

PLANUNGSBERICHT

Weiterentwicklung der Polizeiorganisation und der Polizeibestände im
Kanton Aargau; Leitsätze

Herausgeber

Departement Volkswirtschaft und Inneres
5001 Aarau
www.ag.ch/dvi

Copyright

© 2023 Kanton Aargau

Inhaltsverzeichnis

1. Ziele und Aufbau des Planungsberichts	6
2. Ausgangslage	7
2.1 Allgemeines	7
2.1.1 Duale Polizeiorganisation im Kanton Aargau.....	7
2.1.2 Weiterentwicklung der Polizei als Schwerpunkt im ELB und im AFP	8
2.1.3 Vorstösse	9
2.2 Polizeiorganisation	10
2.2.1 Rechtliche Rahmenbedingungen	10
2.2.1.1 Aufgaben der Kantonspolizei	11
2.2.1.2 Aufgaben der Gemeinden beziehungsweise der Regionalpolizeien	11
2.2.2 Finanzielle Rahmenbedingungen.....	12
2.2.2.1 Finanzierung der dualen Polizeiorganisation	12
2.2.2.2 Kosten der dualen Polizeiorganisation	12
2.2.3 Polizeiorganisation in anderen Kantonen	13
2.3 Polizeibestände	14
2.3.1 Allgemeines.....	14
2.3.2 Bestandesentwicklung im Kanton Aargau	14
2.3.2.1 Bestandesentwicklung der letzten sechs Jahre	14
2.3.2.2 Entwicklung der Verhältniszahl gemäss dem AFP 2024–2027.....	16
2.3.2.3 Entwicklung der Verhältniszahl ohne Stellen im Bereich der Spezialversorgung	16
2.3.3 Polizeibestände in anderen Kantonen	17
2.4 Evaluation der dualen Polizeiorganisation.....	17
2.4.1 Würdigung der dualen Polizeiorganisation	17
2.4.2 Empfehlungen im Evaluationsbericht	20
2.5 Aktuelle und zukünftige Herausforderungen für die Polizeiarbeit	20
3. Strategische Ausrichtung zur Weiterentwicklung der Polizeiorganisation	21
3.1 Szenario 1: Wechsel zur Einheitspolizei.....	21
3.1.1 Organisation der Einheitspolizei.....	21
3.1.2 Erfüllung der Standards im Bereich der lokalen Sicherheit	21
3.1.3 Aufgabenteilung zwischen Einheitspolizei und Gemeinden	21
3.1.4 Vor- und Nachteil des Wechsels zur Einheitspolizei	22
3.1.4.1 Wesentliche Vorteile	22
3.1.4.2 Wesentliche Nachteile	22
3.2 Szenario 2: Optimierung der dualen Polizeiorganisation	22
3.2.1 Anpassung der Aufgabenteilung	22
3.2.2 Verbesserung der Zusammenarbeit.....	23
3.2.2.1 Klärung der Führungsfunktion der Kantonspolizei	23
3.2.2.2 Erhöhung der Verbindlichkeit bei der Zusammenarbeit.....	23
3.2.3 Verbesserung der Zukunftsfähigkeit der dualen Polizeiorganisation	24
3.2.3.1 Qualitätssicherung.....	24
3.2.3.2 Informationsbasierte Polizeiarbeit	24
3.2.3.3 Personalrekrutierung.....	25
3.2.3.4 Bestandesentwicklung bei den Regionalpolizeien	25
3.2.3.5 Ordnungsdienst und interkantonale Zusammenarbeit.....	25
3.2.3.6 Sicherstellung der dauernden Einsatzbereitschaft	26
3.2.4 Vor- und Nachteile der Beibehaltung und Optimierung der dualen Polizeiorganisation ..	26
3.2.4.1 Wesentliche Vorteile	26
3.2.4.2 Wesentliche Nachteile	26
3.3 Vergleich der beiden Systeme	26

3.4 Zusammenführung der Polizeiorganisationen	28
3.5 Aufgaben- und Lastenverteilung	28
4. Strategische Ausrichtung zur Weiterentwicklung der Polizeibestände.....	28
4.1 Vorbemerkung zum Handlungsbedarf.....	28
4.2 Steuerung über periodische Standortbestimmungen mit Mindestbestand von 1:700.....	29
4.2.1 Beschreibung	29
4.2.2 Bestandesentwicklung (Modellrechnung).....	30
4.2.3 Kostenentwicklung (Modellrechnung).....	30
4.3 Periodische Standortbestimmungen	31
4.3.1 Ausgangslage	31
4.3.2 Vorgeschlagene Lösung	31
4.4 Beteiligung der Gemeinden an der Bestandesentwicklung	32
5. Umsetzung	33
5.1 Wechsel zur Einheitspolizei	33
5.1.1 Verankerung der Einheitspolizei im kantonalen Recht.....	34
5.1.2 Aufgabenteilung zwischen der Einheitspolizei und den Gemeinden.....	34
5.1.3 Zusammenführung der Polizeiorganisationen	35
5.1.3.1 Grundsatz.....	35
5.1.3.2 Transformationsprozess	36
5.1.4 Rechtlicher Anpassungsbedarf	38
5.2 Beibehaltung und Optimierung der dualen Polizeiorganisation	38
5.2.1 Anpassung der Aufgabenteilung	38
5.2.2 Verbesserung der Zusammenarbeit.....	39
5.2.2.1 Klärung und Optimierung der Führungsfunktion der Kantonspolizei.....	39
5.2.2.2 Erhöhung der Verbindlichkeit bei der Zusammenarbeit.....	39
5.2.3 Massnahmen zur Verbesserung der Zukunftsfähigkeit	40
5.2.4 Personal.....	40
5.2.5 Rechtlicher Anpassungsbedarf	40
6. Finanzielle und personelle Auswirkungen.....	41
6.1 Auswirkungen auf den Kanton	41
6.1.1 Weiterentwicklung der Polizeiorganisation	41
6.1.2 Weiterentwicklung der Polizeibestände (Modellrechnungen).....	42
6.2 Auswirkungen auf die Gemeinden	43
6.2.1 Weiterentwicklung der Polizeiorganisation	43
6.2.2 Weiterentwicklung der Polizeibestände (Modellrechnungen).....	43
7. Weiteres Vorgehen.....	44
7.1 Beschluss der Leitsätze.....	44
7.2 Vorgehen nach dem Beschluss der Leitsätze.....	44
7.2.1 Anpassung der Rechtsgrundlagen bei einem Wechsel zur Einheitspolizei.....	44
7.2.2 Anpassung der Rechtsgrundlagen bei einer Optimierung der dualen Polizeiorganisation	45

Zusammenfassung

Der Kanton Aargau verfügt seit dem 1. Januar 2007 über eine duale Polizeiorganisation. Gegenwärtig bestehen zusätzlich zur Kantonspolizei 15 unterschiedlich grosse kommunale Polizeiorganisationen, welche als Regional- und Stadtpolizeien bezeichnet sind. Diese kommunalen Polizeiorganisationen sind für die Gewährleistung der lokalen Sicherheit zuständig. Der Kantonspolizei kommen alle weiteren Polizeiaufgaben zu.

Im Dezember 2019 wurde das Forschungsinstitut Ecoplan mit der Durchführung einer Evaluation der dualen Polizeiorganisation beauftragt. Ein Auftrag betreffend Bevölkerungsbefragung wurde gleichzeitig dem Forschungsinstitut Demoscope erteilt. Am 30. März 2021 haben diese beiden Unternehmen ihren gemeinsamen Evaluationsbericht vorgelegt.

Es wurde dem Aargauer Polizeisystem darin ein gutes Zeugnis ausgestellt. Gleichwohl wurden auch die Probleme aufgezeigt, welche teilweise im System begründet sind und teilweise auf den personellen Unterbestand sowohl der Kantonspolizei als auch einiger Regionalpolizeien zurückzuführen sind. Zur weiteren Optimierung des Systems ist aus Sicht von Ecoplan und Demoscope in zwei Szenarien zu denken. Zur Diskussion stehen aus Sicht der beiden Forschungsinstitute die Beibehaltung des dualen Systems mit Optimierungen und ein Systemwechsel zur Einheitspolizei. Beide Szenarien seien mit Vorteilen und Nachteilen verbunden. Zudem müsse unabhängig vom gewählten Szenario dem personellen Unterbestand entgegengetreten werden.

Der Regierungsrat hat sich in den letzten Jahren vertieft mit der Weiterentwicklung der Polizeiorganisation und der Polizeibestände befasst und schlägt dem Grossen Rat im Rahmen des vorliegenden Planungsberichts fünf Leitsätze vor, mit denen die Stossrichtungen für die Weiterentwicklung der Polizei im Kanton Aargau festgelegt werden sollen.

Aufgrund der Ergebnisse des Anhörungsverfahrens zum Planungsbericht, welches im 4. Quartal 2022 und 1. Quartal 2023 durchgeführt worden ist, und aufgrund zwischenzeitlicher Entwicklungen ist der Regierungsrat zum Schluss gekommen, dass das duale System zwar für einige Jahre beibehalten werden könnte, die Zukunftsfähigkeit der dualen Polizeiorganisation aber nicht mehr gegeben ist und deshalb ein Systemwechsel zur Einheitspolizei vollzogen werden sollte. In diesem Zusammenhang schlägt der Regierungsrat zudem einen im Vergleich zur Anhörungsvorlage neuen Leitsatz vor. Gemäss diesem neuen Leitsatz soll den Interessen der Gemeinden und der Angehörigen der Polizeiorganisationen beim Wechsel zur Einheitspolizei bestmöglich Rechnung getragen werden. Auf den Leitsatz betreffend Beteiligung der Gemeinden an der Bestandesentwicklung wird dagegen verzichtet, da der Aufbau bei den Regionalpolizeien mit einem Wechsel zur Einheitspolizei hinfällig wird.

Der Regierungsrat schlägt zudem unabhängig von der künftigen Polizeiorganisation Massnahmen vor, um die tiefen Polizeibestände im Kanton Aargau erhöhen zu können. Grundsätzlich soll sich die Bestandesentwicklung weiterhin an der Verhältniszahl von 1:700 orientieren. Der darüberhinausgehende Personalbedarf der Kantonspolizei im Bereich der Spezialversorgung soll vom Regierungsrat im Rahmen von periodischen Standortbestimmungen geplant werden.

1. Ziele und Aufbau des Planungsberichts

Der Kanton Aargau verfügt seit dem 1. Januar 2007 über eine flächendeckende duale Polizeiorganisation. Gegenwärtig bestehen zusätzlich zur Kantonspolizei 15 unterschiedlich grosse kommunale Polizeiorganisationen, welche als Regional- und Stadtpolizeien bezeichnet sind. Diese kommunalen Polizeiorganisationen sind für die Gewährleistung der lokalen Sicherheit zuständig. Der Kantonspolizei kommen alle weiteren Polizeiaufgaben zu. In den Jahren 2011 und 2012 wurde die duale Polizeiorganisation erstmals einer Evaluation unterzogen. Diese ergab, dass die duale Polizeiorganisation im Kanton Aargau gut funktionierte und keine Gründe bestanden, zu einer Einheitspolizei zu wechseln. Eine Bevölkerungsbefragung hatte damals ergeben, dass sich die Bevölkerung des Kantons Aargau sicher fühlte. Im Nachgang zu dieser Evaluation wurde die Aufgabenteilung zwischen der Kantonspolizei und den Regionalpolizeien in einigen Punkten angepasst. Der Regierungsrat hatte damals in Aussicht gestellt, in einigen Jahren eine erneute Evaluation durchführen zu lassen.

Im Dezember 2019 wurde das Forschungsinstitut Ecoplan mit der Durchführung der zweiten Evaluation der dualen Polizeiorganisation beauftragt. Ein Auftrag betreffend Bevölkerungsbefragung wurde gleichzeitig dem Forschungsinstitut Demoscope erteilt. Am 30. März 2021 haben diese beiden Unternehmen ihren gemeinsamen Evaluationsbericht vorgelegt. Es wird dem Aargauer Polizeisystem darin wiederum ein gutes Zeugnis ausgestellt. Gleichwohl werden auch Bereiche mit Optimierungspotenzial aufgezeigt, welche teilweise im System begründet und teilweise auf den personellen Unterbestand sowohl der Kantonspolizei als auch einiger Regionalpolizeien zurückzuführen sind. Zur weiteren Optimierung des Systems ist aus Sicht von Ecoplan und Demoscope in zwei Szenarien zu denken. Zur Diskussion stehen aus Sicht der beiden Forschungsinstitute die Beibehaltung des dualen Systems mit Optimierungen und ein Systemwechsel zur Einheitspolizei. Beide Szenarien seien mit Vorteilen und Nachteilen verbunden. Zudem müsse unabhängig vom gewählten Szenario dem personellen Unterbestand der Polizeiorganisationen im Kanton Aargau begegnet werden.

Im Rahmen der Beantwortung der (20.10) Interpellation Lutz Fischer-Lamprecht, EVP, Wettingen, vom 7. Januar 2020 betreffend Personalbestand der Kantonspolizei Aargau vom 17. Juni 2020 führte der Regierungsrat erstmals aus, dass er die Erkenntnisse aus der Evaluation in einem Planungsbericht gemäss § 8 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) vom 5. Juni 2012 zuhanden des Grossen Rats aufarbeiten werde. Gestützt auf diesen Planungsbericht soll der Grosse Rat die strategische Ausrichtung im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Polizeiorganisation und der Polizeibestände im Kanton Aargau festlegen können. Ein solcher Planungsbericht wurde auch bei den Beantwortungen des (20.266) Postulats Dr. Titus Meier, FDP, Brugg (Sprecher), Roland Kuster, CVP, Wettingen, Michael Wetzel, CVP, Ennetbaden, und Roland Vogt, SVP, Wohlen, vom 15. September 2020 betreffend Überprüfung der 1:700-Bestimmung im Polizeigesetz sowie der (21.49) Motion Adrian Bircher, GLP, Aarau, vom 16. März 2021 betreffend Zusammenlegung der Regionalpolizeien mit der Kantonspolizei im Kanton Aargau in Aussicht gestellt. Die Weiterentwicklung der Polizeiorganisation und der Polizeibestände im Kanton Aargau sind zudem Schwerpunkte sowohl im kantonalen Entwicklungsleitbild (ELB) 2021–2030 als auch im kantonalen Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2024–2027.

Der vorliegende Planungsbericht soll dem Grossen Rat ermöglichen, die strategische Ausrichtung zur Weiterentwicklung der Polizeiorganisation und der Polizeibestände im Kanton Aargau durch den Beschluss von entsprechenden Leitsätzen festzulegen. Die Ausgangslage wird unter Ziffer 2 des Planungsberichts dargestellt. Darauf folgen in den Ziffern 3 und 4 die Ausführungen zur strategischen Ausrichtung und den vom Regierungsrat vorgeschlagenen Leitsätzen. Unter Ziffer 5 des Planungsberichts wird aufgezeigt, wie die vom Grossen Rat zu beschliessenden Leitsätze umgesetzt werden können. Die Ziffern 6 und 7 beschreiben schliesslich die Auswirkungen der Umsetzung der Leitsätze auf den Kanton und die Gemeinden sowie das weitere Vorgehen.

