Kleiner Landrat Landschaft Davos Gemeinde

SITZUNG VOM	MITGETEILT AM	PROTOKOLL-NR	REG.-NR.
08.06.2010	11.06.2010	10-1583	P2.5 P2.6

An den Grossen Landrat

Übernahme der Gemeindepolizeiaufgaben durch die Kantonspolizei Graubünden

1. Ausgangslage

Die Umsetzung der Gemeindepolizeiaufgaben wird in den Bündner Gemeinden unterschiedlich geregelt. Während die grösseren Kommunen eine Gemeindepolizei haben, verfügen die meisten kleineren Gemeinden über keinen eigenen Polizeidienst. Bei groben Vorfällen gegen Ruhe und Ordnung schreitet jeweils die Kantonspolizei ein. Für einen Tourismusort wie Davos, in dem sich in der Hauptsaison oft über 30'000 Personen aufhalten, ist ein Verzicht auf einen kompetenten Ordnungsdienst nicht vertretbar.

Andererseits hat der alte, aus dem Militär stammende Grundsatz „ein Raum, ein Chef, ein Auftrag“ auch heute noch seine Berechtigung. Das heisst konkret, dass es wenig Sinn macht, wenn in einem Ort zwei Polizeiorganisationen den Dienst verrichten. Auch Gäste und Einheimische erwarten die Sicherstellung von Ruhe und Ordnung, ob diese Aufgabe von uniformierten Gemeinde- oder Kantonspolizisten wahrgenommen wird, ist ihnen in der Regel gleichgültig. Die Spannweite für die Zusammenarbeit reicht von strikter Aufgabentrennung über Kooperation bis hin zur vollständigen Integration. In den letzten Jahren wurden in der Gemeinde Davos zusammen mit der Kantonspolizei verschiedene Anstrengungen in Richtung Zusammenarbeit unternommen. Es darf in diesem Zusammenhang mit Fug und Recht von Pionierarbeit gesprochen werden, die möglicherweise auch Auswirkungen auf andere Gemeinden haben kann.

1.1 Projekt Integrazione

Im Sommer 2006 wurde von der Gemeinde Davos und dem Kanton das Projekt „Integrazione“ eingeleitet, welches eine engere Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und der Landschaftspolizei vorsah. Im Herbst 2006 wurde gemeinsam entschieden, das Projekt nicht mehr weiterzuverfolgen und die bisherige informelle Zusammenarbeit auf operativer Ebene fortzusetzen. Die Gründe für die Sistierung dieses Projekts lagen mehrheitlich darin, dass einerseits die Perspektive einiger Angehörigen der Landschaftspolizei, die seit vielen Jahren gelebte eigenständige Struktur aufzugeben, schwerfiel und andererseits einige Vertreter bei der Kantonspolizei zurückhaltend waren, „niedere Polizeiaufgaben“ zu übernehmen, da möglicherweise durch die Vorbildfunktion von Davos andere Gemeinden dem Beispiel folgen und sich damit die Aufgaben der Kantonspolizei grundsätzlich ändern könnten.

1.2 Übernahme der operativen Führung durch die Kantonspolizei

Nachdem Ende 2006 das Ausscheiden des Chefs Landschaftspolizei per Ende März 2007 bekannt war, wurde auch wegen des Inkrafttretens von Art. 3 Abs. 3 PolG (BR 613.000) eine engere

Anbindung der Landschaftspolizei an die Kantonspolizei gesucht. Es war vorgesehen, wie in der Medienmitteilung vom 23. März 2007 kommuniziert, dass ein Mitarbeiter der Kantonspolizei die operative Führung der Landschaftspolizei übernimmt und der für Davos zuständige Regionenchef 5 der Kantonspolizei die Gesamtverantwortung trägt. Die Unterstellung unter den Regionenchef 5 erfolgte versuchshalber bereits ab dem 1. April 2007.

