

**BOTSCHAFT 2014-DSJ-120**  
**des Staatsrats an den Grossen Rat**  
**zum Dekretsentwurf über den Bestand der Kantonspolizei**

24. Februar 2015

Hiermit unterbreiten wir Ihnen die Botschaft zum Entwurf des Dekrets über den Bestand der Kantonspolizei.

## **1. Einleitung**

Anfang 2015 haben der Generalstaatsanwalt des Kantons Freiburg und der Freiburger Staatsrat die Achsen der Kriminalpolitik des Kantons bestätigt und entwickelt.

Die Kriminalpolitik betont die Notwendigkeit gewisser Reformen und Verbesserungen innerhalb der Kantonspolizei. Die Reformen und Verbesserungen erfordern unweigerlich eine Entwicklung des Personals und der Strukturen der Kantonspolizei; aus diesem Grund muss die Höchstgrenze des Bestands der Kantonspolizei angepasst werden.

Ausserdem stellen viele der in Kapitel 3 vorgestellten Faktoren den Polizeibestand, der seit einigen Jahren an chronischem Ressourcenmangel leidet, auf eine harte Probe. Und dieser Mangel gefährdet die Sicherheitssituation des Kantons und erlaubt es nicht mehr, der Entwicklung der Kriminalität und der Polizeiarbeit vorzugreifen.

Der Bestand der Kantonspolizei wird im Dekret vom 16. Mai 1991 über den Bestand der Kantonspolizei (SGF 551.21; nachstehend: Dekret zum Bestand) festgelegt, entsprechend Artikel 8 Abs. 4 des Gesetzes vom 15. November 1990 über die Kantonspolizei (PolG; SGF 551.1). Das Dekret wurde zum letzten Mal bei der Revision des PolG und der Einführung der bürgernahen Polizei im Jahr 2008 angepasst.

Momentan erreicht der Bestand der Kantonspolizei jedes Jahr die im Dekret definierte Höchstgrenze, was schlussendlich die Umsetzung der in der Kriminalpolitik festgelegten Achsen behindern wird. Zusätzlich zu den spezifischen Achsen dieser Politik nimmt der Personalbedarf der Kantonspolizei konstant zu; Grund sind die Entwicklungen der sicherheitstechnischen und demografischen Situation des Kantons und die Herausforderungen, denen sich die Kantonspolizei in den kommenden Jahrzehnten stellen muss.

Diese Botschaft wird in erster Linie die Achsen der Kriminalpolitik und die in diesem Kontext beobachteten Unzulänglichkeiten aufzeigen. Danach wird sie sich den aktuellen und zukünftigen Herausforderungen der Kantonspolizei widmen.

## **2. Kriminalpolitik**

### **2.1. Kontext**

Der Inhalt der Aufträge der Kantonspolizei im Bereich öffentliche Sicherheit und Aufrechterhaltung der Ordnung (Art. 1 und 2 PolG) wird durch die Gesellschaftsentwicklung bestimmt. In den letzten Jahrzehnten haben sich grundlegende Veränderungen bei der Sicherheit und Kriminalität abgezeichnet: Das erweiterte Nachtleben («24-Stunden-Gesellschaft»), der Anstieg der grenzüberschreitenden Kriminalität (organisierte Banden, Serieneinbrüche), die Entwicklung und Systematisierung der Cyberkriminalität und der flächendeckende Einsatz von IT-Tools, die Banalisierung der Vandalenakte sowie das schnellere Zurückgreifen auf Gewalthandlungen sind Aspekte, welche die Verwaltung der öffentlichen Sicherheit verändert haben.

Diese Entwicklung widerspiegelt sich in den Schweizer Statistiken, die in den letzten Jahren eine konstante Zunahme der Kriminalität aufzeigen (Anstieg der Straftaten und Verurteilungen). Im Kanton Freiburg blieb die Kriminalität nach einem Rekordanstieg im Jahr 2012 in den Jahren 2013 und 2014 hoch. Bei gewissen Straftaten gab es 2014 neue Rekorde; so haben Gewaltdelikte – darunter insbesondere Raub – um 29 % zugenommen, Delikte gegen die physische Integrität um 13 %.