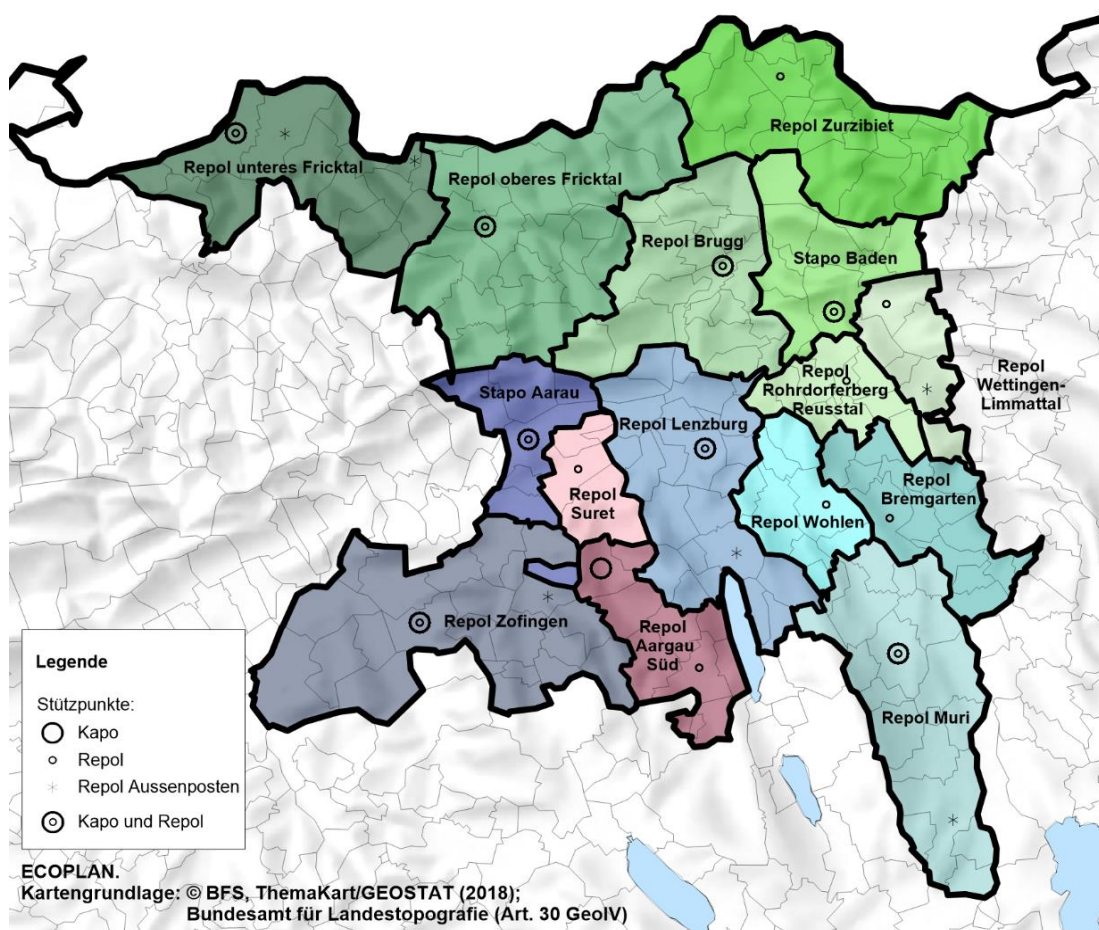
2. Ausgangslage

2.1 Allgemeines

2.1.1 Duale Polizeiorganisation im Kanton Aargau

Im Rahmen des im Jahr 2000 eingeleiteten Projekts "Horizont" hat der Kanton Aargau eine duale Polizeiorganisation geschaffen, die zusätzlich zur Kantonspolizei mehrere kommunale Polizeiorganisationen umfasst. Die Eckwerte der dualen Organisation hatte der Grosse Rat mit Beschluss vom 25. Juni 2002 in 15 Leitsätzen festgelegt. In der Folge wurden diese Leitsätze im Gesetz über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz, PolG) vom 6. Dezember 2005 und im Dekret über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeidekret, PolD) vom 6. Dezember 2005 konkretisiert und rechtlich verankert. Die Rechtsgrundlagen für die neue Polizeiorganisation sind am 1. Januar 2007 in Kraft getreten. Gegenwärtig bestehen zusätzlich zur Kantonspolizei 15 unterschiedlich grosse kommunale Polizeiorganisationen, welche als Regional- und Stadtpolizeien bezeichnet sind. Im vorliegenden Planungsbericht wird der Einfachheit halber der Begriff "Regionalpolizeien" verwendet. Es sind bei der Verwendung dieses Begriffs aber jeweils auch die beiden Stadtpolizeien Aarau und Baden gemeint.

Der nachstehenden Grafik sind die Zuständigkeitsbereiche der 15 Regionalpolizeien und sowohl alle Stützpunkte der Kantonspolizei als auch der Regionalpolizeien zu entnehmen.



Die kommunalen Polizeiorganisationen sind für die Gewährleistung der lokalen Sicherheit zuständig. Die entsprechenden Polizeiaufgaben der Gemeinden sind in § 4 PolG und im Polizeidekret abschliessend definiert. Von der Möglichkeit des Einkaufs der Leistungen für die lokale Sicherheit bei der Kantonspolizei gemäss § 3 Abs. 2 und §§ 22 f. PolG macht gegenwärtig keine Gemeinde Gebrauch. Alle Gemeinden des Kantons Aargau gehören heute einer kommunalen Polizeiorganisation an beziehungsweise beziehen die Leistungen einer solchen. Die Kantonspolizei ist subsidiär für alle

Polizeiaufgaben zuständig, welche gemäss dem Polizeigesetz und dem Polizeidekret nicht den Gemeinden zukommen.

Die Kantonspolizei hat ihr Postennetz in den letzten Jahren im Rahmen des Standort- und Patrouillenkonzpts "KAPO 2020" überprüft und angepasst. Die Auswirkungen von KAPO 2020 auf die Sicherheitslage sowie auf die Lastenverteilung zwischen der Kantonspolizei und den Regionalpolizeien wurde während der Jahre 2017 und 2021 im Rahmen eines gemeinsamen Monitorings überprüft.

Standort- und Patrouillenkonzpt "KAPO 2020"

Mit dem Standort- und Patrouillenkonzpt "KAPO 2020" sollte die mobile Präsenz der Kantonspolizei auf dem ganzen Kantonsgebiet durch eine markante Erhöhung der Patrouillendichte erhöht werden, um dadurch im Bereich der Kriminalprävention eine bessere Wirkung zu erzielen. Gleichzeitig sollten die bisher 17 Posten der Kantonspolizei auf 9 Stützpunkte konzentriert werden. Der Regierungsrat hat in den Jahren 2016 und 2017 beschlossen, dass die Kantonspolizei noch Stützpunkte in Aarau, Baden, Brugg, Frick, Lenzburg, Muri, Rheinfelden, Unterkulm sowie Zofingen betreibt. Aufgehoben wurden die bisherigen Posten in Bad Zurzach, Bremgarten, Laufenburg, Reinach, Schöffland, Spreitenbach und Wohlen. Später wurde auch der Posten in Klingnau geschlossen, der einstweilen noch als Aussenstelle des Stützpunkts in Brugg betrieben worden ist.

Monitoring der Auswirkungen von "KAPO 2020"

Bereits im Rahmen eines Treffens mit den politisch Verantwortlichen der Regionalpolizeien vom 21. Oktober 2016 haben die Vertreter des Departements Volkswirtschaft und Inneres in Aussicht gestellt, dass den Bedenken betreffend Verschlechterung der objektiven Sicherheit (Kriminalitätsentwicklung und Interventionszeiten) sowie Lastenverteilung (Anteile der Erstintervention) mittels eines Monitorings der Auswirkungen von "KAPO 2020" Rechnung getragen wird. Anlässlich eines weiteren Treffens mit den politisch Verantwortlichen der Regionalpolizeien vom 31. Oktober 2017 wurden diese über die konkrete Ausgestaltung des Monitorings informiert. Seit dem 1. Januar 2017 wurden von der Kantonspolizei und den Regionalpolizeien verschiedene Kennzahlen erhoben, welche als wesentliche Indikatoren für die Entwicklung der objektiven Sicherheitslage sowie für die Lastenverteilung zwischen der Kantonspolizei und den Regionalpolizeien herangezogen werden können.

Im Frühling 2022 wurden die Auswirkungen von "KAPO 2020" vom Departement Volkswirtschaft und Inneres gestützt auf die Erkenntnisse des Monitorings ausgewertet. Es wurde dabei festgestellt, dass "KAPO 2020" keine Verschlechterung der objektiven Sicherheitslage und keine nennenswerten Lastenverschiebungen zuungunsten der Regionalpolizeien zur Folge hatte. Es wurde deshalb vom Departement Volkswirtschaft und Inneres in Absprache mit den politisch Verantwortlichen der Regionalpolizeien, den Regionalpolizeien und der Kantonspolizei beschlossen, dieses Monitoring nicht mehr weiterzuführen. Ein Handlungsbedarf wurde im Zusammenhang mit Fallübergaben von den Regionalpolizeien an die Kantonspolizei festgestellt.

2.1.2 Weiterentwicklung der Polizei als Schwerpunkt im ELB und im AFP

Im Entwicklungsleitbild (ELB) 2021–2030 ist die Weiterentwicklung der Polizei im Zusammenhang mit der Strategie "Wohnen und Arbeiten stärker verknüpfen" als eine der Stossrichtungen festgehalten. Es wird dazu ausgeführt, dass der Kanton die Polizei und die Staatsanwaltschaft weiterentwickelt, um die Sicherheit in einem sich permanent verändernden Umfeld sowie bei ausserordentlichen Ereignissen gewährleisten und mit neuen Kriminalitätsformen Schritt halten zu können. Der Kanton richtet die Strukturen und Vorgehensweisen der Polizei, der Staatsanwaltschaft, der Gerichte und des Justizvollzugs auf die zukünftigen Herausforderungen aus. Der engen und wirksamen Zusammenarbeit sowohl zwischen diesen vier Bereichen als auch zwischen den Kantonen, kommt dabei grosse Bedeutung zu.

Die Weiterentwicklung der Polizeiorganisation und der Polizeibestände des Kantons Aargau ist zudem ein Entwicklungsschwerpunkt im AFP 2024–2027 im Aufgabenbereich 210 'Polizeiliche Sicherheit'.

2.1.3 Vorstösse

In den letzten Jahren wurden im Grossen Rat fünf Vorstösse eingereicht, welche einen Bezug zum Aargauer Polzeisystem beziehungsweise zu den Polizeibeständen aufweisen.

(20.10) Interpellation Lutz Fischer-Lamprecht, EVP, Wettingen, vom 7. Januar 2020 betreffend Personalbestand der Kantonspolizei Aargau

In diesem Vorstoss wurden Fragen zur Polizeidichte im Kanton Aargau und insbesondere zu den Auswirkungen der Polizeidichte auf die polizeiliche Einsatzfähigkeit gestellt.

Der Regierungsrat führte dazu in der Beantwortung vom 17. Juni 2020 aus, dass die Verhältniszahl per 1. Januar 2020 bei einer Polizistin beziehungsweise einem Polizisten pro 709 Einwohnerinnen und Einwohnern lag und der Kanton Aargau damit das Schlusslicht unter den Kantonen war. Der nationale Durchschnitt lag damals bei 1:454. Weiter wurde dargelegt, dass es den Aargauer Polizeikräften zwar trotz der knappen Ressourcen gelingen würde, die polizeilichen Herausforderungen zu meistern. Dies gelinge allerdings nur aufgrund einer konsequent auf Wirkung ausgerichteten Führung sowie aufgrund der grossen Flexibilität der Korpsangehörigen. Es wurde darauf hingewiesen, dass Ausfälle wegen Krankheit oder Unfall nicht kompensiert werden können und keine Reserven vorhanden seien. Bei ausserordentlichen Lagen oder bei einer konkreten Gefährdung von kritischen Infrastrukturen wären die Ressourcen der Polizeikräfte bereits nach wenigen Tagen ausgeschöpft. Die im November 2019 durchgeführte Sicherheitsverbundübung (SVU 19) hatte gezeigt, dass bei überregionalen Notfallereignissen und Krisenlagen, die einen gesteigerten Personalbedarf erfordern, weder Einsatzkräfte anderer Polizeikorps noch eine Unterstützung durch die Armee rechtzeitig zur Verfügung stehen würden.

Es wurde vom Regierungsrat im Rahmen der Beantwortung dieses Vorstosses in Aussicht gestellt, dass er den Weiterentwicklungsbedarf im Zusammenhang mit dem polizeilichen Personalbestand zusammen mit den Erkenntnissen aus der Evaluation der dualen Polizeiorganisation in einem Planungsbericht gemäss § 8 GAF aufarbeiten werde. Erst gestützt auf den Planungsbericht und die darauf gestützten Grundsatzbeschlüsse des Grossen Rats seien konkrete Aussagen zu finanziellen und personellen Auswirkungen möglich.

(20.266) Postulat Dr. Titus Meier, FDP, Brugg (Sprecher), Roland Kuster, CVP, Wettingen, Michael Wetzler, CVP, Ennetbaden, und Roland Vogt, SVP, Wohlen, vom 15. September 2020 betreffend Überprüfung der 1:700-Bestimmung im Polizeigesetz

Mit diesem Postulat wurde der Regierungsrat aufgefordert, im Hinblick auf den vorerwähnten Planungsbericht auch die Zweckmässigkeit von § 13 Abs. 2 PolG betreffend Mindestbestand des Polizeikorps (1:700) zu überprüfen.

Der Regierungsrat führte auch bei der Entgegennahme dieses Postulats am 25. November 2020 aus, dass der Personalbestand der Polizeikräfte im Kanton Aargau ungenügend sei. Es wurde zum weiteren Vorgehen in diesem Zusammenhang auf die Beantwortung der obenerwähnten Interpellation und den in Aussicht gestellten Planungsbericht gemäss § 8 GAF verwiesen. Der Grosse Rat hat dieses Postulat am 23. März 2021 stillschweigend an den Regierungsrat überwiesen.

(21.49) Motion Adrian Bircher, GLP, Aarau, vom 16. März 2021 betreffend Zusammenlegung der Regionalpolizeien mit der Kantonspolizei im Kanton Aargau

Mit dieser Motion wurde der Regierungsrat beauftragt, die gesetzlichen Anpassungen für eine Zusammenlegung der Regionalpolizeien und der Kantonspolizei auszuarbeiten. Ziel der Zusammenlegung soll insbesondere eine Vermeidung von "Doppelspurigkeiten" sein.

Nachdem sich der Motionär mit einer Umwandlung dieser Motion in ein Postulat einverstanden erklärt hat, wurde es am 24. August 2021 stillschweigend an den Regierungsrat überwiesen.

(22.194) Interpellation Nicole Müller-Boder, SVP, Buttwil, vom 28. Juni 2022 betreffend Zusammenarbeit KAPO Aargau mit den Regionalpolizeien

Im Rahmen dieser Interpellation wurden diverse Fragen zur Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und den Regionalpolizeien sowie weitere Fragen zu den Polizeiorganisationen im Kanton Aargau gestellt.

Der Regierungsrat verweist in diesem Zusammenhang auf die Beantwortung dieses Vorstosses, welche mit der Eröffnung des Anhörungsverfahrens zu diesem Planungsbericht zeitlich koordiniert worden ist.

(22.300) Interpellation Urs Winzenried, SVP, Aarau, vom 8. November 2022 betreffend Sicherheitslücken im Kanton Aargau

Der Interpellant stellte im Rahmen dieses Vorstosses unter anderem diverse Fragen zur Polizeidichte und der Entwicklung der Polizeibestände im Kanton Aargau.

Der Regierungsrat führte dazu in seiner Beantwortung vom 25. Januar 2023 aus, dass die Weiterentwicklung der Polizeibestände im Kanton Aargau ein Schwerpunkt des nun vorliegenden Planungsberichts darstellt.