Während der Zeit der Vertragsverhandlungen mit dem Kanton über diese Lösung hat sich bei der Landschaftspolizei die neue Situation ergeben, dass neben dem Chef noch fünf weitere Mitarbeiter mit BBT-Ausweis ihre Stelle kündigten. Ein weiterer Mitarbeiter ging per Ende November 2007 in Pension. Die Gemeinde hatte zu ihren Lasten seit einigen Jahren die Korpsangehörigen als Polizisten mit BBT-Ausweis ausgebildet und sie gleichzeitig für zwei Jahre verpflichtet. Da die Gemeindepolizeiaufgaben für voll ausgebildete Polizisten offenbar zu wenig attraktiv sind, haben die erwähnten Mitarbeiter im Unterland neue Herausforderungen gesucht.

Da trotz grossen Anstrengungen keine ausgebildeten Gemeindepolizisten verpflichtet werden konnten, suchte der verantwortliche Departementchef zusammen mit dem Kommando der Kantonspolizei nach einer neuen Lösung.

Die darauf ausgehandelte Vereinbarung sah vor, dass die Kantonspolizei zum einen die operative Führung der Landschaftspolizei übernahm. Zu diesem Zweck führte ein Mitarbeiter der Kantonspolizei als Chef der verbleibenden Angehörigen der Landschaftspolizei im Rathaus die Leitungsfunktion aus. Die Angehörigen der Landschaftspolizei blieben weiterhin Gemeindeangestellte und waren administrativ der Gemeinde unterstellt. Für den Einsatz und die polizeiliche Führung war der erwähnte Mitarbeiter der Kantonspolizei zuständig. Sein direkter Vorgesetzter, der Chef der Region 5 mit Sitz im Kantonspolizeiposten Davos, liess in Absprache mit dem Landammann als dem politischen Verantwortlichen für die Gemeindepolizei Einsatzgrundsätze und Dienstpläne erstellen. Anstehende offene Punkte wurden in den gemeinsamen Rapporten besprochen und entschieden.

Die fehlenden Mitarbeiter der Landschaftspolizei wurden neu durch die Kantonspolizei angestellt. Mit Inkrafttreten der Vereinbarung wurden von der Kantonspolizei sukzessive neue Mitarbeiter angestellt. Insgesamt sind dies bis heute 400 Stellenprozente. Die Kantonspolizei war zudem berechtigt, diese Mitarbeiter, falls nötig, ausserhalb der Gemeinde Davos einzusetzen. Dies galt vor allem auch dann, wenn in der Gemeinde Davos nachgewiesenermassen weniger polizeiliche Arbeit anfiel und andererseits während der Hauptsaison die Kantonspolizei die Landschaftspolizei unterstützte.

Bei der vorgestellten Lösung handelte es sich um einen Zwischenschritt. Einerseits ist mit dem Kommando der Kantonspolizei die enge Zusammenarbeit gewährleistet und andererseits haben die Angehörigen der Landschaftspolizei die Möglichkeit, sich dank Erweiterung der Einsatzkompetenz Erfahrungen mit dem Modell der Einheitspolizei zu erwerben.

Die Erfahrungen mit dem nun knapp dreijährigen Betrieb sind unterschiedlich. Gemäss Auswertungen des Polizeijournals sind Beanstandungen im Bereich Nachtruhestörungen besonders im Winter 2009/2010 leicht zurückgegangen. Obwohl die konsequente Umsetzung der Auflagen für Verlängerungen der Öffnungszeiten von Gastronomiebetrieben sowie das geänderte Verhalten des Publikums einen Einfluss haben mögen, ist die Gesamtbilanzbilanz in diesem Bereich zufriedenstellend. Auch sind die finanziellen Aufwendungen seit der Inkrafttretung des Vertrages von 2005 bis 2009 um insgesamt 336’899 Franken zurückgegangen. Die Zusammenarbeit zwischen dem Kommandanten der Region 5, seinem Stellvertreter und dem Departementsvorsteher verlief konstruktiv und ohne Probleme. Die Zufriedenheit im Korps mit der neuen Organisation ist unterschiedlich. Während Gemeindemitarbeiter mit BBT-Ausbildung die Kompetenzerweiterung mehrheitlich als Bereicherung empfinden, sind die älteren, erfahrenen Mitarbeiter ohne vertiefte Ausbildung im Polizeiwesen unzufrieden mit der neuen Ausgangslage, sie fühlen sich oft nur als „Hilfspolizisten“, da das kantonale Polizeigesetz ihnen die Berechtigung zur Ausführung diverser Aufgaben nicht erteilte.

