargau oder Zürich).³⁵⁾

Kantonale Körper neben städtischen kommunalen

Die kantonalen und kommunalen Polizeikräfte sind für die Aufrechterhaltung von öffentlicher Ordnung und Sicherheit auf ihrem Gebiet zuständig. Auf Bundesebene geht es vor allem um die Wahrung der nationalen Sicherheit. Hier übernimmt insbesondere das Bundesamt für Polizei (fedpol) mit der Bundeskriminalpolizei (BKP), dem Dienst für Analyse und Prävention (DAP) sowie dem Bundessicherheitsdienst (BSD) kriminal-, präventiv- und sicherheitspolizeiliche Funktionen. Polizeiliche Aufgaben übernehmen aber auch die Armee, Sonderpolizeibehörden wie die Bahnpolizei, das Grenzschutzkorps (GSK) und private Sicherheitsdienste.

Kantonale und kommunale Kräfte sind für Sicherheit in ihrem Gebiet zuständig

Wichtig für eine erfolgreiche Polizeiarbeit in der Schweiz sind die Konkordate. Diese wurden mit dem Ziel gegründet, die nationale Polizeiarbeit zu koordinieren, kantonsübergreifend Probleme zu bewältigen, bei Bedarf

Konkordate erleichtern die interkantonale Kooperation

34) Vgl. zu diesem Kapitel auch www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/themen/sicherheit/ref_polizeizusammenarbeit.html

35) Kritische Stimmen zu den Gemeindepolizeien und vor allem zur Aufgabenverteilung zwischen Kantons- und Gemeindepolizeien gibt es zur Genüge. Stellvertretend für viele: "Ein Kernproblem (oder eine Leidensgeschichte) ist meist die Aufgabenverteilung zwischen Kantonspolizei und kommunalen Polizeien, so auch im Aargau. Eine Einheitspolizei ist ja in den meisten Kantonen immer noch weitgehend tabu, obwohl angesichts der Kleinräumigkeit die praktische Vernunft eigentlich dafür sprechen würde." Aus: Baumann Andreas: Aargauisches Polizeirecht – Praxiskommentar. Veröffentlichungen zum aargauischen Recht, Band 48 (Zürich 2006, Schulthess).

Kräfte zusammenzufassen oder Kompetenzzentren zu bilden.³⁶⁾ Das Zentralschweizer Konkordat, dem auch die Polizeien des Kantons Luzern angehören, gilt in Polizeikreisen als das erprobteste und organisatorisch am weitesten fortgeschrittene.³⁷⁾ Ergebnisse sind z. B. die überkantonalen Ordnungsdienst- und Spezialformationen. Angehörige der gemeinsamen Interventionsgruppe "Luchs" werden in allen Kantonen eingesetzt. Aber auch die Beschaffung technischer Ausrüstung oder EDV wird gemeinsam geplant.

KKPKS und KKJPD

Für eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und Städten sowie mit dem Bund setzen sich die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) und die Schweizerische Vereinigung städtischer Polizeichefs (SVSP) ein. Beide Organisationen erörtern und bearbeiten in gemeinsamen Verhandlungen die wichtigsten Belange der Polizeiarbeit. Auf politischer Ebene sind die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) sowie die Konferenz der städtischen Polizeidirektorinnen und -direktoren (KSPD) aktiv.

Vergleiche mit anderen Zusammenlegungen nur bedingt möglich; Voraussetzungen sehr unterschiedlich

Trotz der Zusammenarbeit in vielen Gebieten und der Vereinheitlichung vieler Bereiche zumindest innerhalb der Konkordate (von der Ausbildung bis hin zur Uniform) ist eine direkte Vergleichbarkeit der verschiedenen Polizeikorps nicht möglich. Zu unterschiedlich sind allein schon die Organisationsformen oder die Grösse der Korps.³⁸⁾ Als weitere Gründe ist z. B. die schon bestehende enge und gute Zusammenarbeit zwischen Stadt- und Kantonspolizei zu nennen oder die Verantwortung der Kantonspolizei für kriminalpolizeiliche Aufgaben auf dem Stadtgebiet. Eine solche Form der Zusammenarbeit zwischen den städtischen und den kantonalen Polizeikorps bestand im Vorfeld der anderen Zusammenlegungen nicht. Auch die rechtlichen Grundlagen unterscheiden sich zum Teil deutlich. So kaufen die Gemeinden im Kanton Bern bei der Kantonspolizei polizeiliche Leistungen ein und bestimmen damit auch den Grad der polizeilichen Sicherheit, während im Kanton Luzern die Kantonspolizei ihre Einsatzorganisation aufgrund der Ereignisdichte plant.

Trotz Unterschieden einige Gemeinsamkeiten

Aus diesem Grund ist es ebenfalls nicht möglich, schon vollzogene Zusammenlegungen von Polizeikorps in anderen Kantonen mit einer potenziellen Zusammenlegung in Luzern direkt zu vergleichen. Trotzdem sind bei den bisherigen Zusammenlegungen auch Gemeinsamkeiten festzustellen – sei es bei den vorab bestehenden Problemen oder beim Zusammenlegungsprozess selbst. Von daher ist es von Vorteil, anhand ausgewählter Beispiele,

36) In der Schweiz gibt es insgesamt vier Polizeikonkordate (Nordwestschweiz, Ostschweiz, Romandie und Zentralschweiz). Der Kanton Zürich, die Städte Zürich und Winterthur sowie das Tessin gehören keinem Konkordat an.

37) Vgl. Polizeikompass. S. 63.

38) Das zusammengelegte Korps des Kantons Bern ist z. B. rund dreimal so gross wie eine zusammengelegte "Luzerner Polizei" es wäre. Die Einheitspolizei im Kanton Schaffhausen ist wiederum rund ein Drittel kleiner.

die Zusammenlegungen anderer Korps zu betrachten. Die gewonnenen Erkenntnisse können in Einzelfällen für das Projekt "Luzerner Polizei" herangezogen werden.

3.2 Erfahrungen aus den Kantonen Schaffhausen, Zug und Bern

Um die Erfahrungen aus bereits vollzogenen Zusammenlegungen von Polizeikorps für das Projekt "Luzerner Polizei" nutzen zu können, wurden Interviews mit Vertretern aus den Kantonen Schaffhausen, Zug und Bern geführt. In allen drei Kantonen wurden die Polizeikommandanten befragt, in Zug und Bern jeweils auch Vertreter der Stadt.³⁹⁾

Interviews mit Vertretern von Städten und Kantonen

Die Gespräche lieferten einige wichtige Erkenntnisse. Diese können für die Arbeiten im Rahmen des Projektes "Luzerner Polizei" wie auch für eine mögliche spätere Umsetzung von Vorteil sein.

Wichtige Erkenntnisse aus Gesprächen mit Vertretern der Polizei und der Städte

Nachfolgend werden die zentralen Erkenntnisse dargestellt. Unterschieden wird dabei zwischen Erkenntnissen auf der inhaltlichen Ebene ("Was wurde getan?") und solchen im Hinblick auf den Prozess der Projektarbeit wie auch später der Umsetzung ("Wie wurde es getan?")

Unterscheidung zwischen inhaltlichen und prozessualen Erkenntnissen

3.2.1 Inhaltliche Erkenntnisse

- Unterschiede zwischen den Angehörigen der verschiedenen Korps bleiben auch nach einer Zusammenlegung zunächst erhalten. Massnahmen wie eine einheitliche Uniform oder ein neuer Name einschliesslich neuen Logos können den Identifikationsprozess beschleunigen.
- Die Klärung der Fragen der Besitzstandswahrung wie auch der Zugehörigkeit der Pensionskassen ist entscheidend, um den Korpsangehörigen Sicherheit über ihre Zukunft im neuen Korps zu geben. Die dazu erforderlichen Abklärungen sind aufwendig und sollten frühzeitig in Angriff genommen werden.
- Neben den laufenden Kosten, die eine Zusammenlegung der Polizeikorps mit sich bringen wird (z. B. für Lohnanpassungen), ist es zentral, auch systematisch die einmaligen Kosten zu erfassen (z. B. für Umbaumassnahmen).

39) Die Aufzeichnung dieser Gespräche findet sich im Anhang A3.

- Die speziellen Bedürfnisse der Städte im Hinblick auf polizeiliche Sicherheit gilt es darzustellen und Wege aufzuzeigen, wie diesen auch ein zusammengelegtes Korps gerecht werden kann.
- Die Klärung der polizeifremden Aufgaben, die künftig von nicht-polizeilichen Institutionen wahrgenommen werden müssen, ist vor allem für die städtischen Vertreter zentral. Für diese ist es wichtig, dass nach einer Zusammenlegung nicht nur die polizeiliche, sondern auch die nicht-polizeiliche Sicherheit gewährleistet ist.

3.2.2 Erkenntnisse aus dem Zusammenlegungsprozess

- Es müssen gute Voraussetzungen geschaffen werden, um eine möglichst sachorientierte Auseinandersetzung im Rahmen des Projektes zu ermöglichen. Dazu gehört vor allem eine transparente Darstellung der Ist- sowie der Soll-Situation.
- Für die Beurteilung der Folgen einer Zusammenlegung spielen die entstehenden Kosten eine grosse Rolle. Eine detaillierte Abklärung erfordert viel Zeit. Bei einem engen Zeitrahmen kann es daher vorteilhaft sein, zunächst eine grobe Kostenabschätzung vorzunehmen und erst später die Detailberechnungen durchzuführen.
- Die Verantwortlichkeiten und Kompetenzen von Stadt und Polizei sollten vertraglich geregelt werden. Gleiches betrifft die Mitarbeit von Polizeivertretern in städtischen Gremien wie auch die Präsenz der Polizei auf städtischem Gebiet und die Möglichkeiten und Grenzen der städtischen Einflussnahme auf die Polizeiarbeit.
- Bei einer positiven Entscheidung für eine Zusammenlegung gilt es zur Berechnung der Kosten auch zu prüfen, ob aufgrund der neuen Grösse des Korps eine Anpassung der Führungsinstrumente erforderlich ist. Sollte dies der Fall sein, entstehen dadurch Mehrkosten.
- Externe Faktoren, die die Polizeiarbeit deutlich beeinflussen, können sich stark auf den Zusammenlegungsprozess auswirken. So z. B. die EURO 2008, die Änderung der Strafprozessordnung oder auch grössere Ereignisse, die das Korps "zusammenschweissen".
- Proaktive Information über die Projektarbeit trägt massgeblich dazu bei, vor allem innerhalb der beiden Korps keine Gerüchte und Spekulationen entstehen zu lassen.

4 Zielsetzung und Varianten einer Zusammenlegung

4.1 Zielsetzung

Die möglichen Varianten einer Zusammenlegung müssen dahin gehend überprüft werden, inwiefern sie es der "Luzerner Polizei" ermöglichen, diese Anforderungen zu erfüllen. Dazu hat die Projektsteuerung auf ihrer Sitzung vom 9. Juli 2007 die nachfolgenden Ziele verabschiedet, anhand derer anschliessend die Varianten für ein zusammengelegtes Polizeikorps beurteilt werden.

Projektsteuerung hat Ziele für "Luzerner Polizei" verabschiedet

Hauptziel

Die "Luzerner Polizei" kann im gesamten Kanton Luzern die allgemeinen Polizeiaufgaben weiterhin erfolgreich wahrnehmen und zusammen mit den städtischen Stellen die spezifischen Sicherheitsanforderungen der Stadt Luzern erfüllen.

Polizeiaufgaben erfolgreich wahrnehmen, Sicherheitsanforderungen erfüllen

Sicherheitsstandard halten oder erhöhen

Teilziel I

Polizeiliche Sicherheit

- Die Polizeipräsenz auf dem Gebiet der heutigen Stadt bleibt gleich.
- Die Zeit zwischen der Alarmierung und dem Eintreffen der Polizei vor Ort bleibt gleich.
- Die Spezialisten der "Luzerner Polizei" sind schneller vor Ort.
- Die Spezialaktionen sind effizienter.
- Folgen der Zentrumsfunktion können von der Polizei besser bewältigt werden.

Nicht-polizeiliche Sicherheit

- Die Folgen der Zentrumsfunktion können von den verantwortlichen Akteuren (z. B. SIP, Gewerbe- und Gesundheitspolizei) besser bewältigt werden.
- Sicherheitsaufgaben in der Stadt Luzern, die nicht zum polizeilichen Kerngeschäft gehören, werden weiterhin wahrgenommen.
- Die Handlungsfähigkeit der Stadt Luzern ist in Sicherheitsfragen sichergestellt.

Teilziel II

Auf künftige Entwicklungen vorbereitet sein

- Die "Luzerner Polizei" berücksichtigt strukturelle Veränderungen optimal, z. B. die Entstehung einer "Starken Stadtregion Luzern".
- Die "Luzerner Polizei" reagiert besser auf gesellschaftliche Veränderungen.
- Die Umsetzung polizeispezifischer Veränderungen ist vereinfacht, z. B. Schengen, eidgenössische Strafprozessordnung.

Teilziel III

Synergien bestmöglich nutzen

- Die Rückwärtigen Dienste und die Einsatzleitzentrale können ihre Aufgaben bei geringeren Kosten besser erfüllen.
- Ausbildung, Einsatzdoktrin, Material, Technik und Logistik sind vereinheitlicht.

4.2 Mögliche Varianten

Orientierung an anderen
Zusammenlegungen möglich,
aber keine Adaption eines
Modells

Die Beispiele anderer Korps zeigen, dass es auf unterschiedliche Weise möglich ist, städtische und kantonale Polizeikorps zusammenzulegen. Für Luzern ist es nicht möglich, eine der schon praktizierten Formen der Zusammenlegung zu übernehmen. Zu verschieden sind jeweils Ausgangslage, Rahmenbedingungen und Ziele der Zusammenlegung.

Auswahl der infrage
kommenden Varianten

In der Projektsteuerung wurden insgesamt sieben verschiedene Varianten diskutiert (drei Hauptvarianten mit entsprechenden Untervarianten). Diese Varianten sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt. Diese zeigt ferner die Begründungen auf, nach denen Varianten für eine weitere Betrachtung ausgewählt wurden oder nicht.

Variante	Ergänzende Ausführungen	Vertiefte Betrachtung	Begründung	Bezeichnung
Zurück zum Stand von vor 1975 ⁴⁰⁾		Nein	Würde neue Doppelspurigkeiten und Probleme erzeugen	--
Ist-Zustand beibehalten		(Ja)	Wird als Referenzvariante betrachtet und ermöglicht einen direkten Vergleich der anderen Varianten mit dem Ist-Zustand	Variante 0
Einzelne Geschäftsfelder zum Kanton	Einzelne Bereiche der Stadtpolizei wie z. B. Einsatzleitzentrale oder Garage gehen zur Kantonspolizei	Ja	Ist-Zustand könnte beibehalten werden, Zusammenlegungen nur dort, wo sich diese direkt anbieten	Variante 1
Kernaufgaben zum Kanton	Nur Aufgaben nach § 1 des Gesetzes über die Kantonspolizei	Nein	Bei einer Beschränkung auf die gesetzlichen Aufgaben der Polizei würde dies negative Auswirkungen auf die anderen Sicherheitsakteure haben (z. B. durch Aufgabe Löschpikett)	--
Kernaufgaben zum Kanton	Aufgaben nach § 1 des Gesetzes über die Kantonspolizei sowie einzelne zusätzliche Aufgaben	Ja	Bezieht die Möglichkeit mit ein, polizeifremde Aufgaben (z. B. Löschpikett) weiterhin zu übernehmen	Variante 2
Alle Aufgaben zum Kanton	Alle Aufgaben exkl. SIP	Ja	Lösung, bei der der Kanton für polizeiliche Kernaufgaben und polizeifremde Aufgaben zuständig ist	Variante 3
Alle Aufgaben zum Kanton	Alle Aufgaben inkl. SIP	Nein	Maximallösung. Konsens, dass SIP nicht Teil polizeilicher Aufgaben ist	--

Tabelle 4

Beurteilung infrage kommender Varianten

40) Im Jahr 1975 wechselte die städtische Fahndung (Kriminalpolizei) von der Stadtpolizei zur Kriminalpolizei der Kantonspolizei.

4.3 Variante 0 – «Ist-Zustand beibehalten»

4.3.1 Beschreibung

Die Korps bleiben getrennt,
Anpassungen in einigen
Teilbereichen sind möglich

Bei der Beibehaltung des Ist-Zustandes bleiben die Korps in der in den Kapiteln 2.3 und 2.4 beschriebenen Form bestehen. § 22 des Gesetzes über die Kantonspolizei wird nicht verändert. Die bestehenden Formen der Kooperation werden beibehalten, es kommt zu keiner Verlagerung von Geschäftsbereichen der Stadtpolizei zum Kanton. Es besteht die Möglichkeit, die Zusammenarbeit in einigen Bereichen zu intensivieren und die Schnittstellenproblematik gezielt anzugehen, ohne dass es zu Veränderungen von Auftrag, Kompetenz und Verantwortung der beiden Korps kommt.

4.3.2 Vorteile / Chancen

Die Beibehaltung der Ist-Situation bietet folgende Vorteile und Chancen:

- Die Stadt Polizei wird den besonderen Anforderungen zur Gewährleistung polizeilicher Sicherheit auf dem Stadtgebiet weiter gerecht. Der enge Kontakt zur Bevölkerung bleibt bestehen.
- Die Stadt kann in allgemeinen Sicherheitsfragen und im Rahmen des Gesetzes und der vertraglichen Abmachungen mit dem Kanton in Polizeifragen autonom handeln.
- Die Polizei bleibt in der Stadtverwaltung integriert. Dadurch ist die Mitarbeit der Polizei in städtischen Gremien gewährleistet.
- Die Kooperation zwischen den Korps ist – wie in Kapitel 2.5 gezeigt – heute schon sehr weitgehend und gut. Die Grundstrukturen bleiben erhalten, damit dies auch weiterhin möglich ist. Bestehende Probleme können in Einzelprojekten gelöst werden. Es kommt nur in den Bereichen zu Veränderungen, wo noch Synergien nutzbar sind.

4.3.3 Probleme / Risiken

Die Beibehaltung der Ist-Situation zeigt folgende Probleme und Risiken auf:

- Die in Kapitel 2.6 beschriebenen Schnittstellen und Probleme bleiben bestehen und werden gegebenenfalls grösser (z. B. durch eine weiter steigende Belastung durch den Ordnungsdienst).
- Das Korps der Stadtpolizei wird derzeit von einem Kommandanten a. i. geführt. In absehbarer Zeit wird die Kommandantenstelle neu zu besetzen sein. Es ist nicht auszuschliessen, dass eine Neubesetzung die Kooperation der beiden Korps beeinträchtigt. Die Führung von zwei

Korps durch ein Kommando ist zwar denkbar, stellt aber wohl – wie in Schaffhausen – eher eine Übergangslösung dar.

- Die Weiterentwicklung der bestehenden Zusammenarbeit stösst an Grenzen, da sie grundsätzliche Organisationsfragen nicht lösen kann (z. B. die Zusammenlegung der Einsatzleitzentralen)

4.4 Variante 1 – «Einzelne Geschäftsfelder zum Kanton»

4.4.1 Beschreibung

Bei dieser Variante bleibt die Organisation der beiden Polizeikorps in der in den Kapiteln 2.3 und 2.4 beschriebenen Form bestehen. § 22 des Gesetzes über die Kantonspolizei wird nicht verändert. Es werden aber einzelne Geschäftsfelder aus der Stadtpolizei gelöst und an den Kanton übergeben. Dies betrifft z. B. die Einsatzleitzentrale, die Garage oder Aufgaben bei den Rückwärtigen Diensten.