2.2 Polizeiorganisation

2.2.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

Gemäss § 27 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Aargau (Kantonsverfassung) vom 25. Juni 1980 gewährleisten der Kanton und die Gemeinden die öffentliche Sicherheit und Ordnung. § 89 Abs. 2 lit. a der Kantonsverfassung bestimmt weiter, dass die Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit dem Regierungsrat obliegt.

In § 2 Abs. 1 PolG hat der Gesetzgeber in diesem Sinne bestimmt, dass der Kanton und die Gemeinden die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Polizeibereich gemeinsam gewährleisten. In Abs. 2 derselben Bestimmung wurde statuiert, dass die Kantonspolizei bei der allgemeinen Polizeitätigkeit die Führungsfunktion wahrnimmt und dass sie zur Sicherstellung der Koordination und der einheitlichen Praxis der Polizeitätigkeit Weisungen erlassen kann. Gemäss § 2 Abs. 3 PolG liegen Befehlsgewalt und Verantwortung bei gemeinsamen Einsätzen von Kantonspolizei und Regionalpolizeien bei der Kantonspolizei. Die Polizeiausbildung ist in den §§ 16 ff. PolG geregelt. Gemäss dieser Bestimmung absolvieren die Polizistinnen und Polizisten sowohl der Kantonspolizei als auch der Regionalpolizeien dieselbe Polizeiausbildung in einem regionalen Polizeiausbildungszentrum. Konkret werden solche Ausbildungen an der Interkantonal Polizeischule Hitzkirch (IPH) absolviert.

Die Aufgabenteilung zwischen der Kantonspolizei und den Gemeinden beziehungsweise den Regionalpolizeien ist in den §§ 3 und 4 PolG geregelt.

2.2.1.1 Aufgaben der Kantonspolizei

Die Kantonspolizei ist gemäss § 3 Abs. 1 PolG subsidiär für alle Polizeiaufgaben zuständig, welche gemäss dem Polizeigesetz und dem Polizeidekret nicht den Gemeinden zukommen.

§ 3 Aufgaben der Kantonspolizei

¹ Die Aufgaben der Kantonspolizei sind

- a) die Sicherheits-, Verkehrs- und Verwaltungspolizei, soweit nicht die Zuständigkeit der Gemeinden nach § 4 vorliegt,
- b) die Verhinderung und Erkennung von Straftaten,
- c) die Kriminalpolizei nach den Vorschriften des Strafprozessrechts,
- d) der Nachrichtendienst gemäss Bundesrecht,
- e) die Hilfeleistung in Notfällen und bei Katastrophen,
- f) die Koordination und die Leitung von Einsätzen bei Grossereignissen,
- g) der Betrieb von Notrufzentralen,
- h) die Unterstützung und Beratung der Behörden, Amtsstellen und Gemeinden in Sicherheitsfragen,
- i) die Aufsicht über private Sicherheitsdienste,
- k) die Antragstellung für Ausreisebeschränkungen gemäss Art. 24c des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) vom 21. März 1997,
- l) die Bewilligungen und Massnahmen gemäss Art. 13 des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007,
- m) die Ergreifung von beratenden und präventiven Schutzmassnahmen im Rahmen des Bedrohungsmanagements.

Neben der Wahrnehmung dieser Polizeiaufgaben im Kanton Aargau, leistet die Kantonspolizei regelmässig auch ausserhalb des Kantonsgebiets ressourcenintensive Einsätze. Solche stützen sich entweder auf die Vereinbarung über die interkantonalen Polizeieinsätze (IKAPOL) vom 9. November 2006, beispielsweise Einsätze am World Economic Forum (WEF), oder das Konkordat über die polizeiliche Zusammenarbeit in der Nordwestschweiz (PKNW) vom 20. Januar 1995, beispielweise Einsätze an Fussballspielen und Kundgebungen in den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern und Solothurn.

2.2.1.2 Aufgaben der Gemeinden beziehungsweise der Regionalpolizeien

§ 4 PolG bestimmt, dass die Gemeinden die lokale Sicherheit gewährleisten.

§ 4 Aufgaben der Gemeinden

¹ Die Gemeinden gewährleisten nach Massgabe von § 19 die lokale Sicherheit auf dem Gemeindegebiet.

² Die lokale Sicherheit umfasst

- a) die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung,
- b) das Sicherstellen der dauernden Einsatzbereitschaft von Polizeikräften oder eines Pikettendienstes,
- c) die Überwachung und Kontrolle des ruhenden Strassenverkehrs auf dem ganzen Gemeindegebiet sowie des fliessenden Strassenverkehrs innerorts und auf Gemeindestrassen ausserorts,
- d) verwaltungspolizeiliche Aufgaben.

³ Die Kantonspolizei kann durch Vereinbarung den einzelnen Polizeikorps der Gemeinden kriminalpolizeiliche Aufgaben übertragen, wenn die Gemeinde die Aufgaben gemäss Absatz 2 umfassend erfüllt und die notwendigen personellen Kräfte zur Verfügung stehen.

⁴ Der Grosse Rat legt den Inhalt der lokalen Sicherheit und den Katalog der übertragbaren Aufgaben abschliessend durch Dekret fest.

Der Inhalt der lokalen Sicherheit ist abschliessend im Polizeidekret festgelegt und umfasst diverse sicherheitspolizeiliche, verkehrspolizeiliche und verwaltungspolizeiliche Aufgaben (§§ 2–4 PoID). Zudem ist im Polizeidekret festgelegt, welche Widerhandlungen gegen Strafbestimmungen von den Regionalpolizeien bearbeitet werden. Dabei wird unterschieden zwischen Widerhandlungen, welche die Regionalpolizeien im Rahmen der Wahrnehmung ihrer Aufgaben gemäss §§ 2–4 PoIG feststellen und nur in diesem Fall von den Regionalpolizeien bearbeitet werden (§ 4a PoID), und Widerhandlungen mit lokalem Bezug, welche stets von den Regionalpolizeien bearbeitet werden (§ 4b PoID): In § 6 PoID sind schliesslich diejenigen kriminalpolizeilichen Aufgaben gemäss § 4 Abs. 3 PoIG geregelt, welche die Kantonspolizei den Regionalpolizeien unter gewissen Voraussetzungen mittels Vereinbarung übertragen kann, wenn sich eine Regionalpolizei für die Wahrnehmung dieser Aufgabe interessiert.

2.2.2 Finanzielle Rahmenbedingungen

2.2.2.1 Finanzierung der dualen Polizeiorganisation

Da es sich bei der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit um eine Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden handelt, ist im Zusammenhang mit der Finanzierung dieser Aufgabe insbesondere § 5 Abs. 2 GAF zu beachten. Gemäss dieser Bestimmung erfolgt die Finanzierung einer Aufgabe durch das auch für den Vollzug dieser Aufgabe zuständige Gemeinwesen. Bei Verbundaufgaben richtet sich die Finanzierung nach dem Ausmass der entsprechenden Entscheid- und Vollzugskompetenz. § 5 Abs. 2 GAF verkörpert das "Prinzip der fiskalischen Äquivalenz". Die bei der Wahrnehmung einer Aufgabe anfallenden Kosten sollen vom für den Vollzug zuständigen Gemeinwesen übernommen werden. Bei Verbundaufgaben sollen die Kosten im Ausmass der Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinden geteilt und zugeordnet werden. So soll vermieden werden, dass die eine staatliche Ebene die inhaltliche Ausgestaltung einer Aufgabe bestimmt, während die andere Ebene die Ausführung der Aufgabe bezahlen muss, ohne inhaltlich Einfluss auf die Aufgabenwahrnehmung nehmen zu können (vgl. Botschaft des Regierungsrats vom 27. April 2011 zur 1. Beratung der Revision des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen [GAF]).

Gemäss § 5 Abs. 3 GAF erfolgen Aufgabenverschiebungen zwischen den Gemeinwesen in der Regel unter Ausgleich der finanziellen Auswirkungen. Der Ausgleich kann gemäss § 5 Abs. 4 GAF durch Steuerfussabtausch, Festlegung eines Kostenteilers bei der Finanzierung von Aufgaben oder durch direkte Ausgleichszahlungen erfolgen.

2.2.2.2 Kosten der dualen Polizeiorganisation

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Aufwände und Erträge der 15 Regionalpolizeien sowie der Kantonspolizei während den letzten drei Jahren gerundet auf Millionen Franken. Aufwände und Erträge der Regionalpolizeien basieren auf den Jahresrechnungen der Jahre 2020–2022, welche in der Regel von der Sitzgemeinde der jeweiligen Regionalpolizei geführt werden. Es ist in diesem Zusammenhang jedoch der Klarheit halber darauf hinzuweisen, dass diese Jahresrechnungen von den Gemeinden nicht nach einheitlichen Kriterien geführt werden. Die nachfolgend dargestellten Zahlen sind deshalb als Grössenordnungen aufzufassen. Der Personalaufwand setzt sich in der Regel im Wesentlichen aus den Bruttolöhnen, den Arbeitgeberbeiträgen, Aus- und Weiterbildungskosten sowie dem Aufwand für die Personalrekrutierung zusammen. Beim Sachaufwand sind in der Regel die Kosten für Anschaffung und Unterhalt von Fahrzeugen, Miet- beziehungsweise Unterhaltskostenkosten für Liegenschaften, Versicherungskosten sowie Abschreibungen die wichtigsten Posten. Die Erträge setzen sich aus den von den Regionalpolizeien vereinnahmten Gebühren und Ordnungsbussen zusammen. Nicht berücksichtigt wurden bei der Berechnung der Erträge die Entschädigungen, welche die Sitzgemeinden der Regionalpolizeien von den weiteren Vertragsgemeinden der Regionalpolizeien erhalten.

	Personal-aufwand			Sachaufwand			Bruttoaufwand			Erträge			Nettoaufwand		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Regional-polizeien	43	44	45	10	11	11	53	55	55	26	29	30	27	26	26
Kantons-polizei	98	100	104	18	20	18	116	120	122	37	38	40	79	82	82
TOTAL	141	144	148	28	31	29	169	175	177	63	67	70	106	108	108

Im Fall des Wechsels zur Einheitspolizei ist davon auszugehen, dass ein Grossteil des heute von den Regionalpolizeien beziehungsweise von den Gemeinden getragenen Aufwands und die heute von ihnen erzielten Erträge in vergleichbarer Höhe beim Kanton anfallen würden.

2.2.3 Polizeiorganisation in anderen Kantonen

Eine duale Polizeiorganisation mit einer flächendeckenden Abdeckung des gesamten Kantonsgebiets durch sowohl die Kantonspolizei als auch kommunale Polizeiorganisationen besteht in dieser Form einzig im Kanton Aargau.

Der Vergleich mit anderen Kantonen zeigt, dass diese ihre Polizeiorganisation unterschiedlich ausgestaltet haben und es keinen schweizerischen Standard gibt. Die Mehrzahl der Kantone verfügt heute über eine Einheitspolizei. Die in den Kantonen gewählten Systeme unterscheiden sich dabei nicht nur hinsichtlich der grundsätzlichen Systemfrage (Einheitspolizei oder duales System), sondern auch hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung des gewählten Systems. Bei den dualen Systemen bestehen unterschiedliche Lösungen etwa betreffend die konkrete Aufgabenteilung zwischen dem kantonalen und den kommunalen Polizeikörpern oder hinsichtlich der Möglichkeit des Bezugs von Leistungen der Kantonspolizei durch die Gemeinden. Auch in den Kantonen mit einer Einheitspolizei bestehen unterschiedliche Ausgestaltung der Polizeisysteme etwa hinsichtlich der verbleibenden polizeilichen Kompetenzen der Gemeinden oder hinsichtlich des Bezugs von über die polizeiliche Grundversorgung hinausgehende Leistungen der Kantonspolizei durch die Gemeinden.

Den Schritt von einem dualen System zu einer Einheitspolizei haben vor rund zehn Jahren die Kantone Bern und Luzern vollzogen. Im Kanton Bern besteht seit der Einführung der Einheitspolizei nur noch das kantonale Polizeikörper. Gleichwohl sind die Gemeinden weiterhin für verschiedene Polizeiaufgaben zuständig. Die Erfüllung auch dieser Polizeiaufgaben obliegt jedoch, sofern dabei polizeiliche Massnahmen zu ergreifen sind, einzig der Kantonspolizei. Die Aufgabenerfüllung der Kantonspolizei zugunsten der Gemeinden erfolgt unentgeltlich, soweit solche Aufgaben der polizeilichen Grundversorgung zuzurechnen sind. Betreffend weitergehende Leistungen haben die Gemeinden die Möglichkeit, bei der Kantonspolizei solche mittels Ressourcen- und Brennpunktverträgen einzukaufen. Eine ähnliche Aufgabenteilung zwischen den kantonalen Polizeikörpern und den Gemeinden besteht heute auch im Kanton Luzern. Die Leistungserbringung der Kantonspolizei zugunsten der Gemeinden ist in diesem Kanton teilweise in einer Vereinbarung zwischen der Kantonspolizei und dem Verband Luzerner Gemeinden (VLG) geregelt.

Eine duale Polizeiorganisation besteht unter anderem im Kanton Zürich. Die Aufgabenteilung ist im Polizeiorganisationsgesetz (POG) vom 29. November 2004 detailliert geregelt. Die Gemeinden sind zusammengefasst zuständig für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung, soweit keine Zuständigkeit der Kantonspolizei besteht. Den beiden Stadtpolizeien Zürich und Winterthur kommen, insbesondere im Bereich der kriminalpolizeilichen Aufgaben, mehr Kompetenzen als den weiteren kommunalen Polizeikörpern zu. Neben den beiden grossen Stadtpolizeien gibt es diverse weitere kommunale Polizeiorganisationen von unterschiedlicher Grösse. Eine Vielzahl von Gemeinden verzichtet auf eine kommunale Polizeiorganisation und lässt die kommunalen polizeilichen Leistungen gegen Entschädigung von der Kantonspolizei erbringen. Bestrebungen hinsichtlich

eines Systemwechsels sind im Kanton Zürich nicht erkennbar. Zuletzt hat sich der Regierungsrat des Kantons Zürich im Jahr 2016 bei der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage deutlich für das geltende System ausgesprochen.

2.3 Polzeibestände

2.3.1 Allgemeines

§ 13 Abs. 2 PolG schreibt vor, dass sich der Mindestbestand der Polizistinnen und Polizisten des Kantons Aargau nach der Kantonsbevölkerung richtet. Pro 700 Kantonseinwohnerinnen und -einwohnern bedarf es mindestens einer Polizistin oder eines Polizisten. Mitgezählt werden bei der Berechnung der Anzahl der Polizistinnen und Polizisten neben denjenigen der Kantonspolizei auch diejenigen der Regionalpolizeien.

Im Jahr 2010 hatte der Regierungsrat das Departement Volkswirtschaft und Inneres beauftragt, mit den politisch Verantwortlichen der Regionalpolizeien Gespräche betreffend das gemeinsame Erreichen der Vorgabe gemäss § 13 Abs. 2 PolG zu führen. In der Folge wurde zwischen dem Departement Volkswirtschaft und Inneres und den politisch Verantwortlichen der Regionalpolizeien vereinbart, dass sich die Gemeinden bis zum Erreichen der gesetzlich vorgeschriebenen Verhältniszahl von 1:700 zu einem Drittel am erforderlichen Personalaufwuchs beteiligen. Gestützt auf diese Vereinbarung haben sich die Gemeinden bis zum Erreichen der Verhältniszahl von 1:700 zu einem und der Kanton zu zwei Dritteln am dafür erforderlichen Personalaufwuchs beteiligt. Weil diese Verhältniszahl zwischenzeitlich erreicht werden konnte, besteht heute keine ausdrückliche Vereinbarung betreffend Partizipation der Gemeinden am Aufwuchs mehr. Was die Bestandesentwicklung bei der Kantonspolizei betrifft, hat sich diese in den ersten Jahren der dualen Polizeiorganisation im Wesentlichen am Erreichen der Verhältniszahl von 1:700 orientiert. Erst in den letzten Jahren wurden bei der Budgetierung des Personalbestands auch spezifische Bedürfnisse der Kantonspolizei berücksichtigt und über den Aufwuchs von 1:700 hinausgehende Stellen zur Bekämpfung von Cyberkriminalität und Menschenhandel geschaffen.