Gemäss Artikel 67 Abs. 3 Bst. c Justizgesetz (JG; SGF 130.1) bestimmt die Generalstaatsanwältin oder der Generalstaatsanwalt zusammen mit dem Staatsrat die Kriminalpolitik. Die Kriminalpolitik ist ein Koordinationsinstrument zwischen Judikative und Exekutive, dank dem bestimmte Ziele der Strafverfolgung und Prävention erreicht werden können.

Die Achsen der Kriminalpolitik wurden zum ersten Mal 2012 für einen Zeitraum von zwei Jahren festgelegt. Dieser gemeinsame Aktionsbereich von Staatsanwaltschaft und Staatsrat hat seine Effizienz und seinen Nutzen bereits gezeigt. Zum Beispiel konnten die spezifischen Achsen zur Bekämpfung von Hooliganismus und der Gewalt gegen Beamtinnen und Beamte bereits entfernt werden, da die gewünschten Ziele, nämlich eine Einschränkung oder sogar Abnahme der Straftaten, durch spezifische Massnahmen erreicht werden konnten.

## **2.2. Neue Achsen 2015–2016 und derzeitige Lücken**

Gewisse Achsen der Kriminalpolitik 2012–2014, nämlich die Bekämpfung von ungesittetem Verhalten und die Bekämpfung der Schwarzarbeit, wurden weitergeführt, um die Kontinuität der bereits umgesetzten Arbeit zu gewährleisten.

Zwei Achsen werden verstärkt: die Bekämpfung der organisierten Kriminalität (banden- oder gewerbsmässig begangene Straftaten) und die Bekämpfung des Betäubungsmittelhandels; diese Achsen werden durch eine bessere Verfolgung von Finanzdelikten (von Geldwäscherei) verstärkt. Ausserdem wurde eine neue Achse geschaffen: die Bekämpfung von Cyberkriminalität.

Bei der Verstärkung und Schaffung der Achsen 2015–2016 haben der Generalstaatsanwalt, der Staatsrat und der Kommandant der Kantonspolizei festgestellt, dass die bestehenden Ressourcen innerhalb der Kantonspolizei ungenügend sind und der durch die absolute Zahl im Dekret zugelassene Handlungsspielraum zu klein ist, um die für die Umsetzung der Achsen notwendigen Strukturen zu entwickeln.

Somit müssen die Kriminalpolizei und ihre Brigaden neu organisiert werden.

Erstens muss die Gruppe «organisierte Kriminalität» verstärkt und der «Brigade des missions spéciales» (BMS) zugewiesen werden. Diese Spezialistinnen und Spezialisten für kriminelle Strukturen werden vorgängige Untersuchungen und so genannte «Task Force-Untersuchungen» durchführen. Durch diese Neuorganisation und Verstärkung kann dem immer grösser werdenden Phänomen der Bandendiebstähle, die von suprakantonalen und internationalen Netzwerken begangen werden, begegnet werden; ausserdem kann auf die Entwicklung der mafiaähnlichen Kriminalität reagiert werden, die bei der Begehung der Straftaten legale Strukturen nutzt. Diese Kriminalitätsphänomene verlangen besonders anspruchsvolle und komplexe Untersuchungen und müssen durch eine in diesem Bereich spezialisierte und sachverständige Brigade unterstützt werden.

Zweitens müssen die Brigaden der Kriminalpolizei im Rahmen der Bekämpfung der Cyberkriminalität neu organisiert werden.

Die Finanzbrigade (FB) muss einerseits in eine «Brigade financière et criminalité informatique» (BFCI) umgewandelt und durch Inspektorinnen und Inspektoren verstärkt werden, die sich auf den Bereich der Computerkriminalität und der Finanzdelikte spezialisiert haben. Hochausgebildete

Spezialistinnen und Spezialisten sowie zusätzliche Inspektorinnen und Inspektoren werden die weitreichenden Finanzerhebungen, die in den kommenden Jahren nötig werden, durchführen müssen. Die Straftaten in Verbindung mit organisierter Kriminalität werden immer komplexer und kommen bei immer mehr Straftaten vor. Die Unterstützung dieser Brigade bei den Untersuchungen zu Betäubungsmittelhandel, organisierten Banden und Schwarzarbeit wird ein unabkömmlicher Faktor bei der Erreichung der Ziele im Bereich Kriminalitätsbekämpfung sein.

