Vorlage des Regierungsrates vom 6. September 2022

Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen an den Kantonsrat betreffend schrittweise Erhöhung Personalbestand der Schaffhauser Polizei

22-89

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen einen Bericht und Antrag in Sachen Erhöhung des Personalbestands der Schaffhauser Polizei um insgesamt 20 Personen. Dem Entwurf im Anhang schicken wir folgende Erläuterungen voraus:

1. Einleitung

Die Schaffhauser Polizei benötigt zur Erledigung der bestehenden Aufgaben 20 Personen mehr. Nachfolgend werden die Entwicklungen, welche diesen Schluss nahelegen, dargelegt, und es wird aufgezeigt, in welchen Bereichen das zusätzliche Personal eingesetzt werden soll. Schliesslich folgt eine Darstellung des finanziellen Aufwandes.

Separat, im Rahmen von Teil- und Totalrevisionen des Polizeigesetzes, zu diskutieren sind Stellenerhöhungen, welche sich im Zusammenhang mit Anpassungen des Aufgabengebietes der Schaffhauser Polizei und der Organisation einhergehen (z.B. Fachstelle Bedrohungsmanagement, Ausbau Gewaltschutz, Jugendpolizei, Fachstelle Umwelt / Tierschutz). Auch wird es eine Rolle spielen, in welcher Form in der Stadt Schaffhausen ab dem Umzug der Schaffhauser Polizei ins Polizei- und Sicherheitszentrum ein Polizeiposten betrieben werden soll, da der Personalaufwand von den Öffnungs- / Betriebszeiten abhängt.

2. Ausgangslage

a) Verantwortung des Kantons für die innere Sicherheit

Bund und Kantone sorgen nach Art. 57 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung, wobei den Kanton die Verantwortung für die innere Sicherheit ihres Gebietes übertragen ist.

Die innere Sicherheit stellt ein sehr hohes Gut dar, sie ist für die Lebensqualität der Bevölkerung und als Standortfaktor zentral. Der Kanton Schaffhausen ist ein sicherer Kanton. Sicherheit ist jedoch kein Selbstläufer. Sie bedarf einer funktionsfähigen und bürgernahen Polizei, welche Vertrauen schafft und entscheidend zum positiven Sicherheitsgefühl der Bevölkerung beiträgt. Damit der hohe Sicherheitsstandard beibehalten werden kann und die Schaffhauser Polizei den hierfür gestellten Anforderungen gerecht werden kann, benötigt sie neben materiellen Mitteln und entsprechenden Räumlichkeiten an erster Stelle die nötige Anzahl an ausgebildetem und einsatzfähigem Personal.

b) Auftrag der Schaffhauser Polizei

Gestützt auf das Polizeigesetz vom 21. Februar 2000 (PolG; SHR 354.100) und die Polizeiverordnung vom 23. Oktober 2012 (PolV; SHR 354.111) hat die Schaffhauser Polizei für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu sorgen. Sie trägt durch Information, Beratung und andere geeignete Massnahmen zur Verhütung von Straftaten und Unfällen bei und unterstützt die Behörden bei der Durchsetzung der Rechtsordnung, soweit die Anwendung von Zwang gegen Personen und Sachen eine polizeiliche Mitwirkung erfordert. Weiter nimmt sie andere, ihr durch die Gesetzgebung übertragenen Aufgaben wahr (Art. 2 Abs. 1 PolG) und leistet im Rahmen ihrer Dienstausübung Hilfe (Art. 3 Abs. 1 PolG).

Die Schaffhauser Polizei ist dabei auch für den sicherheitspolizeilichen Bereich der Gemeinden zuständig, d. h. sie gewährleistet die öffentliche Sicherheit und Ordnung auf dem gesamten Gebiet des Kantons Schaffhausen (Kriminal, Sicherheits- und Verkehrspolizei). Von der Einheitspolizei ausgenommen bleiben die rein gemeindepolizeilichen Grundaufgaben im Bereich der Verwaltungspolizei, die Ahndung gewisser Übertretungen im niederschwelligen Ordnungsbereich sowie die Regelung und Kontrolle des ruhenden Verkehrs (kommunalpolizeiliche Aufgaben). Zum Vollzug gelangt dabei das unterschiedliche Recht der einzelnen Gemeinden. Diese Aufgaben können durch Verwaltungsangestellte der Gemeinden erledigt werden. Soweit dafür polizeiliche Massnahmen erforderlich sind, deren Ausübung unmittelbaren Zwang und damit eine polizeiliche Ausbildung voraussetzt, liegt der Vollzug üblicherweise bei der Schaffhauser Polizei. Allein den kommunalen Polizeikorps der Städte Schaffhausen und Stein am Rhein kommt in gewissen Bereichen weiterhin die Kompetenz zur Anwendung von unmittelbarer Gewalt zu.

c) Personalbestand der Schaffhauser Polizei heute

Gemäss Art. 13 PolG beschliesst der Kantonsrat den Personalbestand der Schaffhauser Polizei.

Der aktuelle Personalbestand der Schaffhauser Polizei von 180.3 Stellen geht zurück auf die Aufstockung im Jahr 2004 im Anschluss an die Zusammenlegung der Stadtpolizei Schaffhausen, der Ortspolizei Neuhausen am Rheinfall und der Kantonspolizei Schaffhausen. Seit 2019 wird hierzu eine Bestandesschwankung von 10 Stellen über den festgesetzten Personalbestand hinaus gewährt, um Absenzen aufgrund von Krankheit, Mutterschaft und Unfall aufzufangen. 2019 kam eine halbe Stelle für eine Fach- und Beratungsstelle gegen Radikalisierung und gewalttätigen Extremismus hinzu (vgl. Art. 1 Abs. 1 und 3 des Beschlusses über den Personalbestand der Schaffhauser Polizei vom 19. November 2018, SHR 354.110).

Personalbestand Schaffhauser Polizei gemäss Kantonsratsbeschluss in Pensen:

Funktionale Zuordnung	ab 2001	ab 2004	ab 2019
Korpsangehörige	168.30	180.30	180.30
Fach- und Beratungsstelle Radikalisierung	-	-	0.50
Stellen	**168.30**	**180.30**	**180.80**[1]

[1] ohne Berücksichtigung der Flexibilisierung von maximal 10 Stellen (Beschluss vom 19. November 2018)

Am 5. Juli 2022 hat der Kantonsrat sodann im Zusammenhang mit der Vorlage Teilrevision des Polizeigesetzes betreffend Überwachungsmassnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen einer Erhöhung des Personalbestandes auf 182.3 Pensen zugestimmt. Der Beschluss tritt mit der Änderung des Polizeigesetzes in Kraft, wobei die Referendumsfrist bis zum 6. Oktober 2022 dauert.