Der gegenwärtig gültige Vertrag bildet einen Übergang hin zur Einheitspolizei. Trotz dem guten Willen vieler Beteiligter, besteht Handlungsbedarf und darum sollen klare Verhältnisse geschaffen werden.

2. Projekt Einheitspolizei

Die vorliegende Leistungsvereinbarung mit der Kantonspolizei soll klare Strukturen schaffen, d.h. die Übertragung der Gemeindepolizeiaufgaben gemäss Pflichtenheft an die Kantonspolizei regeln. Auch mit dieser Regelung ist eine enge Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung zwischen der Gemeinde und der Kantonspolizei nötig. Die in den letzten drei Jahren mit Erfolg durchgeführten Rapporte zwischen dem Regionenchef 5 und dem Landammann sollen weitergeführt werden.

2.1 Strukturen / Organisation

Ursprünglich war vorgesehen, dass die verbleibenden vier Mitarbeiter der Landschaftspolizei ohne BBT-Ausbildung im Bereich Kontrolle des ruhenden Verkehrs und weiteren nichtpolizeilichen Aufgaben weiterbeschäftigt werden sollten. Nach Ablehnung der Liegenschaftensteuer und dem darauf folgenden verschärften Verzichtsprogramm der Gemeinde sieht der Kleine Landrat sich gezwungen, diese Aufgabe in reduziertem Masse mit zwei Mitarbeitern auszuführen und musste den anderen zwei Gemeindemitarbeitern leider eine Kündigung aussprechen. Die Übernahme dieser Mitarbeiter durch die Kantonspolizei wurde von den Betroffenen wegen den deutlich schlechteren Rahmenbedingungen abgelehnt. Ein internes Stellenangebot wurde ebenfalls nicht genutzt.

Unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Souveräns ist vorgesehen, dass die vier Mitarbeiter der Landschaftspolizei mit BBT-Ausbildung als ordentliche Kantonspolizisten vom Kanton übernommen werden. Der Info-Schalter im Rathaus wird von der Gemeinde weiterbetrieben. Somit werden während den Bürozeiten dem Publikum Dienstleistungen im heutigen Umfang erbracht. Der ruhende Verkehr, Billetkontrollen in den VBD-Bussen, Signalisationen und weitere im Pflichtenheft definierte nichtpolizeiliche Aufgaben bleiben bei der Gemeinde. Zwei Mitarbeiter der Landschaftspolizei ohne BBT-Ausbildung übernehmen diese Aufgaben. Sie sind unbewaffnet, nicht uniformiert und sind auf ihren Dienstjacken mit „Ordnungsdienst Davos“ gekennzeichnet. Ihnen obliegt auch die Stellvertretung am Info-Schalter.

2.2 Kostenfolgen

Insbesondere wegen der Übernahme der operativen Führung durch die Kantonspolizei haben sich die Aufwendungen für die Gemeindepolizei seit dem Jahr 2005 deutlich verringert. Der Nettoaufwand fiel im Jahr 2009 im Vergleich zum Jahr 2005 um rund 336'900 Franken tiefer aus.

in Fr.		Rechnung 2005	Rechnung 2009
	Nettoaufwand Gemeindepolizei (110)	1'749’089	1'477’220
+	interne Verrechnung 1/5 Personalaufwand der Polizei (zu Lasten Parkplatzrechnung 630)	409’500	365’000
./.	Parkbussen (enthalten im Bereich 630)	-93'821	-114’351
=	*Total Nettoaufwand Gemeindepolizei*	*2'064’768*	*1'727’869*