Organisation bleibt im Grossen und Ganzen bestehen

Die politische Verantwortung bleibt im Vergleich mit der in Kapitel 2.2.2 beschriebenen heutigen Form unverändert. Das Beispiel der Schaffhauser Polizei zeigt zudem, dass es sogar möglich ist, als Übergangslösung zwei Korps unter einem Kommando zu führen.

Zwei Korps, ein Kommandant?

4.4.2 Vorteile / Chancen

Die Überführung einzelner Geschäftsfelder zum Kanton zeigt folgende Vorteile und Chancen auf:

- Die Stadtpolizei wird den besonderen Anforderungen an die Gewährleistung polizeilicher Sicherheit auf dem Stadtgebiet weiter gerecht. Der enge Kontakt zur Bevölkerung bleibt bestehen.
- Die Stadt kann in allgemeinen Sicherheitsfragen und im Rahmen des Gesetzes und der vertraglichen Abmachungen mit dem Kanton in Polizeifragen autonom handeln.
- Die Polizei bleibt in der Stadtverwaltung integriert. Dadurch ist die Mitarbeit der Polizei in städtischen Gremien gewährleistet.
- Die Kooperation zwischen den Korps ist – wie in Kapitel 2.5 gezeigt – heute schon sehr weitgehend und gut. Die Grundstrukturen bleiben erhalten, damit dies auch weiterhin möglich ist. Bestehende Probleme können in Einzelprojekten gelöst werden. Es kommt nur in den Bereichen zu Veränderungen, wo noch Synergien nutzbar sind.

- Werden die Einsatzleitzentralen zusammengelegt, ist eine Optimierung der Einsätze beider Korps möglich. Damit könnte eines der Hauptanliegen der Kantonspolizei erfüllt werden.

4.4.3 Probleme / Risiken

Die Überführung einzelner Geschäftsfelder zum Kanton zeigt folgende Probleme und Risiken auf:

- **Einsatzleitzentrale:** Werden die Einsatzleitzentralen zusammengelegt, die Korps aber nicht, würde der Stadtpolizei ihr "Herzstück" genommen. Einsätze werden ausschliesslich unter der Führung der Kantonspolizei stattfinden und der Stadtpolizei kommt in erster Linie eine Unterstützungsfunktion zu. Dies wird sich auf die Moral des Stadtkorps auswirken.
Bei einer Zusammenlegung der Einsatzleitzentralen werden zudem durch die Verlagerung von Einsatzleitzentralen-Mitarbeitenden der Stadtpolizei zur Kantonspolizei Ressourcen von der Stadtpolizei abgezogen. Diese fehlen für rückwärtige Aufgaben. Sie müssen von Frontpolizisten der Stadtpolizei übernommen werden.
- **Rückwärtige Dienste und Garage:** Werden nur Teile der Rückwärtigen Dienste und der Garage zusammengelegt, sind gewisse finanzielle Einsparungen möglich. Auf die Einsatzfähigkeit der Polizei haben solche Schritte nur eine geringe Auswirkung.
- **Die vorhandenen Schnittstellen und Probleme,** wie sie in Kapitel 2.6 beschrieben wurden, bleiben zum grossen Teil bestehen und werden gegebenenfalls noch grösser (z. B. durch eine weiter steigende Belastung durch den Ordnungsdienst).
- **Das Korps der Stadtpolizei** wird derzeit von einem Kommandanten a. i. geführt. In absehbarer Zeit wird die Kommandantenstelle neu zu besetzen sein. Es ist nicht auszuschliessen, dass eine Neubesetzung die Kooperation der beiden Korps beeinträchtigt. Die Führung von zwei Korps durch ein Kommando ist zwar denkbar, stellt aber wohl – wie in Schaffhausen – eher eine Übergangslösung dar.

4.5 Variante 2 – «Kernaufgaben zum Kanton»

4.5.1 Beschreibung

Kernaufgaben werden laut Gesetz über die Kantonspolizei integriert

Bei dieser Variante werden primär die Kernaufgaben der Stadtpolizei in die Kantonspolizei integriert. Grundlage dafür ist § 1 des Gesetzes über die Kantonspolizei. Polizeifremde Aufgaben werden grundsätzlich in verschie-

dene Bereiche der Stadtverwaltung von Luzern integriert. Allerdings werden einzelne polizeifremde Aufgaben übernommen. Ein Beispiel dafür ist die Fortführung des Polizei-Löschpiketts.

Die Integration der Stadtpolizei in die Kantonspolizei ist in dieser Variante auf zwei Weisen möglich:

Stadtpolizei wird eigene Abteilung oder die Stadt Luzern neue Polizeiregion

- Die Stadtpolizei bildet innerhalb der Organisation der Kantonspolizei eine neue Abteilung "Sicherheitspolizei Stadt".
- Die Stadt Luzern bildet die achte Polizeiregion der Sicherheitspolizei der Kantonspolizei.

Unabhängig davon wird es zu einer Zusammenlegung der beiden Einsatzleitzentralen kommen. Frei werdende Stellenprozente bei den rückwärtigen Diensten werden für den Fronteinsatz verwendet. Der Betrieb im Gargenbereich wird optimiert.

Einsatzleitzentralen werden zusammengelegt, frei werdende Stellenprozente an die Front verlegt

Die Führung des zusammengelegten Polizeikorps liegt beim Kanton.

Führung liegt beim Kanton

4.5.2 Vorteile / Chancen

Die Beschränkung auf die polizeilichen Kernaufgaben bietet die folgenden Vorteile / Chancen:

- Die Polizei kann sich bei ihrer Arbeit auf ihre in § 1 des "Gesetzes über die Kantonspolizei" festgehaltenen Aufgaben konzentrieren. Dies schärft das Profil der Polizei und ermöglicht eine klare Kommunikation ihrer Verantwortlichkeiten gegenüber Öffentlichkeit und Politik.
- Mit der Überführung der Gesundheits- und Gewerbepolizei an eine städtische Behörde behält die Stadt Luzern ihren Einfluss auf die Vergabe von Lizenzen in der Stadt. Dies kommt gerade der Zusammenarbeit mit der Stelle für Eventkoordination zugute.
- Die mögliche Weiterführung des Polizei-Löschpiketts ermöglicht es der Stadt, ohne zeitlichen Druck eine umfassende Reorganisation der Feuerwehr in der Stadt Luzern zu planen. Diese könnte erforderlich sein, wenn neben Littau auch andere Gemeinden mit der Stadt Luzern fusionieren.

4.5.3 Probleme / Risiken

Die Beschränkung auf die polizeilichen Kernaufgaben bietet die folgenden Probleme / Risiken:

- Das zusammengelegte Polizeikorps hält sich zu strikt an § 1 des "Gesetzes über die Kantonspolizei". Durch zu häufige Zurückweisung der

Verantwortung in Bereichen, wo sie laut des Gesetzes über die Kantonspolizei nicht zuständig ist, nimmt das Image der Polizei in der Öffentlichkeit Schaden.

- Bei der Zusammenlegung der beiden Korps wird zu wenig Aufmerksamkeit auf die erfolgreiche Integration der polizeifremden Aufgaben in die Stadtverwaltung gelegt. Die Aufgaben können nicht erfolgreich wahrgenommen werden und die Stadt fühlt sich als Verliererin einer Zusammenlegung.
- Durch die eingeschränkten Einflussmöglichkeiten der städtischen Verwaltung auf operative Belange der polizeilichen Sicherheit auf dem Stadtgebiet werden die Kommunikation und die Kooperation mit der neu formierten "Luzerner Polizei" im Vergleich zur heutigen Situation schlechter. Dies wirkt sich auf das Sicherheitsniveau in der Stadt aus.
- Die Polizisten, die auf dem Gebiet der Stadt Luzern zuständig sind, werden vermehrt für Aufgaben jenseits des Stadtgebietes eingesetzt. Dies hat Auswirkungen auf die Präsenz in der Stadt und die Bewältigung der Folgen der Zentrumsfunktion der Stadt Luzern.

4.6 Variante 3 – «Alle Aufgaben zum Kanton»

4.6.1 Beschreibung

Originär polizeiliche und polizeifremde Aufgaben

Bei dieser Variante werden alle Bereiche der Stadtpolizei in die Kantonspolizei integriert. Dies bedeutet: Neben den originären polizeilichen Aufgaben (auf Grundlage von § 1 des "Gesetzes über die Kantonspolizei") werden auch polizeifremde übernommen, so z. B. die heutige Gewerbe- und Gesundheitspolizei, das Polizei-Löschpikett oder die Parkplatzwächter.

Stadtpolizei wird eigene Abteilung oder Stadt Luzern neue Polizeiregion

Die Integration der Stadtpolizei in die Kantonspolizei ist in dieser Variante auf zwei Weisen möglich:

- Die Stadtpolizei bildet innerhalb der Organisation der Kantonspolizei eine neue Abteilung "Sicherheitspolizei Stadt".
- Die Stadt Luzern bildet die achte Polizeiregion der Sicherheitspolizei der Kantonspolizei.

Einsatzleitzentralen werden zusammengelegt, frei werdende Stellenprozente an die Front verlegt

Unabhängig davon wird es zu einer Zusammenlegung der beiden Einsatzleitzentralen kommen. Der Betrieb im Garagenbereich wird optimiert. Frei werdende Stellenprozente bei den Rückwärtigen Diensten werden für den Fronteinsatz verwendet.

Führung beim Kanton

Die Führung des zusammengelegten Polizeikorps liegt beim Kanton.

4.6.2 Vorteile / Chancen

Die Überführung aller Aufgaben zum Kanton bietet folgende Vorteile und Chancen:

- Für die Bürger ändert sich nichts. Bisherige Ansprechpartner für polizeifremde Aufgaben bleiben bei der Polizei.
- Bei einer neuen Abteilung "Sicherheitspolizei Stadt" werden die polizeifremden Aufgaben in diese integriert. Problematischer ist die Integration polizeifremder Aufgaben, wenn die Stadt Luzern als achte Polizeiregion in die Kantonspolizei überführt wird.

4.6.3 Probleme / Risiken

Die Überführung aller Aufgaben zum Kanton bietet folgende Probleme und Risiken:

- Das Profil der Polizei wird unschärfer, da es über den eigentlichen Auftrag laut des Gesetzes über die Kantonspolizei hinausgeht. Dies ist vor allem in der heutigen Zeit problematisch, wo die Polizei zunehmend für Einsätze aufgeboten wird, die nicht in ihrem Kompetenzbereich liegen (z. B. Alkoholkonsum auf öffentlichen Plätzen). In der Folge könnte die Polizei für viele Aufgaben verantwortlich gemacht werden, für die sie weder die Verantwortung noch die erforderlichen Kompetenzen hat.
- Die Stadt Luzern hat auf dem Stadtgebiet kaum noch ein Mitspracherecht bei sicherheitsrelevanten Fragen – auch bei polizeifremden Aufgaben. Dies könnte zu politischen Differenzen zwischen Stadt und Kanton führen. Zudem besteht die Möglichkeit, dass polizeifremde Aufgaben nicht in der erforderlichen Weise wahrgenommen werden, da Angehörige der Polizei diesen weniger Bedeutung zumessen.

4.7 Vergleich und Beurteilung der Varianten

Die wichtigsten Unterschiede zwischen den drei Varianten werden in der folgenden Grafik dargestellt.

Abbildung 1
Übersicht der infrage
kommenden Varianten für
Zusammenlegung

Variante 1 «Einzelne Geschäftsfelder zum Kanton»	Variante 2 «Kernaufgaben zum Kanton»	Variante 3 «Alle Aufgaben zum Kanton»
<ul style="list-style-type: none"> • Stapo bleibt in ihren Strukturen bestehen • Keine Integration von Stapo in Kapo • Einzelne Geschäftsfelder werden aus der Stapo herausgelöst und in Kapo integriert (z. B. ELZ oder Garage) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kernaufgaben der Stapo werden in Kapo integriert • Grundlage: § 1 Polizeigesetz • Integration einzelner polizeifremder Aufgaben denkbar • Führung beim Kanton 	<ul style="list-style-type: none"> • Alle Aufgaben der Stapo werden in Kapo integriert • Neben Aufgaben laut § 1 Polizeigesetz auch alle bisher erfüllten polizeifremden (z. B. Gewerbe- und Gesundheitspolizei) • Führung beim Kanton
	<p>Untervariante A</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stapo bildet Abteilung in der Kapo <p>Untervariante B</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stadt Luzern wird zur Polizeiregion erklärt 	<p>Untervariante A</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stapo bildet Abteilung in der Kapo <p>Untervariante B</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stadt Luzern wird zur Polizeiregion erklärt

Beurteilung der verschiedenen
Varianten nach Zielerreichung

Für die in Kapitel 4.1 formulierten Teil- und Unterziele wird nachfolgend beurteilt, inwiefern diese Ziele durch die verschiedenen Varianten erreicht werden können und ob es gegenüber dem Ist-Zustand zu einer Veränderung kommt. Abschliessend werden alle Beurteilungen zusammengefasst und eine Gesamtbeurteilung der verschiedenen Varianten wird vorgenommen.⁴¹⁾

Gewählte Variante soll
Schnittstellen und Probleme
beseitigen

Die gewählte Variante soll die am besten geeignete sein, um durch die Erreichung der formulierten Ziele die in Kapitel 2.6 beschriebenen Situation vorhandener Schnittstellen und Problemen beseitigen zu können. Die nachstehende Tabelle 5 fasst die Beurteilungen zusammen.⁴²⁾

Variante 1 für Umsetzung am
wenigsten geeignet

Die Tabelle zeigt, dass Variante 1, "Einzelne Geschäftsfelder zum Kanton", keine Option für eine Zusammenlegung darstellt. Einige Ziele können zwar durch eine mögliche Zusammenlegung der Einsatzleitzentralen erreicht werden, jedoch würde eine solche Zusammenlegung auch dazu führen, dass andere Ziele nicht erreicht werden. Hinzu kommt, dass "Luzerner Polizei" durch das Zusammenlegen einzelner Geschäftsfelder weniger in der Lage ist, auf strukturelle Veränderungen optimal zu reagieren.

Varianten 2 und 3 unterscheiden
sich in der Beurteilung nur wenig

Die Variante 2, "Kernaufgaben zum Kanton", und Variante 3, "Alle Aufgaben zum Kanton", unterscheiden sich in der Beurteilung in nur zwei Punkten. Grund für die sonst gleiche Beurteilung ist, dass es in beiden Fällen zu einem zusammengelegten Polizeikorps unter Führung des Kantons kommt. Besser beurteilt wird Variante 2 bei der Frage nach der besseren

41) Die Projektsteuerung beschloss in ihrer Sitzung am 9. Juli 2007, dass für die Varianten 2 und 3 nur die Untervarianten A, also die Bildung einer neuen Abteilung "Sicherheitspolizei Stadt" in der "Luzerner Polizei", betrachtet werden.

42) Die detaillierte Gesamtbeurteilung findet sich im Anhang A3.

Bewältigung der Zentrumsfunktion im Bereich der nicht-polizeilichen Sicherheit sowie der Reaktion auf gesellschaftliche Veränderungen.

Aufgrund der in diesem Kapitel durchgeführten Beurteilung zeigt sich: Mit der Umsetzung von Variante 2, "Kernaufgaben zum Kanton", können die Projektziele aus heutiger Sicht am besten erreicht werden.

Mit Variante 2 werden
Projektziele am besten erreicht

Tabelle 5
Beurteilung Varianten nach Grad
der Zielerreichung

Hauptziel				
Die "Luzerner Polizei" kann im gesamten Kanton Luzern die allgemeinen Polizeiaufgaben weiterhin erfolgreich wahrnehmen und zusammen mit den städtischen Stellen die spezifischen Sicherheitsanforderungen der Stadt Luzern erfüllen.				
Teilziele	Unterziele	Variante 1	Variante 2	Variante 3
Sicherheitsstandard halten oder erhöhen	Polizeiliche Sicherheit			
	Die Polizeipräsenz auf dem Gebiet der heutigen Stadt bleibt gleich	1)		
	Die Zeit zwischen Alarmierung und dem Eintreffen der Polizei vor Ort bleibt gleich			
	Die Spezialisten der "Luzerner Polizei" sind schneller vor Ort	1)		
	Die Spezialaktionen sind effizienter	1)		
	Die Folgen der Zentrumsfunktion können von der Polizei besser bewältigt werden	1)		
	Nicht-polizeiliche Sicherheit			
	Die Folgen der Zentrumsfunktion können von den verantwortlichen Akteuren (z. B. SIP, Gesundheits- und Gewerbepolizei) besser bewältigt werden	2)	2)	
	Sicherheitsaufgaben in der Stadt Luzern, die nicht zum polizeilichen Kerngeschäft gehören, werden weiterhin wahrgenommen			
	Die Handlungsfähigkeit der Stadt Luzern ist in Sicherheitsfragen sichergestellt			
Auf künftige Entwicklungen vorbereitet sein	Die "Luzerner Polizei" berücksichtigt strukturelle Veränderungen optimal, z. B. die Entstehung einer "Starken Stadtregion Luzern"			
	Die "Luzerner Polizei" reagiert besser auf gesellschaftliche Veränderungen			
	Die Umsetzung polizeispezifischer Veränderungen ist vereinfacht, z. B. Schengen, eidgenössische Strafprozessordnung			
Synergien bestmöglich nutzen	Die Rückwärtigen Dienste und die Einsatzleitzentrale können ihre Aufgaben bei geringeren Kosten besser erfüllen			
	Ausbildung, Einsatzdoktrin, Material, Technik und Logistik sind vereinheitlicht	3)		

¹⁾ Gilt für die Zusammenlegung der Einsatzleitzentralen.

²⁾ Gilt für eine Neustrukturierung der Gewerbe- und Gesundheitspolizei.

³⁾ Gilt für die Zusammenlegung der Garagen oder ähnlicher Bereiche

"schlechter"	"gleich"	"besser"
Ziel nicht erreicht. Situation bei Umsetzung der Variante im Vergleich zum Ist-Zustand schlechter	Situation bei Umsetzung der Variante im Vergleich zum Ist-Zustand unverändert	Ziel erreicht. Situation bei Umsetzung der Variante im Vergleich zum Ist-Zustand besser

5 Vertiefte Beurteilung der Variante 2, "Kernaufgaben zu Kanton"

5.1 Konkretisierung der Variante 2

Der vertieften Beurteilung von Variante 2, "Kernaufgaben zum Kanton", liegen die Ergebnisse verschiedener Querschnitts- und Arbeitsgruppen zugrunde, die sich aus Angehörigen der Stadt- und der Kantonspolizei sowie der Stadt Luzern und der Luzerner Polizeiverbände zusammensetzten. Sie haben inhaltliche Teilabklärungen vorgenommen und untersucht, wie die "Luzerner Polizei" auf Grundlage von Variante 2 organisatorisch optimal zu strukturieren ist und welche Aufgaben die "Luzerner Polizei" in welcher Form wahrnimmt.