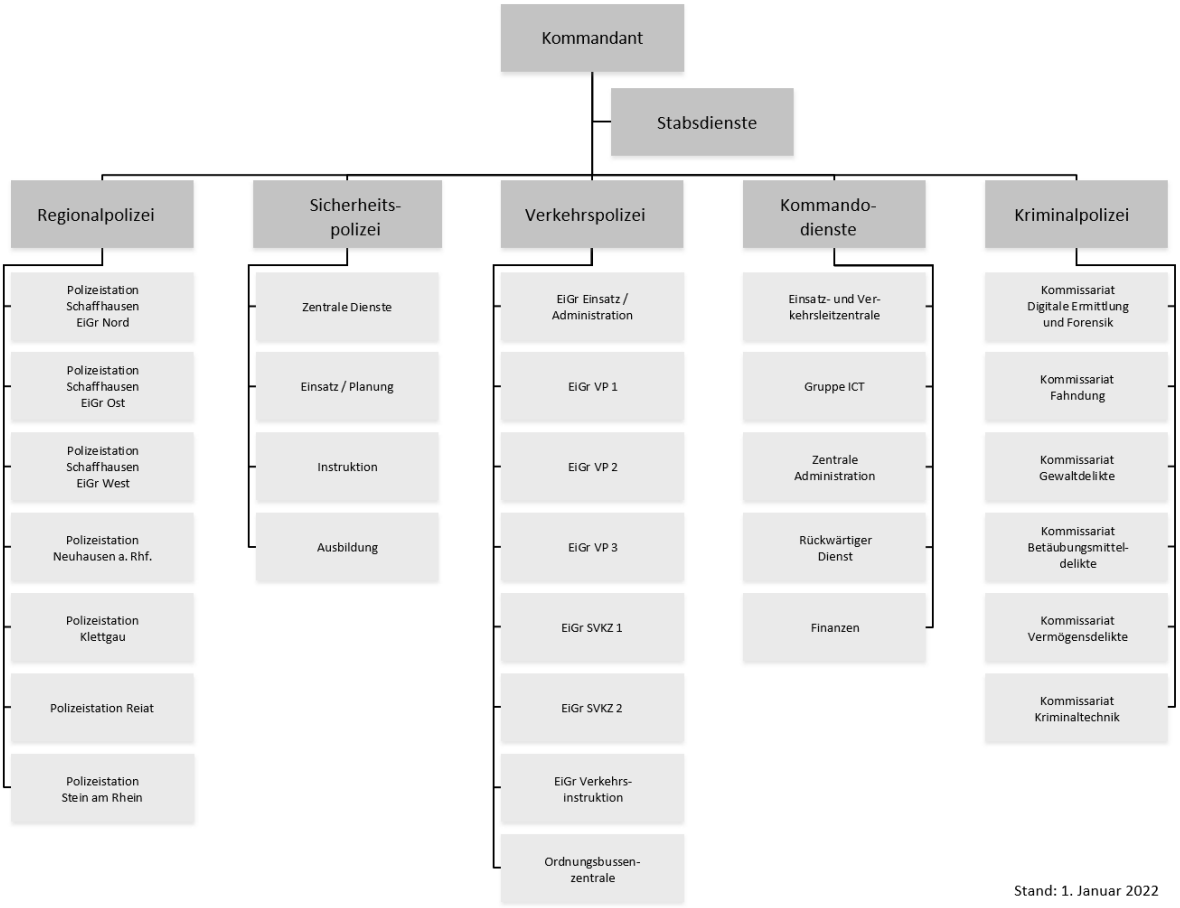
Der Bund finanziert gemäss der Leistungsvereinbarung über Leistungen im Zusammenhang mit dem Schwerverkehr vom 30. März/11. April 2012 16 Mitarbeitende zugunsten des Schwerverkehrskontrollzentrums und drei Mitarbeitende zugunsten der mobilen Schwerverkehrskontrollen. Weiter werden für Leistungen des kantonalen Nachrichtendienstes (KND) 1.25 Stellen und 0.50 Stellen für das Verkehrsmanagement in der Einsatz- und Verkehrsleitzentrale finanziert. Gesamthaft sind das 20.75 fremdfinanzierte Stellen. Diese zählen nicht zum Bestand (vgl. Art. 1 Abs. 2 des Beschlusses über den Personalbestand).

Zusätzliches Personal bei der Schaffhauser Polizei in Pensen (bundesfinanziert):

Funktionale Zuordnung	ab 2003	ab 2005	ab 2012	ab 2017
Schwerverkehrszentrum (SVKZ)	-	7.00	16.00	16.00
Mobile Schwerverkehrskontrolle (MSK)	3.00	3.00	3.00	3.00
Kantonaler Nachrichtendienst (KND)	0.25	0.25	0.25	1.25
Verkehrsmanagement zugunsten ASTRA	0.50	0.50	0.50	0.50
Stellen	**3.00**	**10.00**	**19.75**	**20.75**

d) Organisation der Schaffhauser Polizei

Die Schaffhauser Polizei organisiert sich nach den vom Gesetzgeber übertragenen Aufgaben und gliedert sich in entsprechende Hauptabteilungen (§ 5 Abs. 1 PolV). Es sind dies der Stab, die Regionalpolizei, die Sicherheitspolizei, die Verkehrspolizei, die Kriminalpolizei und die Kommandodienste. Der Kommandant bzw. die Kommandantin führt die Schaffhauser Polizei. Die fünf Abteilungsleiter bilden zusammen mit dem Stabschef und dem Kommandanten die Geschäftsleitung der Schaffhauser Polizei (Kommando) (vgl. § 8 Abs. 2 und 3 PolV).



Die Stabsdienste umfassen die Bereiche Prävention- und Öffentlichkeitsarbeit, die Fach- und Beratungsstelle Radikalisierung und Extremismus, Rechtsdienst, Personelles sowie Kommunikation.

Die Regionalpolizei stellt auf dem ganzen Kantonsgebiet die polizeiliche Grundversorgung sicher. Als eigentliche Frontpolizei sorgt sie mit ihren uniformierten Mitarbeitenden rund um die Uhr für die unmittelbare Durchsetzung der Vorschriften über die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit z.B. bei Hilfeleistungen, Verbrechen, Unfällen usw. Die Regionalpolizei wird überall dort eingesetzt, wo unmittelbares polizeiliches Handeln erforderlich ist. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der Gefahrenabwehr.

Die Sicherheitspolizei erfüllt Aufgaben im Bereich der Spezialversorgung. Dort ist sie zuständig für die Konzeption, Planung und Führung von Grossereignissen und ausserordentlichen Bedrohungslagen. Zudem bildet die Sicherheitspolizei das Kompetenzzentrum für komplexe Einsatzthemen, die gesamte Aus- und Weiterbildung und die Gewährleistung eines reibungslosen Dienstbetriebs.

Die Verkehrspolizei hat den Auftrag, für die Sicherheit und Ordnung im Verkehr auf öffentlichen Strassen und Gewässern zu sorgen. Mit sichtbarer Präsenz und Schwerpunktkontrollen wird die Einhaltung der Regeln auf der Strasse überprüft. Die Fahrzeug-, Personen- und Geschwindigkeitskontrollen helfen mit, das Verhalten im Strassenverkehr zu verbessern und so die Sicherheit zu erhöhen. Neben den Kontrolltätigkeiten investiert die Verkehrspolizei auch viel Zeit in die Ausbildung

von Verkehrsteilnehmenden und in die Präventionsarbeit. Die Ausbildung im Bereich Verkehr beginnt bereits im Kindergarten und geht bis zur Berufsschulstufe.