Die nun vorliegende Leistungsvereinbarung führt zu weiteren Einsparungen. Aufgrund der nun vorliegenden Leistungsvereinbarung setzen sich die jährlichen Personalaufwendungen ab 2011 wie folgt zusammen:

in Fr.	
+ Pauschalentschädigung an den Kanton für 6 Polizisten (inkl. Führungs- und Administrationsaufwand)	750’000
+ Lohnaufwand für die zwei verbleibenden Landschaftspolizisten (inkl. Arbeitgeberbeiträge, auf Basis der Löhne 2010)	235’000
+ Lohnaufwand für die Auskunftsperson (inkl. Arbeitgeberbeiträge)	95’000
= total Personalaufwand	1'080’000
./. interne Verrechnung zu Lasten VBD (bei 500 Stunden)	- 16’700
./. 80 % des Ertrages aus Parkbussen (gemäss Rechnung 2009, Bereich 630)	- 91’000
= *Nettopersonalaufwand (ohne sachbezogene Aufwendungen)*	*972’300*

Wie erwähnt, werden die zwei Landschaftspolizisten auch für Billettkontrollen in den Ortsbussen eingesetzt. Das Arbeitspensum hierfür wird derzeit auf 400 bis 700 Jahresstunden geschätzt. Der VBD übernimmt die Kosten für diese Kontrollleistungen, die dem VBD via interner Verrechnung belastet und der Gemeindepolizei gutgeschrieben werden. Als Basis gilt die Lohnklasse 10 (Chauffeurlohn). Bei einer durchschnittlichen Funktionsstufe von 14.5 entspricht dies einem Stundenlohn von 33.40 Franken, so dass sich die geschätzte interne Verrechnung auf jährlich 16'700 bis 24'080 Franken beläuft (jeweils ohne anteilige Arbeitgeberbeiträge).

Gemäss Vereinbarung mit dem Kanton erhält die Gemeinde jeweils per Jahresende 80 % der Bussenerträge, die übrigen 20 % verbleiben beim Kanton für Material (z.B. Quittungsblöcke und Bedenkfristzettel), Administration und Inkasso.

Die Pauschalentschädigung von 750'000 Franken wird jährlich der Teuerung angepasst, wie sie den Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung gewährt wird. Die erstmalige Anpassung erfolgt per 1. Januar 2011.

Der Personalbestand der Polizei hat sich seit 2005 wie folgt entwickelt:

	2005	2009	2011
Landschaftspolizei (inkl. Sekretariat/Schalter/Auskunft)	18	10	3
von der Gemeinde Davos bezahlte Kantonspolizisten (ab 2007, inkl. Führung)	0	5	6
total von der Gemeinde Davos finanzierte Polizeistellen (inkl. Sekretariat/Schalter/Auskunft)	*18*	*15*	*9*

Der Personalbestand ab 2011 wird sich gegenüber dem Jahr 2005 also halbieren.

2.3 Rechtliche Auswirkungen

2.3.1 Änderung der Landschaftsverfassung

Der Grosse Landrat befasste sich mit Antrag des Kleinen Landrates vom 15. Juni 2007 (Prot.-Nr. 07-589) bereits vor drei Jahren mit der Erfüllung von Gemeindepolizeiaufgaben und der Übernahme der operativen Führung der Landschaftspolizei durch die Kantonspolizei. Damals wurde bereits vom Kleinen Landrat darauf hingewiesen, dass die Verfassung angepasst und weitere rechtliche Erlasse der Gemeinde überarbeitet werden müssen, sollte die Gemeinde Davos definitiv auf die Führung einer eigenen Gemeindepolizei verzichten. Die Frage der definitiven Übertragung der gemeindepolizeilichen Aufgaben untersteht somit dem obligatorischen Referendum.

Der Kleine Landrat beabsichtigt nun, die Gemeindepolizeiaufgaben aus den vorstehend aufgeführten Gründen definitiv der Kantonspolizei zu übertragen. Somit ist Art. 32 der Landschaftsverfassung (DRB 10) zu ändern. Gemäss dieser Bestimmung führt die Gemeinde eine eigene Polizei. Diese Bestimmung ist dahingehend zu ändern, dass die Polizeiaufgaben auch dem Kanton übertragen werden können (siehe beiliegenden Nachtrag X zur Verfassung). Damit ist die rechtliche Voraussetzung für die Übertragung der Aufgaben an den Kanton geschaffen.

