

Regierungsratsbeschluss

vom 13. August 2019

Nr. 2019/1151

KR.Nr. I 0130/2019 (DDI)

Interpellation Nicole Hirt (gpl) – Kantonspolizei Solothurn vs. Stadtpolizei Grenchen – Eine unnötige Machtdemonstration? Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Gemeinderat Grenchen kündigte am 5.12.17 die Vereinbarung zwischen dem Regierungsrat des Kantons Solothurn und dem Gemeinderat der Stadt Grenchen, weil sie mit der finanziellen Abgeltung nicht mehr einverstanden ist. Es wurde festgehalten, dass die Stadt Grenchen an der Zusammenarbeitsvereinbarung vom 6.7.2010 festhalten will und lediglich die Abgeltung ändern will. Dieser Entscheid wurde dem DDI mit Schreiben vom 12.12.2017 eröffnet und die Abgeltungsvereinbarung formell gekündigt. Bereits am 19.12.2017 hat der RR dennoch die Vereinbarung über die Zusammenarbeit und die Kompetenzabgrenzung zwischen der Kantonspolizei und den Stadtpolizeien Grenchen, Olten und Solothurn (RRB Nr. 2010/1292; Vereinbarung) auf den 31.12.2019 gekündigt. Dies geschah unerwartet und ohne mit den Städten vorab das Gespräch gesucht zu haben. Später, am 18.12.2018, hat der Kommandant der Kantonspolizei den städtischen Polizeikommandanten auch noch den Aufgabenkatalog zur Kompetenzvereinbarung gekündigt. Somit steht nun die Stadt Grenchen ab 1.1.2020 vor einem vertragslosen Zustand, sofern in all diesen Bereichen keine neuen Verträge abgeschlossen werden können.

Der Gesamtaufwand der Stadtpolizei Grenchen beträgt 3,34 Mio. Franken. Davon fallen 1,42 Mio. auf verwaltungspolizeiliche Tätigkeiten und 1,92 Mio. auf die Bereiche Lokale Sicherheit und Notfallintervention. Bisher wurden Fr. 666'500 abgegolten, was 35,7% in % zu diesen Bereichen betrifft. Neu soll die Stadt Grenchen nach verschiedenen Verhandlungen nur Fr. 650'500 erhalten. KR Hirt und KR Aschberger, der Grenchner Gemeinderat sowie die Grenchner Verwaltung empfinden dies als Affront und bitten die Regierung um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Die Regierung fordert von der Stadt Grenchen, einen generellen Klageverzicht zu unterzeichnen. Was sind die Hintergründe für diese Forderung und ist dies überhaupt gesetzeskonform?
2. Die Aufgabe einer Polizei besteht darin, im öffentlichen Raum für Ordnung und Sicherheit zu sorgen. Entspricht der Weiterbildungsstandard der Kapo Solothurn demjenigen der Stapo Grenchen? Die Stapo ist bspw. an Tasern ausgebildet, aber der Taser darf nicht während gemischten Patrouillen eingesetzt werden!? Bremst die Kapo die Weiterbildungsbemühungen der Stapo aus?
3. Im Zeitungsartikel der AZ vom 14.12.17 war zu lesen: Die Polizeiarbeit wird anspruchsvoller, sichtbare Patrouillenpräsenz darf nicht leiden. Die gestaffelte Erhöhung des Stellenetats sei unabdingbar, damit die Polizei in der Lage ist, ihre Aufgaben zum Schutz der Bevölkerung wirkungsvoll und rechtskonform zu erfüllen, so der Regierungsrat.
RR Schaffner: Der heutige Sicherheitsstandard sei mit dem aktuellen Korpsbestand nicht mehr aufrechtzuerhalten. Bei einer Kürzung des Budgets stimme man einem Sicherheitsabbau zu. Genau das passiert nun in Grenchen, indem die Abgeltung nicht angepasst, sondern sogar noch gekürzt wurde. Auch hier ein Widerspruch, vor allem, wenn man sieht, dass Olten nun eine SIP als Pilot für 3 Jahre „einkauft“ und das sogar wohl noch ausserkantonall!?
4. Die Kapo ist nicht in der Lage, zusätzliche Sicherheitsaufgaben zu übernehmen. Die Aufträge werden ausgelagert und von Sicherheitspersonal übernommen. Deren Ausbildung in allen

Ehren, aber rein was die Kompetenzen betrifft, weiss jeder, dass diese keine haben. Wie sich die Festgehaltenen aufführen werden, kann man sich ohne viel Fantasie vorstellen.