2.3.2 Bestandesentwicklung im Kanton Aargau

2.3.2.1 Bestandesentwicklung der letzten sechs Jahre

Die Bestände der Kantonspolizei und der Regionalpolizeien werden vom Departement Volkswirtschaft und Inneres jährlich, letztmalig im Januar 2023, erhoben. Die Kantonspolizei verfügte Ende 2022 über 644 ausgebildete Polizistinnen und Polizisten. Der Gesamtbestand der kommunalen Polizeiorganisationen betrug im gleichen Zeitpunkt 305 ausgebildete Polizistinnen und Polizisten. Zusammengezählt ergab dies zu jenem Zeitpunkt einen Polizeibestand von 949 Polizistinnen und Polizisten, was einer aktuellen Polizeidichte von einer Polizistin beziehungsweise eines Polizisten pro 741 Einwohnerinnen und Einwohnern des Kantons entspricht. Detaillierte Aussagen zur Bestandesentwicklung im Kanton Aargau während den letzten sechs Jahren können den nachstehenden Ausführungen entnommen werden.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Personalbestände der einzelnen Regionalpolizeien (gemäss Angaben der Regionalpolizeien im Januar 2023) und der Kantonspolizei per 31. Dezember 2022 sowie die entsprechende Entwicklung während der letzten sechs Jahre:

Polizeiorganisation	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Stadtpolizei Aarau	33,6	32,6	31,4	32,4	34,2	32,2
Regionalpolizei aargauSüd	13,0	13,0	11,9	13,9	14,0	11,5
Stadtpolizei Baden	46,5	46,7	41,9	44,10	42,05	44,75
Regionalpolizei Bremgarten	16,6	15,8	17,8	19,4	17,9	17,2
Regionalpolizei Brugg	21,9	22,0	22,0	22,0	22,0	22,95

Polizeiorganisation	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Regionalpolizei Lenzburg	23,3	23,72	23,72	25,52	22,36	22,6
Regionalpolizei Muri	14,8	15,0	14,0	14,0	15,0	15,0
Regionalpolizei Oberes Fricktal	13,5	14,0	13,2	13,2	13,0	11,8
Regionalpolizei Rohrdorferberg-Reusstal	13,4	11,6	12,4	13,4	13,4	13,4
Regionalpolizei Suret	14,6	15,0	15,0	13,0	14,0	13,0
Regionalpolizei unteres Fricktal	13,1	13,3	13,3	13,4	13,4	13,4
Regionalpolizei Wettingen-Limmattal	35,8	35,8	36,5	36,5	36,5	26,7
Regionalpolizei Wohlen	16,0	16,0	16,0	16,0	16,9	16,3
Regionalpolizei Zofingen	36,1	35,3	34,9	31,9	28,6	29,3
Regionalpolizei Zurzibiet	13,0	13,0	13,0	14,0	14,0	15,0
Total Regionalpolizeien (gerundet)	324	323	317	323	317	305
Kantonspolizei	639	624	637	655	647	644
Totalbestand	963	947	954	978	964	949
Entwicklung der Verhältniszahl	1:688	1:708	1:710	1:701	1:720	1:741

Es handelt sich bei den angegebenen Zahlen jeweils um die Anzahl ausgebildeter Polizistinnen und Polizisten in Vollzeitstellen per Ende des jeweiligen Jahres. Nicht erfasst sind in dieser Tabelle die Aspirantinnen und Aspiranten, welche sich am 31. Dezember 2022 in der Polizeiausbildung befunden haben. Bei den Regionalpolizeien absolvierten zu diesem Zeitpunkt 25, bei der Kantonspolizei 90 Personen die Polizeiausbildung.

Es kann der Tabelle entnommen werden, dass der in § 13 Abs. 2 PoIG vorgeschriebene Mindestbestand im Jahr 2017 erreicht werden konnte. In der Folge hat sich die Verhältniszahl jedoch wieder verschlechtert. Die Verschlechterung der Verhältniszahl im Jahr 2018 ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Fluktuation bei der Kantonspolizei in den Jahren 2015 und 2016 weniger hoch als erwartet war und deshalb der Polizeibestand per 1. Januar 2017 höher als geplant war. Im Laufe des Jahres 2017 wurde dieser Überbestand bei der Kantonspolizei wieder ausgeglichen. Deshalb verschlechterte sich die Verhältniszahl zwischen 2017 und 2018 deutlich von 1:688 auf 1:708. Ein weiterer Grund für die deutliche Verschlechterung der Verhältniszahl zwischen 2017 und 2022 war die Verlängerung der polizeilichen Grundausbildung von einem auf zwei Jahre. Dies hatte zur Folge, dass im Jahr 2021 weniger ausgebildete Polizistinnen und Polizisten als in den Vorjahren in die Polizeikorps eingetreten sind. Zudem zeigt sich, dass die kommunalen Polizeibestände in den letzten beiden Jahren gemäss Angaben der Regionalpolizeien im Januar 2023 um insgesamt 18 Vollzeitstellen zurückgegangen sind.

Weil die Polizeidichte des Kantons Aargau im interkantonalen Vergleich sehr tief ist konnten mit der personellen Verstärkung, welche nur gestützt auf den gesetzlich vorgesehenen Aufwuchs von 1:700 möglich ist, nicht auch neuere Kriminalitätsformen mit besonderen Herausforderungen wie Cyberkriminalität und Menschenhandel wirksam bekämpft werden. Deshalb wurde in diesen Bereichen in den letzten Jahren zusätzlich zum gesetzlich vorgesehenen Aufwuchs für die Grundversorgung die Schaffung weiterer Stellen im Bereich der Spezialversorgung erforderlich.

2.3.2.2 Entwicklung der Verhältniszahl gemäss dem AFP 2024–2027

Gemäss dem AFP 2024–2027 (Vorlage des Regierungsrats vom 16. August 2023) entwickeln sich die Personalbestände und entsprechend die Verhältniszahl bis ins Jahr 2027 voraussichtlich folgendermassen:

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Kantonspolizei	644	669	694	722	736	746
Regionalpolizeien¹	305	340	349	353	355	361
Totalbestand	949	1'009	1'043	1'075	1'091	1'107
Verhältniszahl	1:741	1:705	1:691	1:679	1:677	1:675

2.3.2.3 Entwicklung der Verhältniszahl ohne Stellen im Bereich der Spezialversorgung

Wie bereits ausgeführt worden ist, wurden in den letzten Jahren zusätzlich zu den Stellen zum Erreichen des Minimalbestandes von 1:700 weitere Stellen bei der Kantonspolizei im Bereich der Spezialversorgung geschaffen. In den nächsten Jahren sind weitere Zusatzstellen erforderlich. Konkret wurden bei der Kantonspolizei bisher die folgenden Zusatzstellen bewilligt beziehungsweise geplant (Stand: AFP 2024–2027):

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total
Aufbau Cyberkriminalität	4	0	2	0	4	4	0	0	14
Aufbau Menschenhandel	0	0	2	3	4	0	0	0	9
Aufbau Strukturdelikte	0	0	0	0	0	4	0	0	4
Total	4	0	4	3	8	8	0	0	27

Lässt man diese Stellen im Bereich der Spezialversorgung bei der Berechnung der Verhältniszahl ausser Betracht, ergibt sich folgende geplante Entwicklung:

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Kantonspolizei mit Spezialversorgung	644	669	694	722	736	746
Cyberkriminalität	- 6	- 6	- 10	- 14	- 14	- 14
Menschenhandel	- 2	- 5	- 9	- 9	- 9	- 9
Strukturdelikte	0	0	0	- 4	- 4	- 4
Kantonspolizei ohne Spezialversorgung	636	658	675	695	709	719
Regionalpolizeien	305	340	349	353	355	361
Totalbestand	941	998	1'024	1'048	1'064	1'080
Verhältniszahl	1:747	1:713	1:704	1:696	1:694	1:691

¹ Die Angaben der Regionalpolizeien basieren auf eine Meldung der Regionalpolizeien an das Departement Volkswirtschaft und Inneres im Januar 2023.

2.3.3 Polizeibestände in anderen Kantonen

Die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) hat per 1. Januar 2023 eine schweizweite Erhebung der Polizeibestände durchgeführt. Die gesamtschweizerische Polizeidichte betrug damals 1:466. Aus den Nachbarkantonen des Kantons Aargau wurden folgende Verhältniszahlen gemeldet: Basel-Landschaft 1:568, Bern 1:517, Luzern 1:615, Solothurn: 1:608, Zug 1:508, Zürich 1:399. Die durchschnittliche Polizeidichte der sechs Nachbarkantone betrug 1:536. Ohne Berücksichtigung des Kantons Zürich, welcher insbesondere aufgrund der beiden Grossstädte Zürich und Winterthur und deren Polizeikorps nicht direkt mit dem Aargau vergleichbar ist, resultiert eine Polizeidichte von 1:563. Weiter ergibt sich aus der Datenerhebung der KKPKS, dass die sehr städtisch geprägten Kantone, etwa Basel-Stadt (1:326) und Genf (1:340), eine deutlich höhere Polizeidichte als der Kanton Aargau haben. Dies gilt allerdings nicht ausschliesslich für solche faktischen Stadtkantone, sondern auch für weitere Kantone mit auch sehr ländlichen Perimetern wie die Kantone Tessin (1:305) oder Waadt (1:433).

Am ehesten mit dem Kanton Aargau vergleichbare Polizeidichten bestehen gegenwärtig einzig in den Kantonen Obwalden und Thurgau. Die Polizeidichte im Kanton Obwalden lag am 1. Januar 2023 bei 1:703, wobei dieser Kanton aufgrund seiner Rahmenbedingungen nicht mit dem Kanton Aargau vergleichbar ist. Im Kanton Thurgau, der eher mit dem Kanton Aargau vergleichbare Rahmenbedingungen aufweist, wurde per 1. Januar 2023 eine Verhältniszahl von 1:690 gemeldet. Der Regierungsrat des Kantons Thurgau hat dem Grossen Rat bereits am 3. September 2019 eine Botschaft betreffend Erhöhung des Bestands der Kantonspolizei Thurgau unterbreitet. Mit dieser wurde beantragt, den Polizeibestand während der Dauer von zehn Jahren von 384 auf maximal 475 Polizistinnen und Polizisten zu erhöhen. Dies entspricht einer Erhöhung des Polizeibestands um ca. einen Viertel. Der Grosse Rat des Kantons Thurgau hat dieser Botschaft folgend am 6. Mai 2020 einen entsprechenden Beschluss gefasst. Unter Berücksichtigung des prognostizierten Bevölkerungswachstums wird dieser Aufwuchs im Jahr 2030 im Kanton Thurgau zu einer Polizeidichte von ca. 1:660 führen.

2.4 Evaluation der dualen Polizeiorganisation

Die duale Polizeiorganisation des Kantons Aargau wurde in den Jahren 2019–2021 durch die beiden Forschungsinstitute Ecoplan und Demoscope vom 30. März 2021 untersucht. Die Mitglieder des Grossen Rats, die Polizeiorganisationen, die Gemeinden und die Medien wurden am 28. Juni 2021 über die Ergebnisse der Evaluation und die von Ecoplan und Demoscope formulierten Empfehlungen informiert. Nachfolgend werden diese Punkte nochmals zusammengefasst.

2.4.1 Würdigung der dualen Polizeiorganisation

Es wurde festgestellt, dass sich das duale Aargauer Polizeisystem seit seiner Einführung im Jahr 2007 weiterentwickelt habe. Dank dem im revidierten Polizeidekret präzisierten Aufgabenkatalog der Gemeinden beziehungsweise der Regionalpolizeien sowie etablierten Praktiken gebe es heute keine Unklarheiten oder Lücken in der Aufgabenzuordnung mehr. Die Analyse der Leistungserbringung habe bestätigt, dass das System heute gut und effektiv funktioniere und die kantonalen Standards für die Gewährleistung der lokalen Sicherheit eingehalten werden können.

Kantonale Standards für die Gewährleistung der lokalen Sicherheit

Die kantonalen Standards für die Gewährleistung der lokalen Sicherheit wurden vom Departement Volkswirtschaft und Inneres und den politisch Verantwortlichen der Regionalpolizeien im Jahr 2010 gemeinsam festgelegt und verabschiedet. Dies vor dem Hintergrund, dass das Polizeigesetz und das Polizeidekret zwar die zu erfüllenden Polizeiaufgaben der Gemeinden, nicht aber die Art und Weise der entsprechenden Aufgabenerfüllung definieren. Um eine kantonseinheitliche Aufgabenerfüllung im Bereich der lokalen Sicherheit zu gewährleisten, wurden vier kantonale Standards für die Organisation und die polizeiliche Aufgabenerfüllung der Regionalpolizeien definiert:

1. Falls eine Regionalpolizei mit einer Pikett-Organisation operiert, ist mit zwei Pikett-Mitarbeitenden zu agieren. Patrouillen müssen stets doppelt besetzt sein. Nur bei verwaltungspolizeilichen Aufgaben kann auf eine Doppelbesetzung verzichtet werden.
2. Die Nächte von Freitag auf Samstag und von Samstag bis Sonntag müssen von jeder Regionalpolizei jeweils während mindestens acht Stunden mit Doppelpatrouillen abgedeckt werden.
3. Jede Regionalpolizei stellt die Erreichbarkeit ihrer Chefin beziehungsweise ihres Chefs oder der Stellvertretung sicher, sodass sie für die Mitarbeitenden ihrer Regionalpolizei und für die Kantonspolizei jederzeit erreichbar sind.
4. Mindestens 30 % der Nettoarbeitszeit der Regionalpolizistinnen und Regionalpolizisten sind als uniformierte Präsenz zu leisten.

Hinsichtlich der Standards 1, 2 und 3 wurde vereinbart, dass diese Standards unter gewissen Voraussetzungen auch durch Zusammenarbeit zwischen Regionalpolizeien erfüllt werden können. Zudem sind mit Zustimmung der Kommandantin beziehungsweise des Kommandanten der Kantonspolizei unter gewissen Voraussetzungen Ausnahmen von den Standards 2 und 3 möglich.

Dank dem dichten Patrouillennetz sei man im Notfall rasch am Einsatzort. Zudem wirke die hohe sichtbare Präsenz präventiv und steigere das subjektive Sicherheitsempfinden. Gleichwohl wurde Potenzial für Vereinheitlichungen festgestellt. Den realisierten Effizienzgewinnen stehe ein hoher Koordinationsaufwand auf Seiten der Kantonspolizei gegenüber, welcher insbesondere darauf zurückzuführen sei, dass die Regionalpolizeien keine Einheit darstellen und die Kantonspolizei deshalb 15 Ansprechpartner habe. Zwar könne der Verband Aargauer Regionalpolizeien (VAG) durch die Abgabe von Empfehlungen in gewisser Weise eine koordinierende Funktion wahrnehmen. Solche seien für die einzelnen Regionalpolizeien jedoch nicht verbindlich und würden somit keine Einheitlichkeit gewährleisten können.