2.3.2 Finanzrechtliche Aspekte

Dieses Geschäft untersteht aber auch aus kreditrechtlichen Gründen der Volksabstimmung. Gemäss Art. 12 Abs. 1 lit. e der Landschaftsverfassung (DRB 10) unterliegt die Bewilligung neuer wiederkehrender Ausgaben von mehr als 300'000 Franken pro Jahr der Volksabstimmung. Mit der oben erwähnten Summe von 750'000 Franken pro Kalenderjahr auf eine grundsätzlich unbestimmte Zeit ist diese Bestimmung anzuwenden und das Geschäft dem Volk zu unterbreiten.

Eine neue Ausgabe im Sinne des Finanzrechts liegt nicht nur dann vor, wenn es sich um eine vollständig neue Ausgabe handelt, sondern auch dann, wenn den entscheidenden Behörden eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit über die Art und Weise der Aufgabenerfüllung zusteht. Im vorliegenden Fall handelt es sich um einen eigentlichen Paradigmenwechsel, indem gemeindepolizeiliche Aufgaben gemäss beiliegender Vereinbarung nicht mehr von eigenen Mitarbeitern erbracht, sondern die gesamten polizeilichen Dienstleistungen beim Kanton „eingekauft“ werden. Die Gemeinde verzichtet auf ein eigenes Polizeikorps. Darum ist diese Ausgabe als neu zu bezeichnen und gemäss Finanzkompetenzen dem Volk zu unterbreiten.

2.3.3 Ordnungsbussenkatalog

Aufgrund der generellen Übertragung der gemeindepolizeilichen Aufgaben werden in Zukunft auch die kommunalen Ordnungsbussen (vgl. Ordnungsbussenkatalog gemäss DRB 31.1) durch die Kantonspolizei erhoben. Die Kantonspolizei, welche bereits in verschiedenen Gemeinden die Aufgaben der Gemeindepolizei übernommen hat, verlangt eine gewisse Angleichung der Bussenkataloge, um den Vollzug zu vereinheitlichen. Sollte die Gemeinde Davos die Gemeindepolizeiaufgaben der Kantonspolizei übertragen, ist daher der aktuelle Ordnungsbussenkatalog bis am 1. Januar 2011 in Absprache mit der Kantonspolizei durch einen Beschluss des Grossen Landrates anzupassen.

3. Schlussbemerkungen

Der Kleine Landrat ist der Überzeugung, mit der vorliegenden Lösung klare Verhältnisse geschaffen zu haben, was sich sowohl auf die Arbeitsbedingungen der Mitarbeitenden wie auch auf die Aufgabenerfüllung positiv auswirken wird. Die Zuständigkeiten sind klar geregelt und die Kantonspolizei als Partner bietet Gewähr, dass die Gemeindepolizeiaufgaben kompetent und zuverlässig gelöst werden. Im Weiteren fällt die Kosteneinsparung von jährlich knapp 1,1 Mio. Franken im Vergleich zur Rechnung 2005 und 755'000 Franken gegenüber den heutigen Kosten angesichts der angespannten Finanzlage der Gemeinde ebenfalls ins Gewicht.

Antrag an den Grossen Landrat zuhanden der Volksabstimmung:

1. Der Nachtrag X zur Gemeindeverfassung betreffend Übertragung von Gemeindepolizeiaufgaben wird zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.

2. Es wird ein Kredit betreffend Übernahme von Gemeindepolizeiaufgaben durch den Kanton von 750'000 Franken pro Jahr (indexiert) zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet. Die Krediterteilung erfolgt unter dem Vorbehalt, dass der Nachtrag X zur Gemeindeverfassung beschlossen wird.

3. Der Kleine Landrat wird beauftragt, nach der Zustimmung durch den Souverän den Beschluss zu vollziehen.

LANDSCHAFT DAVOS
GEMEINDE
NAMENS DES KLEINEN LANDRATES

Der Landammann	Der Landschreiber
Hans Peter Michel	Michael Straub

Beilagen
- Vertrag zwischen dem Kanton Graubünden und der Gemeinde Davos betreffend Übernahme gemeindepolizeilicher Aufgaben durch die Kantonspolizei Graubünden samt Anhang
- Nachtrag X zur Gemeindeverfassung betreffend Gemeindepolizei
- Leistungsvereinbarung
- Pflichtenheft (Aufgabenübersicht)