Verschiedene Querschnitts- und Arbeitsgruppen haben Variante 2 abgeklärt

Grundsatz

Die "Luzerner Polizei" beschränkt sich bei ihrer Arbeit in erster Linie auf Kernaufgaben nach § 1 des "Gesetzes über die Kantonspolizei". Als polizeifremde Aufgabe auf dem Gebiet der Stadt Luzern wird zusätzlich das Polizei-Löschpikett gegen finanzielle Entschädigung wahrgenommen.

Beschränkung auf § 1 des Gesetzes über die Kantonspolizei

Führung

Die Führung des neuen, zusammengelegten Polizeikorps liegt beim Kanton. Der Kanton hat die strategische und die operative Verantwortung für die polizeiliche Sicherheit auf dem Gebiet der Stadt Luzern. Die Stadt Luzern hat im Rahmen eines neu zu schaffenden Sicherheitsausschusses als strategisch-politisches Gremium die Möglichkeit der Einflussnahme auf die strategische Polizeiführung auf dem Gebiet der Stadt Luzern. Die operative Polizeiführung entzieht sich der Einflussnahme der politischen Führung der Stadt Luzern.

Kanton: Strategische und operative Verantwortung, Stadt: Einfluss durch Sicherheitsausschuss

Organisation

Die Stadtpolizei Luzern ist in die heutige Kantonspolizei Luzern integriert. Das zusammengelegte Korps wird als "Luzerner Polizei" bezeichnet. Deren Organisation richtet sich nach der Ereignisdichte im Kanton. Die Stadtpolizei Luzern bildet innerhalb der "Luzerner Polizei" die neue Abteilung "Sicherheitspolizei Stadt". Diese Abteilung ist auf gleicher Stufe mit der Kriminalpolizei, der Bereitschafts- und Verkehrspolizei sowie der Abteilung "Sicherheitspolizei Land". Der Chef der "Sicherheitspolizei Stadt" nimmt Einsitz in die Geschäftsleitung der "Luzerner Polizei". Die Offiziere der "Si-

Stadtpolizei wird eigene Abteilung in der Kantonspolizei

cherheitspolizei Stadt" werden in die Pikettorganisation der Kantonspolizei eingegliedert. Die Stelle des Kommandanten der Stadtpolizei entfällt.

Vereinigte Einsatzleitzentrale Sämtliche Einsätze der "Luzerner Polizei" werden aus der vereinigten Einsatzleitzentrale geführt. Diese wird am heutigen Standort der Einsatzleitzentrale der Kantonspolizei realisiert.

Einsatzorganisation der Stadtpolizei wird beibehalten Die Einsatzorganisation der Stadtpolizei wird aufgrund der durchschnittlichen und zu erwartenden Ereignisdichte in den polizeilichen Handlungsfeldern festgelegt. Dieses Vorgehen hat sich bewährt und wird in der neuen Abteilung "Sicherheitspolizei Stadt" beibehalten.

Zusammenlegung rückwärtiger Dienste Die rückwärtigen Dienste werden zusammengelegt und das Dienstleistungsangebot optimiert.

Weitere organisatorische Veränderungen⁴³⁾

- Die Bereiche Aus- und Weiterbildung sowie Personalarbeit werden zusammengelegt.
- Dezentrale Fahrzeugwartung an zwei Standorten (Sprengi und Stadtpolizei). Es werden einheitliche Strukturen unter einer gemeinsamen Führung für die beiden Werkstattbetriebe sowie für die Fahrzeugbeschaffung geschaffen. Garage Stadtpolizei und Waschplatz beim Kommando der Kantonspolizei werden im Polizeihof der Stadtpolizei zu einem Servicestützpunkt für die Fahrzeuge der Polizeieinheiten aus Stadt und Agglomeration zusammengelegt. Der Waschplatz beim Kommando der Kantonspolizei wird aufgelöst.
- Das Dokumenten-, Informations- und Archivierungszentrum (DIAZ) der Stadtpolizei wird in das DIAZ der Kantonspolizei integriert. Die Geschäftskontrolle (Geko) verbleibt als Teil-Geko am Standort der Stadtpolizei, die Leitung liegt bei der Geko der Kantonspolizei.
- Die Bereiche Hauswartung und Materialdienste werden in das Ressourcenmanagement der Kantonspolizei integriert. Die Mitarbeiter verbleiben an ihren Standorten.
- Der IT-Support Stadtpolizei wird vollständig in den IT-Support der Kantonspolizei integriert.
- Die Verantwortlichen für Medien und Kommunikation werden zusammengelegt.
- Die neue Abteilung "Sicherheitspolizei Stadt" verfügt über eine Sekretariatsstelle.
- Die Stelle des Bereichsleiters für Stabs- und Kommandodienste entfällt.

⁴³⁾ Aus Gründen besserer Lesbarkeit wird in diesem Abschnitt weiterhin von Stadtpolizei gesprochen. Im Sinne einer neuen "Luzerner Polizei" müsste es heissen: "heutige Stadtpolizei".

- Der Stadtpolizei-Mitarbeiter im Bereich Übermittlung wird in den Bereich Übermittlungstechnik der Kantonspolizei integriert.
- Die Verkehrsassistenten werden in eine neu zu schaffende "Zentralstelle Verkehrs- und Ordnungsbussen" der Bereitschafts- und Verkehrspolizei integriert.
- Die Verkehrstechnik wird teilweise in die Verkehrstechnik der Kantonspolizei integriert. Aufgaben der Verkehrstechnik, die von der Stadt wahrgenommen werden, verbleiben dort. Diese ist weiterhin zuständig für Bewilligungen, Verkehrsanordnungen und die Verkehrsplanung.
- Überwachung und Vollzug von Parkierungsbeschränkungen werden als Teil der hoheitlichen Polizeiaufgabe vom Kanton übernommen.
- Die Stelle "Chef Rechnungswesen Stadtpolizei" entfällt.
- Die Aufgaben des Technischen Unfall- und Dokumentationsdienstes der Stadtpolizei werden den originär zuständigen Diensten innerhalb der "Luzerner Polizei" zugewiesen (Unfallpikettendienst, Kriminaltechnischer Dienst etc.).
- Die Bereiche Geschwindigkeits- und Rotlichtkontrollen, administrative Bussenverarbeitung und Kontrolle des ruhenden Verkehrs werden in der neuen "Zentralstelle Verkehrs- und Ordnungsbussen" vereinigt.
- Die Verkehrserziehung wird zusammengelegt und der Bereitschafts- und Verkehrspolizei der Kantonspolizei unterstellt.
- Zustellungen sowie in reduzierter Form das Fundbüro werden auf dem Gebiet der Stadt Luzern durch die "Luzerner Polizei" weitergeführt.
- Die "Luzerner Polizei" übernimmt die Aufgaben des Löschpiketts.

Bei der Stadt Luzern verbleibende Aufgaben

Mit Ausnahme des Polizei-Löschpiketts verbleiben die von der Stadtpolizei bisher wahrgenommenen polizeifremden Aufgaben bei der Stadt Luzern:

Löschpikett einzige polizeifremde Aufgabe

- Gewerbe- und Gesundheitspolizei
- Befugnisse für Verkehrsanordnungen und ihre Signalisation
- Anordnung von Parkierungsbeschränkungen und Einnahmen aus der Bewirtschaftung bei der Stadt

SIP verbleibt ebenfalls bei der Stadt Luzern. Wird SIP weitergeführt, koordiniert das Team seine Arbeit mit der neuen Abteilung "Sicherheitspolizei Stadt" der "Luzerner Polizei".

SIP verbleibt bei der Stadt

Die neue Aufgabenzuteilung innerhalb der städtischen Verwaltung ist Gegenstand städtischer Reorganisationsprojekte.

Stadt regelt mögliche Reorganisation

5.2 Personelle Konsequenzen

Analyse zentraler
personalpolitischer Punkte

Die Querschnittsgruppe Personal analysierte die zentralen personalpolitischen Punkte und stellte dar, welche Faktoren es bei einer möglichen Zusammenlegung besonders zu beachten gilt.

5.2.1 Personalpolitische Grundsätze

Für die "Luzerner Polizei" gilt
das Personalrecht des Kantons

Für das zusammengelegte Polizeikorps findet das Personalrecht des Kantons Luzern Anwendung. Die Mitarbeitenden werden alle bei der Luzerner Pensionskasse versichert.

Genehmigte personalpolitische
Grundsätze

Folgende personalpolitische Grundsätze wurden von der Projektsteuerung genehmigt:

- Es kommt zu keinen Entlassungen aufgrund der Zusammenlegung. Im Bedarfsfall werden dort, wo Stellen zusammengelegt oder aufgelöst werden, für die Betroffenen neue Funktionen gesucht.
- Die vorhandenen Instrumente der Personalarbeit wie z. B. Weiterbildungsmöglichkeiten und Abgangsentschädigungen werden genutzt und kommen den Angehörigen der Korps zugute.
- Für gleiche Arbeit wird gleicher Lohn gezahlt. Für die Mitarbeitenden der Stadtpolizei Luzern besteht beim Wechsel in die "Luzerner Polizei" ein Anspruch auf die letzte bei der Stadtpolizei erzielte Brutto-Jahres-Besoldung sowie den erworbenen Dienstgrad.
- Die Besetzung von Führungspositionen erfolgt nach dem Prinzip der Fairness, Mitarbeiter von Stadtpolizei und Kantonspolizei haben die gleichen Chancen.
- Wichtige personalpolitische Entscheidungen werden zusammen mit den Personalverantwortlichen und den Personalverbänden getroffen.

Zentrale Erfolgsfaktoren

Der Prozess der Umsetzung und die Einbindung der Angehörigen der Korps von Stadt- und Kantonspolizei gelten als zentrale Erfolgsfaktoren für eine Zusammenlegung der beiden Korps. Als entscheidend gelten dabei:

- Die Einhaltung der beschriebenen personalpolitischen Grundlagen.
- Die Bestimmung des Besitzstandes auf Grundlage der oben genannten personalpolitischen Grundsätze.
- Die Information der Mitarbeitenden und die Einbindung von Vertretern beider Korps einschliesslich Vertretern von Verbänden.
- Die Einführung eines unabhängigen Projektcontrollings zur Einhaltung der Richtlinien.

5.2.2 Weitere zentrale Ergebnisse

Die heutigen Personalreglemente sind sehr ähnlich. Bei einer möglichen Zusammenlegung der beiden Polizeikorps sind Vor- und Nachteile für die Angehörigen der heutigen Stadtpolizei ungefähr ausgeglichen.

Unterschiede
Personalreglemente

Obwohl die Lohnmodelle unterschiedlich sind, können alle Funktionen der Stadtpolizei in das bestehende Lohnmodell der Kantonspolizei integriert werden. Der generelle Vergleich der Funktionen der beiden Polizeikorps über alle Hierarchieebenen hinweg hat ein in etwa identisches Lohnniveau ergeben. Die finanziellen Auswirkungen einer möglichen Zusammenlegung sind gering.

Besoldungsvergleich
verschiedener Funktionen

Der Vergleich der Versicherungsleistungen der beiden Pensionskassen ist nur generell abzuschätzen. Es ist offen, ob die Übertretenden künftig einen höheren oder niedrigeren Rentenbezug erhalten. Grundsätzlich haben die beiden Pensionskassen vergleichbare Leistungen. In der Umsetzungsphase sind weitere Detailabklärungen vorzunehmen. Für Übergangsregelungen sind finanzielle Aufwendungen erforderlich.

Gegenüberstellung
Pensionskassenreglemente

Folgende, von der Arbeitsgruppe Personal vorgeschlagene, Massnahmen führen zu finanziellen Mehraufwendungen:

Finanzielle Auswirkungen

- Anpassung der Löhne des Mittleren Kaders der Stadtpolizei: insgesamt Fr. 50'000.– bis 100'000.–. Diese Mehraufwendungen werden im Rahmen des ordentlichen Budgets abgefangen.
- Einmalige Übergangsregelung Pensionskasse Fr. 150'000.– bis 1'200'000.–.

Alle übrigen vorgeschlagenen Massnahmen haben gemäss heutigen Schätzungen – zumindest kurz- bis mittelfristig – keine oder nur geringe finanzielle Auswirkungen. Sie werden zu einem grossen Teil durch wegfallende Kosten kompensiert bzw. sind kostenneutral realisierbar oder aber können nicht beziffert werden.

Die meisten Massnahmen sind
kostenneutral

5.2.3 Fazit

Aus Sicht der Querschnittsgruppe Personal gibt es keine Gründe, die gegen eine Zusammenlegung der beiden Polizeikorps sprechen. Bei einigen Punkten bestehen Differenzen, die durch eine Detailbetrachtung im Rahmen der Umsetzung gelöst werden können.

Keine unlösbaren Differenzen

Finanzielle Mehrkosten in vergleichbar geringem Umfang entstehen im Bereich der Lohnanpassungen und durch die Übergangsregelung bei den Pensionskassen.

Es entstehen Mehrkosten in
geringem Umfang

5.3 Rechtliche Konsequenzen

QG Recht analysierte rechtliche
Änderungen

Die Querschnittsgruppe Recht analysierte die rechtlichen Änderungen, zu denen es bei einer Zusammenlegung von Stadt- und Kantonspolizei kommen müsste.

5.3.1 Ergebnisse der Analyse

Aufwand für Anpassungen
überschaubar

Die Beurteilung der Erlasse auf Stufe Stadt und Kanton zeigt: Die erforderlichen Anpassungen sind mit einem überschaubaren Aufwand umzusetzen. Die Gesetzesanpassungen sind vorwiegend redaktioneller Art, da das geltende Gesetz über die Kantonspolizei die Polizei dem Grundsatz nach bereits als kantonale Aufgabe beschreibt. Es kann aber auf Verordnungsstufe kein zusätzliches befristetes Übergangsrecht geschaffen werden, da die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen nicht gegeben sind.

Vergleich personalrechtlicher
Unterschiede

Die Bereiche "Anstellungsart bei Kantons- und Stadtpolizei", "Rechtsmittel bei Kündigung", "Folgen missbräuchlicher Kündigung" wurden gegenübergestellt. Der Vergleich zeigt einige Unterschiede, jedoch keine Punkte, die für die Mitglieder des Stadtkorps bei einer Übernahme eine Verschlechterung ihrer Situation bedeuten.

Umgang Personaldossiers

Der Umgang mit den Personaldossiers bei einer Übergabe von den Personalverantwortlichen der Stadt hin zum Kanton stellt sich unproblematisch dar.

Verantwortung für innere
Sicherheit im Kanton

Der Kanton kann den Gemeinden bestimmte Polizeibefugnisse übertragen. So geschehen durch den Vertrag über die Stadtpolizei. Wird dieser Vertrag gekündigt, hat die Kantonspolizei auf dem Stadtgebiet auf eigene Kosten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu sorgen und zur Prävention beizutragen.

Folgen der Kündigung des
Vertrags mit der Stadt

Besteht der Vertrag über die Stadtpolizei Luzern nicht mehr, verbleibt der Stadt Luzern in den Bereichen polizeiliche Prävention, Sicherheits-, Verkehrs- und Kriminalpolizei, Amts- und Vollzugshilfe keine Autonomie mehr.

Zuständigkeit für öffentlichen
Grund

Die Stadt behält die Zuständigkeit für Bewilligungen und die Bewirtschaftung des gesamten öffentlichen Grundes auf dem Gebiet der Stadt Luzern mit Ausnahme der Nationalstrassen. Die Kontrolle des ruhenden Verkehrs ist Sache des Kantons. Die daraus resultierenden Busseneinnahmen gehen zum Kanton.

Zu klärende Punkte bei
verkehrspolizeilichen Befugnissen

Bei den verkehrspolizeilichen Befugnissen bestehen einige Widersprüche bzw. Unklarheiten. So in den Bereichen "Regelung des öffentlichen Verkehrs" sowie für den Einsatz der Sicherheits- und Verkehrspolizei bei Ver-

anstaltungen. Es wird empfohlen, im Rahmen einer Neuorganisation diese Bereiche präziser zu formulieren.

Die gesetzliche Verantwortung weiterer relevanter Aufgaben wurde geprüft. Es wurde unterschieden, welche Aufgaben bei einer "Luzerner Polizei" in der Verantwortung der Stadt und welche in der des Kantons stehen.

Prüfung der gesetzlichen Verantwortung

Folgende Aufgaben werden von der Stadt Luzern wahrgenommen:

Aufgaben der Stadt Luzern

- Umweltschutz
- Veterinärpolizei/Wasenmeisterei
- Verkehrsanordnungen und Verteilung von Ausnahmegewilligungen
- Bewilligung von Reklamegesuchen
- Feuerschutz

Folgende Aufgaben werden vom Kanton wahrgenommen:

Aufgaben des Kantons

- Aufsicht Gastgewerbe
- Gewässerschutz / Gewässerschutzpolizei
- Wasserpolizei
- Fundbüro
- Lebensmittelkontrolle

Bei einer Zusammenlegung der beiden Polizeikorps soll die Stadt Luzern dem Kanton Luzern für das Polizei-Löschpikett eine Entschädigung zahlen.

Entschädigung für Polizei-Löschpikett

Bei der Stadtpolizei arbeiten zwei Polizisten, die nicht das Schweizer Bürgerrecht besitzen.⁴⁴⁾ Eine Übernahme zur Kantonspolizei ist nicht problemlos möglich, da aus rechtlichen Gründen bei der Kantonspolizei nur Polizisten mit Schweizer Bürgerrecht angestellt sein können. Für die genannten zwei Einzelfälle ist es aber möglich, eine Lösung zu finden.

Sonderregelung für Polizisten ohne Schweizer Bürgerrecht erforderlich

5.3.2 Fazit

Bei einer Zusammenlegung der Korps von Stadt- und Kantonspolizei sind rechtliche Anpassungen erforderlich, der Aufwand jedoch zu überschauen. Einzelne Punkte müssten zwischen Stadt und Kanton noch ausgehandelt und allenfalls auf Gesetzesstufe verankert werden.

Einige Anpassungen erforderlich

44) Einer hat die deutsche, der andere die liechtensteinische Staatsbürgerschaft.

Keine grundsätzlichen Punkte
gegen Zusammenlegung

Es wurden keine rechtlichen Punkte gefunden, die eine Zusammenlegung grundsätzlich unmöglich machen oder grundsätzlich gegen eine Zusammenlegung sprechen.

Erforderliche Arbeiten möglichst
bald beginnen

Da noch einige Anpassungen verschiedener Rechtsgrundlagen erforderlich und Übergangslösungen lediglich auf Verordnungsstufe nicht möglich sind, ist es von zentraler Bedeutung, mit den erforderlichen Arbeiten möglichst schnell zu beginnen.

5.4 Politische Konsequenzen

Konsensfähige
Lösungsvorschläge für gleiches
Sicherheitsniveau in der Stadt

Mit einer zusammengelegten "Luzerner Polizei" verliert der Stadtrat von Luzern mit dem eigenen Polizeikorps ein sicherheitspolitisches Instrument. Nachfolgend wird aufgezeigt, welche Lösungen von der Querschnittsgruppe "Politische Schnittstellen" erarbeitet wurden, um das Sicherheitsniveau auf dem Stadtgebiet zu halten und einen Ausgleich zwischen Stadt und Kanton zu finden.