Die Kriminalpolizei hat den Auftrag, Straftaten zu erkennen und aufzuklären und wo möglich zu verhindern. Das Spektrum der von der Kriminalpolizei bearbeiteten Delikte umfasst Kapitalverbrechen wie Delikte gegen Leib und Leben, die sexuelle Integrität oder die Freiheit, Wirtschafts- und Vermögensdelikte, Betäubungsmitteldelikte und Cyberkriminalität in ihren vielseitigen Ausprägungen. Als Kernauftrag erfüllt die Kriminalpolizei die mit der polizeilichen Vorermittlung und dem strafprozessualen Vorverfahren verbundenen Aufgaben

Die Abteilung Kommandodienste ist das «technische und logistische Rückgrat» der Schaffhauser Polizei. Sie betreibt die Einsatz- und Verkehrsleitzentrale (EZ/VLS) mit dem Notruf, die Informatik und Technik für den Polizeibetrieb sowie das Sicherheitsfunknetz POLYCOM, die zentrale Administration, welche alle Register und Akten verwaltet und archiviert, sowie den rückwärtiger Dienst, der sich um die Materialbewirtschaftung, Ausrüstung und Uniformierung des ganzen Polizeikorps kümmert.

Die bewilligten Stellen (201.55 Pensen inkl. bundesfinanzierte Stellen) sind folgendermassen auf die Abteilungen aufgeteilt (Stand: 30. August 2022):

Abteilung	**Zuteilung[1] (Soll)[2]**	**Effektiv[1] (Ist)**	**Differenz Ist zu Soll**
Kommandant	1.00	1.00	0.00
Stabsdienste	7.50	6.30	-1.20
Sicherheitspolizei	18.30	16.75	-1.55
Regionalpolizei	53.80	42.50[3]	-11.30
Verkehrspolizei	52.80	59.30	6.50
Kriminalpolizei	36.25	34.70	-1.55
Kommandodienste	31.90	36.90	5.00
Total	**201.5**	**197.45**	**-4.10**

[1] Bundesfinanzierte Stellen (20.75 Pensen) sind in den Abteilungsbeständen inkludiert.

[2] Bestand gemäss Beschluss vom 19. November 2018 (180.3 bewilligte Pensen)

[3] Im Oktober 2022 kommen sieben Personen hinzu, welche die Polizeischule 2020/2022 absolviert haben.

Die Abteilungsbestände unterliegen insbesondere bei der Regional- und Verkehrspolizei starken Schwankungen, da aufgrund von Stagen, Jahrespraktiken etc. ein reger Personalabtausch stattfindet. Zudem beenden die Aspirantinnen und Aspiranten jeweils im Herbst ihre Ausbildung und zählen erst von da an zum Personalbestand. Sie steigen in der Regel bei der Regionalpolizei ein.

e) Handlungsbedarf

Die Schaffhauser Polizei kam mit dem bisherigen Personalbestand einigermassen zu recht, indem Ressourcen gebündelt, Aufgaben verlagert, Prozesse optimiert und Verzichtsplanungen vorgenommen wurden. Zu den Prozessverbesserungen zählt beispielsweise die Einführung eines gesamtheitlichen Rapportierungssystems (POLIS4), des Suisse ePolice (digitaler Anzeigeschalter) oder der Möglichkeit, vor Ort zu rapportieren (mobile elektronische Geräte). Es wird auf eine bürgernahe, rationelle und effiziente Aufgabenerfüllung gesetzt. Im Vergleich zu früher kann die Schaffhauser Polizei ihren Aufgaben allerdings nicht mehr dieselbe Aufmerksamkeit schenken. Die Patrouillen zur Sicherstellung der Grundversorgung im Bereich Sicherheits, Verkehrs- und Kriminalpolizei sind sehr stark ausgelastet und eilen oft von einem Einsatz zum nächsten. Sind alle Patrouillen mit Einsätzen belegt und werden weitere Kräfte benötigt, werden Polizistinnen und Polizisten von anderen Bereichen abgezogen, welche ihre Spezialaufgaben dann unterbrechen und nicht mehr zufriedenstellend erledigen können. Immer wieder muss nach Freiwilligen gesucht werden, welche Schichtdienste übernehmen oder etwa sich auf die Rheinpatrouille begeben.

Ohne dass dies in der Öffentlichkeit stark spürbar wurde, mussten auch Leistungen der Polizei reduziert werden. Dazu zählen die Reduktion von Öffnungszeiten der Polizeistationen und weniger Präventionsveranstaltungen. Und auch bei den Spezialaufgaben hat sich die Situation zugespitzt. Bereiche wie Digitalisierung, Wirtschaftsdelikte, grosse Betäubungsmitteldelikte oder Extremismus werden immer komplexer und aufwändiger. Die Bearbeitung von Schwer- und Brennpunkten ist dementsprechend nur noch bedingt möglich. Um anstehende Herausforderungen bei den bestehenden Aufgaben erfolgreich bewältigen und damit das Sicherheitsniveau halten zu können, reicht der Personalbestand nicht mehr aus. Ohne eine Bestandesanpassung wird die Schaffhauser Polizei mittelfristig nicht mehr in der Lage sein, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zufriedenstellend zu gewährleisten.

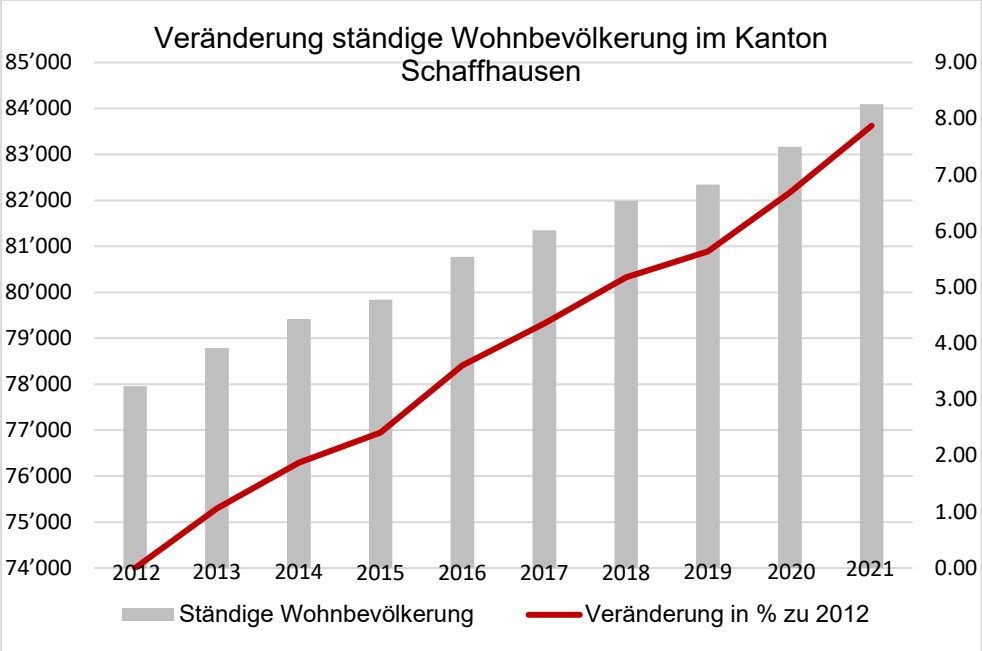
Nicht ausser Acht gelassen werden darf, dass das Personal durch die Zunahme der Arbeitslast stark gefordert ist. Wird dem Wohlbefinden des Personals nicht ausreichend Beachtung geschenkt, wird es vor dem Hintergrund des sinkenden Anteils an Personen im erwerbsfähigen Alter (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat betreffend Demografiestrategie Kanton Schaffhausen vom 21. Februar 2017, ADS 17-15, S. 11; Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat betreffend Weiterentwicklung der Demografiestrategie Kanton Schaffhausen vom 14. Juni 2022, ADS 22-59, S. 4) fortan nicht mehr möglich sein, genügend neue, gut qualifizierte Personen für die Schaffhauser Polizei gewinnen zu können.