Die im Rahmen der Evaluation vom Forschungsinstitut Demoscope durchgeführte repräsentative Befragung der Aargauer Bevölkerung ergab, dass sich die Bevölkerung im Kanton Aargau sicher fühlt. 90 % der befragten Personen gaben an, dass ihr Sicherheitsgefühl in ihrer Wohngemeinde hoch beziehungsweise sehr hoch ist. Betreffend das persönliche Sicherheitsempfinden im Alltag gaben sogar 97 % der Befragten an, dass sie sich sicher fühlen. Dieser sehr hohe Wert wurde in allen Zuständigkeitsbereichen der 15 Regionalpolizeien festgestellt. Das allgemeine Sicherheitsgefühl im Kanton Aargau ist zudem leicht höher als der Wert, der in jährlich durchgeführten gesamtschweizerischen Erhebungen des subjektiven Sicherheitsgefühls ermittelt worden ist. Gemäss diesen Studien bewegte sich der gesamtschweizerische Wert in den letzten Jahren jeweils im Bereich von ca. 95 %, im Jahr 2023 konkret bei 94 % (vgl. Studie "Sicherheit 2023 – Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend", durchgeführt durch die Militärakademie [MILAK]) und das Center for Security Studies [CSS], ETH Zürich, Birmensdorf und Zürich 2023, S. 18).

Die Ergebnisse der im Jahr 2020 durchgeführten Bevölkerungsbefragung lassen auch Rückschlüsse gegenüber dem Jahr 2012 zu, in dem zuletzt eine solche Bevölkerungsbefragung durchgeführt worden ist:

Wichtigste Erkenntnisse aus der Bevölkerungsbefragung

Sicherheitsempfinden

Die allgemeine Sicherheit in der jeweiligen Aargauer Wohngemeinde wird von nahezu der gesamten Wohnbevölkerung (90 %) als hoch beziehungsweise eher hoch eingeschätzt. Auch der Vergleich der Sicherheit in der eigenen Wohngemeinde zur Sicherheit im übrigen Kanton fiel positiv aus. Knapp die Hälfte der befragten Personen erachtet die Sicherheit in der eigenen Wohngemeinde als gleich gut als im übrigen Kanton. Gut ein Drittel schätzt die Sicherheit in der eigenen Wohngemeinde sogar besser ein als jene im übrigen Kanton. Auch direkt nach dem persönlichen Sicherheitsempfinden im Alltag gefragt, wurde festgestellt, dass sich wiederum fast die gesamte Wohnbevölkerung (97 %) sehr beziehungsweise eher sicher fühlt.

Auch beim Vergleich der unterschiedlichen Regionen des Kantons konnte festgestellt werden, dass die persönliche Sicherheit im Alltag allgemein als sehr beziehungsweise eher hoch beurteilt wird. Das hohe Sicherheitsempfinden drückte sich auch darin aus, dass sich 87 % der Bevölkerung genügend durch die Polizei geschützt fühlen und nur 11 % den Schutz als eher oder völlig ungenügend bezeichnet haben.

Weitere Erkenntnisse

Um die polizeiliche Aufgabenerfüllung zu bewerten, wurden die befragten Personen gebeten, die polizeilichen Leistungen auf einer Skala von 1 (sehr schlecht) bis 10 (hervorragend) zu bewerten. Der Mittelwert der Antworten lag bei 7.7 und damit im oberen Bewertungsbereich. Die Leistungen der Polizeiorganisationen im Kanton Aargau wurden in der Wohnbevölkerung entsprechend als gut bis sehr gut bewertet.

Hinsichtlich der Bekanntheit der dualen Polizeiorganisation und der Aufgabenteilung zwischen Kantonspolizei und Regionalpolizeien hat sich gezeigt, dass zwei Drittel der Bevölkerung das duale System kennen. Von diesen Personen wissen rund 90 % welche der Regionalpolizeien für ihre Wohngemeinde zuständig ist. Es konnte der dualen Polizeiorganisation aufgrund der Erkenntnisse der Bevölkerungsbefragung insgesamt eine starke Verankerung in der Bevölkerung des Kantons attestiert werden.

Es wurde im Evaluationsbericht vom 30. März 2021 weiter konstatiert, dass im Kanton Aargau im interkantonalen Vergleich relativ wenig Mittel für Polizeiaufgaben eingesetzt werden. Zwar sei aufgrund des gesetzlich vorgegebenen Mindestbestands von 1:700 ein gewisser Aufbau der Polizeibestände möglich. Allerdings erlaube die Orientierung an diesem Mindestverhältnis keinen ausreichenden Aufbau. Personeller Unterbestand mache sich deshalb sowohl bei der Kantonspolizei als auch bei einem Teil der Regionalpolizeien bemerkbar. Es sei wichtig, dass die Effizienzfrage nicht nur aus der Perspektive der Kosteneffizienz beantwortet werde. Man müsse sich auch fragen, ob die heute eingesetzten knappen Mittel effizienter eingesetzt werden könnten. Dem Aargauer Modell könne eine starke Verankerung und eine hohe Akzeptanz bei den Gemeinden und der Bevölkerung bescheinigt werden. Die Zufriedenheit mit der Polizei sowie das Sicherheitsempfinden bei Gemeinden und Bevölkerung seien insgesamt hoch. An der Basis und im Ernstfall funktioniere die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und den Regionalpolizeien gut. Darüber hinaus sei es aber für die Kantonspolizei aufgrund der fehlenden Verbindlichkeit schwierig, ihre Führungsfunktion wahrzunehmen. Die erschwerte Führbarkeit der Polizei im Kanton Aargau sei als einer der Hauptschwachpunkte des Systems zu identifizieren.

2.4.2 Empfehlungen im Evaluationsbericht

Es wurde von Ecoplan und Demoscope empfohlen, im Hinblick auf weitere Optimierungen der Polizeiorganisation des Kantons Aargau in zwei Szenarien zu denken:

- Optimierungen im bisherigen dualen System
- Optimierungen durch einen Systemwechsel zur Einheitspolizei

Ecoplan und Demoscope führten dazu aus, dass die Personalressourcen sowohl der Kantonspolizei als auch der Regionalpolizeien knapp seien und dieser Umstand beide Organisationen vor Herausforderungen stellen würde. Man sei einerseits gezwungen, kosteneffizient zu operieren. Andererseits würden Ressourcen, beispielsweise für stärkere Spezialisierungen, fehlen. Angesichts des personellen Unterbestands, insbesondere auf Seiten der Kantonspolizei, sei daher fraglich, ob man sich auch zukünftig eine flächendeckende Abdeckung durch verschiedene Organisationen leisten wolle oder ob man die bestehenden Ressourcen nicht effizienter beziehungsweise besser einsetzen könne.

Eine Einheitspolizei würde dem personellen Unterbestand im Kanton Aargau nur begrenzt Abhilfe schaffen. Zwar würde man durch das Wegfallen der doppelten Führungsstrukturen mindestens 15 Stellen einsparen. Dass darüber hinaus massgebliche Ressourcen frei würden, sei allerdings zu bezweifeln, wenn man die heutige Leistungserbringung im Bereich der lokalen Sicherheit in bisherigem Umfang und in gleicher Qualität beibehalten wolle. Für die Bewältigung der Herausforderungen der Zukunft werde es ausserdem zentral sein, dass sich die Polizei nicht aus der Fläche zurückziehe. Hierzu brauche es zusätzliche Ressourcen. Erforderlich sei längerfristig eine Personalaufstockung. Das lege insbesondere auch der Kantonsvergleich nahe. Zusammen mit dem Kanton Thurgau belege der Aargau gegenwärtig den letzten Platz im nationalen Vergleich der Polizeidichte. Die Analyse der Vergleichskantone bestätige zudem, dass nicht die Wahl des Systems an sich, sondern die konkrete Ausgestaltung des Systems und insbesondere die eingesetzten Ressourcen relevant seien. Welchen Weg der Kanton Aargau künftig einschlagen wolle, sei letztlich eine politische Entscheidung.

Unabhängig vom gewählten System sei deshalb eine Erhöhung des Personalbestands dringend zu prüfen. In Anbetracht der gegenwärtig knappen Personalressourcen und im Hinblick auf künftige Herausforderungen müsse der Bedarf einer Personalaufstockung in die mittel- bis längerfristige Gesamtplanung der öffentlichen Sicherheit aufgenommen werden.

2.5 Aktuelle und zukünftige Herausforderungen für die Polizeiarbeit

Die immer schneller voranschreitenden gesellschaftlichen und technischen Entwicklungen haben direkte Auswirkungen auf die Polizeiarbeit. Die heutigen Rahmenbedingungen sind mit denjenigen von vor zehn Jahren nicht mehr zu vergleichen. Als wesentliche Herausforderungen im Zusammenhang mit der Polizeiarbeit sind die neuen Formen der Kriminalität (Cyber- und Strukturkriminalität) zu nennen. Dazu kommen die Globalisierung, die Digitalisierung sowie die gleichzeitig stärkeren individualistischen Tendenzen in der Gesellschaft. Konkret geht es dabei etwa um die Etablierung der 24-Stunden-Gesellschaft, die zunehmende Mobilität, das starke Bevölkerungswachstum, verstärkte Migrationsbewegungen sowie die Urbanisierung ursprünglich ländlich geprägter Regionen. Globale Krisen wie Pandemien, bewaffnete Konflikte oder eine drohende Energiemangellage beschleunigen diese Entwicklungen zusätzlich.

Schliesslich hat sich die allgemeine Sicherheitslage, vor allem aufgrund der wachsenden Migrationsbewegungen und des zunehmenden Terrorismus markant verändert. Auch sind die in diesem Zusammenhang relevanten Anpassungen des Bundesrechts zu nennen, welche direkte Auswirkungen auf die Polizeiarbeit in den Kantonen haben. Unter anderem ist hier auf das am 1. Juni 2022 in Kraft getretene Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) vom 25. September 2020 hinzuweisen, welches der Polizei neue Aufgaben im Bereich der Terrorismusbekämpfung auferlegt. Zudem sind Komplexität und Aufwand der Polizeiarbeit in den letzten

Jahren auch aufgrund verschiedener Änderungen der Schweizerischen Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO) vom 5. Oktober 2007 gestiegen.

Diese Herausforderungen stellen immer höhere Anforderungen an die Polizeiarbeit auf regionaler und kantonaler Ebene sowohl im Bereich der Prävention als auch bei der Aufklärung von Straftaten. Sie erfordern vermehrte nationale und internationale Zusammenarbeit, einen höheren Ressourceneinsatz sowie eine stärkere Vereinheitlichung und insbesondere die Bildung von Schwerpunkten bei Einsatz und Führung aller Polizeikräfte im Kanton.

3. Strategische Ausrichtung zur Weiterentwicklung der Polizeiorganisation

Für die Weiterentwicklung der Polizeiorganisation im Kanton Aargau sind für den Regierungsrat – in Übereinstimmung mit den Empfehlungen im Evaluationsbericht vom 30. März 2021 – zwei Szenarien denkbar, welche im Rahmen dieses Planungsberichts mit ihren Vor- und Nachteilen aufgezeigt werden.

3.1 Szenario 1: Wechsel zur Einheitspolizei

Der Wechsel zur Einheitspolizei stellt eines der beiden möglichen Szenarien für die Weiterentwicklung der Polizeiorganisation im Kanton Aargau dar. Es werden nachfolgend die wesentlichen Punkte dieses Szenarios aufgezeigt. Die damit verbundenen Umsetzungsvorschläge finden sich unter Ziffer 5 des Planungsberichts.

3.1.1 Organisation der Einheitspolizei

Ein Wechsel von der dualen Polizeiorganisation zur Einheitspolizei würde grundsätzlichen Handlungsbedarf in diversen Themenbereichen begründen und einen Transformationsprozess zur Folge haben. Der konkrete Handlungsbedarf ist insbesondere davon abhängig, wie die Einheitspolizei im Kanton Aargau konkret ausgestaltet wird und welche der heute von den Regionalpolizeien wahrgenommenen Aufgaben auch beim Systemwechsel bei den Gemeinden verbleiben würden.

Unter anderem müsste die Organisation der Einheitspolizei festgelegt werden. Es müsste insbesondere geprüft werden, wie das Personal und die Infrastruktur der heutigen Regionalpolizeien in die bereits bestehenden Strukturen der Kantonspolizei integriert werden könnten.

3.1.2 Erfüllung der Standards im Bereich der lokalen Sicherheit

Ein zentraler Punkt im Fall des Wechsels zur Einheitspolizei und wichtiger Grundsatz für die Ausgestaltung der Einheitspolizei ist aus Sicht des Regierungsrats, dass die Kantonspolizei die Standards der lokalen Sicherheit auf demselben hohen Niveau erfüllen muss, wie dies die Regionalpolizeien heute im Rahmen der dualen Polizeiorganisation tun. Dazu ist es erforderlich, dass die Einheitspolizei den Aufgaben zur Gewährleistung der lokalen Sicherheit eine hohe Priorität zumisst und dass das bestehende Postennetz der Regionalpolizeien zumindest mittelfristig aufrechterhalten wird. Der Bevölkerung soll auch in Zukunft dieselbe Anzahl polizeilicher Anlaufstellen zur Verfügung stehen, wie dies heute der Fall ist. Für die Bürgerinnen und Bürger im Kanton Aargau soll sich durch den Wechsel zur Einheitspolizei betreffend Qualität der Aufgabenerfüllung im Bereich der lokalen Sicherheit nichts ändern. Zudem wird es in diesem Zusammenhang erforderlich sein, dass die Einheitspolizei eine enge Zusammenarbeit und einen regelmässigen Kontakt mit den Gemeinden institutionalisieren und pflegen wird.

3.1.3 Aufgabenteilung zwischen Einheitspolizei und Gemeinden

Bei der konkreten Ausgestaltung der Einheitspolizei müsste primär geprüft werden, wer die heutigen Aufgaben der Regionalpolizeien inskünftig wahrnehmen wird. Auf den ersten Blick würde sich bei dieser Klärung aufdrängen, dass sämtliche Polizeiaufgaben gemäss § 4 PolG und dem Polizeidekret

der Einheitspolizei übertragen werden und die Gemeinden keine dieser Aufgaben mehr wahrnehmen. Dabei gilt es aber zu bedenken, dass im Polizeidekret auch Aufgaben geregelt sind, deren Wahrnehmung nicht zwingend eine Polizeiausbildung erfordern und die entsprechend durchaus auch bei einem Systemwechsel weiterhin von den Gemeinden, konkret den Gemeindeverwaltungen, wahrgenommen werden könnten.

3.1.4 Vor- und Nachteil des Wechsels zur Einheitspolizei

3.1.4.1 Wesentliche Vorteile

- Zukunftsfähigkeit gegeben;
- Ermöglichung der polizeilichen Aufgabenerfüllung und Führung aus einer Hand;
- Wegfall des Koordinationsbedarfs zwischen den verschiedenen Polizeiorganisationen;
- Verbesserung der Effizienz aufgrund des Wegfalls von Fallübergaben und damit verbundenen Wartezeiten bei einzelnen Polizeiaufgaben;
- optimale Nutzung aller von den Polizistinnen und Polizisten im Rahmen ihrer Polizeiausbildung erlernten Fähigkeiten;
- alle Polizistinnen und Polizisten stehen für ressourcenintensive Einsätze, beispielweise im Rahmen des PKNW oder IKAPOL (WEF etc.) zur Verfügung.