5.4.1 Ergebnisse der Analyse

Umgang mit polizeifremden
Aufgaben

Die in Kapitel 5.1 beschriebene vertiefte Beurteilung von Variante 2 sieht eine Beschränkung der "Luzerner Polizei" auf ihre Kernaufgaben vor. Der Umgang mit den polizeifremden Aufgaben wurde dort im Abschnitt "Bei der Stadt Luzern verbleibende Aufgaben" dargestellt.

Bildung eines
Sicherheitsausschusses

Ziel des Stadtrates ist es, die polizeilichen Leistungen in der Stadt Luzern beizubehalten und zu verbessern. Um dies zu erreichen, wird ein Sicherheitsausschuss gebildet:

- Der Ausschuss ist ein strategisch-politisches und kein operatives Polizeiführungsgremium. Ihm gehören je zwei Exekutivvertreter/innen der beiden Gemeinwesen an. Der Kommandant der "Luzerner Polizei" ist ständiges Mitglied mit beratender Stimme.
- Der Sicherheitsausschuss berät polizeiliche Schwerpunkte und Strategien sowie mögliche organisatorische und strukturelle Anpassungen der Polizei auf dem Gebiet der Stadt Luzern. Falls nötig setzt er auch kurzfristige Schwerpunkte. Bei Uneinigkeit entscheidet die Exekutive des Kantons. Bei Organisations- und Strukturfragen, die ausschliesslich das Polizeikorps betreffen, entscheidet der Polizeikommandant im Einvernehmen mit der Exekutive des Kantons.
- Die Vertreter des Stadtrates haben bei der strategischen Polizeiarbeit ein Mitspracherecht. Wächst die Stadt Luzern aufgrund von Fusionen

mit Agglomerationsgemeinden, gilt dieses Mitspracherecht nicht nur für die Kernstadt, sondern für das gesamte politische Gebiet der Stadt Luzern.

- In dringenden Fällen können Beschlüsse zwischen den beiden Sicherheitsdirektionen von Stadt und Kanton gefällt und an der nächsten Ausschusssitzung rückwirkend behandelt werden. Die Gefahrenabwehr gehört zum Grundauftrag der Polizei und erfordert keinen politischen Entscheid.

Für den Umgang mit politischen Kundgebungen und Demonstrationen wird Folgendes vorgeschlagen:

Politische Kundgebungen und Demonstrationen

- Die endgültige Entscheidung für eine Bewilligungserteilung für politische Kundgebungen auf dem gesamten Gebiet der Stadt Luzern liegt bei der Stadt Luzern. Für die Entscheidungsfindung zieht die zuständige Behörde die Polizeiführung bei.
- Die zuständige Stadtbehörde beauftragt die Polizei, die Sicherheit im Rahmen der Bewilligung zu gewährleisten.
- Die bestehende Zuständigkeitsordnung bleibt gewahrt.

Für Veranstaltungen werden folgende Regelungen vorgeschlagen:

Veranstaltungen

- Die Stadt Luzern bleibt zuständig für die Bewilligung von Veranstaltungen im öffentlichen Raum auf dem ganzen Gebiet der Stadt Luzern. In den Bewilligungsprozess ist die Polizeiführung mit eingebunden.
- Für polizeiliche Dienstleistungen wird die kantonale Verordnung über den Gebührenbezug der Kantonspolizei angewandt.
- Für den Kostenersatz und die Gebühren von Polizeieinsätzen gelten die Vorgaben des kantonalen Justiz- und Sicherheitsdepartements.

Von zentraler Bedeutung ist ein guter Informationsfluss zwischen den Verantwortlichen der Stadt sowie der "Luzerner Polizei". Um diesen sicherzustellen, werden die folgenden Vorschläge gemacht:

Information der Stadtbehörden und Mitwirkung der Polizei in Projekten der Verwaltung

- Der zuständige Abteilungsleiter der "Luzerner Polizei" kann von den Sicherheitsverantwortlichen der Stadt aufgeboden werden.
- Informationen und Absprachen zwischen dem Stadtrat und der Kantonspolizei obliegen dem Kommandanten oder einem delegierten Offizier.
- Die neue Abteilung "Sicherheitspolizei Stadt" steht im Rahmen verfügbarer Ressourcen für Projekte der Stadtverwaltung zur Verfügung.
- Die "Luzerner Polizei" nimmt auf Wunsch des Stadtrats Einsitz im Gemeindeführungstab für ausserordentliche Lagen der Stadt Luzern.

Die Verkehrsüberwachung und der Vollzug der strassenverkehrsrechtlichen Bestimmungen werden neu geregelt. Zentrale Elemente sind:

- Für die Überwachung und den Vollzug der strassenverkehrsrechtlichen Bestimmungen des ruhenden und des rollenden Verkehrs ist der Kanton zuständig. Die Einnahmen gehen zum Kanton.
- Die Stadt bleibt zuständig für die Kontrolle und Durchsetzung der strassenverkehrsrechtlichen Bestimmungen bei Parkflächen im Finanzvermögen der Stadt.

5.4.2 Weitere zentrale Punkte

- Personelles: Mitsprache der Stadt Luzern bei der Wahl von Kaderpositionen der oberen Führungsebene bei der neuen Abteilung "Sicherheitspolizei Stadt".
- Alarmnet: Bei der Stadtpolizei angeschlossene Alarmanlagen werden von der "Luzerner Polizei" übernommen.
- Finanzen: Es gelten folgende Grundsätze:
 - Aufgaben, die bei der Stadt verbleiben, finanziert diese.
 - Aufgaben, die der Kanton übernimmt, finanziert dieser. Eine Ausnahme bildet das Polizei-Löschpikett, das von der Stadt Luzern entschädigt wird.
 - Eine Abfederung für die Mehrbelastung des Kantons muss im politischen Prozess festgelegt werden.
- Organisatorische Weiterentwicklung der "Luzerner Polizei": Die neue Abteilung "Sicherheitspolizei Stadt" ist vorab für das heutige Gebiet der politischen Gemeinde Luzern zuständig. Eine Ausdehnung auf das Gebiet der Gemeinde Littau ist nicht vorgesehen. Haben organisatorische Veränderungen Auswirkungen auf das politische Gebiet der Stadt Luzern, hat die Stadt Luzern im Sicherheitsausschuss ein Mitspracherecht.
- Quartierpolizei: Die Hauptaufgabe der Quartierpolizei besteht im Aufbau und in der Pflege eines Beziehungsfeldes zwischen Bevölkerung und Polizei und der alles umfassenden Prävention. Beim Quartierdienst handelt es sich zu gut 50 % nicht um eine polizeihoeheitliche Aufgabe, sondern die Tätigkeit der Quartierpolizei ist eher die einer Sozialfunktion in den Quartieren. Die Quartierpolizisten in der Stadt Luzern nehmen zur Hälfte keine gerichtspolizeilichen Aufgaben wahr. In der "Luzerner Polizei" werden die Quartierpolizisten nicht weiter geführt. Ihre Aufgaben werden rund um die Uhr durch die Uniformpolizei wahrgenommen. Der Kontakt zur Polizei ist via Einsatzleitzentrale oder direkte Ansprache der Polizeipatrouillen gewährleistet. Alle Aspekte der polizeilichen Arbeit können in der Kleinräumlichkeit der Stadt mit der Poli-

zeipräsenz aus der Grundversorgung ereignisorientiert (anhand der objektiven Belastung) abgedeckt werden. Eine gerichtspolizeilich direkt handelnde Polizeipatrouille in den Quartieren ist in diesem Sinn wirkungsvoller als ein Quartierpolizist.

Im Hinblick auf die Fusion der Stadt Luzern mit der Gemeinde Littau und möglicher weiterer Gemeinden zu einer "Starken Stadtregion Luzern" werden im Rahmen einer möglichen Umsetzung verschiedene Szenarien auf ihre Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken hin beurteilt. Bereits heute kann festgehalten werden, dass eine Vergrößerung des Stadtgebiets bei zwei getrennten Polizeikorps Risiken birgt. So könnte es in einem grösseren Gebiet verstärkt zu den in Kapitel 2.6 beschriebenen Schnittstellen und Problemen kommen. Dies würde sich negativ auf die Polizeiarbeit auswirken. Bei einer "Starken Stadtregion Luzern" wäre zudem unter Umständen die Korpsstärke der Stadt grösser als die des Kantons, was zu einer Kündigung des Vertrags über die Stadtpolizei seitens des Kantons führen könnte.

Auswirkungen der
Gemeindefusionen

5.5 Finanzielle Konsequenzen

Als Rechnungsmodell wurde der Finanzbuchhaltungsteil aus dem politischen Leistungsauftrag des Kantons Luzern gewählt. Dieses Modell bot sich an, da sowohl der Kanton Luzern als auch die Stadt Luzern mit dem Harmonisierten Rechnungsmodell (HRM) arbeiten. Eine Zusammenführung der beiden Budgets war ohne Probleme möglich.

Harmonisiertes Rechnungsmodell
als Grundlage

5.5.1 Ergebnisse der Analyse

Die Berechnungen ergeben, dass bei den Zentralen Diensten, bei der Quartierpolizei sowie im Kader Synergien im Umfang von 20,7 Stellen vorhanden sind. Dies bedeutet: Rund Fr. 2,5 Mio. Personalaufwand können zugunsten der Front verschoben werden.

Synergien zugunsten der Front

Bei einer Zusammenlegung der beiden Korps sind nur geringe Raumeinsparungen möglich. Finanziert der Kanton künftig die "Luzerner Polizei", fallen Raumkosten von rund Fr. 1,1 Mio. inkl. Nebenkosten an. Je nach Nutzung fallen Umbaukosten an, die derzeit nicht bezifferbar sind.

Raumkosten und Umbaukosten

Einmalige Kosten von rund Fr. 1 Mio. entstehen durch die Anpassung der Einsatzleitzentrale der Kantonspolizei Luzern. Die Stadt beteiligt sich mit 50 % an den Kosten. Weitere einmalige Kosten entstehen durch die Anpassung der Löhne des Mittleren Kaders der Stadtpolizei in Höhe von Fr.

Einmalige Initialisierungskosten

50'000.– bis 100'000.–, die aber durch das ordentliche Budget abgefangen werden, und durch die einmalige Übergangsregelung für die Pensionskasse in Höhe von Fr. 150'000.– bis 1'200'000.–.⁴⁵⁾

Stadt übernimmt Kosten für Überstunden	Die Stadt übernimmt die Kosten für die aufgelaufenen Überstunden und Ferienguthaben der Stadtpolizei bis zur Zusammenlegung.
Übergehendes Anlagevermögen	Die Stadt übergibt dem Kanton unentgeltlich ihr Inventar. Der Zeitwert beträgt per 2008 rund Fr. 5 Mio. ⁴⁶⁾
Künftige Investitionen	Die Investitionskosten für das Funkprojekt Polycom dürften sich für den Kanton (inkl. weiterer Dienststellen) auf Fr. 20 bis 25 Mio. und für die Stadt auf Fr. 4 bis 5 Mio. belaufen. Bei einer Zusammenlegung der Polizeikorps werden sämtliche Investitionskosten durch den Kanton getragen.
Polizei-Löschpikett	Für das Polizei-Löschpikett zahlt die Feuerwehr der Stadtpolizei heute jährlich Fr. 404'000.–. Zusätzlich erhält die Stadtpolizei die jährlichen Gebühren der Brandmeldeanlagen sowie die Gebühren für Fehlalarme von rund Fr. 410'000.– pro Jahr. Diese Einnahmen gehen zum Kanton. Künftig zahlt die Stadt dem Kanton für die Weiterführung des Polizei-Löschpiketts Fr. 200'000.– mehr.
Aufwandsüberschuss entsteht, diesen trägt der Kanton	Das Rechnungsmodell zeigt bei einer Zusammenlegung der beiden Korps einen jährlichen Aufwandsüberschuss von Fr. 6,3 Mio. ⁴⁷⁾ Diese jährliche finanzielle Mehrbelastung wird vom Kanton getragen. Für die Stadt Luzern entsteht eine finanzielle jährliche Entlastung von rund Fr. 8,8 Mio. ⁴⁸⁾
Schrittweise Kostenübernahme durch Kanton	Der Prozess der Zusammenlegung dauert mehrere Jahre. Die Kostenübernahme durch den Kanton erfolgt daher schrittweise. Die Stadt leistet folgende Abgeltung: Im Jahr 2010 Fr. 9 Mio., im Jahr 2011 Fr. 6 Mio. und im Jahr 2012 Fr. 3 Mio. Dadurch wird die Belastung des Kantons zeitlich gestaffelt und gemildert.

5.5.2 Fazit

Synergiegewinne von 20,7 Stellen	Durch die Zusammenlegung der beiden Polizeikorps können im Personalbereich Synergien von 20,7 Stellen bzw. Fr. 2,5 Mio. realisiert und zu Gunsten der Frontabteilungen eingesetzt werden.
----------------------------------	---

45) Für den Übertritt in die kantonale Pensionskasse wird die gleiche Lösung wie bei den Mittelschulen angestrebt.

46) Die zukünftigen Anschaffungen des Jahres 2008 sind bereits berücksichtigt.

47) Vgl. dazu auch Anhang A5.

48) Diese Entlastung reduziert sich jedoch durch anstehende Reorganisationen innerhalb der Stadtverwaltung (z. B. für Gewerbe- und Gesundheitspolizei). Die Berechnung der endgültigen finanziellen Entlastung der Stadt Luzern ist noch nicht erfolgt.

Für den Kanton ergibt sich aus der Zusammenführung eine jährliche finanzielle Mehrbelastung von rund Fr. 6,3 Mio.

Finanzielle Mehrbelastungen für Kanton von rund Fr. 6,3 Mio.

Als Einmalkosten fallen die Erweiterung der Einsatzleitzentrale von rund Fr. 1 Mio. (Kanton und Stadt teilen sich die Kosten) sowie die noch genauer zu bestimmenden Kosten für Übergänge bei der Pensionskasse (max. rund Fr. 1,2 Mio.).

Einmalkosten maximal Fr. 2.2 Mio.

Für die Stadt kommt es zu einer jährlichen finanziellen Entlastung von Fr. 8,8 Mio. Diese kann sich aufgrund möglicher Umstrukturierungen innerhalb der Stadtverwaltung verringern.

Finanzielle Entlastungen für Stadt Luzern: rund Fr. 8,8 Mio.

5.6 Personalbedarf

Die Aufstockungen der letzten Jahre konnten den bestehenden Personalbedarf bei Stadt- und Kantonspolizei nicht beseitigen. Mit den in Kapitel 5.5.1 dargestellten Synergieeffekten können bei einer Zusammenlegung der beiden Polizeikorps 20,7 Stellen von den Zentralen Diensten, vom Kader und von der Quartierpolizei an die Front verlegt werden. Die durch die Zusammenlegung erzielten Synergien stellen eine Investition in die Zukunft dar: Sie verringern den Personalbedarf der "Luzerner Polizei".

Durch Zusammenlegung der Korps Synergiegewinne möglich

Diese zusätzlichen Stellen für die Front decken den in den Kapiteln 2.3.3 und 2.4.3 dargestellten heute bestehenden Personalbedarf nicht vollständig. Bei der "Luzerner Polizei" ist mit einem Personalbedarf von rund 76 Stellen zu rechnen.

Synergien können Personalbedarf nicht decken

Bereich	Personalbedarf
Stadtpolizei Luzern	21 Stellen
Kantonspolizei Luzern	75,5 Stellen
Synergien Zentrale Dienste und Kader	- 13,7 Stellen
Verzicht auf Quartierpolizei	-7 Stellen
Total	75,8 Stellen

Tabelle 6
Personalbedarf Luzerner Polizei

6 Umsetzung

6.1 Erfolgsfaktoren

Für eine erfolgreiche Entscheidungsfindung in der Politik sowie für eine erfolgreiche Umsetzung der "Luzerner Polizei" werden die folgenden Faktoren als entscheidend gesehen:

Verschiedene Erfolgsfaktoren sind entscheidend

Erfolgsfaktoren für die politische Entscheidungsfindung

- Es gilt von Seiten Stadt und Kanton (jeweils Politik und Polizei) zu kommunizieren, dass die erarbeiteten Inhalte als fachlich und sachlich richtig betrachtet werden und eine Zusammenlegung gemäss Variante 2, "Kernaufgaben zum Kanton", gegenüber dem Ist-Zustand keinerlei fachliche und sachliche Nachteile, aber eine Vielzahl von Vorteilen aufweist. Es gilt darauf zu verweisen, dass die Inhalte des Projektes "Luzerner Polizei" in paritätisch besetzten Arbeitsgruppen erarbeitet wurden.
- Es gilt zu kommunizieren, dass die Stadt Luzern zwar nicht mehr über ein eigenes Polizeikorps verfügen wird, die Verantwortlichen der Stadt aber über den Sicherheitsausschuss weiterhin in der Lage sein werden, auf die polizeiliche Sicherheit im Stadtgebiet Einfluss zu nehmen und in der neuen Abteilung "Sicherheitspolizei Stadt" einen klaren Ansprechpartner haben.
- Es gilt zu kommunizieren, dass eine einvernehmliche Lösung im Hinblick auf die finanziellen Folgen einer möglichen Zusammenlegung gefunden wurde (Antrag ist in Erarbeitung). Und dies bei den laufenden und den einmaligen Kosten sowie bei der Frage der Übernahme des Inventars der Stadtpolizei durch den Kanton. Für die Stadt kann hervor gehoben werden, dass sie zwar eine eigene Polizei verliert, dafür aber Kosten spart. Für den Kanton gilt, dass er zwar mehr zahlen muss, aber von einer wirkungsvolleren und effizienteren Polizei deutlich profitiert.
- Es gilt vor allem von Seiten der Stadt zu kommunizieren, dass für alle Angehörigen des Stadtkorps personalverträgliche Lösungen für die Übernahme durch den Kanton gefunden wurden, die vom Polizeiverband mitgetragen werden. Zentral werden dabei die Aussagen sein, dass es im Zuge der Zusammenlegung zu keinen Entlassungen kommt, Angehörige beider Korps finanziell grundsätzlich nicht schlechter gestellt werden und bei möglichen Neubesetzungen von Stellen Chancengleichheit für die Bewerber beider Korps vorhanden ist.