5. Die Kapo beklagt sich über Personalmangel. Wie kann die Kapo trotzdem Aufträge von 3 Offizieren beurteilen lassen, ob nun eine Angelegenheit X in den Kompetenzbereich der Stapo fällt oder eben nicht. Ein grosser Aufwand, der trotz Personalmangel betrieben wird. Wieso wird das nicht endlich effizienter und einfacher geregelt?
6. Es wurde von Seiten der Stadt Grenchen nie das Ziel geäussert, man solle die Stapo austrocknen um sie dann einfacher übernehmen zu können, oder sind die Interpellanten mangelhaft informiert?
7. Geht die Regierung davon aus, dass sie für die Stadt Olten in Zukunft mehr Ressourcen einsetzen muss oder dass es günstiger wird?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

3.1.1 Notwendigkeit übereinstimmender gegenseitiger Willensäusserungen

Zum Abschluss eines Vertrages ist die übereinstimmende gegenseitige Willensäusserung der Parteien erforderlich. Ein Vertrag kommt zustande, wenn sich die Parteien über alle wesentlichen Punkte geeinigt haben. Wesentlich ist insbesondere die Einigkeit über Leistung und Gegenleistung. Mit der Kündigung der Abgeltungsvereinbarung durch den Gemeinderat Grenchen vom 5. Dezember 2017 fehlte es an einem wesentlichen Vertragsinhalt. Die dem Kanton mit Schreiben vom 12. Dezember 2017 eröffnete Willensäusserung der Stadt Grenchen, an der Zusammenarbeitsvereinbarung selbst festhalten und lediglich die Abgeltung ändern zu wollen, stellt rechtlich ein Angebot an den Regierungsrat zur Änderung des zweiseitigen Vertrages dar. Mit der Kündigung der Zusammenarbeitsvereinbarung vom 19. Dezember 2017 nahm der Kanton das jedem Vertragspartner zustehende Recht wahr, das Angebot einer einseitigen, sich zu seinen Ungunsten auswirkenden Vertragsänderung abzulehnen. Daran ist nichts Ungewöhnliches. Der Regierungsrat reagierte folgerichtig: Will Grenchen die Leistung des Kantons neu aushandeln, ist auch über die Gegenleistung der Stadt Grenchen zu verhandeln. Die Kündigung des Aufgabenkatalogs durch den Kommandanten der Polizei Kanton Solothurn erfolgte nach mündlicher Vorinformation am 18. Dezember 2018 unter Einhaltung der vereinbarten Kündigungsfrist. Der Schritt war nötig, da für den Aufgabenkatalog ab 1. Januar 2020 mangels gültiger Zusammenarbeitsvereinbarung keine Rechtsgrundlage mehr vorhanden und zum damaligen Zeitpunkt eine Einigung nicht in Sicht war (siehe auch die Bemerkung im Geschäftsbericht 2018 S. 326 unten).

3.1.2 Gemeinsamer Bericht und Angebote des Regierungsrates

Die anschliessenden Verhandlungen zur Auslotung einer neuen vertraglichen Einigung über eine Anpassung der Abgeltung durch den Kanton und/oder der Tätigkeiten der Stadtpolizei stellen die übliche Vorgehensweise dar. Auf Vorschlag der Städte wurden im Sinne einer objektivierbaren Diskussionsgrundlage faktenbasierende Daten erhoben. Die verschiedensten Daten sind in einem umfassenden Bericht eingeflossen, welcher von allen Parteien am 31. Oktober 2018 genehmigt worden ist.

Unser Gesamtangebot wird unvollständig wiedergegeben. Bereits im November 2018 haben wir der Stadt Grenchen gestützt auf die Berichtsergebnisse ein schriftliches Angebot unterbreitet.