Andererseits muss die Gruppe «Analyse de traces numériques» die Brigade Kriminalanalysestelle und Führungshilfe (BAAC) einbinden, damit alle Inspektorinnen und Inspektoren der Kantonspolizei unterstützt werden. Zum einen sehen sich die Strafverfolgungsbehörden seit einigen Jahren bei allen Straftaten der quasi systematischen Anwendung von neuen technologischen Mitteln gegenüber. Zum anderen werden technologische Mittel heute bei den meisten Untersuchungen als Beweismittel eingesetzt. Dieser Paradigmawechsel fordert die IT-Analystinnen und -Analysten stark, denn sie sind die einzigen, die IT- und Technologie-Tools untersuchen und aus diesen die für die Strafuntersuchung notwendigen Beweise ziehen können.

Die Neuorganisation der drei genannten Brigaden sowie die Weiterverfolgung der Achsen der Kriminalitätsbekämpfung verlangen schlussendlich 27 zusätzlichen Polizistinnen und Polizisten, die nach und nach im Rahmen der Polizeiaspirantenschule (PAS) und durch interne Neueinteilungen rekrutiert werden. Zudem müssten 18 Zivilpersonen angestellt werden; IT-Analysten, Finanzanalysten und Verwaltungspersonal, die in diesem Dekret nicht eingerechnet wurden.

### **3. Aktuelle und zukünftige Herausforderungen der Kantonspolizei**

#### **3.1. Entwicklung der Polizeiarbeit**

Die Polizeiarbeit hat sich in den letzten Jahrzehnten grundlegend verändert. Die Kantonspolizei muss mit denselben Mitteln, die für das Sicherheitsfundament und die Kriminalitätsbekämpfung zur Verfügung stehen, zusätzlich vielen anderen Aufgaben und Aufträgen gerecht werden.

Erstens beanspruchen neue Anforderungen und aussergewöhnliche Situationen wie Grossveranstaltungen (z. B. Flugschau Air 14, WEF, OSZE), Sport- und Kulturveranstaltungen, die in erster Linie eine lange und oft langwierige Partnerschaft erfordern, oder grosse, unvorhergesehene Einsätze regelmässig viel Personal.

Zweitens hatten mehrere Gesetzesänderungen der letzten Jahre zur Folge, dass ein immer dichter Katalog der Straftaten verfasst wurde, was die Arbeit der Polizistinnen und Polizisten erschwert. Als Beispiel nennen kann man die neue Gesetzgebung «*Via Sicura*» (SVG; SR 741.01), die neuen Straftaten im Ausländergesetz (AuG; SR 142.20), das Finanzdienstleistungsgesetz (FIDLEG, momentan in Vernehmlassung), das Finanzinstitutsgesetz (FINIG, momentan in Vernehmlassung) oder das Arbeitsvermittlungsgesetz (AVG, SR 823.11). Zudem wurde die Arbeit der Polizistinnen und Polizisten durch Inkrafttreten der Schweizer Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) grundlegend verändert, da sie eine Formalisierung und verstärkte Bürokratisierung der Polizeiarbeit verankert. Heute verbringen Polizistinnen und Polizisten 10 bis 15 % ihrer Arbeitszeit mit Büroaufgaben. Schliesslich verpflichtet die momentan laufende Harmonisierung der wissenschaftlichen Verfahren die Polizistinnen und Polizisten auf formaler Ebene zur Einhaltung immer höherer Qualitätsstandards.

### 3.2. Entwicklung der Demografie und des Personalbestands

Die Arbeit der Kantonspolizei ist besonders von der demografischen Entwicklung abhängig. Das Bevölkerungswachstum bringt unweigerlich ein gesteigertes Tätigkeitsvolumen im Bereich öffentliche Sicherheit mit sich.