Inhalte fachlich und sachlich richtig kommunizieren

Mitwirkung der Stadt ist gewährleistet

Finanzen sind geregelt

Personalpolitische Fragen sind gelöst

Erfolgsfaktoren für die Umsetzung der Projekts "Luzerner Polizei"

- | | |
|--|---|
| <p>Gute Zusammenarbeit und
paritätischer Einbezug beider
Korps</p> | <ul style="list-style-type: none">• Entscheidend für die termingerechte Erarbeitung der Ergebnisse von Arbeits- und Querschnittsgruppen war vor allem die gute Kooperation von Vertretern beider Korps. Diese gilt es weiterhin zu gewährleisten. Daneben bleibt zur Umsetzung weiterer Schritte der paritätische Einbezug beider Korps entscheidend. |
| <p>Zeitgerechte und transparente
Information mit klaren Aussagen</p> | <ul style="list-style-type: none">• Um Gerüchte und Ängste innerhalb der beiden Polizeikorps im Hinblick auf die Zukunft in einem zusammengelegten Korps zu vermeiden, gilt es, die Korps frühzeitig und mit klaren Aussagen zu informieren. Dies betrifft insbesondere alle Fragen aus dem Personalbereich. Entscheidend ist hierbei auch, dass Projektsteuerung, Projektleitung und Verbände die gleichen Inhalte kommunizieren. |
| <p>Bekenntnis von Stadt und
Kanton zu den Inhalten des
Schlussberichts</p> | <ul style="list-style-type: none">• Die Mitglieder der Projektsteuerung müssen die Inhalte des Schlussberichts ausnahmslos gegenüber ihren Regierungen, den Parlamenten und der Öffentlichkeit vertreten können. Stadt und Kanton müssen die gleichen Inhalte kommunizieren. Dies gilt im Grundsatz auch für die Kommandanten der beiden Polizeikorps. Von der Presse missverständlich ausgelegte Aussagen wie bei der ersten Medienmitteilung müssen vermieden werden. |
| <p>Frühzeitige, realistische und
umfassende Projektplanung</p> | <ul style="list-style-type: none">• Soll eine "Luzerner Polizei" am 1. Januar 2010 einsatzbereit sein, müssen die Planungen für den politischen Prozess und die Umsetzung frühzeitig in Angriff genommen werden. Dies betrifft vor allem auch die Anpassung rechtlicher Grundlagen. Dazu müssen die erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen bereit- und für den gesamten Projektverlauf sichergestellt werden. |

6.2 Vorgehen in der Umsetzung

Für eine erfolgreiche Umsetzung
müssen verschiedene
Meilensteine erreicht werden.

Sprechen sich die politischen Entscheidungsträger für eine Zusammenlegung der beiden Polizeikorps aus, so soll die "Luzerner Polizei" am 1. Januar 2010 einsatzbereit sein. Um dies zu erreichen, sind folgende Meilensteine von Bedeutung:

Datum	Massnahme
2008	
25. April	Projektorganisation für die Umsetzung eingesetzt
1. Mai	Zeitpläne für Umbau Einsatzleitzentrale und Zusammenlegung Funksysteme erstellt
1. Juli	Übergangslösung für die Führung der heutigen Stadtpolizei geprüft
1. August	Leistungsvereinbarung Kanton – Stadt erstellt, u. a. Klärung Mitspracherecht der Stadt, Abgeltung Polizei-Löschpikett
1. Oktober	Beginn Budgetprozess 2010
2009	
1. Januar bis 30. Juni	Bestimmen der Führungskräfte der "Luzerner Polizei", z. B. Einsatzleitzentrale
1. Juli	Pensionskassenfragen geklärt, Einzelfragen vorbehalten
1. August	Personalrechtliche Überführung zu 90 % abgeschlossen; Einzelfälle in Bearbeitung
2010	
1. Januar	Inkraftsetzung der "Luzerner Polizei"

Tabelle 7
Meilensteine Umsetzung

6.3 Ressourcen

Für die Umsetzung des Projekts "Luzerner Polizei" fallen – unabhängig von den in Kapitel 5.5 dargestellten Kosten – weitere Aufwendungen an. Diese entstehen in erster Linie durch den Aufwand der Projektleitung und verschiedener, noch zu bestimmender Arbeitsgruppen. Der Grossteil der erforderlichen Arbeiten wird durch Angehörige von Stadt- und Kantonspolizei und zu einem geringeren Anteil von Mitarbeitern der Stadt Luzern sowie der Polizeiverbände geleistet. Es fallen in erster Linie Personalkosten an, deren Höhe von der gewählten Projektorganisation abhängig ist.

Personalressourcen

Ist eine Unterstützung durch Externe erforderlich, fallen zusätzliche Kosten an, die sich nach Art und Aufwand der Unterstützungsleistungen richten.

Kosten ggf. für externe Unterstützung

7 Zusammenfassende Würdigung

Die vorliegende Entscheidungsgrundlage für eine Zusammenlegung der Stadtpolizei und der Kantonspolizei von Luzern zeigt, dass es möglich ist, die beiden Polizeikorps auf den 1. Januar 2010 zusammenzulegen.

Zusammenlegung ist möglich

Eine Beschränkung der "Luzerner Polizei" auf die Kernaufgaben der Polizei nach § 1 des Gesetzes über die Kantonspolizei stellt sich als die Variante dar, mit der die gesetzten Ziele am besten erreicht werden können.

"Luzerner Polizei" beschränkt sich auf die Kernaufgaben der Polizei

Aus der Beurteilung der Variante 2, "Kernaufgaben zum Kanton", ergeben sich folgende Ergebnisse und Konsequenzen für ein zusammengelegtes Polizeikorps:

Werden die genehmigten personalpolitischen Grundlagen berücksichtigt, ist davon auszugehen, dass es innerhalb der Korps keine grossen Widerstände gegen eine Zusammenlegung gibt. Die entstehenden Kosten zur Wahrung und Anpassung des Besitzstandes sind gering.

Korps werden Zusammenlegung akzeptieren, Kosten für Besitzstandswahrung gering

Aus rechtlicher Sicht ist eine Zusammenlegung ohne grosse Probleme umzusetzen. Anpassungen verschiedener rechtlicher Grundlagen sind erforderlich, zudem erscheint die Präzisierung bestehenden Rechts an einigen Stellen vorteilhaft, um künftig vor allem die Aufgabenverteilung zwischen Stadt und Kanton eindeutiger zu regeln.

Keine grossen rechtlichen Probleme, Anpassungen müssen zügig erfolgen

Die Aufteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung sind zwischen Stadt und Kanton geklärt. Dies betrifft vor allem auch die polizeifremden Aufgaben: Die "Luzerner Polizei" führt das Löschpikett weiter, die anderen bisher von der Stadtpolizei erledigten polizeifremden Aufgaben übernimmt die Stadt. Die Stadt Luzern kann über einen Sicherheitsausschuss weiterhin auf strategische Entscheidungen zur polizeilichen Sicherheit auf dem Stadtgebiet Einfluss nehmen.

Stadt behält Mitspracherecht bei polizeilicher Sicherheit, Aufteilung polizeifremder Aufgaben geklärt

Durch die Zusammenlegung der beiden Polizeikorps können im Personalbereich Synergien von 20,7 Stellen bzw. Fr. 2,5 Mio. realisiert und für die Frontabteilungen genutzt werden. Für den Kanton ergibt sich aus der Zusammenführung eine jährliche finanzielle Mehrbelastung von rund Fr. 6,3 Mio. Als Einmalkosten fallen die Erweiterung der Einsatzleitzentrale von rund Fr. 1 Mio. (Kosten teilen sich Stadt und Kanton) sowie Kosten für Übergänge bei der Pensionskasse (max. rund Fr. 1,2 Mio.) an. Für den Übergang in die kantonale Pensionskasse wird die gleiche Lösung wie bei den Mittelschulen angestrebt. Die Stadt übergibt das Inventar mit einem Zeitwert von rund Fr. 5 Mio. unentgeltlich dem Kanton. Für die Stadt kommt es zu einer jährlichen finanziellen Entlastung von rund Fr. 8,8 Mio. Diese

Finanzielle Konsequenzen

kann sich aufgrund möglicher Umstrukturierungen innerhalb der Stadtverwaltung verringern.

Schrittweise Kostenübernahme	Der Prozess der Zusammenlegung dauert mehrere Jahre. Die Kostenübernahme durch den Kanton erfolgt daher schrittweise. Die Stadt leistet folgende Abgeltung: Im Jahr 2010 Fr. 9 Mio., im Jahr 2011 Fr. 6 Mio. und im Jahr 2012 Fr. 3 Mio. Dadurch wird die Belastung des Kantons zeitlich gestaffelt und gemildert.
Personalbedarf bei Personal der "Luzerner Polizei" ca. 88 Stellen	Für beide Polizeikorps ist in den vergangenen Jahren die Arbeitsbelastung gestiegen. Die letzten Aufstockungen konnten den bestehenden Personalbedarf nicht beseitigen. Unter Berücksichtigung der durch eine Zusammenlegung der beiden Polizeikorps erzielten Synergien ergibt sich bei der "Luzerner Polizei" ein Personalbedarf von rund 88 Stellen.
Beachtung der Erfolgsfaktoren ist zentral	Für die erfolgreiche Umsetzung des Projektes "Luzerner Polizei" ist es wichtig, dass die beschriebenen Erfolgsfaktoren bei den weiteren Arbeiten beachtet werden. Gelingt dies, kann die "Luzerner Polizei" am 1. Januar 2010 einsatzbereit sein.
Stadt verliert eigenes Polizeikorps, keine Auswirkungen auf Sicherheit	Werden die Korps von Stadtpolizei Luzern und Kantonspolizei Luzern zu einer "Luzerner Polizei" zusammengelegt, verfügt die Stadt über kein eigenes Polizeikorps mehr. Zudem können die Sicherheitsverantwortlichen der Stadt nicht mehr direkten Einfluss auf die polizeiliche Sicherheit auf dem politischen Gebiet der Stadt nehmen. Über den Sicherheitsausschuss haben sie aber ein Mitspracherecht bei strategischen Fragen. Festzuhalten ist, dass sich eine Zusammenlegung der Polizeikorps nicht negativ, sondern eher positiv auf das Sicherheitsniveau in der Stadt Luzern auswirken wird.
Stadt behält direkten Einfluss auf nicht-polizeiliche Sicherheit	Die Stadt Luzern hat zudem weiterhin die Möglichkeit, direkten Einfluss auf den Bereich der nicht-polizeilichen Sicherheit zu nehmen. Neben den polizeifremden Aufgaben, die von der Stadtverwaltung übernommen werden, behält die Stadt Kompetenzen und Verantwortung für andere Sicherheitsaufgaben wie z. B. im Bereich von Naturgefahren oder Technischen Gefahren. Zudem nehmen Vertreter der neuen Abteilung "Sicherheitspolizei Stadt" Einsitz in den zentralen Arbeitsgruppen der Stadt und stehen damit als Ansprechpartner zur Verfügung.
Zusammenlegung schafft Vorteile	Aus einer Zusammenlegung ergeben sich Vorteile gegenüber dem heutigen Ist-Zustand: So können die eingangs beschriebenen Schnittstellen und Probleme verringert (z. B. Überlast) oder sogar beseitigt (z. B. Führung aus zwei Einsatzleitzentralen) werden. Zudem können Synergien und dadurch frei werdende Stellen für die Front genutzt werden. Schliesslich besteht mit einem zusammengelegten Polizeikorps die Möglichkeit, künftig besser auf planerische und polizeispezifische Herausforderungen reagieren zu können (z. B. Schengen, "Starke Stadtregion Luzern"). Die "Luzerner Polizei" ist damit zukunftsfähiger als zwei getrennte Polizeikorps.

A1 Übersicht Projektorganisation

Projektsteuerung

Yvonne Schärli-Gerig (Vorsitz)	Regierungsrätin Kanton Luzern
Marcel Schwerzmann	Regierungsrat Kanton Luzern
Ursula Stämmer-Horst	Stadträtin Stadt Luzern
Franz Müller	Stadtrat Stadt Luzern

Projektleitung

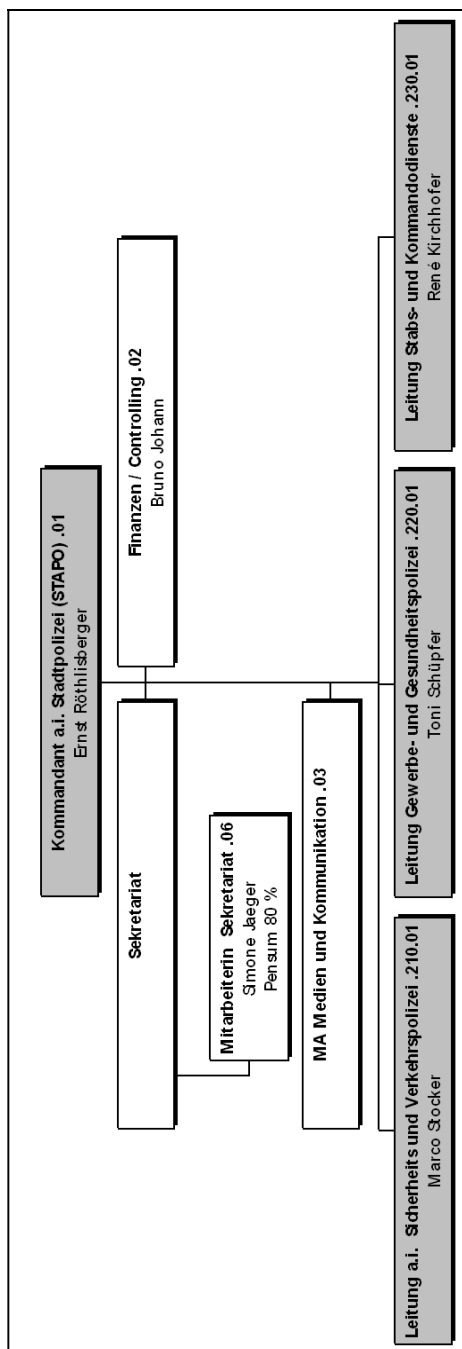
Beat Hensler (Vorsitz)	Kommandant Kantonspolizei Luzern
Ernst Röthlisberger	Kommandant a. i. Stadtpolizei Luzern
Daniel Bussmann	Chef Kriminalpolizei Kantonspolizei Luzern
Daniel Deicher	Stabschef Sicherheitsdirektion Stadt Luzern
Hansjörg Kaufmann	Leiter Dienststelle Finanzen Finanzdepartement Kanton Luzern
Silvio Degonda	Chef Finanzverwaltung Stadt Luzern
Serge Karrer	Präsident Personalverband der Kantonspolizei Luzern
Alain Prêtre	Präsident des Verbandes der Polizeibeamten der Stadt Luzern

Externe Begleitung

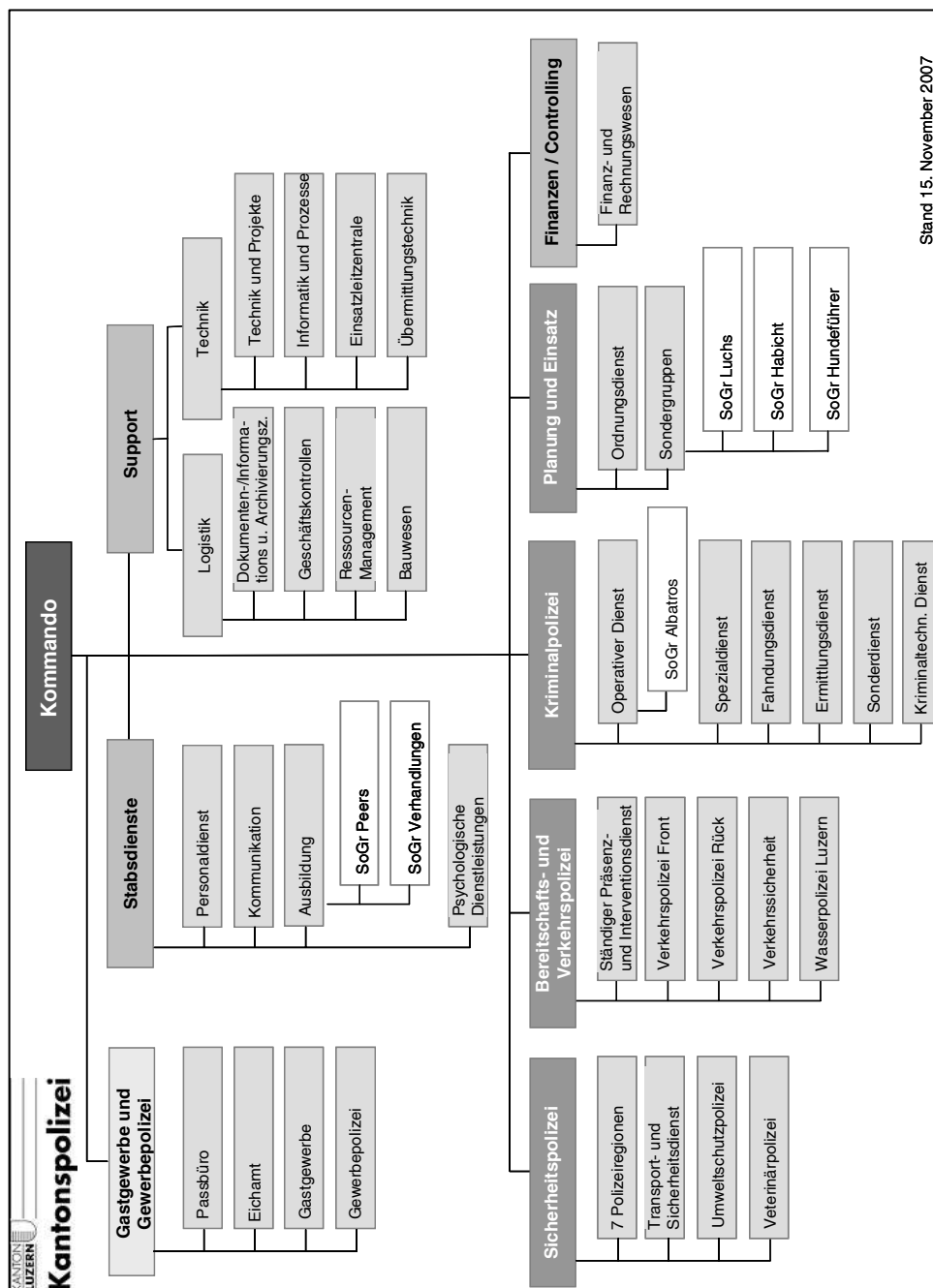
Hans Bohnenblust	Ernst Basler + Partner AG
Tillmann Schulze	Ernst Basler + Partner AG

A2 Strukturen der Polizeikorps

Organigramm Stadtpolizei Luzern (Stand: Januar 2008)



Organigramm Kantonspolizei Luzern (Stand: November 2007)



Stand 15. November 2007

A3 Erfahrungen aus Zusammenlegungen in anderen Kantonen

Zug

Die Sicht der Zuger Polizei

Im Oktober 2000 beauftragten Regierungs- und Stadtrat durch einen gemeinsamen Beschluss die Kommandanten von Kantons- und Stadtpolizei, zusammen mit externer Begleitung die Strategie für eine "Zuger Polizei" auszuarbeiten.⁴⁹⁾ Vorausgegangen war ein Auftrag zur Prüfung der Zusammenarbeitsformen von Kapo und Stapo.⁵⁰⁾

Regierungs- und Stadtrat beschliessen Ausarbeitung der Strategie "Zuger Polizei"

Am 30. Januar 2001 nahm der Regierungsrat vom Schlussbericht "Strategie Zuger Polizei" Kenntnis und genehmigte das vorgeschlagene Konzept zur Umsetzung der Strategie. Diese fand in den folgenden Schritten statt:

Regierungsrat genehmigt Umsetzung der Strategie

- Erarbeitung Projektorganisation
- Erstellung der Produktdefinitionen in beiden Korps einschliesslich des Aufwandes zur Bereitstellung der Produkte bzw. Dienstleistungen
- Ableitung der Einsatzkonzeption und der Organisationsstruktur

Am 28. Juni 2001 stimmte der Kantonsrat der neuen Polizeiorganisation "Zuger Polizei" zu und bewilligte die Übernahme von 52 Personalstellen von der Stadt Zug in den kantonalen Stellenplan. Anschliessend wurden im Rahmen der Neuorganisation die neu zu besetzenden Stellen ausgeschrieben. Parallel dazu wurden weitere Projektaufgaben erfüllt: z. B. ergänzende Möblierung, Neuuniformierung, Kennzeichnung mit neuen Logos und Schriftzügen. Im letzten Quartal lag der Schwerpunkt auf den Bereichen Ausbildung und Stelleneinführung.