3. Gründe für den zunehmenden polizeilichen Aufwand

a) Bevölkerungswachstum

Die Bevölkerungszahl wuchs in den letzten zehn Jahren von 77'955 Personen im Jahr 2012 auf 84'094 Personen im Jahr 2021, was einer Zunahme von 8 % entspricht. Gegenüber der letzten weitreichenderen Korpsanpassung im Jahr 2004 mit einer Bevölkerungszahl von 73’968 Personen

beträgt das Bevölkerungswachstum sogar 14%. Es ist davon auszugehen, dass sich der Wachstumstrend fortsetzen wird (vgl. Demografiestrategie, S. 11; Weiterentwicklung Demografiestrategie, S. 2). Somit haben im Kanton Schaffhausen immer weniger Polizistinnen und Polizisten den anfallenden polizeilichen Aufwand für immer mehr Einwohnerinnen und Einwohner zu bewältigen respektive eine Zunahme von Konflikten, Lärm, Hilfeleistungen, Unfälle usw. zu erledigen. Erschwerend kommt hinzu, dass eine höhere Bevölkerungsdichte das Konfliktpotential verstärkt.

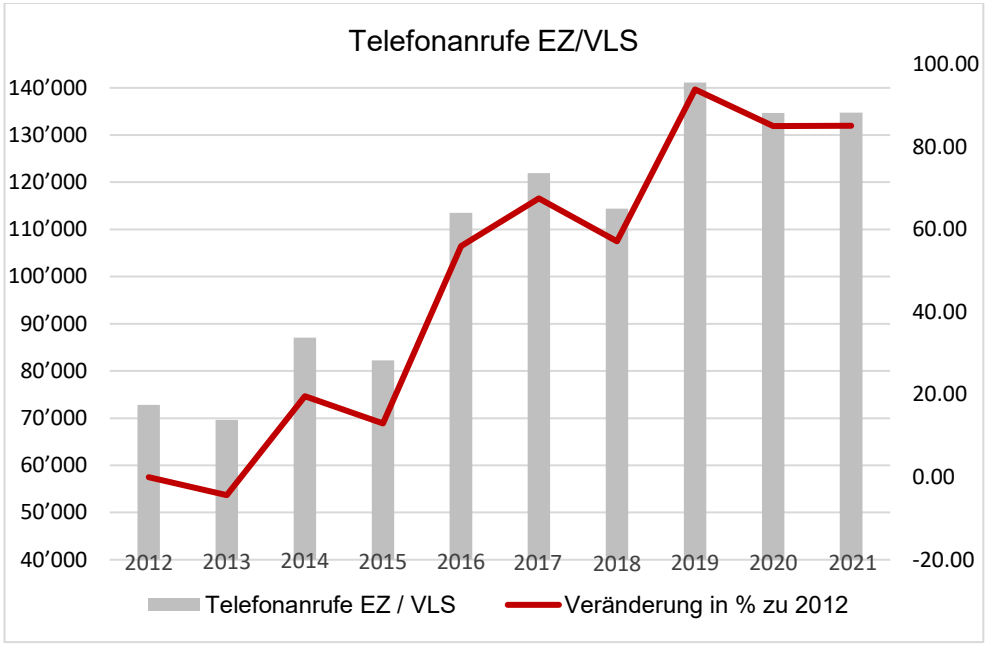


b) Geänderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen

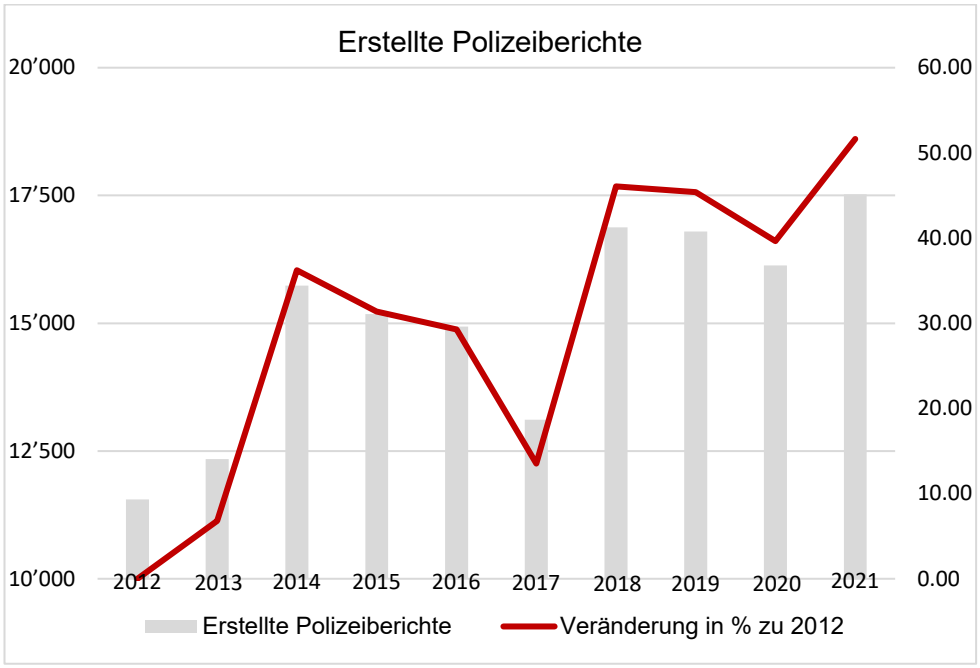
Verschärft wird die Situation dadurch, dass sich die gesellschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen verändert haben. Das Zusammenleben entwickelt sich immer mehr in Richtung einer 24-Stunden-Gesellschaft und der öffentliche Raum wird stärker beansprucht. Vielfältige Freizeit-, Unterhaltungs- und ÖV-Angebote (Nachtbusse), längere Öffnungszeiten der Geschäfte und Restaurants sowie veränderte Arbeitszeiten tragen hierzu bei.

Die Schaffhauser Polizei verzeichnet heute praktisch rund um die Uhr Einsätze im ganzen Einsatzspektrum. Die Nachtzeiten, während denen noch vor 20 Jahren «gar nichts los war», sind vorbei. Der Bestand des Nachtdienstes musste deshalb in den letzten Jahren mehrfach angepasst werden und wird auch in Zukunft nicht kleiner werden. Je mehr flexible Arbeitszeiten angeboten werden, desto mehr verschiebt sich der Lebensrhythmus eines Teils der Menschen in die Nacht. Ein Trend, welcher vor allem bei jungen Personen erkennbar ist. Die Stadt Schaffhausen als Zentrum des Kantons zeigt mit ihren Bars, Clubs und Veranstaltungszentren sowie öffentlichen Begegnungszonen (z.B. Lindli) eine regionale Sogwirkung. Im polizeilichen Fokus steht zudem der Bahnhof Schaffhausen wegen der Anbindung an die Städte Winterthur und Zürich.

Exemplarisch zeigt sich die Zunahme der Einsätze anhand gestiegenen Zahlen der Einsatz- und Verkehrsleitzentrale (EZ/VLS) und der erstellten Polizeiberichte. Die Telefonkontakte haben sich in den letzten 10 Jahren beinahe verdoppelt, was im Vergleich zum Bevölkerungswachstum überproportional ist. Von 72'800 Anrufen pro Jahr 2012 sind sie auf 134'785 Anrufe im Jahr 2021 gestiegen. Gleichwohl müssen die Reaktionszeiten nach wie vor kurzgehalten werden (durchgängige Erreich- und Verfügbarkeit) und grundsätzlich ständig freie Einsatzmittel gewährleistet sein.