Der Kanton Freiburg erlebt eine aussergewöhnliche demografische Entwicklung: 2012 ist die Bevölkerung im Vergleich zum Vorjahr um 2,4 % gewachsen; diese Entwicklung zog sich 2013 mit einem neuen Anstieg um 2,1 % und 2014 mit 1,3 % weiter. Zwischen 2008, als das Dekret über den Bestand der Kantonspolizei zum letzten Mal angepasst wurde, und 2014 ist die Kantonsbevölkerung von 263 200 auf 301 600 Einwohnerinnen und Einwohner gestiegen, also um aussergewöhnliche 14 %.

In den letzten Jahren hat sich der jährliche Durchschnittsbestand der Polizeibeamtinnen und -beamten und Hilfspolizistinnen und -polizisten wie folgt entwickelt:

	<b>Jährlicher Durchschnittsbestand</b>
2008 <sup>1</sup>	456,03
2009 <sup>2</sup>	465,71
2010	486,00
2011	491,62
2012	505,94
2013 <sup>3</sup>	523,26
2014	528,87

Der tatsächliche jährliche Durchschnittsbestand der Polizistinnen und Polizisten hat stetig zugenommen. Die Zunahme in sechs Jahren betrug 16,0 %. Dabei handelt es sich allerdings um die Bruttozunahme, welche die 2013 vorgenommene technische Anpassung nicht berücksichtigt, mit der die Auswirkungen der neu eingeführten fünften Ferienwoche und der neuen Regelung der Nachtarbeit korrigiert wurden (der Bestand gemäss Dekret wurde damals von 510 auf 527,38 VZÄ angehoben). Die Nettozunahme des Personalbestands beträgt für denselben Zeitraum ungefähr 12 %.

Im kantonalen Vergleich variiert die Anzahl Polizistinnen und Polizisten pro Einwohner/in zwischen den Kantonen merklich, je nach deren städtischen oder ländlichen Charakter, ob Grenzregion oder nicht. Trotzdem muss man feststellen, dass die Polizeidichte des Kantons Freiburg klar vom nationalen Durchschnitt mit einem Polizist pro 463 Einwohner/innen abweicht<sup>4</sup>. Der Kanton müsste rund 100 Polizistinnen und Polizisten mehr haben, um sich diesem Schnitt anzunähern:

<sup>1</sup> Gesetzlicher Bestand gemäss Dekret am 01.01.2008: 472 VZÄ

<sup>2</sup> Gesetzlicher Bestand gemäss Dekret, das am 01.01.2009 in Kraft trat: 510 VZÄ

<sup>3</sup> Technische Anpassung des Bestands von 510 VZÄ auf 527,38 VZÄ aufgrund der Einführung der fünften Ferienwoche und der neuen Regelung über die Nachtarbeit.

<sup>4</sup> Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS), *Polizeibestände per 01.01.2015*, <http://www.kkpk.ch/de/organisation/facts-figures> (besucht am 2. März 2015).

<b>Nationaler Durchschnitt</b>	=	<b>1 / 463</b> (1 Polizist pro 463 Einwohner/innen)
Genf	=	1 / 332
Tessin	=	1 / 376
Waadt	=	1 / 395
Neuenburg	=	1 / 431
Jura	=	1 / 483
Wallis	=	1 / 519
Bern	=	1 / 531
<b>Freiburg</b>	=	<b>1 / 581</b>

Die Unterbesetzung der Freiburger Kantonspolizei im kantonalen Vergleich widerspiegelt sich insbesondere in der Anhäufung von Überstunden der Polizistinnen und Polizisten: 65 672 Überstunden, die nicht ausbezahlt oder kompensiert werden konnten, mussten auf den 1. Januar 2015 übertragen werden; das sind 3 % mehr als 2014. Seit 2010 ist diese unreduzierbare Anzahl übertragener Überstunden um 50 % gestiegen.