Umsetzung zwischen Juni und Dezember 2001

Zum 1. Januar 2002 konnte die Zuger Polizei mit ihren neuen Organisationsstrukturen und neuem Einsatzkonzept umgesetzt werden. Alle vom Zuger Stadtrat in einem Positionspapier genannten Forderungen konnten erfüllt werden. Die operationellen Ziele in den Bereichen Ruhe und Ordnung, Verkehrssicherheit und allgemeine Sicherheit wurden erreicht. In weiteren planmässigen Optimierungsschritten wurde bis Ende 2003 die polizeiliche Wirkung weiter verbessert.

Zuger Polizei ist Anfang 2002 umgesetzt, Forderungen des Stadtrates sind erfüllt

49) Ergebnisse des Interviews mit Kommandant Karl Walker in Zug am 23. Juli 2007.

50) Die Diskussion um eine mögliche Zusammenlegung der beiden Korps war jedoch bedeutend älter. Entsprechende Vorstösse gab es immer wieder, es fehlte bislang hingegen die klare politische Willensäusserung.

Durch Synergienutzungen wurden Stellen für die Front frei	Durch Synergienutzungen bei der Zusammenlegung der beiden Korps konnten 15 Personalstellen zusätzlich für die Front verwendet werden. Gewisse, zuvor von der Stadtpolizei wahrgenommene, Aufgaben verblieben bei der Stadt Zug. Dazu wurden 3,5 Stellen bei der Stadt belassen. ⁵¹⁾
Neuer Name, neues Logo	Ein neuer Name und das neue Logo waren sehr wichtig. Dadurch wurde unterstrichen, dass die Stapo von der Kapo nicht einfach übernommen wurde, sondern aus beiden Korps etwas Neues geschaffen wurde. In diesem Zusammenhang war es auch wichtig, die Angehörigen beider Korps in verschiedenen Phasen zu einzelnen Themenbereichen zu befragen. Es war wichtig, sie zu Beteiligten zu machen. Trotz aller Integrationsbemühungen waren gewisse Unterschiede der beiden ehemaligen Korps noch ein bis zwei Jahre spürbar, hatten aber keine Auswirkungen auf die Einsätze bzw. die konkrete Arbeit.
Personelle und finanzielle Fragen konnten geklärt werden	Über 97% der Angehörigen beider Korps konnten bis auf wenige Ausnahmen in den neuen Strukturen wunschgerechte Funktionen einnehmen. Die Besitzstandswahrung für den Moment der Zusammenlegung wurde seitens des Stadtrates gefordert und durch den Kanton allen Korpsangehörigen zugesichert. Die Umsetzung dieser Forderung war anspruchsvoll aber letztlich möglich. Möglich war auch die Klärung der Frage der Pensionskassen: Die aktiven Angehörigen der Stapo wechselten in die Pensionskasse des Kantons, die städtische Kasse behielt aber ihre Verpflichtungen für die Pensionierten. So wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass die städtische Pensionskasse im Vergleich zu derjenigen des Kantons einen tieferen Deckungsgrad auswies.
Lohnunterschiede: In wenigen Fällen Sonderregelungen	Die Frage der Gradstrukturen und des Lohns nach der Zusammenlegung stellten ebenfalls zentrale Elemente dar. In wenigen Einzelfällen wurden Ausnahmeregelungen getroffen. Insgesamt wurden die Zulagen für beide Korps neu geregelt und harmonisiert.
Verbände: Nicht in der Projektleitung vertreten	Die Polizeiverbände waren nicht in der Projektleitung vertreten. Diese wurden ausschliesslich über den Projektverlauf informiert. Sie schlossen sich nach Abschluss des Projekts ebenfalls zusammen. Hingegen hat sich das Einbeziehen eines Finanzverantwortlichen der kantonalen Finanzdirektion in die Projektorganisation bewährt.
Finanzielle Abklärungen wurden unter grossem Zeitdruck vorgenommen	Die rechtlichen Konsequenzen waren umfangreich. Die Stadtpolizei war in vielen städtischen Verordnungen erwähnt (z. B. Notorganisationsrecht). Es mussten diverse Anpassungen vorgenommen werden. Viel Zeit nahm auch die Abklärung der finanziellen Aspekte in Anspruch. Unter relativ hohem Zeitdruck und ohne detaillierte Offerten mussten Aussagen bezüglich ein-

51) Für Aufgaben wie z. B. Gewerbe Polizei, Marktorganisation oder Seerettung.

maliger und laufender Kosten zuhanden der politischen Instanzen gemacht werden. Sie wurden erst später im Detail analysiert.

Der anvisierte Kostenrahmen für das Gesamtprojekt konnte eingehalten werden.

Kosten wurden eingehalten

Die Sicht der Stadt Zug

Die Stadt Zug sprach sich von Beginn an gegen eine Zusammenlegung der Stadtpolizei mit der Kantonspolizei aus.⁵²⁾ Die Stadt befand sich nach eigener Einschätzung aber politisch immer in der schwächeren Position, weshalb sich letztlich – nach einer Jahre dauernden Auseinandersetzung – die kantonalen Lösungsansätze durchsetzten, die aus Sicht der Stadt nachteilig ausgefallen sind. Die sich daraus ergebenden Probleme zeigen die strukturellen Differenzen zwischen den Bedürfnissen einer Stadt und jenen eines Kantons. Die kantonale Polizeiführung denkt und plant grossflächiger, sie muss zudem alle Gemeinden in etwa gleich behandeln. Auf spezifische Bedürfnisse kann sie aus diesem Grund kaum eintreten. Der Stadtrat dagegen ist mit den kleinen Alltagssorgen der Bürger wie Nachtruhestörungen, Sachbeschädigungen oder ruhendem Verkehr konfrontiert. Er steht dort in der politischen Verantwortung aber ihm fehlen die polizeilichen Mittel. Kompetenz und faktische Verantwortung stimmen nach Meinung der Stadt nicht überein.

Stadt Zug war immer gegen eine Zusammenlegung der Polizeikorps

Als problematisch wird weiterhin angesehen, dass die durch den Kanton berechneten möglichen Synergiegewinne aus der Zusammenlegung beider Korps zu hoch waren. Eine Analyse der Stadt ergab drei Stellen, die aus Synergien hätten gewonnen werden können. Der Kanton ging von 20 Stellen aus, korrigierte später auf 15. Die Voraussetzungen für die Zusammenlegung waren laut der Stadt Zug somit nicht richtig. Unterstrichen wird dies nach Meinung der Stadt durch die Schaffung von vier neuen Stellen im Bereich der Administration der Zuger Polizei, die durch die Zusammenlegung der Korps erforderlich wurde.⁵³⁾ Zudem seien gewisse Aufgaben, die die Stadt Zug von der Stadtpolizei übernommen habe, nun deutlich aufwendiger. Als Beispiel wird die Arbeit der Seepolizei oder das Taxiwesen genannt.

Weniger Synergiegewinne als erwartet, dafür Mehraufwand für die Stadt

Die Stadtpolizei war ein kleines effizientes Korps mit kurzen Entscheidungswegen. Die im Stadtgebiet eingesetzten Polizisten kannten ihr Einsatzgebiet gut. Mit der Zuger Polizei hat sich dies nun geändert: Die Einsatzdoktrin der Zuger Polizei auf dem Stadtgebiet ist eine andere als die der alten Stadtpolizei. Der Schwerpunkt wurde verlagert von Präsenz (Prä-

Mehr Intervention als Prävention, weniger Präsenz im Stadtgebiet

52) Ergebnisse des Interviews mit dem Chef des Departements Soziales, Umwelt und Sicherheit der Stadt Zug, Andreas Bosshard, dem Departementssekretär Soziales, Umwelt und Sicherheit, Pietro Uggolino sowie dem Leiter des Polizeiamtes, Daniel Magne, am 13. September 2007 in Zug.

53) Dieser administrative Mehraufwand wird auch erwartet, sollten die Korps von Stadt- und Kantonspolizei in Luzern zusammengelegt werden.

vention) hin zu Intervention. Bei der „Frontmannschaft“ (Stationierte und Verkehrs-/Sicherheitspolizei) wurden Stellen abgebaut. So gibt es in der Stadt Zug beispielsweise fast keine uniformierten Fuss-Patrouillen mehr. Patrouillen werden vorwiegend in Fahrzeugen durchgeführt. Die Sichtbarkeit der Polizei leidet darunter deutlich. Die Vertreter der Stadt Zug sind überzeugt, dass bei einem gleichen Dienstleistungsangebot nach der Fusion keine Synergiegewinne entstanden sind, vielmehr dürften Stellenverluste entstanden sein.

Bedürfnisse der Stadt Zug werden nicht ausreichend beachtet

Insgesamt wird die Zuger Polizei als kantonale Polizei bewertet. Den Bedürfnissen der Stadt Zug mit ihrer Zentrumsfunktion wird nicht in zufriedenstellender Form Rechnung getragen. Die Sicherheitsverantwortlichen der Stadt haben im Bereich der polizeilichen Sicherheit kein Mitspracherecht mehr. Ein Vorschlag gegenüber dem Kanton, für eine gewisse Form der Mitsprache entsprechend zu zahlen, wurde bei der Fusion vom Kanton abgelehnt. Die Bedeutung der ein bis zwei Mal pro Jahr stattfindenden Sicherheitskonferenz wird als eher gering bewertet. Hingegen trifft sich ein Mitarbeiter des Polizeiamtes der Stadt Zug einmal in der Woche mit einem Vertreter der Polizei. Hier werden sicherheitsrelevante Themen besprochen.

Um Sicherheit zu gewährleisten, wird zunehmend auf private Sicherheitskräfte zurückgegriffen

Um im Gebiet der Stadt Zug ein ausreichendes Mass an Sicherheit zu gewährleisten, greifen die Sicherheitsverantwortlichen zunehmend auf private Sicherheitskräfte zurück. Dies vor allem aus dem Grund, um ihrer Verantwortung für sicherheitsrelevante Aufgaben gerecht zu werden, für die sie keine Kompetenzen mehr haben. Die Ausgaben für private Sicherheitsleute liegen derzeit bei ca. 100'000 CHF/Jahr, geplant ist eine Ausweitung auf ca. 250'000 CHF/Jahr.

Mit dem neuen Polizeigesetz haben die Gemeinden weniger Befugnisse

Ab dem 1. Januar 2008 tritt im Kanton Zug ein neues Polizeigesetz in Kraft. Ab dann haben die Gemeinden im Kanton keine Weisungsbefugnis mehr. Diese ist heute noch in beschränktem Umfang vorhanden.

In Luzern sollte eine eigene Abteilung für die Polizei auf dem Stadtgebiet geschaffen werden

Was eine mögliche Zusammenlegung der Polizeikorps von Stadt- und Kantonspolizei in Luzern betrifft, so wird durchaus eine Möglichkeit gesehen, dass diese Zusammenlegung auch in der Praxis funktionieren könnte. Grundvoraussetzung ist jedoch die Schaffung einer besonderen Stellung der Stadt Luzern innerhalb der Luzerner Polizei (z. B. Abteilung Stadt Luzern, Offiziersposten Stadt). Auf diese Institution muss die Stadt Luzern für ihre Belange direkt zugreifen können und eine entsprechende Weisungsbefugnis haben. Ein entsprechendes Äquivalent gibt es in der Stadt Zug nicht.

Bern

Die Sicht der Kantonspolizei Bern

Laut des derzeit noch gültigen Polizeigesetzes des Kantons Bern ist die Kantonspolizei für die Aufgaben der Sicherheits-, Verkehrs- und der Gerichtspolizei⁵⁴⁾ auf dem gesamten Kantonsgebiet verantwortlich.⁵⁵⁾ Den Gemeindepolizeien (zwischen 30 und 40 Korps) wird im Gesetz eine besondere Rolle eingeräumt. Sie sind für die Sicherheits- und Verkehrspolizei im Gemeindegebiet verantwortlich. An die einzelnen Gemeinden können zudem von der Kantonspolizei auf Grundlage von Verträgen Teilaufgaben übergeben werden. Die Stadt Bern hat dabei eine Sonderstellung.⁵⁶⁾

Kantonspolizei kann Aufgaben an Gemeindepolizeien übergeben

Das Polizeigesetz für den Kanton Bern wird derzeit überarbeitet. Die novelierte Fassung soll am 1. Januar 2008 in Kraft treten. In dem neuen Polizeigesetz wird festgeschrieben sein, dass es im Kanton Bern nur noch eine einzige uniformierte Polizei gibt. Die Aufgaben der Sicherheits- und Verkehrspolizei auf Gemeindegebiet werden von den Gemeinden gegen Bezahlung an die Kantonspolizei übertragen. Die Gemeinden definieren den Grad polizeilicher Sicherheit und damit auch die Aktivitäten der Polizei auf dem Gemeindegebiet. Die gewünschten Ressourcen "bestellen" sie bei der Kantonspolizei.

Neues Polizeigesetz ab 1. Januar 2008. Die Gemeinden "kaufen" polizeiliche Sicherheit bei der Kantonspolizei

Politische Forderungen nach einer Zusammenlegung der Polizeikorps im Kanton Bern gab es immer wieder. Im Jahr 2000 kam es zu einer ersten, für die Stadt Bern relevanten, Veränderung. Der kriminaltechnische Dienst der Stadtpolizei Bern ging zur Kantonspolizei über. Das erste Stadtkorps, das ganz in die Kantonspolizei integriert wurde, war das der Stadt Thun im Jahr 2003.

Zusammenlegungsprozess begann im Kanton vor einigen Jahren

Bisher gab es zwischen den Korps der Stadtpolizei Bern und der Kantonspolizei keine institutionalisierte Form der Kooperation. Das Verhältnis der beiden Korps zueinander wird als gut beschrieben, wenn auch die Kulturen aufgrund unterschiedlicher Strukturen verschieden sind.

Bis dato keine Kooperation zwischen den Korps

Die Planungen für den Zusammenlegungsprozess begannen im Jahr 2004. Das Volk stimmte dann im März 2007 für die Zusammenlegung der beiden Korps. Teilprojekte für eine Zusammenlegung hatten schon zuvor begonnen. Bis Ende 2007 bleiben die beiden Korps formal noch getrennt. Der Stichtag, an dem das ehemalige Korps der Stadt Bern als Kantonspolizei zum Einsatz kommt, ist der 1. Januar 2008. Für den Zusammenlegungspro-

Zusammenlegungsprozess begann 2004, 1. Januar 2008 als Stichtag für neue Organisation

54) Die Gerichtspolizei umfasst die Massnahmen zur Verfolgung von Straftaten sowie vorsorgliche Massnahmen für eine zweckmässige Strafverfolgung nach den Vorschriften des Gesetzes über das Strafverfahren. (Art. 2 Polizeigesetz Kanton Bern)

55) Interview mit Dr. Stefan Blättler am 5. September 2007 in Bern.

56) Der Regierungsrat ist befugt, durch Vertrag die Erfüllung besonderer polizeilicher Aufgaben auf dem Gebiet der Stadt Bern an die Stadtpolizei Bern zu übertragen und die finanzielle Abgeltung zu regeln, unter Vorbehalt der ordentlichen Ausgabenbefugnisse.

	<p>zess war es insgesamt von Vorteil, dass der Gesetzgebungsprozess für das neue Polizeigesetz mit der Integration des grössten Stadtkorps in die Kantonspolizei zusammenfiel.</p>
<p>Stadtpolizei wird in Kantonspolizei integriert, keine neue Polizeiorganisation</p>	<p>Der Name "Police Bern" ist nur der Projekttitel für den Zusammenlegungsprozess. Alle kommunalen Korps, die künftig mit der Kantonspolizei zusammengelegt werden, gehören dann zur Kantonspolizei. Der Name "Kantonspolizei" bleibt bestehen, ebenso die Uniformen. Der schon erwähnte Sonderstatus der Stadtpolizei Bern schlägt sich hingegen in der neuen Polizeiorganisation nieder. Die Stadt Bern bildet die vierte Region der Kantonspolizei.</p>
<p>Polizeiinspektorat bleibt bestehen</p>	<p>Unberührt von der Zusammenlegung bleibt eine Besonderheit der Stadt Bern: das Polizeiinspektorat. Dieses war bisher unabhängig von der Stadtpolizei für die Aufgaben der Gewerbe-, Gesundheits- und Fremdenpolizei verantwortlich. Diese Aufgaben behält das Polizeiinspektorat auch nach der Integration.</p>
<p>Arbeitsgruppen klären Teilaspekte</p>	<p>Die Angehörigen des Stadtkorps werden alle in die Kantonspolizei übernommen. Sie erhielten jedoch keine explizite Besitzstandsgarantie. Aspekte wie die Frage der Pensionskassen, Lohnunterschiede und Überzeitausgleich wurden durch entsprechende Arbeitsgruppen geklärt. Die Vertreter der Polizeiverbände waren ausschliesslich in der erweiterten Projektleitung vertreten, einem Gremium von rund 30 Personen. Die Projektleitung wurde einer externen Firma übertragen, der Stabschef der Kantonspolizei wirkte als Koprojektleiter.</p>
<p>Ausbildung für Angehörige des Stadtkorps erforderlich</p>	<p>Die Integration des Stadtkorps in die Kantonspolizei erforderte für die Angehörigen der Stadtpolizei eine neue Ausbildung, da die genutzten Systeme unterschiedlich waren. Die Kosten dafür trägt der Kanton. Angepasst werden müssen auch die Führungsinstrumente der Kantonspolizei, da die Korpsgrösse durch die Integration der Stadtberner Polizei auf über 2000 Angehörige angewachsen ist und die bisherigen Instrumente für die Grösse nicht mehr geeignet sind.</p>
<p>Stellen im Stabsbereich werden ersatzlos gestrichen</p>	<p>Durch den Integrationsprozess können für das Gebiet der Stadt Bern durch die Nutzung von Synergien in der neuen Polizeiorganisation rund 20 Stellen eingespart werden, vor allem im Stabsbereich. Die politisch Verantwortlichen der Stadt haben beschlossen, diese Einsparungen nicht für eine Verstärkung der Front zu nutzen, sondern die Präsenz an der Front beizubehalten und dadurch zu Kosten zu sparen.⁵⁷⁾ Will die Stadt Bern eines Tages doch mehr Polizisten auf ihrem Gebiet, kann sie diese bei der Kantonspolizei anfordern. Diese bildet dann Polizisten aus und setzt sie im Stadtgebiet ein. Die Kosten liegen bei der Stadt.</p>

57) Rund drei Millionen Franken pro Jahr (www.bern.ch/online/aktuell_ptk_sta/2007/01/policevertrag).

Auf Grundlage der neuen Polizeiorganisation kann die Stadt Vertreter der Kantonspolizei in ihre verschiedenen Gremien holen. Jede Gemeinde im Kanton Bern wird künftig einen persönlichen Ansprechpartner bei der Kantonspolizei haben. Auskunftspflicht gegenüber den Gemeinden hat die Kantonspolizei allerdings nur in sicherheitspolizeilichen Fragen und nicht im Bereich der Gerichtspolizei.