Ein weiterer Beleg sind die Einsatzberichte (ohne Journaleinträge), deren Zahl in den letzten zehn Jahren um die Hälfte angestiegen ist. Waren es im Jahr 2012 noch 11'553 Berichte, welche verfasst wurden, betrug die Zahl im Jahr 2021 bereits 17'518 Berichte (+ 52 %).

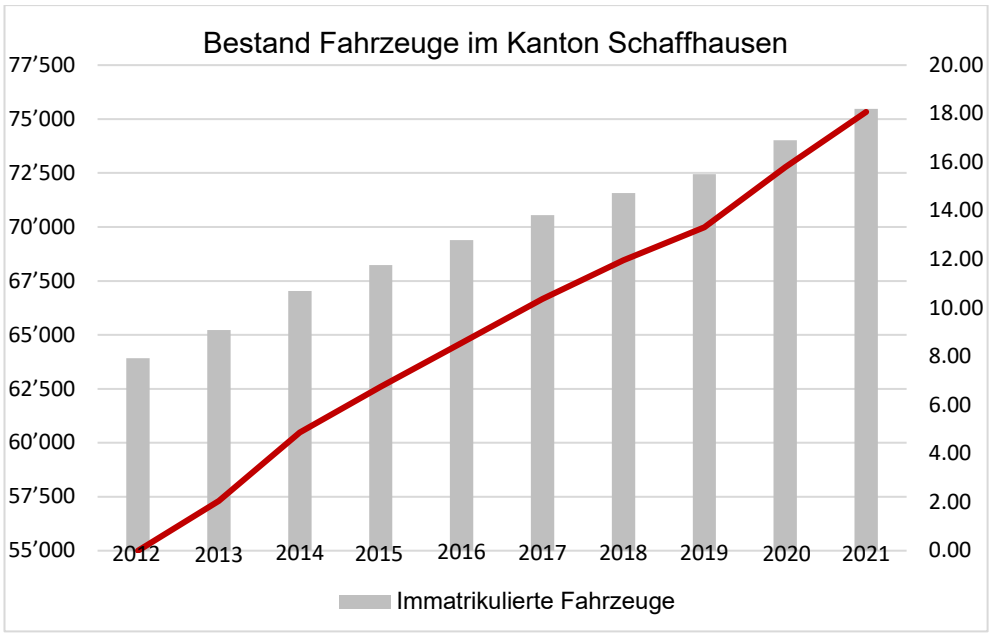


Auch Grossveranstaltungen sind keine Seltenheit mehr. Stars in Town, Strassenfeste, Sportveranstaltungen etc. gehören zum gesellschaftlichen Leben und binden bereits im Vorfeld polizeiliche Mittel. Aufgrund der veränderten Bedrohungslage in Europa nach den terroristischen Anschlägen der vergangenen Jahre wird mehr Sicherheit verlangt, sodass Veranstaltungen mit zusätzlichen Massnahmen zu begleiten sind. Gleichzeitig sollen die Besucherinnen und Besucher möglichst wenig eingeschränkt werden. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass der Aufwand nicht allein wegen Veranstaltungen im Kanton Schaffhausen anfällt. Gestützt auf interkantonale Vereinbarungen über Polizeieinsätze (IKAPOL-Vereinbarung [SHR 354.312] und Ostpol-Vereinbarung [SHR 354.310]) hat die Schaffhauser Polizei auch ausserkantonale Einsätze zu leisten, so vor allem für Fussballspiele, Demonstrationen und jährlich wiederkehren für das World Economic Forum WEF in Davos. Am WEF 2022 haben 24 Schaffhauser Polizistinnen und Polizisten insgesamt 1'774.5 Stunden Einsatz geleistet. Dies entspricht ausgehend von der Jahresarbeitszeit von 2'109.5 Stunden einer Stelle von 0.85 Pensen pro Jahr und damit beinahe einer Polizeikraft. Gleichzeitig haben sich in jüngster Zeit die IKAPOL-Einsätze gehäuft (Zionistenkongress, Ministerkonferenz WTO, Treffen Biden-Putin, Ukraine-Reformkonferenz).

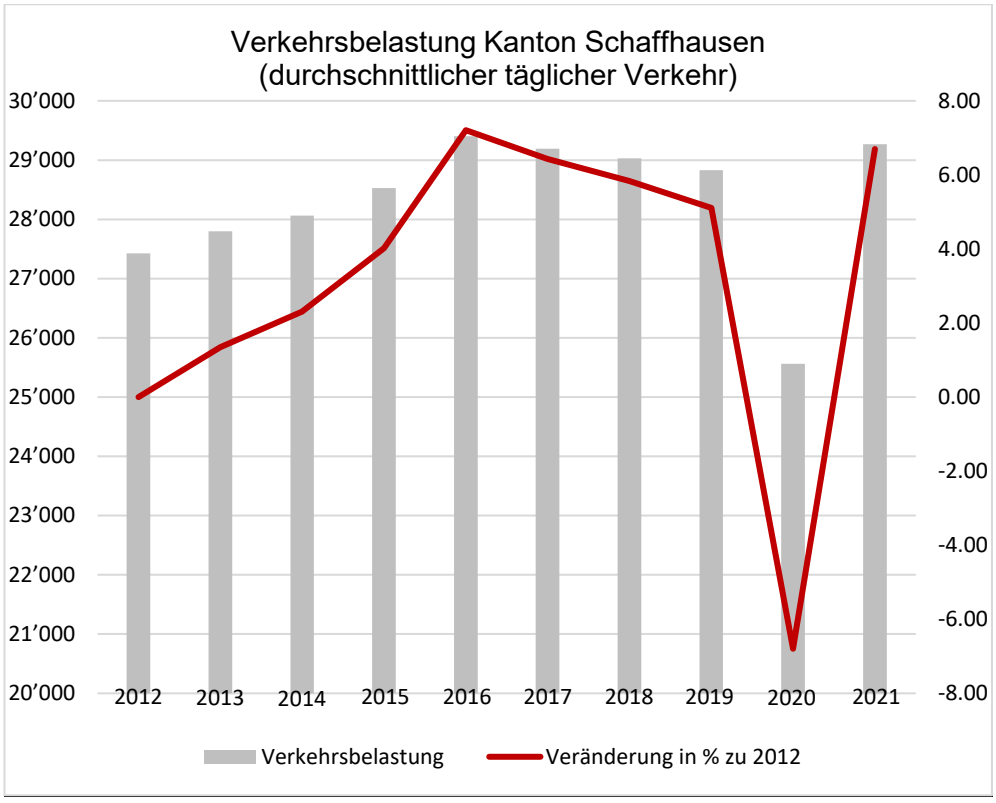
Nicht statistisch abbilden lässt sich, dass die Bevölkerung von der Polizei zusehends stärker verlangt, dass sie nicht nur in Notsituationen hilft, sondern sie auch rechtzeitig vor Gefahren warnt, auf sensible Bereiche hinweist und informiert. Das Präventionsangebot reicht mittlerweile von der Verkehrsinstruktion zur Drogenberatung über Gefahren im Internet zu Einbruchsprävention bis hin zu Veranstaltungen betreffend Sicherheit im Alter. Die Schaffhauser Polizei beteiligt sich an dabei an schweizerischen Präventionskampagnen. Für diese Arbeiten sind hohe Fach- und Sozialkompetenzen gefordert, sodass in entsprechende Aus- und Weiterbildung investiert werden muss.

c) Verkehrszunahme

Mit dem Bevölkerungswachstum sind auch der Motorfahrzeugbestand und die Verkehrsbelastung kontinuierlich angestiegen. Waren 2012 noch 63'924 Fahrzeuge immatrikuliert, waren es 2021 bereits 75'477. Der Bestand an Fahrzeugen hat sich damit innert 10 Jahren um beinahe 20 % erhöht.