Gewissen Einwänden der Stadt haben wir Rechnung getragen, indem wir im Februar 2019 unser Angebot um Fr. 50'000.-- auf Fr. 650'000.-- erhöhten.

Im Begründungstext fehlt zum erwähnten Vorschlag ein wesentlicher Teilaspekt: Diese Offerte beinhaltet für die Stadt Grenchen - unter gebührender Berücksichtigung der Sicherheitslage und des Sicherheitsbedürfnisses der Grenchner Bevölkerung – einen finanziellen Entlastungsvorschlag in der Höhe von Fr. 150'000.--. Im Vergleich zur geltenden Abgeltung hätte unser Gesamtangebot eine Verbesserung um + 20% für Grenchen bedeutet. Ein weiteres Angebot unsererseits wird gar nicht erwähnt. Wir haben der Stadt Grenchen einen zweiten Vorschlag unterbreitet, für den jetzigen Betrag von Fr. 666'500.-- entlastungshalber auf die Ausübung gewisser, von ihr zu bezeichnenden Tätigkeiten zu verzichten.

Die Angebote entsprechen der gesetzlichen Vorgabe, wonach den Einwohnergemeinden mit eigenen Polizeiorganen eine angemessene Abgeltung zusteht (§ 23 Abs. 2 des Gesetzes über die Kantonspolizei vom 23. September 1990, KapoG; BGS 511.11). Der Kantonsrat lehnte eine volle Finanzierung der Stadtpolizeien durch den Kanton in den Beratungen über diese Bestimmung ausdrücklich ab. Unter Berücksichtigung der Freiwilligkeit einer eigenen Stadtpolizei (§ 23 Abs. 1 KapoG) und der von den zwei Städten immer wieder hervorgehobenen Vorteile eines eigenen Polizeiorgans käme eine höhere Abgeltung durch den Kanton einer rechtlich nicht rechtfertigenden Ungleichbehandlung auf Kosten der anderen Gemeinden gleich. Dazu bieten wir keine Hand.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Die Regierung fordert von der Stadt Grenchen, einen generellen Klageverzicht zu unterzeichnen. Was sind die Hintergründe für diese Forderung und ist dies überhaupt gesetzeskonform?

Äusserungen von Seiten der Städte gegen Ende der Verhandlungen liessen für uns den Schluss zu, dass unmittelbar nach einer allfälligen Einigung bzw. eines Vereinbarungsabschlusses geklagt werden könnte. Mit einem Klageverzicht streben wir an, der Zusammenarbeit der beiden Polizeikorps eine minimale Verbindlichkeit und Rechtbeständigkeit zu verleihen. Der Verzicht ist geeignet, Unsicherheiten in den Mannschaften beider Stadtpolizeikorps entgegenzuwirken und den Mitarbeitenden die nötige Sicherheit zu bieten. Neben der Fürsorgepflicht gegenüber den Mitarbeitenden aller drei Korps stellen Unsicherheiten unseres Erachtens ein gewisses Risiko für die Zusammenarbeit und damit für die öffentliche Sicherheit dar. Solche Unsicherheiten waren im Rahmen der gemischten Patrouillen in Grenchen bereits spür- und hörbar. Das wollen wir vermeiden. Ausserdem erachten wir es für unerlässlich, dass sich auch die Korpsführungen in den nächsten Jahren primär auf ihre eigentlichen Führungsaufgaben konzentrieren können. Die Polizei hat etlichen Herausforderungen zu begegnen. Die Belastung der Polizeiführung durch Verhandlungen und Berichtsverfassung sollte nicht zur Gewohnheit werden. Aus diesen Gründen lehnen wir es ab, eine von Beginn weg mit einer Klagemöglichkeit versehene und somit auf Unsicherheiten basierende Vereinbarung abzuschliessen. Gemäss den Medien hat der Gemeinderat der Stadt Grenchen diesen Punkt abgelehnt. Wir prüfen nun diese neue Ausgangslage. Unser Kernanliegen, dem neuen Vereinbarungstext Rechtsbeständigkeit und Verbindlichkeit zu verleihen, sollte unseres Erachtens ein Anliegen aller Vertragspartner sein.