Alle Gemeinden haben direkte Ansprechpartner bei der Kantonspolizei

Beim Stadtkorps gab es keine besonderen Widerstände gegen eine Zusammenlegung. Diese kamen von politischen Vertretern der Stadt. Hauptgrund für den Widerstand aus der Stadt war vor allem die Sorge vor der schwindenden Einflussnahme auf die Sicherheit in der Stadt.

Widerstände gegen Zusammenlegung weniger beim Stadtkorps als in der Politik

Die politischen Vertreter der Stadt hätten gern Einfluss genommen auf operative Fragen der Polizeiarbeit nach der Zusammenlegung. Diesem Wunsch wurde vonseiten der Kantonspolizei eine klare Absage erteilt. Eine ablehnende Haltung gegenüber der Zusammenlegung besteht vonseiten der Stadtpolitiker auch weiterhin.

Kein Einfluss der Politik auf operative Entscheidungen

Der Kommandant der Kantonspolizei, Stefan Blättler, geht davon aus, dass die EURO 08 den Integrationsprozess deutlich beschleunigen wird und dieser in rund zwei Jahren abgeschlossen sein wird.

EURO 2008 beschleunigt Zusammenlegungsprozess

Die Sicht der Stadt Bern

Die Stadt Bern hat sich jahrelang gegen eine Zusammenlegung der Korps von Stadt- und Kantonspolizei gewehrt.⁵⁸⁾ Zwischen den beiden Korps entstand eine Rivalität. Mit der Motion Lüthi/Boll wurde die Zusammenlegung der beiden Korps vom Kanton konkret mit dem Ziel verfolgt, die Polizei effizienter und effektiver zu machen. Die Stadt wehrte sich gegen die Motion erfolglos. Ein erstes Projekt scheiterte an der unrealistischen Zeitplanung. In dieser Phase erhöhte der Kanton den Druck auf die Stadt, indem er den Vertrag über die Gerichtspolizei kündigte. Der Stadt hätte damit ab Ende 2005 nur noch eine Sicherheitspolizei zur Verfügung gestanden und es wäre wahrscheinlich zu einer "feindlichen Übernahme" gekommen.

Stadt hat sich jahrelang gegen Zusammenlegung gewehrt. Kanton machte Druck

Die Bedenken gegenüber einer Zusammenlegung sanken mit dem Wechsel in der politischen Führung in der Stadt Bern Anfang 2005. Mit der Neuaufsetzung des Projekts verfolgten die politischen Vertreterinnen von Stadt und Kanton einen sachorientierten Kurs. Bei der Stadtberner Polizeidirektorin war das Bewusstsein dafür vorhanden, dass eine Zusammenlegung durchaus sinnvoll sein könnte und Synergien freisetzen könnte. Der Gemeinderat gab für das Projekt grünes Licht, forderte aber die Erreichung von drei Zielen:

Wechsel in der politischen Führung der Stadt begünstigte Zusammenlegung. Gemeinderat stellte Forderungen auf

58) Interview mit der Finanzdirektorin der Stadt Bern, Barbara Hayoz, am 16. Oktober 2007. Sie war zur Zeit der Ausarbeitung des Projekts "Police Bern" Polizeidirektorin der Stadt Bern.

- Das Sicherheitsniveau auf dem Gebiet der Stadt Bern muss gleich bleiben.
- Die polizeiliche Sicherheit auf dem Gebiet der Stadt Bern darf die Stadt nicht mehr kosten.
- Für alle Mitglieder der Stadtpolizei muss eine personalverträgliche Lösung gefunden werden.

Kanton "belohnte"
Kooperationsbereitschaft

Als "Gegenleistung" für die Kooperationsbereitschaft der Stadt verlängerte der Kanton das Mandat für die Gerichtspolizei der Stadtpolizei bis Ende 2007.

Viele Widerstände konnten
ausgeräumt werden, einige
blieben bestehen

Im Verlauf des Projekts sanken in der Stadt Bern die Widerstände gegen eine Zusammenlegung der beiden Korps. Dies umso mehr, als sich abzeichnete, dass die Stadt Bern im Bereich der polizeilichen Sicherheit künftig die gleiche Leistung für weniger Geld erhalten würde. Nie ausgeräumt werden konnten hingegen die Bedenken bezüglich des Autonomieverlustes der Stadt Bern in Sicherheitsfragen. Diese Bedenken bestehen bis heute weiter.

Polizeiinspektorat wird ab 2008
mehr Aufgaben wahrnehmen

Änderungen entstehen für die Stadt Bern ab dem 1. Januar 2008 vor allem beim Polizeiinspektorat. Dieses wird neben seinen bisherigen Aufgaben zusätzlich noch den Bereich der Bewilligungen für den gesteigerten Gemeindegebrauch, für Demonstrationen und für Parkkarten erhalten. Die Funktionen wurden bisher von der Stadtpolizei wahrgenommen.

Aufgaben, Kompetenzen und
Verantwortung sind bei der
polizeilichen Sicherheit weiterhin
getrennt

Nach Aussage der ehemaligen Polizeidirektorin bestand vonseiten der Stadt nie der Wunsch, Einfluss auf die operative Polizeiarbeit zu nehmen. Dies seit Anfang 2005 auch nie versucht worden. Problematisch wird hingegen die Trennung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung empfunden. So obliegt es weiterhin der Stadt, die Sicherheitsbedürfnisse zu bestimmen und bei der Kantonspolizei die entsprechenden Ressourcen anzufordern. Hier wäre es besser gewesen, nicht nur die operativen Entscheidungen der polizeilichen Sicherheit zu kantonalisieren, sondern auch die strategischen.

Ressourcen- und
Übergangsvertrag regeln den
künftigen Einfluss der Stadt

Die Stadt Bern geht davon aus, ihren Einfluss künftig ausreichend bei der Kantonspolizei geltend machen zu können. Grundlage dafür sind der Übergangs- sowie der Ressourcenvertrag, welche die Zusammenarbeit regeln. Über den Ressourcenvertrag wird auch die Vertretung der Kantonspolizei in städtischen Arbeitsgruppen und die Bereitstellung der Polizeistunden geregelt, die die Stadt beim Kanton einkauft. Ferner sind vertraglich die Jahresplanung, die Schwerpunktsetzung und die Steuerung bei Einzelereignissen geregelt. Es wird davon ausgegangen, dass die Polizeipräsenz auf dem Stadtgebiet gleich bleibt. Schliesslich hat die Stadt beim Kanton die entsprechenden Ressourcen eingekauft. Denkbar ist hingegen, dass aus der neuen Polizeiregion Bern Personal auf dem Stadtgebiet eingesetzt

werden muss. Denn von der Stadtpolizei machten 25 Korpsangehörige von der Möglichkeit einer frühzeitigen Pensionierung Gebrauch. Diese Polizisten fehlen nun der Kantonspolizei.

Die Entscheidung, frei gewordene Synergien zu sparen und nicht für den Fronteinsatz umzunutzen, hat einen pragmatischen Grund. Aufgrund des Haushaltes der Stadt Bern wurde beschlossen, bei gleich bleibendem Sicherheitsniveau auf dem Gebiet der Stadt die frei werdenden Stellen einzusparen.

Durch die Effizienzsteigerung spart die Stadt Bern

Die Stadt Bern war schlussendlich mit dem Verlauf des Projekts zufrieden. Die vom Gemeinderat auferlegten Forderungen konnten erfüllt werden. Zudem spart die Stadt mit der neuen Regelung jährlich nun sechs Millionen Franken. Die Zufriedenheit mit dem Projekt Police Bern zeigt sich auch in der Tatsache, dass der Stadtrat die Ergebnisse ohne Gegenstimme annahm und das Stimmvolk mit 78% für die Annahme stimmte.

Stadt war schlussendlich mit dem Projektverlauf zufrieden

Die Zusammenlegung der Korps von Stadt- und Kantonspolizei in Luzern wird als logischer Schritt hin zu mehr Flexibilität sowie Steigerung von Effizienz und Effektivität gesehen.

Eine Zusammenlegung der beiden Korps in Luzern wird befürwortet

Schaffhausen

Bis 1989 gab es im Kanton Schaffhausen drei Polizeikorps: Die Kantonspolizei, die Polizei der Stadt Schaffhausen sowie die der Gemeinde Neuhausen am Rheinfall.⁵⁹⁾ Aufgrund der anstehenden Investitionen für die Verkehrseinsatzleitzentrale der A4 sowie personeller Veränderungen bei der Stadtpolizei von Schaffhausen, wurde zwischen Regierungs- und Stadtrat eine Zusammenarbeit der Kantonspolizei und der Stadtpolizei von Schaffhausen vertraglich vereinbart. Neuhausen trat der Vereinbarung vier Jahre später bei.

Vertrag regelt Zusammenarbeit von Kantons- und Stadtpolizei

Folgen der Zusammenarbeit waren u. a. die Schaffung einer gemeinsamen Einsatzleitzentrale, die gemeinsame Beschaffung von Spezialausrüstung, die gemeinsame Aus- und Weiterbildung aber auch ein gemeinsames Kommando. Formell blieben die Korps jedoch noch getrennt.

Korps bleiben zunächst formell noch getrennt

Projektgruppe prüft Schaffhauser Einheitspolizei

Anfang 1996 wurde eine Projektgruppe gegründet, die bis zum April 1997 die rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Folgen einer Schaffhauser Einheitspolizei prüfen sollte.⁶⁰⁾ Die Präsidenten der Schaffhauser Gemeinden sowie der Polizeiverbände wurden frühzeitig über die Arbeiten

59) Überlegungen für eine Zusammenlegung gab es schon in den Sechzigerjahren.

60) Mit Vertretern von Kanton, Stadt Schaffhausen und der Gemeinde Neuhausen am Rheinfall.

der Projektgruppe informiert. Varianten für eine Zusammenlegung wurden nicht erarbeitet.

Volk und Grosser Rat stimmen
Einheitspolizei zu

Am 5. Dezember 1999 stimmte das Volk dem neuen Polizeiorganisationsgesetz und damit der Schaffung einer Einheitspolizei von Schaffhausen zu. Das Korps umfasst heute rund 180 Angehörige (Vereidigte plus Zivilpersonal). Schaffhausen war damit der erste Kanton, in dem eine solche Zusammenlegung von Kantons- und Stadtpolizei vollzogen wurde. Drei Monate später nahm der Grosse Rat das neue Gesetz an. Die Aufgaben verteilen sich nun wie folgt:

Aufgaben Schaffhauser Polizei

Schaffhauser Polizei

- Kriminalpolizei
- Sicherheitspolizei
- Verkehrspolizei
- Feuerwehripikett

Aufgaben Gemeinden

Gemeinden

- Verwaltung und Bewirtschaftung des öffentlichen Grundes
- Erteilung kommunalpolizeilicher Bewilligungen
- Überwachung des ruhenden Verkehrs, nach vorheriger vertraglicher Regelung Vollzug der Ordnungsbussengesetzgebung
- Verfolgung der von den Gemeindebehörden zu ahndenden Straftatbestände

Stadt Schaffhausen behält
Mitspracherecht bei Fragen der
polizeilichen Sicherheit

Mittels Vertrag können einzelne Vollzugsaufgaben der Gemeinden an die Polizei übertragen werden. Nach Art. 9 des Polizeiorganisationsgesetzes können Schaffhausen und Neuhausen am Rheinfall Weisungen bei der Patrouillentätigkeit der Polizei und bei den Verkehrskontrollen erteilen. Zur Sicherung der Mitsprache der Gemeinden und zur Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Polizei wurde eine zwölfköpfige Polizeikommission gebildet.⁶¹⁾ Damit hat die Stadt weiterhin ein Mitspracherecht in Sicherheitsfragen auf ihrem Territorium. Auch jetzt noch, wo die Stadt keine Beiträge mehr zur Finanzierung der Polizei zahlt. Diese liegt ausschliesslich beim Kanton.

Zusammenführung von Löhnen
und Pensionskassen erzeugten
keine Probleme

Die Angehörigen der Stadtpolizei wurden in den Bereich der Grundversorgung der Kantonspolizei integriert. Die zuletzt von der Stadt bezogene Grundbesoldung blieb für die Angehörigen der Stadtpolizei und der Ortspolizei Neuhausen am Rheinfall, die in den Dienst des Kantons übertraten,

61) Sie hat das Vorberatungs-, und Antragsrecht bezüglich Budget, Leistungsauftrag an die Polizei, Kommandantenwahl, Personalbestand sowie Gebührenregelung bei Grossanlässen.

erhalten. Probleme mit der Pensionskasse stellten sich nicht, da die Korps schon vorher in die gleiche Kasse einzahlten.

Ebenfalls per Volksentscheid wurde das Feuerwehripikett⁶²⁾ an die Schaffhauser Polizei übertragen.⁶³⁾ Derzeit verfügt die Polizei zudem über eigene Ambulanzen. Diese Aufgabe wird in der nächsten Zeit jedoch auslaufen.

Feuerwehripikett bleibt bei der Schaffhauser Polizei

Der Zusammenlegungsprozess ist auch 2007 noch nicht abgeschlossen. Nach dem Prinzip der rollenden Planung ergeben sich immer wieder Erfordernisse für Anpassungen.⁶⁴⁾ Der Lead liegt hier bei der Polizei. Laut Polizeikommandant Fritz Brigger soll aber zunächst nichts mehr verändert werden. Das Korps brauche gefestigte Strukturen, um für anstehende Aufgaben bereit zu sein (z. B. Schengen).⁶⁵⁾

Zusammenlegungsprozess dauert an, in nächster Zeit keine grossen Veränderungen mehr

62) Der Begriff "Feuerwehripikett" meint das gleiche wie das "Feuerwehr-Löschpikett" in der Stadt Luzern.

63) Pro Jahr übernimmt das Polizeipikett rund 70 Ersteinsätze bei Brandmeldungen.

64) Eine externe Projektbegleitung gab es weder bei der Planung noch gegenwärtig bei der noch andauernden Umsetzung.

65) Interview vom 16. Juli 2007.

A4 Detaillierte Gesamtbeurteilung der verschiedenen Varianten

Diese Gesamtbeurteilung bezieht sich auf die in Kapitel 4.7 (S. 35ff) geprüften Varianten, insbesondere auf Tabelle 5 auf Seite 38.

Teilziel I – Sicherheitsstandard halten oder erhöhen

Polizeiliche Sicherheit

Die Polizeipräsenz auf dem Gebiet der heutigen Stadt bleibt gleich

Die Stadtpolizei bleibt bestehen. Bei einer Zusammenlegung der Einsatzleitzentralen werden durch die Verlagerung von Einsatzleitzentralen-Mitarbeitenden Ressourcen von der Stadtpolizei abgezogen und fehlen für rückwärtige Aufgaben. Sie müssen von Frontpolizisten der Stadtpolizei übernommen werden.

Variante 1:
Einzelne Geschäftsfelder zum Kanton

Werden nicht die Einsatzleitzentralen, sondern andere Bereiche zusammengelegt, kommt es zu keiner Veränderung im Hinblick auf die Polizeipräsenz.

Beurteilung: "gleich" (andere Bereiche zusammengelegt) bis "schlechter" (gemeinsame Einsatzleitzentrale)

Die neue Abteilung "Sicherheitspolizei Stadt" verfügt über die gleiche Anzahl Uniformpolizisten, die für Patrouilleneinsätze aufgeboden werden können, wie die heutige Stadtpolizei. Damit bleibt auch die Polizeipräsenz gleich. Die Rückwärtigen Dienste werden vollumfänglich von der "Luzerner Polizei" übernommen. Dadurch werden keine Ressourcen von der Front abgezogen.

Variante 2:
Kernaufgaben zum Kanton

Beurteilung: "gleich"

Analog Variante 2.

Variante 3:
Alle Aufgaben zum Kanton

Die Zeit zwischen der Alarmierung und dem Eintreffen der Polizei vor Ort bleibt gleich

Die Entscheidung, ob die Einsatzleitzentralen zusammengelegt werden oder nicht, hat bei Ereignissen, bei denen keine Spezialisten gebraucht werden, keine Auswirkungen auf die Zeit zwischen der Alarmierung und dem Eintreffen der Polizei vor Ort. Das Zusammenlegen der Einsatzleitzentralen hätte jedoch negative Auswirkungen auf die Führungsstruktur der

Variante 1:
Einzelne Geschäftsfelder zum Kanton

Stadtpolizei im Einsatz.

Beurteilung: "gleich"

Variante 2:
Kernaufgaben zum Kanton

Die Zusammenlegung der Einsatzleitzentralen hat bei Ereignissen, bei denen keine Spezialisten gebraucht werden, keine Auswirkungen auf die Zeit zwischen der Alarmierung und dem Eintreffen der Polizei vor Ort. Die Zusammenlegung hätte in dieser Variante keine negativen Auswirkungen auf die Führungsstruktur der neuen Abteilung "Sicherheitspolizei Stadt".

Beurteilung: "gleich"

Variante 3:
Alle Aufgaben zum Kanton

Analog Variante 2.

Die Spezialisten der "Luzerner Polizei" sind schneller vor Ort.

Variante 1:
Einzelne Geschäftsfelder zum Kanton

Wenn die Einsatzleitzentralen zusammengelegt werden und beide Polizeikorps die gleiche Funktechnik nutzen, können die Spezialisten der Kantonspolizei (z. B. Kriminalpolizei, Spezialformationen etc.) schneller zum Einsatz gebracht werden.

Es besteht auch die Möglichkeit, dass zwei Einsatzleitzentralen bestehen bleiben und die Korps weiterhin unterschiedliche Funktechnik nutzen. Die Spezialisten der Kantonspolizei haben dann wie bisher erst Einblick in die Einsatzjournale der Stadtpolizei, wenn diese freigegeben werden. Dies verzögert die Intervention und alle weiteren zeitkritischen Massnahmen (z. B. Ringfahndung, Alarmfahndung).

Beurteilung: "gleich" (weiterhin zwei Einsatzleitzentralen) bis "besser" (gemeinsame Einsatzleitzentrale)

Variante 2:
Kernaufgaben zum Kanton

Die Einsatzleitzentralen sind zusammengelegt und die "Luzerner Polizei" nutzt einheitlich eine Funktechnik. Alle Einsatzjournale sind umgehend einsehbar. Die Spezialisten der "Luzerner Polizei" können schneller informiert werden und schneller vor Ort sein. Insgesamt können Einsätze einheitlich geführt werden. Insbesondere bei zeitkritischen Interventionen wie z. B. der Ring- oder Alarmfahndung geht nicht unnötig Zeit verloren. Zudem werden auf der Führungsebene unnötige Schnittstellen vermieden.

Beurteilung: "besser"

Variante 3:
Alle Aufgaben zum Kanton

Analog Variante 2.

Die Spezialaktionen sind effizienter.

Variante 1:
Einzelne Geschäftsfelder zum Kanton

Wenn die Einsatzleitzentralen zusammengelegt sind und beide Polizeikorps die gleiche Funktechnik nutzen, können Spezialaktionen (z. B. Einsätze im Ordnungsdienst) durch die verbesserte Kommunikation besser koordiniert und durchgeführt werden. Das Durchführen von Spezialaktionen ist in kürzerer Zeit möglich. Allerdings bestehen weiterhin zwei parallele Führungsorganisationen. Dies macht zusätzliche Absprachen im Einsatz erforderlich.