3.1.4.2 Wesentliche Nachteile

- Ablösung einer gut funktionierenden und von der Bevölkerung anerkannten Polizeiorganisation;
- Wegfall der etablierten Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und den Regionalpolizeien;
- Klärungsbedarf betreffend zukünftige Finanzierung der Polizeiaufgaben und Regelung der Aufgaben- und Lastenverteilung;
- Herausforderungen im Transformationsprozess, etwa hinsichtlich Übernahme der bestehenden Infrastruktur der Regionalpolizeien sowie der Anstellungsverhältnisse der Angehörigen der Regionalpolizeien.

3.2 Szenario 2: Optimierung der dualen Polizeiorganisation

Die Weiterführung des dualen Polizeisystems stellt für den Regierungsrat das andere Szenario für die Weiterentwicklung der Polizeiorganisation im Kanton Aargau dar. Es erfordert jedoch zwingend eine gezielte Optimierung des bestehenden Systems in verschiedenen Punkten.

3.2.1 Anpassung der Aufgabenteilung

Optimierungsbedarf ergibt sich insbesondere im Bereich der Fallübergaben von einer Polizeiorganisation an eine andere. Solche Fallübergaben ergeben sich, weil die Kantonale Notrufzentrale (KNZ) bei Notrufen jeweils die örtlich nächste Patrouille aufbietet und sich die korrekte Zuständigkeit der Kantonspolizei oder der örtlich zuständigen Regionalpolizei in der Regel erst vor Ort ergibt, nachdem die angerückte Patrouille eine Lagebeurteilung vornehmen konnte. Solche Fallübergaben sind entsprechend zu einem grossen Teil systembedingt. Zudem erweist sich auch die Praxis der KNZ, wonach bei Notrufen jeweils die örtlich nächste Patrouille aufgeboden wird, damit diese die erforderlichen Sofortmassnahmen ergreifen und eine Lagebeurteilung vornehmen kann, als richtig und sinnvoll. Im Rahmen des von der Kantonspolizei und den Regionalpolizeien gemeinsam durchgeführten Monitorings der Auswirkungen des Standort- und Patrouillenkonzepts "KAPO 2020" wurde im Jahr 2021 insgesamt 564 solcher Fallübergaben mit einer durchschnittlichen Wartezeit von 31 Minuten festgestellt. Dies ergibt insgesamt eine Wartezeit von 293 Stunden, während derer die Regionalpolizistinnen und Regionalpolizisten nicht für anderweitige Aufgaben zur Verfügung standen. Weiter wurden im Rahmen dieses Monitorings die Anzahl Fälle erfasst, die von Bürgerinnen und Bürgern an

einem Schalter einer Polizeiorganisation gemeldet worden sind, für die jedoch eine andere Polizeiorganisation zuständig ist. Im Jahr 2021 mussten 178 Personen von einem Schalter der Kantonspolizei an eine Regionalpolizei und 456 Personen von einem Schalter einer Regionalpolizei an die Kantonspolizei verwiesen werden.

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass mit einer punktuellen Anpassung der Aufgabenteilung zwischen der Kantonspolizei und den Regionalpolizeien eine Reduktion der Anzahl Fallübergaben und folglich auch der Wartezeiten sowie der Verweise von Bürgerinnen und Bürgern an Schalter einer anderen Polizeiorganisation erreicht werden kann. Der Regierungsrat weist jedoch darauf hin, dass sich auch mit einer angepassten Aufgabenteilung nichts daran ändern wird, dass die KNZ bei Notrufen in der Regel weiterhin die räumlich nächste Polizeipatrouille aufbieten muss. Die Anpassung der Aufgabenteilung würde somit wohl eine Reduktion, nicht jedoch einen vollständigen Wegfall von Fallübergaben und Wartezeiten zur Folge haben. Ebenfalls erfordert eine Aufgabenübertragung aus Sicht des Regierungsrats, dass die Regionalpolizeien die entsprechenden Aufgaben selbstständig und auf dem gleich hohen Niveau erfüllen können, auf dem diese Aufgaben heute von der Kantonspolizei wahrgenommen werden.

3.2.2 Verbesserung der Zusammenarbeit

3.2.2.1 Klärung der Führungsfunktion der Kantonspolizei

Als weitere systembedingte Schwäche des dualen Systems muss aus Sicht des Regierungsrats in Übereinstimmung mit dem Evaluationsbericht vom 30. März 2021 festgestellt werden, dass die flächendeckende Präsenz von mehr als einer Polizeiorganisation im selben Raum die Gefahr eines nicht optimalen Einsatzes der im Kanton vorhandenen Personalressourcen birgt. Konkret besteht in diesem Zusammenhang die Gefahr, dass erforderliche Polizeikräfte aufgrund notwendiger Absprachen zwischen den verschiedenen Polizeiorganisationen im Bedarfsfall nicht innert nützlicher Frist zusammengezogen werden können. Im Fall der Optimierung des bestehenden Systems bedarf es deshalb einer Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Polizeiorganisationen und insbesondere zwischen der Kantonspolizei und den Regionalpolizeien.

Eine solche Prüfung muss zwingend unter der Berücksichtigung des Themas "Führungsfunktion der Kantonspolizei" erfolgen. Gemäss § 2 PolG nimmt die Kantonspolizei bei der allgemeinen Polizeitätigkeit im Kanton die Führungsfunktion wahr. Sie kann gemäss derselben Bestimmung zur Sicherstellung der Koordination und der einheitlichen Praxis der Polizeiarbeit Weisungen erlassen. Diese Bestimmung beziehungsweise der Umfang der Führungsfunktion der Kantonspolizei sind heute nicht vollumfänglich klar. Es wird in diesem Zusammenhang zu prüfen sein, bei welchen Themen es heute an der erforderlichen Verbindlichkeit fehlt und wie diese Verbindlichkeit hergestellt beziehungsweise erhöht werden kann. Die Führungsfunktion der Kantonspolizei ist bei der Optimierung der dualen Polizeiorganisation zwingend zu klären und rechtlich klar sowie nachvollziehbar zu verankern.

Aus Sicht des Regierungsrats ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Beibehaltung der dualen Polizeiorganisation einerseits und die Führungsfunktion der Kantonspolizei andererseits stets in einem gewissen Widerspruch stehen werden beziehungsweise ein Konfliktpotenzial bergen. Dies gilt insbesondere unter Beachtung des Umstands, dass die Angehörigen der Regionalpolizeien nicht bei der Kantonspolizei, sondern bei einer Gemeinde angestellt sind. Sie unterstehen entsprechend gleichzeitig sowohl dem Weisungsrecht ihrer Anstellungsbehörde als auch der fachlichen Führung der Kantonspolizei. Diese Konstellation dürfte immer wieder zu Interessenkonflikten führen und würde als systembedingte Schwäche der dualen Polizeiorganisation bestehen bleiben.

3.2.2.2 Erhöhung der Verbindlichkeit bei der Zusammenarbeit

Unabhängig von allfälligen Anpassungen an der Führungsfunktion sind aus Sicht des Regierungsrats auch seitens der Gemeinden Massnahmen zu ergreifen, um die Zusammenarbeit zu verbessern und die Verbindlichkeit von Absprachen zwischen der Kantonspolizei und den Regionalpolizeien zu erhö-

hen. Der Regierungsrat anerkennt dabei selbstverständlich, dass es sich bei den 15 Regionalpolizeien um voneinander unabhängige Organisationseinheiten handelt, welche der Führung der jeweils zuständigen Gemeinden unterstehen.

Allerdings führt diese Unabhängigkeit der Regionalpolizeien dazu, dass Absprachen zwischen der Kantonspolizei und den Regionalpolizeien einerseits einen grossen Koordinationsaufwand bei der Kantonspolizei begründen und andererseits den getroffenen Vereinbarungen wenig Verbindlichkeit zukommt. Der VAG kann durch die Abgabe von Empfehlungen an seine Mitglieder zwar in gewisser Weise eine koordinierende Funktion wahrnehmen. Weil diese für die einzelnen Regionalpolizeien jedoch nicht verbindlich sind, erweisen sich solche Empfehlungen aus Sicht des Regierungsrats für sich alleine als unzureichend, um die gebotene Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Polizeiorganisationen gewährleisten zu können.

Es bedarf deshalb zur Optimierung der dualen Polizeiorganisation auch auf Seiten der Gemeinden entsprechende Massnahmen, um die gebotene Verbindlichkeit bei der Zusammenarbeit zwischen den Polizeiorganisationen sicherzustellen. Die damit verbundene leichte Einschränkung der Gemeindeautonomie in diesem Teilbereich rechtfertigt sich aus Sicht des Regierungsrats aufgrund der dadurch zu erwartenden Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den 16 Polizeiorganisationen im Kanton Aargau.

3.2.3 Verbesserung der Zukunftsfähigkeit der dualen Polizeiorganisation

Zentral für die Optimierung der dualen Polizeiorganisation ist, dass diese nicht nur den aktuellen, sondern auch den sich in der Zukunft stellenden Herausforderungen gewachsen sein muss. Dabei ist zu beachten, dass die Bevölkerung im Kanton Aargau stark wächst, sich die technische Entwicklung weiter beschleunigt, neue kriminologische Phänomene in hoher Kadenz auftreten, die Rechtslage laufend komplexer wird und die Anforderungen bei der Rekrutierung von Polizeiangehörigen spürbar zugenommen haben. Gegenwärtig gibt es keinerlei Anhaltspunkte, welche einen Rückgang der damit verbundenen Herausforderungen vermuten lassen. Um diesen wachsenden Ansprüchen an die Polizeiarbeit mit weiterhin knapp bemessenen Ressourcen effizient begegnen zu können, müssen Prozesse weiter professionalisiert, zentralisiert und vereinheitlicht werden. Dies gilt insbesondere in den nachfolgend aufgezeigten Themenbereichen.

3.2.3.1 Qualitätssicherung

Die heute systembedingten Schnittstellen verunmöglichen es der Kantonspolizei, die Regionalpolizeien bezüglich aller relevanten Entwicklungen permanent auf dem neusten Stand zu halten. Trotz etablierter Rapporte der Kantonspolizei mit den Verantwortlichen der Regionalpolizeien kommt es regelmässig zu Unterbrüchen bei der weiteren Informationsvermittlung und Implementierung. Das Sicherstellen einer hohen und kantonsweit einheitlichen Qualitätssicherung im Bereich der Polizeiarbeit ist im Rahmen der dualen Polizeiorganisation schwierig.

3.2.3.2 Informationsbasierte Polizeiarbeit

Von elementarer Bedeutung ist die informationsbasierte Polizeiarbeit und die hierfür erforderliche zeit- und lagegerechte Führung im Gesamtrahmen. Mit dem Ansatz der informationsbasierten Polizeiarbeit werden die polizeilich gesammelten Informationen laufend analysiert, um daraus Hinweise für die präventive Kriminalitätsbekämpfung abzuleiten. Durch Intensivierung der Prävention wird die Bevölkerung vor Kriminalität geschützt, bevor ein Schaden eintreten kann. Wichtige Erfolgsfaktoren der informationsbasierten Polizeiarbeit sind einheitliche Arbeitsgrundsätze, eine gesamthafte Analyse, eine konsequente Verbreitung der gewonnenen Erkenntnisse sowie eine ganzheitliche Führung der Polizeikräfte im Einsatz. Eng begrenzte Zuständigkeitsbereiche und organisationsübergreifende Führungsprozesse laufen dieser Ausrichtung zuwider.

3.2.3.3 Personalrekrutierung

Die Rekrutierung von Polizeiangehörigen im Kanton Aargau sollte nach einheitlichen Standards erfolgen, um ein hohes Niveau garantieren zu können. Im aktuellen System mit 16 polizeilichen Anstellungsbehörden im Kanton besteht in Folge des Fachkräftemangels die Gefahr, dass ungeeignete Polizistinnen und Polizisten rekrutiert werden. Solche Rekrutierungen bergen erhebliche Reputationsrisiken für die gesamte Polizei im Kanton Aargau. Eine Verbesserung dieser Situation wird mit der im Entwurf des Polizeigesetzes geplanten Einführung einer Vereinheitlichung der Personensicherheitsprüfung von allen Polizeiangehörigen im Kanton Aargau angestrebt. Die Würdigung allfälliger Erkenntnisse der Personensicherheitsprüfungen obliegt jedoch nach wie vor ausschliesslich der jeweiligen Polizeiorganisation beziehungsweise der jeweiligen Gemeinde als Anstellungsbehörde, weshalb diese Problematik in einem gewissen Umfang bestehen bleiben dürfte.

3.2.3.4 Bestandesentwicklung bei den Regionalpolizeien

Wie bereits ausgeführt worden ist, war der Polizeibestand aller Regionalpolizeien zusammen in den letzten Jahren deutlich rückläufig, obwohl dieser aufgrund des Bevölkerungswachstum wachsen müsste, um die in § 13 Abs. 2 PolG vorgegebene Verhältniszahl von 1:700 halten zu können. Unter der Annahme, dass ein Drittel der Bestandesentwicklung bei den Regionalpolizeien erfolgen sollten, hätten diese in den Jahren 2021 und 2022 neun zusätzliche Polizistinnen und Polizisten anstellen müssen. Stattdessen verfügten die Regionalpolizeien per 31. Dezember 2022 über 18 Stellen weniger als zwei Jahre zuvor (vgl. oben, Ziffer 2.3.2.1).

Diese Problematik wird das Funktionieren der dualen Polizeiorganisation mittelfristig infrage stellen. Sind die Regionalpolizeien nicht in der Lage, ihre Aufgaben im Bereich der lokalen Sicherheit mit den eigenen Polizeibeständen zu erfüllen, müssen diese Aufgaben gemäss § 22 Abs. 1 PolG von der Kantonspolizei wahrgenommen werden. Eine solche Konstellation hat sich aktuell bei der Regionalpolizei Wettingen-Limmattal ergeben. Diese muss seit einigen Monaten aufgrund diverser Vakanzen im Polizeibestand von der Kantonspolizei unterstützt werden. Zwar müssen solche Einsätze der Kantonspolizei von den Gemeinden abgegolten werden. Allerdings haben sie stets zur Folge, dass die Kantonspolizei die Wahrnehmung von Aufgaben in ihrem originären Aufgabengebiet einschränken muss. Zudem benötigt die Kantonspolizei zusätzliche Ressourcen, um diese Unterstützung leisten zu können. Da solche Einsätze zeitlich jeweils befristet sind, ist die entsprechende Planung für die Kantonspolizei sehr anspruchsvoll. Entwickeln sich die Bestände der Regionalpolizeien weiterhin rückläufig beziehungsweise stagnieren diese, hat dies somit auch gravierende Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung der Kantonspolizei.

3.2.3.5 Ordnungsdienst und interkantonale Zusammenarbeit

Der unfriedliche Ordnungsdienst innerhalb des Kantons wird ausschliesslich durch die Kantonspolizei geleistet. Dies gilt ebenso für ausserkantonale Unterstützungseinsätze (Beispiele des vergangenen Jahres: World Economic Forum [WEF] in Davos, Konferenz der World Trade Organization [WTO] in Genf, Ukraine Recovery Conference in Lugano, Zionistenkongress in Basel, Fussballspiele der Super League). Zur Bemessung der interkantonalen Beteiligung gelangt ein Verteilschlüssel zur Anwendung, welcher auf dem kantonalen Gesamtbestand der Polizistinnen und Polizisten (inklusive denjenigen der 15 Regionalpolizeien) basiert, obwohl sich die Regionalpolizeien an diesen Einsätzen nicht beteiligen. Das bedeutet, dass die Angehörigen der Kantonspolizei überdurchschnittlich viele Ordnungsdiensteinsätze leisten müssen. Die gleiche Problematik besteht auch bei den restlichen nationalen oder internationalen Sicherheitsaufgaben, bei welchen ebenfalls ausschliesslich die Kantonspolizei das erforderliche Personal zu stellen hat (Beispiele: Ausschaffungen, Personenschutz, Air Marshals etc.). Auch diese ressourcenintensiven Einsätze haben zur Folge, dass die Ressourcen der Kantonspolizei nicht für anderweitige Aufgaben eingesetzt werden können.