Der tägliche Verkehr im Kanton Schaffhausen stieg in diesem Zeitraum von durchschnittlich 27'428 Fahrten im Jahr 2012 auf 29'266 Fahrten im Jahr 2021 (Quelle: Astra, Verkehrsdaten Schweiz, Jahresergebnisse, Zählstelle Nr. 123), was einer Zunahme von knapp 7 % entspricht. Der Einbruch des Verkehrs im Jahr 2020 erklärt sich mit dem Ausbruch der Corona-Pandemie respektive dem Lockdown.



Die Verkehrszunahme bedingt für die Schaffhauser Polizei einen Mehraufwand, weil sie die Verkehrssicherheit zu gewährleisten hat. Potentielle Gefahrenherde, die durch eine Zunahme des Verkehrs entstehen, sind frühzeitig zu erkennen und entsprechende Gegenmassnahmen einzuleiten (z.B. Tunnelsperrungen vornehmen, verlorene Gegenstände einsammeln, grobe Fahrbahnverschmutzungen entfernen). Die Zahl der Verkehrsunfälle, welche im Kanton Schaffhausen polizeilich bearbeitet wurde, ist von 542 Fällen im Jahr 2012 auf 600 Fälle im Jahr 2021 gestiegen (+11 %). Ein weiteres Aufgabenfeld, welches ausgeweitet wurde, sind Präventionsmassnahmen zur Steigerung der Verkehrssicherheit. So wurde etwa die Verkehrsinstruktion an den Schulen und die Teilnahme an Informationsveranstaltungen entsprechend neuer Bedürfnisse ausgeweitet (z.B. E-Bike-Kurse).

d) Steigender Verfahrensaufwand und Widerstand gegenüber Behörden

Während sich die Straftaten im Kanton Schaffhausen in den letzten zehn Jahren in etwa in der gleichen Bandbreite bewegten, hat sich das Umfeld für die Bearbeitung der Tatbestände stark verändert. Im 2012 wurden 4'765 Straftraten im Kanton Schaffhausen registriert, im Jahr 2021 4'450 Straftaten. Die Verfahren sind heute aber vergleichsweise umfangreicher und komplexer. Dazu geführt hat einerseits die Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) am 1. Januar 2011, weitere Bundeserlasse (z.B. Bundesgesetz über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung, DNA-Gesetz) sowie die ausführende Rechtsprechung. Die Anforderungen an die Dokumentation der Verfahrenshandlungen werden laufend höher. Dadurch sind mehr Polizeikräfte an den Schreibtisch gebunden. Vermehrt ist eine Überführung von Straftäterinnen und Straftätern sodann nur noch durch eindeutige und aufwändig erlangte Beweise möglich. Die Ermittlungen, die Spurensicherung und -auswertung wurden komplexer. Mit der Verbreitung von elektronischen Geräten wie Computer, Tablets und Mobiltelefonen hat der Datensicherungsaufwand zur Beweisführung bei Strafverfahren zugenommen.

Aber nicht nur im Strafverfahren, sondern auch in anderen Bereichen der Polizeiarbeit wurden die Verfahren aufwändiger. Jegliche polizeiliche Aktivität muss protokolliert respektive journalisiert werden, damit die getroffenen Massnahmen nachvollziehbar und die zuständigen Stellen dokumentiert sind. Exemplarisch zeigt sich dies anhand der Zahl der erstellten Einsatzberichte (vgl. Ziff. 3.b).

Ein weiterer Faktor, welcher den polizeilichen Aufwand ansteigen lässt, ist, dass Anordnungen von Behörden im Allgemeinen und polizeiliches Handeln im Speziellen tendenziell häufiger in Frage gestellt werden. Entscheide werden öfter weitergezogen, selbst bei einfachen Verzeigungen oder Ordnungsbussen. Aussagen werden, wenn sie denn getätigt werden, oftmals nur im Beisein eines Rechtsbeistandes gemacht. Schliesslich ist der Respekt gegenüber Polizeiangehörigen und anderen Behördenmitglieder in den letzten Jahren merklich gesunken. Nicht selten solidarisieren sich völlig Unbeteiligte mit Personen, die von der Polizei kontrolliert werden. Es kommt neben verbalen Attacken, immer häufiger auch zu tätlichen Übergriffen auf die im Einsatz stehenden Polizistinnen und Polizisten. Dieses Phänomen stellt die Polizei schweizweit vor eine grosse Herausforderung. Erschwerend hinzu kommt, dass sich gewaltbereite Personen über die sozialen Medien sehr schnell organisieren und mobilisieren können (vgl. Antrag betreffend Stellenerhöhung bei der Stadtpolizei

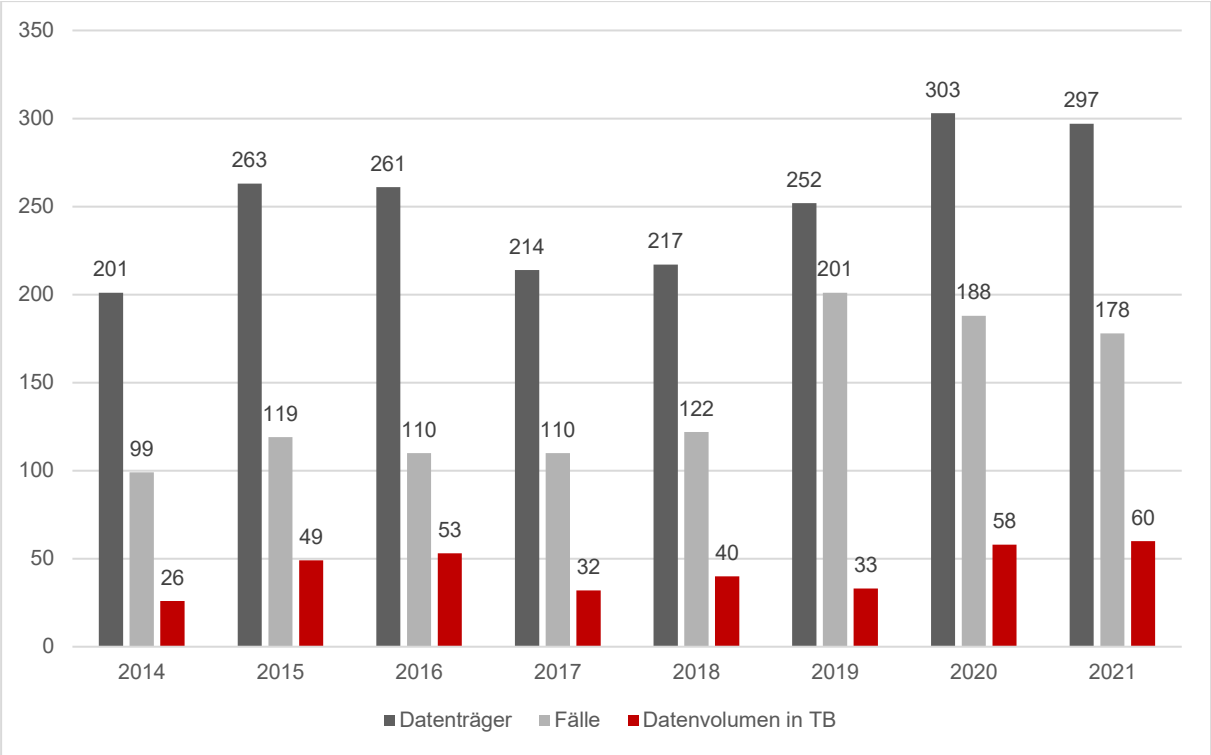
Zürich bis ins Jahr 2030, S. 12; Botschaft betreffend Erhöhung des Bestandes der Kantonspolizei Thurgau vom 3. September 2019, S. 12).