Unter diesen Bedingungen nehmen die krankheitsbedingten Abwesenheiten zu. Im Jahr 2014 verzeichnete die Kantonspolizei 9242 krankheits- und unfallbedingte Abwesenheitstage, 1479 Tage Mutterschaftsurlaub und 1691 Abwesenheitstage für Freitage und obligatorische Ausbildungen. Das Abwesenheitstotal entspricht 50 VZÄ.

Diese Abwesenheiten und Invaliditäten müssen in Anbetracht der Besonderheiten eines Polizeibestands bewertet werden; die Personalverwaltung der Kantonspolizei hat ihre eigenen Regeln. Abwesende Personen können nicht ersetzt werden, da die für eine Stellvertretung geeigneten Personen nicht auf dem Arbeitsmarkt rekrutiert werden können, und da der Polizeiberuf Besonderheiten mit sich bringt. Mittel- und langfristig kann die Verwaltung des Bestands nur durch die Zahl der jährlich zu rekrutierenden Polizeiaspirantinnen und -aspiranten geplant werden, denn ausgebildete und verfügbare Polizistinnen und Polizisten sind auf dem Arbeitsmarkt rar. Aus all diesen Gründen müssen folglich die gesunden Polizistinnen und Polizisten die Arbeitslast der Stellvertretungen tragen. Durch diese Zusatzbelastung besteht für gewisse Polizistinnen und Polizisten das Risiko, in einen Teufelskreis zu geraten, der sie an ihre physischen und psychischen Grenzen bringt und neue krankheits- oder invaliditätsbedingte Abwesenheiten auslösen kann. Sollte dieser Teufelskreis Wirklichkeit werden, hätte die Kantonspolizei keine mittel- oder langfristigen Mittel dagegen.

#### **4. Anpassung des Personalbestands**

Die Problematik des mangelnden Personals und ihr Einfluss auf die zunehmende Unsicherheit wurden bereits in der Antwort des Staatsrats auf die Anfrage 3043.12 vom 18. Mai 2012, R. Schäfli/N. Kolly, «*Zunehmende Unsicherheit im Kanton*», behandelt. Der Staatsrat machte folgende Feststellung:

«[...] Auch wenn die Kantonspolizei die Situation im Allgemeinen weiterhin unter Kontrolle hat und erfolgreich auf punktuelle Phänomene zu reagieren vermag, so muss sie dafür in organisatorischer Hinsicht viel Einfallsreichtum an den Tag legen und es bedarf einer grossen Bereitschaft aller Beamtinnen und Beamten. **Die Kantonspolizei arbeitet unter voller Auslastung und braucht auf längere Frist zusätzliche Beamtinnen und Beamten, um weiterhin die Sicherheit der Bevölkerung in einer Phase starken demografischen Wachstums sicherstellen zu können und einer möglichen Verschlechterung der öffentlichen Sicherheit vorzubeugen.** Investitionen in den Bereichen Personal (Polizisten an der Front und polizeiliches, ziviles und technisches Personal in den Hilfsdiensten), Ausbildung, Infrastruktur, Ausrüstung und Informatik sind unumgänglich. Ohne

*diese Investitionen würde die Kantonspolizei in Gefahr laufen, auf Kosten nachhaltiger Lösungen nur noch den dringendsten Problemen nachzugehen und dadurch einen notwendigen Schritt in ihrer Entwicklung zu verpassen. [...]»*

Kürzlich wurde in der Motion 2015-GC-2 vom 8. Januar 2015 N. Kolly / P-A. Page, «Dekret über den Bestand der Kantonspolizei: Erhöhung des Personalbestands», denn auch verlangt, dass der Staatsrat den Personalbestand der Kantonspolizei erhöht.