In der Schweiz herrscht Vertragsfreiheit. Innerhalb der Schranken des Gesetzes kann der Inhalt des Vertrages beliebig festgestellt werden (Art. 19 OR). Dies gilt auch für die Abrede eines Klageverzichts, was die Frage der Rechtskonformität beantwortet. Gerade für auf Dauer angelegte Verträge ist eine solche Bestimmung zur Vermeidung von Unsicherheiten geeignet und entsprechend üblich. Umgekehrt könnte ein Vertragsabschluss mit dem Vorbehalt, den eben vereinbarten Vertragsinhalt umgehend einzuklagen, im Widerspruch zum allgemeinen Gebot von Treu

und Glauben stehen. Die Vertragspartner sind bereits im Zeitpunkt der Verhandlungen verpflichtet, diese ernsthaft zu führen.

3.2.2 Zu Frage 2:

Die Aufgabe einer Polizei besteht darin, im öffentlichen Raum für Ordnung und Sicherheit zu sorgen. Entspricht der Weiterbildungsstandard der Kapo Solothurn demjenigen der Stapo Grenchen? Die Stapo ist bspw. an Tasern ausgebildet, aber der Taser darf nicht während gemischten Patrouillen eingesetzt werden!? Bremst die Kapo die Weiterbildungsbemühungen der Stapo aus?

Die Frage nach dem DSG (Destabilisierungsgerät, umgangssprachlich Taser) betrifft nicht die Weiterbildung. Es handelt sich beim DSG vielmehr um ein polizeiliches Einsatzmittel. Die Polizei Kanton Solothurn benutzt das DSG seit nunmehr zwölf Jahren in der Sondereinheit Falk. Um einen verhältnismässigen, jedoch rascheren Einsatz vor Ort zu gewährleisten, sind seit 2018 neben der Sondereinheit erfahrene Kadermitarbeitende und Sachbearbeiter der Mobilien Polizei (MOP) für den Einsatz ausgebildet, hinzu kommen weitere Mitarbeitende, welche für die Zugriffsunterstützung geschult worden sind. Deshalb wurden die Fahrzeuge der Mobilien Polizei (Ost, Mitte, Nord und West) mit dem DSG-Gerät ausgerüstet. Damit sind im Kanton rund um die Uhr drei bis vier DSG-Geräte zum Einsatz bereit. Für die gegenwärtige Sicherheitslage im Kanton ist diese Einsatzmitteldoktrin der Polizei Kanton Solothurn hinreichend und angemessen.

Die Aus- und Weiterbildung der Stadtpolizei erfolgt gemäss Ziffer 1 der Vereinbarung durch die Stadtpolizei und richtet sich nach den Aufgaben, die sie zu erfüllen hat. Weil für die Notfallinterventionen die Polizei Kanton Solothurn zuständig ist und bei den gemischten Notfallinterventionen die Einsatz- und Führungsverantwortung bei ihr liegt (Ziffer 8.1 und 8.3 der Vereinbarung) gilt in diesen Bereichen die Einsatz- und Ausbildungs-Doktrin der Polizei Kanton Solothurn.

Vom Anschaffungs- und Einführungsentscheid (inkl. Ausbildung) der Stadt Grenchen wurde die Polizei Kanton Solothurn überrascht, sie konnte diese Entscheide jeweils den Medien entnehmen. Andernfalls hätte die Polizei Kanton Solothurn der Stadtpolizei Grenchen darlegen können, dass die erweiterte DSG-Abdeckung durch die Polizei Kanton Solothurn genügt. Einsparungen im Personal- und Sachaufwand bei der Stadtpolizei Grenchen wären dementsprechend möglich gewesen. Die eigenständigen Entscheide der Stadtpolizei liessen die Polizei Kanton Solothurn zudem davon ausgehen, dass die DSG für die Stadtpatrouillen geplant waren.

Die Polizei Kanton Solothurn bremst keine Weiterbildungsbemühungen der Stadtpolizei Grenchen aus. Vielmehr bieten wir den Stadtpolizeien regelmässig die Teilnahme an Weiterbildungen des kantonalen Polizeikorps an. Die Bedeutung, welche die Polizei Kanton Solothurn den regelmässigen Weiterbildungen ihrer Mitarbeitenden beimisst, lässt sich im Übrigen dem hohen Weiterbildungskoeffizienten des Korps in den Personalkennzahlen Ziffer 4 des Geschäftsberichtes entnehmen.