Schliesslich spürt die Schaffhauser Polizei auch, dass die Gewaltbereitschaft und extreme Ansichten zunehmen (z.B. Protestaktionen gegen behördliche Anordnungen wie Massnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie, Hooliganismus, Reichsbürgertum). Die Bedrohungslagen reichen bis zum Terrorismus.

e) Digitalisierung

Mit allen Vorteilen, welche die Digitalisierung mit sich bringt, entstanden mit ihr aber auch neue Deliktsformen (Betrugsdelikte, Ransomware, Viren etc.). Unter den Begriff Cyberdelikte im weiteren Sinne fallen dabei nicht nur die speziellen Delikte im Bereich der Computerkriminalität (Cyberdelikte im engeren Sinn), sondern auch weitere Straftaten wie etwa Betrug, Erpressungen oder Sexualdelikte, die mit Hilfe eines Computers, Netzwerks oder Hardware-Geräts begangen werden (digitale Kriminalität). Diese generieren bei der Polizei einen grossen Investitions- und Ausbildungsbedarf und beanspruchen die Ermittlerinnen und Ermittler zeitlich mehr als bei anderen Fällen, da nicht nur die Quantität der Delikte, sondern auch die technische Komplexität zunahm. Fast keine Ermittlungshandlungen kommen ohne Handy- oder Computerauswertungen mehr aus. Das Identifizieren relevanter Information innerhalb der riesigen Informationsflut ist angesichts der ständig stark wachsenden Datenmengen eine sehr grosse Herausforderung geworden. Es bedarf moderner Technologien und vertiefter Kenntnisse über deren Einsatzmöglichkeiten. Das kriminelle Potenzial in der realen Welt bleibt dabei selbstverständlich bestehen, sodass sich die dortige Präsenz und Aktivität der Schaffhauser Polizei nicht einfach abbauen lässt.

Die Zahl der Cyberdelikte ist von 201 Fällen mit einem Datenvolumen von 26 TB im Jahr 2014 auf 297 Fälle mit einem Datenvolumen von 60 TB im Jahr 2021 angestiegen. 1 TB Datenvolumen entspricht 6.5 Mio. Dokumentenseiten, 250'000 Fotos und 500 Stunden HD-Videos.



Gross ist auch die Wirkung von sozialen Medien (Facebook, Twitter etc.) auf die polizeiliche Arbeit. Damit können innert kurzer Zeit grosse Mengen von Menschen informiert werden, sodass Bedürfnis an der Berichterstattung von Ereignissen wächst und sich die Reaktionszeit verkleinert hat. Die Schaffhauser Polizei hat ihre Präsenz und Kommunikation auf den digitalen Raum auszurichten, um die Bevölkerung rasch mit Informationen versorgen zu können. Polizeilich relevante «Fake-News» müssen zeitnah korrigiert werden, um grössere Schäden zu verhindern.

4. Mittelbedarf

a) Kantonsvergleich

Gesamtschweizerisch ist der Polizeibestand kontinuierlich erhöht worden. Während 2012 noch 16'791 Polizistinnen und Polizisten für die Sicherheit in der Schweiz sorgten, waren es 2021 19'451 (Quelle Konferenz der kantonalen Polizeidirektoren KKPKS). Der gesamtschweizerische Polizeibestand ist somit um knapp 16 % gestiegen.

Welche Verhältniszahl von Polizistinnen und Polizisten zur Bevölkerungszahl in den einzelnen Kantonen notwendig ist, hängt einerseits von den zugewiesenen Aufgaben, anderseits von unterschiedlichen Faktoren wie Agglomerationen, Bevölkerungszusammensetzung oder Grenznähe ab. Die durchschnittliche Polizeidichte (Polizeikraft pro Einwohner) beträgt in der Schweiz 1/447. Im Kanton Schaffhausen liegt sie mit 1/552 darunter. Zum Vergleich, im Kanton Zürich ist die Dichte mit 1/348 einiges höher, im Kanton Thurgau mit 1/714 einiges tiefer, wobei es zu berücksichtigen gilt, dass beide Kantone ihre Korps in den kommenden Jahren spürbar aufstocken werden (vgl. KKPKS, Polizeibestände 2022, einsehbar unter: https://www.kkpks.ch/de/informationen/facts-figures).

b) Ausbau der Grundversorgung (inkl. Prävention und ICT-Forensik)

Für den aktuell bestehenden Aufgabenkatalog der Schaffhauser Polizei wurde vor dem skizzierten Hintergrund der konkrete Mehrbedarf an Polizeikräften analysiert. Dabei zeigte sich, dass die Grundversorgung ausgebaut werden muss.

Zur Grundversorgung zählen sicherheits-, kriminal- und verkehrspolizeiliche Aufgaben oft uniformierter Polizistinnen und Polizisten. Sie werden im Alarmdienst eingesetzt, patrouillieren auf der Strasse, in den Dörfern oder in den Gassen der Altstadt und sind das Erstelement vor Ort. Ihnen können Schwerpunktaufgaben zugewiesen werden. Sie müssen jederzeit und im ganzen Kantonsgebiet eingesetzt werden können, um den Grundauftrag «Aufrechterhaltung und Wiederherstellung von Sicherheit, Ruhe und Ordnung» erfüllen zu können. Da Stellenzuweisungen in der Vergangenheit zu Lasten dieses Bereiches gingen, nun aber je länger je mehr gefordert wird, dass schnellstmöglich eine Patrouille vor Ort ist oder mehr Polizeipräsenz in den Quartieren und Dörfern gezeigt wird, ist dieser Bereich zu stärken. Brenn- und Schwerpunkten sowie dem Präventionsauftrag soll wieder verstärkt nachgegangen werden können. Wie dargelegt, ist dies in allen Aufgabenbereichen der Schaffhauser Polizei aktuell nur noch bedingt möglich.

Durch den Ausbau der Grundversorgung kann zudem verhindert werden, dass Polizistinnen und Polizisten von anderen Bereichen abgezogen werden, welche ihre eigentlich erteilten Aufträge dann unterbrechen müssen, und die Spezialversorgung kann entlastet werden. Nicht ausser Acht gelassen werden darf, dass auch die ICT-Forensik anteilig Kräfte benötigt, denn die Datenauswertung und -analyse sind heute für die polizeiliche Tätigkeit zentral.