3.2.3.6 Sicherstellung der dauernden Einsatzbereitschaft

Gemäss den geltenden Bestimmungen ist es den Gemeinden freigestellt, ob sie die lokale Sicherheit durch das Sicherstellen einer dauernden Einsatzbereitschaft von Polizeikräften oder durch einen Pikettdienst gewährleisten (§ 4 Abs. 2 lit. b PolG und § 2 Abs. 1 lit. I PolID).

Die gegenwärtig noch bestehende Möglichkeit betreffend Gewährleistung der lokalen Sicherheit mittels eines Pikettdiensts erweist sich aufgrund der aktuellen polizeilichen Rahmenbedingungen, welche eine dauernde und umgehende Einsatzbereitschaft auch der Regionalpolizeien erfordern, als nicht mehr zeitgemäss.

3.2.4 Vor- und Nachteile der Beibehaltung und Optimierung der dualen Polizeiorganisation

3.2.4.1 Wesentliche Vorteile

- Grosse Nähe und etablierte Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und den Regionalpolizeien;
- Erfüllung der Standards der lokalen Sicherheit mit der dualen Polizeiorganisation auf hohem Niveau;
- Regionalpolizeien als gewachsene Strukturen mit flächendeckender Präsenz auf dem gesamten Kantonsgebiet;
- Gute Verankerung der dualen Polizeiorganisation in der Bevölkerung;
- Verteilung der Finanzierung auf Kanton und Gemeinden.

3.2.4.2 Wesentliche Nachteile

- Um zukünftigen Herausforderungen besser begegnen zu können, müssen tiefgreifende Optimierungsmassnahmen erfolgen;
- keine polizeiliche Aufgabenerfüllung und Führung aus einer Hand aufgrund der verschiedenen Polizeiorganisationen im Kanton Aargau;
- teilweise fehlende Verbindlichkeit bei der Zusammenarbeit der verschiedenen Polizeiorganisationen im Kanton Aargau;
- keine optimale Effizienz wegen Fallübergaben und Wartezeiten bei einzelnen Polizeiaufgaben;
- keine optimale Nutzung der von den Regionalpolizistinnen und Regionalpolizisten im Rahmen ihrer Ausbildung erlernten Fähigkeiten;
- Regionalpolizistinnen und Regionalpolizisten stehen für aufwändige Polizeiaufgaben und einzelne ressourcenintensive Einsätze, beispielweise im Rahmen des PKNW, nicht zur Verfügung.

3.3 Vergleich der beiden Systeme

Die wichtigsten Vor- und Nachteile der beiden für den Kanton Aargau denkbaren Systeme können auf einen Blick folgendermassen dargestellt werden:

System	Vorteile	Nachteile
Einheitspolizei	<ul style="list-style-type: none">• Zukunftsfähigkeit gegeben• Wahrnehmung der Polizeiaufgaben und Führung aus einer Hand• Reduzierter Koordinationsaufwand• Weniger Schnittstellen• Bessere Ausschöpfung der Ausbildung der Angehörigen	<ul style="list-style-type: none">• Klärungsbedarf betreffend künftige Finanzierung• Herausforderungen im Transformationsprozess

System	Vorteile	Nachteile
Duale Polizeiorganisation	<ul style="list-style-type: none"> • Nähe zu den Gemeinden / Präsenz in der Fläche • Regionalpolizeien als gewachsene Strukturen • Finanzierung auf Kanton und Gemeinden verteilt 	<ul style="list-style-type: none"> • Zukunftsfähigkeit fraglich • Keine Wahrnehmung der Polizeiaufgaben und Führung aus einer Hand • Hoher Koordinationsaufwand und wenig Verbindlichkeit • Ausschöpfung der Ausbildung der Angehörigen nicht optimal

Bei der Gegenüberstellung der beiden Systeme, konkret der Optimierung der dualen Polizeiorganisation und dem Wechsel zur Einheitspolizei, ergibt sich für den Regierungsrat, dass beide Systeme ihre Vor- und Nachteile haben. Beide Szenarien sind für die Weiterentwicklung der Polizeiorganisation im Kanton Aargau grundsätzlich mittelfristig auch weiterhin denkbar.

Zwar ist aus Sicht des Regierungsrats zu beachten, dass der Evaluationsbericht vom 30. März 2021 ergeben hat, dass die bestehende duale Polizeiorganisation gut und effektiv funktioniert und die kantonalen Standards von den Gemeinden beziehungsweise den Regionalpolizeien erfüllt werden. Zudem hat die im Rahmen der Evaluation durchgeführte Bevölkerungsbefragung gezeigt, dass das Sicherheitsempfinden der Aargauer Bevölkerung hoch beziehungsweise sehr hoch ist. Dieses subjektive Gefühl wird auch durch die Daten zur objektiven Sicherheit bestätigt, wonach der Kanton Aargau im Quervergleich mit anderen Kantonen gut abschneidet. Allerdings wurden im Evaluationsbericht auch problematische Punkte genannt. Explizit hingewiesen wurde etwa auf den grossen Koordinationsaufwand der Kantonspolizei, die mangelhafte Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials der Angehörigen der Regionalpolizeien und die fehlende Verbindlichkeit seitens der Regionalpolizeien.

Der Wechsel zur Einheitspolizei erlaubt es, den wachsenden Herausforderungen an die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit zum Wohle der Bevölkerung mit einer koordinierten Strategie, die für alle Polizistinnen und Polizisten im Kanton Aargau gilt, effizienter begegnen zu können. Dazu gehört insbesondere auch die Bekämpfung der zunehmend international und interkantonal grenzüberschreitenden Kriminalität sowie die Verlagerung krimineller Aktivitäten in den Cyberraum, die eine möglichst umfassend zuständige Polizeiorganisation ohne Schnittstellen erfordern.

Das Potenzial der Polizistinnen und Polizisten der Regionalpolizeien, welche dieselbe Grundausbildung wie diejenigen der Kantonspolizei absolvieren, könnte im Rahmen der Einheitspolizei mit dem breiteren Aufgabenbereich besser genutzt werden. Als Arbeitgeberin wäre die Einheitspolizei auf dem stark umkämpften Arbeitsmarkt aufgrund ihres breiteren Aufgabenbereichs attraktiver. Zudem könnten die Personalprozesse effizienter gestaltet sowie die Aus- und Weiterbildung aller Polizistinnen und Polizisten im Kanton Aargau verbessert werden, um deren Einsatzkompetenz zu erhöhen.

Für die Bürgerinnen und Bürger stünde zudem ein polizeilicher Ansprechpartner zur Verfügung, der sich allen polizeilichen Fragestellungen und Anliegen integral annehmen kann, ohne dass Fallübergaben an eine andere Polizeiorganisation und damit verbundene Wartezeiten anfallen.

In einem gewissen Umfang könnte den bestehenden Nachteilen durch die Optimierung der dualen Polizeiorganisation begegnet werden. Insgesamt ergeben sich aus Sicht des Regierungsrats zum heutigen Zeitpunkt aber gewichtige Gründe, um zu einer Einheitspolizei zu wechseln. Ausschlagend dafür sind insbesondere die Zweifel an der Zukunftsfähigkeit der dualen Polizeiorganisation. Um den stets wachsenden Herausforderungen an die Polizeiarbeit effizient begegnen zu können, bedarf es einer einheitlichen Führung aller Polizistinnen und Polizisten im Kanton Aargau. Aus Sicht des Regierungsrats wird es langfristig nicht möglich sein, diesen Herausforderungen mit der dualen Polizeiorganisation wirksam begegnen zu können.

Aus den vorgenannten Gründen schlägt der Regierungsrat als Leitsatz 1a dieses Planungsberichts vor, dass ein Systemwechsel zu Einheitspolizei vollzogen werden soll.

Leitsatz 1a: Es soll im Kanton Aargau ein Systemwechsel von der dualen Polizeiorganisation zur Einheitspolizei vollzogen werden.

Der Regierungsrat weist zudem darauf hin, dass auch im Fall der Beibehaltung und Optimierung der dualen Polizeiorganisation den zukünftigen Herausforderungen an die Polizeiarbeit zwingend Rechnung zu tragen sein wird. Es ist aus Sicht des Regierungsrats absehbar, dass sich die Frage der Zukunftsfähigkeit der dualen Polizeiorganisation je nach Entwicklung dieser Herausforderungen zeitnah wieder stellen wird.

3.4 Zusammenführung der Polizeiorganisationen

Dem Regierungsrat ist es ein grosses Anliegen, dass die Bedürfnisse der Gemeinden und der Angehörigen der Polizeiorganisationen im Rahmen dieses Prozesses bestmöglich berücksichtigt werden.

Der Wechsel zur Einheitspolizei soll in Form einer Zusammenführung der bestehenden Polizeiorganisationen unter Berücksichtigung des heutigen Personals und der aktuellen Standorte der Kantonspolizei und der Regionalpolizeien erfolgen. Dies soll in Leitsatz 1b festgehalten werden.

Leitsatz 1b: Die bestehenden Polizeiorganisationen werden unter Berücksichtigung des heutigen Personals und der aktuellen Standorte zusammengeführt.

3.5 Aufgaben- und Lastenverteilung

Sofern entsprechend dem vom Regierungsrat empfohlenen Leitsatz 1a ein Systemwechsel zur Einheitspolizei erfolgen soll, wird zu prüfen sein, in welcher Form die damit verbundenen Effekte von den Gemeinden auszugleichen sind. Der Wechsel zur Einheitspolizei und der damit verbundene Wegfall der polizeilichen Aufgaben der Gemeinden stellt eine Aufgabenverschiebung zwischen den Gemeinwesen gemäss § 5 Abs. 3 GAF dar, welcher in der Regel unter Ausgleich der finanziellen Auswirkungen erfolgt. Ein solcher Ausgleich kann gemäss § 5 Abs. 4 GAF namentlich durch Steuerfussabtausch oder Ausgleichszahlungen erfolgen. Im Fall einer Ausgleichszahlung dürfte diese der Höhe des heute von den Gemeinden getragenen Nettoaufwands der Regionalpolizeien entsprechen, wobei der zukünftige Aufbau zu beachten ist.

In Leitsatz 2 dieses Planungsberichts soll als Grundsatz verankert werden, dass im Fall des Wechsels zur Einheitspolizei die damit verbundene Entlastung der Gemeinden durch einen Ausgleich der finanziellen Auswirkungen erfolgen soll.

Leitsatz 2: Die mit dem Wechsel zur Einheitspolizei verbundene Entlastung der Gemeinden soll unter Ausgleich der finanziellen Auswirkungen erfolgen.

4. Strategische Ausrichtung zur Weiterentwicklung der Polizeibestände

4.1 Vorbemerkung zum Handlungsbedarf

Aus Sicht des Regierungsrats besteht hinsichtlich der Weiterentwicklung der Polizeibestände zwingender Handlungsbedarf im Kanton Aargau. Es kann dazu zum einen auf die vorstehenden Ausführungen zu den Polizeibeständen in anderen Kantonen verwiesen werden, wonach der Kanton Aargau im interkantonalen Vergleich die mit Abstand tiefste Polizeidichte aufweist.

Wesentlicher ist in diesem Zusammenhang für den Regierungsrat aber, dass die polizeilichen Ressourcen im Kanton Aargau bei ausserordentlichen Lagen oder bei einer konkreten Gefährdung von kritischen Infrastrukturen bereits nach wenigen Tagen ausgeschöpft wären. Es kann dabei auf die Beantwortung der (20.10) Interpellation Lutz Fischer-Lamprecht, EVP, Wettingen, vom 7. Januar 2020 betreffend Personalbestand der Kantonspolizei Aargau verwiesen werden, wonach die im November 2019 durchgeführte Sicherheitsverbundübung (SVU 19) gezeigt hatte, dass bei überregionalen Notfallereignissen und Krisenlagen, die einen gesteigerten Personalbedarf erfordern, weder Einsatzkräfte anderer Polizeikorps noch eine Unterstützung durch die Armee rechtzeitig zur Verfügung stehen würden. Die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wäre im Kanton Aargau in solchen Situationen nicht mehr auf dem geforderten Niveau sichergestellt.

Die Orientierung der Weiterentwicklung der Polizeibestände im Kanton Aargau einzig an der in § 13 Abs. 2 PolG verankerten Verhältniszahl von 1:700 erweist sich aus Sicht des Regierungsrats für sich allein als unzureichend, um den stets steigenden Anforderungen an die Polizeiarbeit gerecht zu werden. Der Vorschlag für die zukünftige Steuerung der Polizeibestände im Kanton Aargau wird im Rahmen der nachfolgenden Ausführungen und mittels Modellrechnungen der finanziellen und personellen Auswirkungen bis ins Jahr 2035 dargestellt. Als Grundlage für diese Modellrechnungen wurden die voraussichtlichen Polizeibestände im Jahr 2027 gemäss dem AFP 2024–2027 (Vorlage des Regierungsrats vom 16. August 2023) herangezogen.

4.2 Steuerung über periodische Standortbestimmungen mit Mindestbestand von 1:700

4.2.1 Beschreibung

Wie bereits ausgeführt, hat sich die Steuerung der Polizeibestände in den Jahren seit der Einführung der dualen Polizeiorganisation primär am Erreichen der Verhältniszahl von 1:700 gemäss § 13 Abs. 2 PolG orientiert. Seit dem Jahr 2020 wurden zusätzlich zu diesem Aufwuchs auch zusätzliche Stellen zur Bekämpfung von Cyberkriminalität und Menschenhandel geschaffen. Der Regierungsrat schlägt vor, dass die bestehende Verhältniszahl von 1:700 im Sinne des gesetzlich vorgeschriebenen Mindestbestands unverändert im Polizeigesetz statuiert bleibt. Allerdings soll sich diese Verhältniszahl in Zukunft ausdrücklich nur auf den erforderlichen Polizeibestand für die polizeiliche Grundversorgung beziehen.

Wie ebenfalls bereits dargelegt wurde, ist für den Regierungsrat zwingend, dass es auch in Zukunft über den gesetzlichen Mindestbestand von 1:700 hinausgehende Stellen brauchen wird. Es ist deshalb vorgesehen, dass der Regierungsrat die Schaffung zusätzlicher Stellen der Kantonspolizei für die Spezialversorgung im Rahmen von periodischen Standortbestimmungen planen soll. Ausschlaggebend bei der Planung solcher Stellen soll der zusätzliche Personalbedarf der Kantonspolizei sein, welcher aufgrund der aktuellen und zukünftigen Entwicklung der Sicherheitslage sowie anderweitiger Umfeldentwicklungen im Bereich der Polizeiarbeit erforderlich ist.