Bei der Revision des Gesetzes über die Kantonspolizei im Jahr 2008 und der Einführung der bürgernahen Polizei wurde das Dekret über den Bestand der Kantonspolizei geändert und der Bestand von 472 auf 510 VZÄ erhöht. Hauptsächlich wegen der Einführung der 5. Ferienwoche und den neuen Regelungen zur Nacharbeit war eine technische Anpassung nötig und der Bestand wurde auf 527,38 VZÄ korrigiert, was den im Dekret verankerten 510 VZÄ entspricht. In der Praxis ist es für die Kantonspolizei ein ständiger Balanceakt, die gesetzliche Schwelle nicht zu überschreiten. Die Schwelle lässt ihr also keinen Spielraum für Unvorhergesehenes und die Kantonspolizei kann keine Entwicklung ihrer Stärken und Strukturen, wie sie im Rahmen der Kriminalpolitik gewünscht wäre, ins Auge fassen.

Der auf 570 Beamtinnen und Beamten angepasste Bestand, der Gendarmen, Inspektorinnen und Inspektoren sowie Hilfspolizistinnen und Hilfspolizisten umfasst, ist das Ergebnis von gründlichen Überlegungen des Staatsrats, des Generalstaatsanwalts und der Kantonspolizei zu den vorgehend behandelten Unzulänglichkeiten und aktuellen sowie zukünftigen Entwicklungen.

Der Bestand wird sich progressiv und hauptsächlich durch die Rekrutierung neuer Aspirantinnen und Aspiranten entwickeln. Bei einer Polizeischule mit 20 Aspirantinnen und Aspiranten wird der Bestand also schlussendlich abnehmen, während bei einer Polizeischule mit 25 Aspirantinnen und Aspiranten im besten Fall ein *Status quo* erzielt wird. Bei einer Polizeischule mit ab 2016 jährlich 30 Aspirantinnen und Aspiranten wird der Bestand von 570 Polizistinnen und Polizisten im Jahr 2018 oder 2019 erreicht. So kann man den Bestand der Kantonspolizei sinnvoll und vernünftig steigern, damit den täglichen Schwierigkeiten bei der Personalverwaltung begegnen und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kantonspolizei ein willkommenes Durchatmen und Kräftetanken erlauben.

## **5. Auswirkungen**

### **5.1. Aufgabenverteilung Staat–Gemeinden**

Der Entwurf betrifft die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden nicht.

### **5.2. Verfassungsmässigkeit und Vereinbarkeit mit dem Bundes- und dem Europarecht**

Der Dekretsentwurf ist verfassungskonform. Er trägt zur Umsetzung der Ziele des Staates bei, insbesondere die Förderung des Gemeinwohls und der Schutz der Bevölkerung.

Der Dekretsentwurf bereitet keinerlei Probleme bezüglich Bundesrecht und Europarecht.

### **5.3. Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Die im Dekret festgelegte Erhöhung des Personalbestands von 527 auf 570 VZÄ wird eine Ausgabe von ungefähr 4 300 000 Franken nach sich ziehen (ca. 100 000 pro Polizeiaspirant/in). Diese Summe verlangt ein qualifiziertes Mehr des Grossen Rats (Art. 141 Abs. 2 Grossratsgesetz; SGF 121.1). Die Summe erreicht nicht die bestimmende Grenze von 8 554 357 Franken für das

fakultative Finanzreferendum (Art. 46 der Verfassung des Kantons Freiburg, KV; SGF 10.1 und Art. 25 Abs. 1 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates, FHG; SGF 610.1)

## **6. Schlussfolgerungen**

Die vor drei Jahren vom Freiburger Staatsrat und dem Generalstaatsanwalt initiierte und Anfang 2015 weitergeführte Kriminalpolitik ist ein koordiniertes und zweckmässiges Vorgehen, durch das die Entwicklung der kantonalen Sicherheitssituation sachgemäss und flexibel berücksichtigt werden konnte und kann sowie ihre Stabilität gewährleistet wird.

In Hinblick auf diese Politik und die Zielerreichung muss sich der Kanton Freiburg nun die notwendigen Mittel zur Verfügung stellen. Eine stabile Sicherheitslage kann nur aufrechterhalten werden, wenn man den Entwicklungen der Kriminalitätsphänomene besondere Aufmerksamkeit schenkt, die Ressourcen anhaltend einsetzt und eine mittel- und langfristige Vision verfolgt.

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat ein, dieses Dekret über den Bestand der Kantonspolizei anzunehmen.

---