Bleiben zwei Einsatzleitzentralen bestehen und nutzen die Korps weiterhin unterschiedliche Funktechnik, laufen Spezialaktionen aufgrund der weiterhin bestehenden zwei Korps grundsätzlich so ab wie bisher. Es kommt zu keiner Verbesserung.

Beurteilung: "gleich" (weiterhin zwei Einsatzleitzentralen) bis "besser" (gemeinsame Einsatzleitzentrale)

Der "Luzerner Polizei" steht die zusammengelegte Einsatzleitzentrale sowie die gleiche Funktechnik zur Verfügung. Durch die verbesserte Kommunikation können Spezialaktionen besser koordiniert und durchgeführt werden. Das Durchführen von Spezialaktionen ist zudem in kürzerer Zeit möglich. Die Führung ist einheitlich, weil keine parallelen Führungsorganisationen mehr bestehen: "Ein Raum, ein Mann, ein Auftrag".

Beurteilung: "besser"

Analog Variante 2.

Variante 2:
Kernaufgaben zum Kanton

Variante 3:
Alle Aufgaben zum Kanton

Die Folgen der Zentrumsfunktion können von der Polizei besser bewältigt werden

Je nachdem, welche Bereiche zusammengelegt werden, hat dies Auswirkungen auf die zur Verfügung stehenden Ressourcen der Stadtpolizei. Es ist davon auszugehen, dass die Stadtpolizei in Zusammenarbeit mit den Sicherheitsverantwortlichen der Stadt auf die Folgen der Zentrumsfunktion (z. B. mehr nächtliche Besucher oder mehr Demonstrationen) reagieren wird. Es ist zudem absehbar, dass der Ausbau der Zentrumsfunktion mehr polizeiliche Ressourcen erfordern wird. Vor dem geschilderten Hintergrund der Zusammenlegung einzelner Geschäftsfelder wird sich die Gesamtsituation verschlechtern (Verlagerung von Aufgaben der Einsatzleitzentrale auf neue zu bildende Organisationseinheiten innerhalb der Stadtpolizei bei einer Auslagerung der Einsatzleitzentrale zum Kanton).

Beurteilung: "schlechter" (gemeinsame Einsatzleitzentrale), "gleich" (weiterhin zwei Einsatzleitzentralen)

Durch die verbesserten Führungsmöglichkeiten (z. B. einheitliche Einsatzleitzentrale, einheitlicher Funk, gleiche Führungsstruktur) sowie den optimierten Einsatz der insgesamt zur Verfügung stehenden Ressourcen, ist es möglich, auf die Folgen der Zentrumsfunktion der Stadt Luzern besser und vor allem schneller zu reagieren.

Beurteilung: "besser"

Analog Variante 2.

Variante 1:
Einzelne Geschäftsfelder zum Kanton

Variante 2:
Kernaufgaben zum Kanton

Variante 3:
Alle Aufgaben zum Kanton

Nicht-polizeiliche Sicherheit

Die Folgen der Zentrumsfunktion können von den nicht-polizeilichen Akteuren (z. B. SIP, Gewerbe- und Gesundheitspolizei) besser bewältigt werden

Variante 1:
Einzelne Geschäftsfelder zum
Kanton

Im Vergleich zum Ist-Zustand kommt es zu keinen nennenswerten Veränderungen. Wird die geplante Reorganisation der Gewerbe- und Gesundheitspolizei innerhalb der Stadtpolizei umgesetzt, kann auf die neuen Herausforderungen, die aus der zu erwartenden verstärkten Zentrumsfunktion entstehen, besser reagiert werden.

Beurteilung: "gleich" bis "besser"

Variante 2:
Kernaufgaben zum Kanton

Die polizeifremden Aufgaben verbleiben mit Ausnahme des Polizei-Löschpiketts bei der Stadt. Hier besteht die Möglichkeit der Reorganisation und der Optimierung der Arbeitsprozesse. Die Folgen der Zentrumsfunktion können ggf. besser bewältigt werden.

Beurteilung: "gleich" bis "besser"

Variante 3:
Alle Aufgaben zum Kanton

Da auch polizeifremde Aufgaben von "Luzerner Polizei" übernommen werden, müssen die erforderlichen Anpassungen in den verschiedenen Teilaufgaben innerhalb des Polizeikorps erfolgen. Verbleibt z. B. die Gewerbe- und Gesundheitspolizei bei der Abteilung Stadt der "Luzerner Polizei", ist davon auszugehen, dass im Vergleich zum Ist-Zustand die Folgen der Zentrumsfunktion wie bisher bewältigt werden können. Durch die Übernahme von Gemeindeaufgaben durch die "Luzerner Polizei" könnte jedoch ein Präjudiz geschaffen werden, das bei anderen Agglomerationsgemeinden entsprechende Erwartungshaltungen wecken könnte. Diese wären nicht zu erfüllen. Aus systematischen Gründen (Verwaltungsführung und Organisation) ist eine Übernahme von Gemeindeaufgaben durch eine Polizeiorganisation als kritisch zu bewerten.

Beurteilung: "gleich"

Sicherheitsaufgaben in der Stadt Luzern, die nicht zum polizeilichen Kerngeschäft gehören, werden weiterhin wahrgenommen.

Variante 1:
Einzelne Geschäftsfelder zum
Kanton

Es kommt zu keinen grundlegenden Veränderungen im Vergleich zum Ist-Zustand. Die nicht-polizeilichen Sicherheitsaufgaben werden weiterhin von den Stellen wahrgenommen, die sie heute schon wahrnehmen.

Beurteilung: "gleich"

Variante 2:
Kernaufgaben zum Kanton

Die neue Abteilung "Sicherheitspolizei Stadt" nimmt weiterhin die Aufgabe des Polizei-Löschpiketts wahr. Die Gewerbe- und Gesundheitspolizei wird neu organisiert und in bestehende Verwaltungseinheiten der Stadt Luzern integriert. Für andere Sicherheitsaufgaben wie z. B. Prävention im Naturgefahrenbereich oder für eine Pandemie stehen der Stadt weiterhin eigene Ressourcen zur Verfügung und die "Luzerner Polizei" ist in entspre-

chenden Arbeitsgruppen vertreten.

Beurteilung: "gleich"

Die neue Abteilung "Sicherheitspolizei Stadt" nimmt weiterhin die Aufgabe des Polizei-Löschpiketts wahr. Die "Luzerner Polizei" umfasst die Gesundheits- und Gewerbepolizei und die Parkplatzwächter. Die Stadt hat in diesen Bereichen im Vergleich zum Ist-Zustand weniger direkte Mitsprachemöglichkeiten. Für andere Sicherheitsaufgaben wie z. B. Prävention im Naturgefahrenbereich oder Pandemie stehen der Stadt weiterhin Ressourcen zur Verfügung.

Beurteilung: "gleich"

Variante 3:
Alle Aufgaben zum Kanton

Die Handlungsfähigkeit der Stadt Luzern ist in Sicherheitsfragen sichergestellt.

Es kommt zu keinen Veränderungen im Bezug auf den Ist-Zustand. Die Stadt verfügt über die gleiche Handlungsfähigkeit in polizeilichen und nicht-polizeilichen Sicherheitsfragen wie heute. Auch die strategische Handlungsfähigkeit bleibt gleich. In operativen Fragen ist heute schon allein die Polizeiführung verantwortlich.

Beurteilung: "gleich"

Variante 1:
Einzelne Geschäftsfelder zum Kanton

Die Handlungsfähigkeit der Stadt in Sicherheitsfragen ist durch mehrere Vorkehrungen sichergestellt. Folgende Massnahmen gewährleisten die Handlungsfähigkeit der Stadt in Fragen polizeilicher Sicherheit:

- Durch einen Vertreter der "Luzerner Polizei" verbleibt polizeiliches Know-how im Führungstab der Stadt.
- Die Mitarbeit der "Luzerner Polizei" in städtischen Arbeitsgruppen, in denen polizeiliche Expertise gefordert ist, ist gewährleistet.
- Die Stadt erhält für ihre Anliegen direkte Ansprechpartner in der "Luzerner Polizei".

Durch die Schaffung eines Sicherheitsausschusses ist künftig auch die Einflussnahme der Stadt auf die strategische Polizeiführung gewährleistet. Die operative Polizeiarbeit entzieht sich weiterhin der Einflussnahme der politischen Führung der Stadt.

Beurteilung: "gleich"

Analog Variante 2.

Variante 2:
Kernaufgaben zum Kanton

Variante 3:
Alle Aufgaben zum Kanton

Teilziel II – Auf künftige Entwicklungen vorbereitet sein

Die "Luzerner Polizei" berücksichtigt strukturelle Veränderungen optimal, z. B. die Entstehung einer "Starken Stadtregion Luzern".

Variante 1:
Einzelne Geschäftsfelder zum
Kanton

Gegenüber dem Ist-Zustand kommt es zu keinen grundlegenden Veränderungen. Langfristig wird die Entstehung einer "Starken Stadtregion Luzern" die Organisationsstruktur der Kantonspolizei und ihrer Ressourcen tangieren: Der Zuständigkeitsbereich der Stadtpolizei würde räumlich wachsen, was personelle Ressourcen erfordern würde. Hingegen wird das Einsatzgebiet der Kantonspolizei kleiner, sodass hier geringere Ressourcen erforderlich sind. Es ist fraglich, ob der Kanton – als alleiniger Inhaber der Polizeihochheit – diese Entwicklungen tolerieren würde.

Beurteilung: "schlechter"

Variante 2:
Kernaufgaben zum Kanton

Ein zusammengelegtes Polizeikorps legt den Mittelansatz und seine Strukturen anhand der zu erwartenden Ereignisdichte in den einzelnen polizeilichen Handlungsfeldern fest. Die in Variante 2, "Kernaufgaben zum Kanton" skizzierte neue Abteilung "Sicherheitspolizei Stadt" wird aufgrund der Zentrumsfunktion weiterhin eine hohe Ereignisdichte zu bewältigen haben. Die Ereignisdichte der Agglomerationsgemeinden ist geringer. Eine wachsende Stadtregion und deren Auswirkungen werden voraussichtlich an dieser Ausgangslage wenig verändern. Sollten hingegen aus künftigen Entwicklungen neue Anforderungen entstehen, kann diesen ein einziges Korps besser gerecht werden: Durch Möglichkeiten der Optimierung des Mitteleinsatzes ist eine schnelle Reaktion auf strukturelle Veränderungen möglich.

Beurteilung: "besser"

Variante 3:
Alle Aufgaben zum Kanton

Analog Variante 2.

Die "Luzerner Polizei" reagiert besser auf gesellschaftliche Veränderungen.

Variante 1:
Einzelne Geschäftsfelder zum
Kanton

Es kommt zu keinen Veränderungen im Vergleich zum Ist-Zustand.

Beurteilung: "gleich"

Variante 2:
Kernaufgaben zum Kanton

Die "Luzerner Polizei" kann ihre Mittel bei gesellschaftlichen Veränderungen optimiert einsetzen und Sonderaufgaben besser wahrnehmen, da sie aus einer Hand geführt werden und man den entstehenden Mehraufwand besser verteilen kann. Beispielfhaft können dazu genannt werden:

- Hooliganismus
- Strassenkriminalität
- (Militante) Demonstrationen

- Reaktion auf ein sicherheitspolitisches Ereignis in der Schweiz mit einer veränderten Sicherheitswahrnehmung vergleichbar 9/11.

Beurteilung: "besser"

Bedingt durch die Übernahme polizeifremder Aufgaben werden für spezifische Projekte (z. B. Fankultur) Ressourcen wieder gebunden, die durch die Zusammenlegung für die Front freigeworden wären.

Beurteilung: "gleich"

Variante 3:
Alle Aufgaben zum Kanton

Die Umsetzung polizeispezifischer Veränderungen ist vereinfacht, z. B. Schengen, eidgenössische Strafprozessordnung.

Es kommt zu keinen Veränderungen im Vergleich zum Ist-Zustand.

Beurteilung: "gleich"

Variante 1:
Einzelne Geschäftsfelder zum Kanton

Die Prozesse werden durch einheitliche Dienstbefehle vereinfacht.

Beurteilung: "besser"

Variante 2:
Kernaufgaben zum Kanton

Analog zu Variante 2.

Variante 3:
Alle Aufgaben zum Kanton

Teilziel III – Synergien bestmöglich nutzen

Die Rückwärtigen Dienste und die Einsatzleitzentrale können ihre Aufgaben bei geringeren Kosten besser erfüllen.

Es kommt dann zu einer Veränderung im Vergleich zum Ist-Zustand, wenn die Einsatzleitzentralen zusammengelegt werden. Künftig können bei einem Wechsel der Einsatzleitsysteme Kosten gespart werden. Im personellen Bereich werden jedoch zusätzliche Stellen durch die Erfüllung der bei der Stadtpolizei verbleibenden Aufgaben gebunden. Bei den Rückwärtigen Diensten kommt es zu keinen Veränderungen, da zwei Polizeikorps bestehen bleiben.

Beurteilung: "gleich"

Variante 1:
Einzelne Geschäftsfelder zum Kanton

Durch die Nutzung von Synergien könnten Stellenprozente bei den Rückwärtigen Diensten gestrichen und nun für die Front genutzt werden. Gleichzeitig verringert die Führung aus einer Hand die koordinativen Aufgaben und die Kommunikation wird vereinfacht. Die Einsatzleitzentralen sind zusammengelegt. Durch diesen Schritt werden Stellenprozente eingespart, die für die Front genutzt werden können. Die Mitarbeitenden in der Einsatzleitzentrale können sich auf ihre Kernaufgaben konzentrieren.

Beurteilung: "besser"

Variante 2:
Kernaufgaben zum Kanton

Analog Variante 2.

Variante 3:
Alle Aufgaben zum Kanton

Ausbildung, Einsatzdoktrin, Material, Technik und Logistik sind vereinheitlicht.

Variante 1:
Einzelne Geschäftsfelder zum
Kanton

Veränderungen zum Ist-Zustand sind denkbar, wenn Teilbereiche zusammengelegt werden, die für dieses Unterziel von Bedeutung sind. So z. B. im Bereich der Garage. Hier bestünde eine Möglichkeit darin, die Patrouillenfahrzeuge zu vereinheitlichen und als Grossabnehmer bessere Konditionen bei der Fahrzeugbeschaffung zu erhalten.

Beurteilung: "gleich" bis "besser"

Variante 2:
Kernaufgaben zum Kanton

Schon im Ist-Zustand sind viele der genannten Bereiche stark vereinheitlicht. Bei der Umsetzung dieser Variante werden alle Bereiche ausnahmslos vereinheitlicht sein. Für die neue Abteilung "Sicherheitspolizei Stadt" in der "Luzerner Polizei" gelten grundsätzlich die gleichen Bedingungen wie für den Rest der zusammengelegten Korps.

Beurteilung: "besser"

Variante 3:
Alle Aufgaben zum Kanton

Analog Variante 2.

A5 Finanzierungs- und Rechnungsmodell

Finanzierung der Zusammenlegung Kapo - Stapo

K

Veränderungen aufgrund von
Verhandlungen zwischen Kanton und Stadt

Informationen zu Aufwand und Ertrag	Stapo LU betrieblich	Veränderungen	Stapo LU
Personalaufwand Kernleistungen	21 260 600	- 960 000	20 300 600
Besoldung (163,2 Stellenprozente) 1.		- 805 000	
AG Sozialbeiträge 1.		- 155 000	
Personalaufwand Zentrale Dienste / GG	4 552 000	-1 700 000	2 852 000
Besoldung (37,3 Stellenprozente) 2.		- 1 380 000	
AG Sozialbeiträge 2.		- 320 000	
Sachaufwand	2 069 000		2 069 000
Interne Verrechnungen	3 039 100	-1 100 000	1 939 100
Prozesse, Informatik (PIT) 3.		- 400 000	
Mietaufwand (im Budget nicht beinhaltet) 4.		- 700 000	
Abgrenzung: einmaliger Aufwand Euro 08	- 525 000	0	- 525 000
+ Aufwand	30 395 700	-3 760 000	26 635 700
Entgelte	10 680 700	0	10 680 700
Rückerstattungen von Gemeinwesen	5 945 000	3 055 000	9 000 000
Kantonsbeitrag zusätzlich 2008 5.		55 000	
Kantonsbeitrag 2009 6.		3 000 000	
Interne Verrechnungen	1 664 000	-1 030 000	634 000
Feuerwehr 7.		200 000	
Abgeltung für die Bewirtschaftung der Parkplätze 8.		- 1 230 000	
- Ertrag	18 289 700	2 025 000	20 314 700
= Total Aufwand-/Ertragsüberschuss (-)	12 106 000	-5 785 000	6 321 000

Veränderungen:

Aufwand

1. Synergieeffekt Auflösung bzw. Einsatzumstellung der Quartierpolizei	800'000	
1. Parkplatzwärter verbleiben bei der Stadt	160'000	
2. Synergieeffekt Personal aufgrund Fusion	1'700'000	
3. Aufwandreduktion PIT	400'000	
4. Reduktion Mietaufwand	700'000	
	3'760'000	3'760'000

Ertrag

5. Zusätzliche Erhöhung zum Kantonsbeitrag per 2008	55'000	
6. Erhöhung Kantonsbeitrag per 2009	3'000'000	
7. Erhöhung der Abgeltung für Feuerwehr-Löschpikett	200'000	
8. Wegfall Abgeltung Parkplatzbewirtschaftung	-1'230'000	
	2'025'000	2'025'000

Total

5'785'000

Rechnungsmodell Zusammenlegung Kapo - Stapo

K

(Angepasst aufgrund von Verhandlungen)

Zusammenführung Budget 2008 der Kapo & Stapo

(Personalaufwand getrennt in Kernleistungen & Zentrale Dienste analog pol. Leistungsauftrag Kapo)

Informationen zu Aufwand und Ertrag	Budget 2008		Total IST	In % vom Total
	Kapo LU	Stapo LU neu		
Personalaufwand Kernleistungen (619,7 Stellenprozente)	51 653 700	20 300 600	71 954 300	62%
Personalaufwand Zentrale Dienste (90,2 Stellenprozente)	12 540 900	2 852 000	15 392 900	13%
Sachaufwand	5 945 000	2 069 000	8 014 000	7%
Abschreibungen	1 342 300	0	1 342 300	1%
Entschädigungen an Gemeinwesen	7 942 000	0	7 942 000	7%
Eigene Beiträge	2 594 000	0	2 594 000	2%
Interne Verrechnungen	7 104 900	1 939 100	9 044 000	8%
Abgrenzung: einmaliger Aufwand Euro 08	0	- 525 000	- 525 000	0%
+ Aufwand	89 122 800	26 635 700	115 758 500	100%
Steuern	430 000	0	430 000	1%
Regalien & Konzessionen	2 340 000	0	2 340 000	4%
Entgelte	18 113 000	10 680 700	28 793 700	51%
Rückerstattungen von Gemeinwesen	1 768 200	9 000 000	10 768 200	19%
Interne Verrechnungen	13 483 800	634 000	14 117 800	25%
- Ertrag	36 135 000	20 314 700	56 449 700	100%
= Total Aufwand-/Ertragsüberschuss (-)	52 987 800	6 321 000	59 308 800	