3.2.3 Zu Frage 3:

Im Zeitungsartikel der AZ vom 14.12.17 war zu lesen: Die Polizeiarbeit wird anspruchsvoller, sichtbare Patrouillenpräsenz darf nicht leiden. Die gestaffelte Erhöhung des Stellenetats sei unabdingbar, damit die Polizei in der Lage ist, ihre Aufgaben zum Schutz der Bevölkerung wirkungsvoll und rechtskonform zu erfüllen, so der Regierungsrat. RR Schaffner: Der heutige Sicherheitsstandard sei mit dem aktuellen Korpsbestand nicht mehr aufrechtzuerhalten. Bei einer Kürzung des Budgets stimme man einem Sicherheitsabbau zu. Genau das passiert nun in Grenchen, indem die Abgeltung nicht angepasst, sondern sogar noch gekürzt wurde. Auch hier ein Widerspruch, vor al-

lem, wenn man sieht, dass Olten nun eine SIP als Pilot für 3 Jahre „einkauft“ und das sogar wohl noch ausserkantonal!?

Die zitierte Aussage ist korrekt und gilt nach wie vor. Die Polizei Kanton Solothurn muss die unter Ziffer 3.2.1 erwähnten neuen Herausforderungen (insb. im Zusammenhang mit Cybercrime und der Bekämpfung von strukturierter Kriminalität) wirkungsvoll angehen. Die dazu benötigten Stellen stammen aus der gestaffelten Erhöhung des Korpsbestandes. Dank diesen zusätzlichen Stellen konnte bis heute darauf verzichtet werden, mit sicherheitspolizeilichen Aufgaben betraute Mitarbeitende (u.a. sichtbare Präsenz) in diese neuen Kriminalitätsbereiche abzuziehen und dadurch den Sicherheitsstandard im Kantonsgebiet zu beeinträchtigen.

Die Stadtpolizeien sind von den genannten Herausforderungen indessen nicht betroffen, denn deren Bekämpfung fällt gemäss Vereinbarung in den Kompetenzbereich des kantonalen Polizeikorps.

Die Integration der Stadtpolizei Olten fiel für den Kanton leicht günstiger aus, als mit dem Zusatzkredit ursprünglich beantragt. Der Widerspruch, den die Interpellanten auszumachen glauben, dürfte auf einer Fehlinformation beruhen: Nach unserem Wissensstand geht es beim angesprochenen Pilotprojekt SIP nicht primär um die Erfüllung polizeilicher Aufgaben, sondern vielmehr um Tätigkeiten im Bereich aufsuchender Sozialarbeit, sog. Streetworker, und der Einflussnahme auf das Verhalten im öffentlich Raum. Ausserdem ist das Projekt noch nicht beschlossen, die Behandlung im Gemeindeparlament ist erst für November vorgesehen. Im Weiteren zeigen die aktuellen Beispiele in der Stadt Solothurn (Einsatz der Firma Pantex) und Grenchen (Umgang mit Randständigen gemäss SZ-Artikel vom 17.07.2019), dass solche, politische Diskussionen unabhängig von den Polizeimodellen (Einheitspolizei oder zwei Polizeikorps in einem Raum) geführt werden.

3.2.4 Zu Frage 4:

Die Kapo ist nicht in der Lage, zusätzliche Sicherheitsaufgaben zu übernehmen. Die Aufträge werden ausgelagert und von Sicherheitspersonal übernommen. Deren Ausbildung in allen Ehren, aber rein was die Kompetenzen betrifft, weiss jeder, dass diese keine haben. Wie sich die Festgehaltenen aufführen werden, kann man sich ohne viel Fantasie vorstellen.

Wir wissen nicht, worauf sich die Behauptung stützt. Unseres Erachtens entbehrt sie jeglicher Grundlage. Im Bereich von Ruhe und Ordnung hat jede Einwohnergemeinde zu entscheiden, wer solche Tätigkeiten vornimmt - unabhängig von der allfälligen Existenz einer Stadtpolizei. Gestützt auf die Gemeindeautonomie sind unterschiedliche Lösungen möglich. Sollte sich die Feststellung wiederum auf Olten beziehen, verweisen wir auf unsere Ausführungen in Ziffer 3.2.3 letzter Absatz.