Konkret beantragt wird, dass für die bestehenden Aufgaben rund um die Uhr während 7 Tagen pro Woche (24/7) zwei weitere Patrouillen à 2 Personen einzusetzen sind. Bei einem 24-Stunden Betrieb ist bei einer zusätzlichen Stelle mit 5 Personaleinheiten zu rechnen [1)]. Entsprechend sind für zwei zusätzliche Zweier-Patrouillen für die Grundversorgung (inkl. Prävention und ICT-Forensik) 20 zusätzliche Stellen notwendig.

[1)] 24 Stunden pro Tag ergeben rund 8'760 Stunden im Jahr. Bei 2'200 Jahresarbeitsstunden pro Mitarbeitendem und 20 % Sondereinsätzen, Ausbildungszeit, Krankheit, Ferien und erhöhtem Prozentanteil bei Teilzeitangestellte resultieren 1'750 Arbeitsstunden pro Mitarbeitenden. 8760:1750=5,0.

c) Vorgehensweise; schrittweise Aufstockung während 5 Jahren

Es wird beabsichtigt, das Korps der Schaffhauser Polizei in den kommenden Jahren schrittweise um insgesamt 20 Personen aufzustocken. Hierfür sollen in erster Linie während vier Lehrgängen zusätzlich zum normalen Ausbildungsstock durchschnittlich fünf Polizeiaspirantinnen und -aspiranten ausgebildet werden. Vereinzelt ist auch ein (Wieder-) Eintritt von bereits ausgebildetem Personal denkbar. Innerhalb kürzerer Zeit mehr zusätzliche Polizistinnen und Polizisten auszubilden und ins Korps einzufügen, dürfte nicht realistisch sein. Einerseits nimmt die Rekrutierung und Ausbildung neuer Polizeiangehöriger viel Zeit und Ausbildungskapazitäten in Anspruch. Anderseits muss die Qualität (Rekrutierung der «richtigen» Kandidatinnen und Kandidaten) bei der Anstellung weiterhin klar über der Quantität (Ausbildung möglichst vieler Aspirantinnen und Aspiranten) stehen.

Die Ausbildung gemäss dem bildungspolitischen Gesamtkonzept BGK 2020 dauert zwei Jahre. Das Ziel ist es, den neuen Personalbestand beginnend ab 2023 nach vier Ausbildungslehrgängen im Jahr 2028 zu erreichen. Um im Einzelfall die notwendige Flexibilität zu behalten, sollen die Erhöhungsschritte im Beschluss jedoch nicht exakt festgehalten werden. Es ist denkbar, dass nicht in allen Jahren gleichviel potentiell geeignete Kandidatinnen und Kandidaten zur Verfügung stehen werden.

5. Finanzielle Auswirkungen

Für die Berechnung der finanziellen Auswirkungen ist der Personal- sowie der Sachaufwand eruiert worden, wobei mit folgenden Richtwerten zu rechnen ist:

- Ausbildungskosten pro Aspirant/in: 39'000 Franken,
- Ausstattungskosten pro Aspirant/in respektive Polizist/in: 19'000 Franken,
- Personalaufwand wiederkehrend pro Polizist/in: 130'000 Franken pro Jahr,
- Sachaufwand wiederkehrend pro Polizist/in: 16'000 Franken pro Jahr.

Dieser Mehraufwand ist im Budget und Finanzplan 2023 - 2026 eingestellt. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass der Person- und Sachaufwand zunächst noch tiefer ausfällt, da erstmals im Herbst 2023 mit der zweijährigen Ausbildung der zusätzlich rekrutierten Personen begonnen werden kann. Die Höhe der Personalkosten ist schliesslich abhängig vom Alter sowie vom Ausbildungsstand der neuen Mitarbeitenden. Nach heutigem Kenntnisstand entsteht allenfalls ein zusätzlicher Fahrzeugbedarf, nicht aber ein zusätzlicher Raumbedarf.

Wie in der Antwort auf die Kleine Anfrage von Patrick Portmann ausgeführt, steht für eine massvolle Erhöhung des Bestandes der Schaffhauser Polizei insbesondere im geplanten Polizei- und Sicherheitszentrum genügend Raum zur Verfügung (vgl. Antwort des Regierungsrates vom 9. August 2022 auf die Kleine Anfrage 2022/26).

Ist der neue Personalbestand erreicht, fällt ein zusätzlicher jährlich wiederkehrender Personalaufwand von 2.9 Mio. Franken an.

6. Vernehmlassung in Polizeikommission

Der Polizeikommission obliegt gemäss Art. 17 Abs. 1 PolG die Vorberatung und Antragstellung zuhanden des Regierungsrates hinsichtlich Personalbestand. An der Sitzung vom 10. August 2022 wurde die Polizeikommission über die geplante Bestandeserhöhung der Schaffhauser Polizei um insgesamt 20 Personen gestaffelt über vier Ausbildungsjahre informiert. Die Mitglieder der Polizeikommission haben hierfür einstimmig Zustimmung erteilt.

Auf eine darüberhinausgehende Vernehmlassung wurde verzichtet, da die Bestandeserhöhung in der Kompetenz des Kantonsrates liegt (Art. 13 PolG) und die Stellenerhöhungen der kantonalen Verwaltung und Gerichte im Allgemeinen nicht zur Vernehmlassung unterbreitet werden. Sodann wurde das Thema auch mit dem Postulat Nr. 2022/3 von Kantonsrat Patrick Portmann vom 28. Februar 2022 betreffend «Mehr Polizei und Sicherheit im öffentlichen Raum - Prüfung einer Erhöhung der Stellenpensen im Polizeikorps des Kantons Schaffhausen» aufgenommen. Da das Geschäft im Kantonsrat noch nicht behandelt werden konnte, sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass der Regierungsrat beantragen wird, dieses Postulat erheblich zu erklären.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und den im Anhang beigefügten Beschluss über den Personalbestand der Schaffhauser Polizei zuzustimmen.

Schaffhausen, 6. September 2022

Im Namen des Regierungsrates
Die Präsidentin:
Dr. Cornelia Stamm Hurter

Der Staatsschreiber:
Dr. Stefan Bilger

Anhang:
- Entwurf Beschluss über den Personalbestand der Schaffhauser Polizei

Beschluss Anhang

über den Personalbestand der Schaffhauser Polizei

vom …

Der Kantonsrat Schaffhausen,

gestützt auf Art. 13 des Polizeigesetzes vom 21. Februar 2000,

beschliesst:

Art. 1

1 Der Personalbestand der Schaffhauser Polizei wird für brevetierte Korpsangehörige sowie für Zivilangestellte schrittweise von 180.3 Pensen [1)] auf 200.3 Pensen erhöht. Der Bestand darf wegen Krankheit, Unfall und Mutterschaft um maximal 10.0 Pensen überschritten werden.

2 Nicht zum Bestand gemäss Absatz 1 zählen die Pensen von Korpsangehörigen und Zivilangestellten, die vom Bund finanziert werden.

3 Für eine Fach- und Beratungsstelle für die Thematik der Radikalisierung und des gewalttätigen Extremismus verfügt die Schaffhauser Polizei über zusätzliche 0.5 Pensen.

Art. 2

1 Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

2 Der Beschluss ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

3 Er ersetzt den Beschluss über den Personalbestand der Schaffhauser Polizei vom 19. November 2018 [1)].

Schaffhausen, …

Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident:

Die Sekretärin:

Fussnoten:

1) Stand 6. September 2022