3.2.5 Zu Frage 5:

Die Kapo beklagt sich über Personalmangel. Wie kann die Kapo trotzdem Aufträge von 3 Offizieren beurteilen lassen, ob nun eine Angelegenheit X in den Kompetenzbereich der Stapo fällt oder eben nicht. Ein grosser Aufwand, der trotz Personalmangel betrieben wird. Wieso wird das nicht endlich effizienter und einfacher geregelt?

Zu einem uns nicht bekannten Einzelfall können wir uns nicht äussern. Wir wissen auch nicht, ob sich dies so zugetragen hat. Bestätigen können wir indessen das Vorhandensein von Schnittstellen: Diese Schnittstellen sind nicht zu vermeiden, wenn mehrere Organisationen in demselben Raum ähnliche oder sich im Laufe der Ermittlungen verändernde Aufgaben behandeln. Selbst bei vertraglich geregelten Zuständigkeiten und Abläufen sind Absprachen im Einzelfall unumgänglich. Dementsprechend sieht der geltende Aufgabenkatalog die Absprachepflicht mehrfach

vor. Eine Sicherheitsstruktur mit mehreren Partnern hat gewisse Nachteile, beispielsweise den Absprachebedarf oder die Überprüfung und Durchsetzung der in der Vereinbarung festgelegten Kompetenzen mit entsprechendem Effizienzverlust. Dies bringt ein solches Modell naturgemäß mit sich.

3.2.6 Zu Frage 6:

Es wurde von Seiten der Stadt Grenchen nie das Ziel geäußert, man solle die Stapo austrocknen um sie dann einfacher übernehmen zu können, oder sind die Interpellanten mangelhaft informiert?

Den ersten Teil der Frage verstehen wir nicht. Sollte es sich um eine Äusserung der Stadt Grenchen handeln, können wir sie nicht beantworten. Bestätigen können wir indessen den Eindruck der Interpellanten, in verschiedener Hinsicht mangelhaft informiert zu sein. Wir verweisen auf unsere Vorbemerkungen und die Beantwortung der gestellten Fragen.

3.2.7 Zu Frage 7:

Geht die Regierung davon aus, dass sie für die Stadt Olten in Zukunft mehr Ressourcen einsetzen muss oder dass es günstiger wird?

Vorab stellen wir aufgrund von verschiedenen Rückmeldungen und eigenen Erkenntnissen fest, dass die Integration in Olten positiv verlief. Ab 2016 zeigte sich zudem ein Effizienzgewinn bei den Sicherheitskosten. Bei gleicher, teilweise höherer Sicherheitsleistung zeigt sich gesamthaft betrachtet (für Kanton und Gemeinde) eine Aufwandreduktion von mehreren 100'000 Franken.

Bei der Beurteilung der kantonalen Sicherheitslage gehen wir mittelfristig von der Notwendigkeit aus, der Polizei Kanton Solothurn in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht zusätzliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Der kantonsweiten Bekämpfung von Cyberdelikten und vorhandener Ansätze von struktureller Kriminalität (Drogen- und Menschenhandel, illegales Glückspiel, etc.) muss die nötige Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die erforderliche Aneignung von Fachwissen und die Spezialisierung gewisser Korpsangehöriger der Polizei Kanton Solothurn ist bereits in Gang. Mangels Zuständigkeit besteht für die Stadtpolizeien diesbezüglich kein Handlungsbedarf.

Bei anderen Delikten, insbesondere den angezeigten Vermögensdelikten, ist gesamtschweizerisch eine rückläufige Tendenz auszumachen. Wir wagen keine Aussage, wie sich die gesamte Sicherheits- und Kriminalitätslage weiter entwickeln wird. Zu erkennen sind indessen – wie oben dargestellt – die Herausforderungen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Polizei Kanton Solothurn, Kdt
Stadtpräsidium Grenchen, Bahnhofstrasse 23, 2540 Grenchen
Parlamentdienste
Traktandenliste Kantonsrat