Diese Steuerung erlaubt sowohl einen automatischen Aufbau aufgrund des Bevölkerungswachstums als auch einen geplanten Aufbau aufgrund weiterer Umfeldentwicklungen. Deshalb orientiert sich die Bestandesentwicklung in bestmöglicher Weise am tatsächlichen Personalbedarf der Polizeiorganisationen. Diese Steuerung lässt zudem in wirtschaftlich angespannten Zeiten in einem gewissen Umfang auch eine Drosselung der Bestandesentwicklung zu, indem solche wirtschaftlichen Überlegungen anlässlich der Standortbestimmungen ebenfalls zu berücksichtigen sein werden. Als Schwäche dieser Bestandesplanung ist die nicht optimale Planbarkeit zu nennen. Die langfristige und stetige Personalplanung, Rekrutierung und Ausbildung ist erschwert. Der zusätzliche Personalbedarf aufgrund der Umfeldentwicklungen wird jeweils konkret zu quantifizieren und zu begründen sein. Der Aufwuchs der Polizei könnte deshalb teilweise auch von der jeweiligen finanz- und parteipolitischen Stimmung beeinflusst werden.

4.2.2 Bestandesentwicklung (Modellrechnung)

Um im Jahr 2035 im Bereich der Grundversorgung die Verhältniszahl von 1:700 zu erreichen beziehungsweise zu halten, ist basierend auf die im AFP 2024–2027 aufgezeigte Entwicklung der Personalbestände bis ins Jahr 2035 die folgende Bestandesentwicklung erforderlich:

	2027	2031	2035	
Bevölkerung	746'000	780'000	812'000	
Polizeibestand Grundversorgung	1'080	1'120	1'160	+ 80
Verhältniszahl Grundversorgung	1:691	1:696	1:700	

Diese Tabelle zeigt, dass der kantonale Polizeibestand um insgesamt 80 und jährlich um 10 Polizistinnen und Polizisten erhöht werden muss, um im Jahr 2035 im Bereich der Grundversorgung eine Polizeidichte von 1:700 zu erreichen beziehungsweise diese zu halten. Der in dieser Tabelle dargestellte Polizeibestand 2027 umfasst ausschliesslich die Stellen, die bislang zum Erreichen der gesetzlich vorgeschriebenen Verhältniszahl von 1:700 geschaffen worden beziehungsweise bis 2027 geplant sind. Nicht enthalten sind die insgesamt 27 Stellen, die seit 2020 bei der Kantonspolizei im Bereich Spezialversorgung für die Bekämpfung von Cyberkriminalität, Menschenhandel und Strukturdelikten geschaffen wurden oder im AFP 2024–2027 dafür eingeplant sind.

Berücksichtigt man diese 27 Stellen beim Personalbestand 2027, entwickelt sich die Verhältniszahl zwischen 2027 und 2035 folgendermassen:

	2027	2031	2035	
Bevölkerung	746'000	780'000	812'000	
Totalbestand	1'107	1'147	1'187	+ 80
Verhältniszahl	1:674	1:680	1:684	

Bei dieser Darstellung nicht berücksichtigt sind die zusätzlichen Stellen im Bereich der Spezialversorgung, welche ab 2027 basierend auf periodischen Standortbestimmungen geschaffen werden sollen. Diese werden die Verhältniszahl in den Jahren 2031 und 2035 verbessern.

4.2.3 Kostenentwicklung (Modellrechnung)

Auch die anfallenden Personalkosten im Fall Steuerung der Bestandesentwicklung über die angepasste Verhältniszahl von 1:700 lassen sich unter dem Vorbehalt des Eintreffens der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung mit grosser Zuverlässigkeit voraussagen.

Wie den obenstehenden Tabellen entnommen werden kann, müssen zur Einreichung der Verhältniszahl von 1:700 ab 2028 insgesamt 80 und jährlich 10 zusätzliche Polizistinnen und Polizisten angestellt werden. Die durchschnittlichen Personalkosten für eine Polizistin beziehungsweise einen Polizisten betragen ca. Fr. 140'000.– und setzen sich aus Lohnkosten und weiteren Kosten wie Ausrüstung und Bewaffnung zusammen. Zudem ergibt sich aus Erfahrungswerten der Kantonspolizei, dass im Fall der Anstellung von neun zusätzlichen Polizistinnen und Polizisten auch eine Zivilangestellte beziehungsweise ein Zivilangestellter rekrutiert werden muss. Die dafür anfallenden Personalkosten betragen durchschnittlich ca. Fr. 125'000.– und setzen sich ebenfalls aus Lohnkosten und weiteren Kosten zusammen.

Die nachstehende Tabelle zeigt die Kostenentwicklung unter der Annahme, die Bestandesentwicklung orientiere sich ab 2028 weiterhin am Erreichen der Verhältniszahl von 1:700 bis ins Jahr 2035 und pro neuen Polizistinnen beziehungsweise neuen Polizisten bedürfe es einer oder eines neuen

Ziviliangestellten. Nicht einberechnet sind bei dieser Berechnung die zusätzlich anfallenden Gemeinkosten, welche sich nicht linear zum Aufwuchs entwickeln, sowie allfällig anfallende Infrastrukturkosten.

	2027	2031	2035	
Polizistinnen und Polizisten	1'107	1'147	1'187	+ 80
Zivilangestellte	130	134	139	+ 9
Personalkosten in Millionen Franken	171,2	177,5	183,6	+ 12,4

Es ergibt sich ab 2028 ein Anstieg der Personalkosten um insgesamt 12,4 Millionen Franken beziehungsweise um jährlich rund 1,6 Millionen Franken. Nicht berücksichtigt sind bei dieser Berechnung die Stellen, die ab 2028 im Bereich der Spezialversorgung über den Mindestbestand von 1:700 geschaffen werden müssen. Auch hinsichtlich der dafür erforderlichen Stellen ist von durchschnittlichen Personalkosten von Fr. 140'000.– pro Polizistin oder Polizist und von Fr. 125'000.– pro Zivilangestellte beziehungsweise Zivilangestellten auszugehen.

Leitsatz 3: Die in § 13 Abs. 2 PolG geregelte Verhältniszahl von 1:700 soll beibehalten werden. Der über diese Verhältniszahl hinausgehende Personalbedarf der Kantonspolizei soll mittels periodischen Standortbestimmungen geplant werden.

4.3 Periodische Standortbestimmungen

4.3.1 Ausgangslage

Seit dem Budget 2020 bewilligen der Regierungsrat und der Grosse Rat für die Kantonspolizei zusätzlich zum Personalaufwuchs aufgrund der Bevölkerungsentwicklung (gesetzliche Vorgabe 1:700) weitere Stellen für die Bekämpfung der Kriminalität in besonders personalintensiven Bereichen. Bisher handelt es sich dabei um die Bereiche Cyberkriminalität, Menschenhandel und weitere Strukturdelikte wie Betäubungsmittelhandel, illegale Formen der Prostitutionsbewirtschaftung, illegales Glücksspiel. Die Entwicklung der Stellen im Bereich der Spezialversorgung seit 2020 inklusive der Planung bis 2027 kann im Detail den vorstehenden Ausführungen zur Bestandesentwicklung entnommen werden.

Die Beurteilung des Bedarfs für die zusätzlichen Stellen ist bisher im Sinn einer rollenden Planung jeweils jährlich mit dem AFP erfolgt. Die Erfahrungen zeigen, dass mit diesem Vorgehen zu wenig Planungssicherheit besteht, die jedoch für eine kontinuierliche Personalplanung und Rekrutierung durch die Kantonspolizei zentral ist. Eine vorausschauende Personalplanung ist insbesondere deshalb wichtig, weil die neuen Mitarbeitenden der Kantonspolizei nach der Rekrutierung zunächst eine zweijährige Ausbildung absolvieren müssen, bevor sie operativ voll eingesetzt werden können. Der sich verschärfende Fachkräftemangel hat die Bedeutung der kontinuierlichen Personalplanung und Rekrutierung weiter erhöht.

Die nachfolgend vorgeschlagene Lösung bezieht sich auf beide oben dargestellten Szenarien für die Weiterentwicklung der Polizeiorganisation. Sie wird somit sowohl für den Fall des Wechsels zur Einheitspolizei als auch für den Fall der Beibehaltung und Optimierung der dualen Polizeiorganisation vorgeschlagen.

4.3.2 Vorgeschlagene Lösung

Aufgrund der vorstehend dargelegten Erfahrungen soll der Bedarf für die über die Verhältniszahl 1:700 hinausgehende Erhöhung des Personalbestands der Kantonspolizei im Rahmen von Standortbestimmungen alle fünf Jahre für einen Zeitraum von zehn Jahren geplant werden. Dieser Zeitraum ist erforderlich, damit für die auf vier Jahre ausgerichteten Aufgaben- und Finanzplanungen stets die

erforderlichen Planungszahlen zur Verfügung stehen. Durch den 5-Jahres-Rhythmus werden die Bestandeserhöhungen der Planjahre 1–10 mit der nächsten Standortbestimmung für die neuen Planjahre 1–5 überprüft und aktualisiert.

Bei den Standortbestimmungen handelt es sich um eine Planungsgrundlage für die langfristige Entwicklung der Stellen und des Finanzbedarfs der Kantonspolizei. Die verbindliche Festlegung der Stellen und der Finanzen durch den Regierungsrat und den Grossen Rat erfolgen weiterhin mit dem Aufgaben- und Finanzplan.

Für die Standortbestimmungen erarbeitet das Departement Volkswirtschaft und Inneres im Abstand von 5 Jahren zuhanden des Regierungsrats einen Bericht mit folgendem Inhalt:

Umfeldentwicklungen

- Entwicklung der polizeilichen Sicherheitslage (Rückblick letzte 5 Jahre und Ausblick nächste 10 Jahre)

Bestandesentwicklung und Aufgabenerfüllung

- Entwicklung der Polizeibestände von Kapo und Repol sowie andere Kantone (letzte 5 Jahre)
- Beurteilung des aktuellen Bestands im Hinblick auf eine effiziente und wirksame Aufgabenerfüllung (inklusive Vermeidung von Überlastungen des Personals und Sicherstellung Weiterbildung), differenziert nach Grundversorgung und personalintensive Bereiche der Kriminalitätsbekämpfung

Künftiger Zusatzbedarf und Auswirkungen

- Beurteilung des Zusatzbedarfs im Bereich der personalintensiven Kriminalitätsbekämpfung in den nächsten 10 Jahren aufgrund der erwarteten Entwicklung der polizeilichen Sicherheitslage/Aufgaben
- Beurteilung der Rekrutierungsmöglichkeiten/Vergleich mit Zusatzbedarf
- Personalplanung Kapo und Repol nächste 10 Jahre (inklusive Grundversorgung und zusätzliche Stellen für Zivilangestellte)
- Auswirkungen auf die Infrastruktur, Fahrzeuge, Ausrüstung etc. der Kapo
- Finanzieller Mehraufwand Kanton

Die Berichte zur Standortbestimmung werden veröffentlicht und der Kommission für Aufgabenplanung und Finanzen (KAPF) sowie der Kommission für öffentliche Sicherheit (SIK) zur Verfügung gestellt. Die erste Standortbestimmung soll 2024 für den Zeitraum bis 2033 erfolgen.

Leitsatz 4: Die periodischen Standortbestimmungen gemäss Leitsatz 3 sollen alle fünf Jahre durch den Regierungsrat erfolgen.

4.4 Beteiligung der Gemeinden an der Bestandesentwicklung

Der zukünftige Umfang der Beteiligung an der Bestandesentwicklung ist nur im Zusammenhang mit dem Szenario 2 zur Weiterentwicklung der Polizeiorganisation, also im Fall der Optimierung der dualen Polizeiorganisation, festzulegen. Sollte entsprechend dem vom Regierungsrat vorgeschlagenen Leitsatz 1a ein Wechsel zur Einheitspolizei erfolgen, bedarf es selbstverständlich keiner künftigen Beteiligung der Gemeinden an der Bestandesentwicklung und würde diese bei der Einheitspolizei erfolgen. Einzig in Bezug auf den Ausgleich der finanziellen Auswirkungen wäre dies zu berücksichtigen.

Im Fall der vom Regierungsrat nicht als Priorität vorgeschlagenen Weiterführung der dualen Polizeiorganisation ist es aus Sicht des Regierungsrats unerlässlich, dass sich die Gemeinden weiterhin

massgeblich an der Bestandesentwicklung beteiligen. Der Personalaufwuchs soll zwar mehrheitlich bei der Kantonspolizei erfolgen. Diese ist für alle Polizeiaufgaben zuständig, die gemäss dem Polizeigesetz beziehungsweise dem Polizeidekret nicht ausdrücklich den Gemeinden zugewiesen sind. Sie ist entsprechend einerseits bereits heute für die Mehrheit der Polizeiaufgaben zuständig und andererseits aufgrund diverser Umfeldentwicklungen laufend mit neuen und ressourcenintensiven Herausforderungen konfrontiert. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass auch die Erfüllung der Aufgaben im Bereich der lokalen Sicherheit vom Bevölkerungswachstum abhängig ist. Wenn die Gemeinden die Standards im Bereich der lokalen Sicherheit auch weiterhin auf einem hohen Level erfüllen wollen, wird es notwendig sein, dass sich die Gemeinden auch zukünftig massgeblich an der Bestandesentwicklung beteiligen. Die Wiederaufnahme des zwischen dem Departement Volkswirtschaft und Inneres und den Gemeinden vor einigen Jahren vereinbarten Drittels erweist sich für die zukünftige Bestandesentwicklung als sachgerecht.

Die Beteiligung der Gemeinden soll sich jedoch ausschliesslich auf die Bestandesentwicklung zum Erreichen der Verhältniszahl von 1:700 für die polizeiliche Grundversorgung beziehen. Die darüber hinausgehende Entwicklung soll ausschliesslich die Stellenplanung der Kantonspolizei betreffen, weil die Aufgaben im Bereich der polizeilichen Spezialversorgung in die Zuständigkeit der Kantonspolizei fallen. Diese Beteiligung der Gemeinden an der Bestandesentwicklung ist elementar für das Funktionieren der dualen Polizeiorganisation. Dies gilt insbesondere unter Berücksichtigung von § 22 Abs. 1 PolG, wonach die Kantonspolizei subsidiär die Aufgaben im Bereich der lokalen Sicherheit übernehmen muss, wenn die Gemeinden diese Aufgabe beispielsweise wegen eines zu geringen Personalbestands nicht mehr selber erfüllen können. Solche Einsätze im Bereich der lokalen Sicherheit stellen für die Kantonspolizei eine grosse Belastung dar und haben zur Folge, dass die Kantonspolizei die Erfüllung von Aufgaben in ihrem originären Zuständigkeitsbereich einschränken muss. Deshalb soll die Beteiligung der Gemeinden an der Bestandesentwicklung im Umfang eines Drittels explizit im Polizeigesetz festgehalten werden. Zudem soll im Polizeigesetz oder allenfalls auf Verordnungsstufe geregelt werden, nach welchen Kriterien die erforderliche Bestandesentwicklung auf die Gemeinden aufgeteilt wird. Schliesslich soll ebenfalls rechtlich verankert werden, welche Massnahmen greifen sollen, wenn die Bestandesentwicklung der Regionalpolizeien hinter den gesetzlichen Vorgaben zurückbleibt. Primär drängt sich aus heutiger Sicht die Statuierung einer Abgeltungspflicht der betreffenden Gemeinden gegenüber dem Kanton auf. Mit der entsprechenden Abgeltung soll der Kantonspolizei ermöglicht werden, die notwendigen Personalressourcen für die Übernahme dieser Aufgaben bereitzustellen.

5. Umsetzung

Der Regierungsrat schlägt, wie vorstehend ausgeführt, einen Wechsel zur Einheitspolizei vor. Nachfolgend werden die relevanten Punkte einer Umsetzung zunächst für den Wechsel zur Einheitspolizei gemäss Leitsatz 1a dargestellt und danach zur Information auch die Umsetzung bei einer Beibehaltung und Optimierung des dualen Systems beschrieben.

5.1 Wechsel zur Einheitspolizei

Für die Umsetzung des Wechsels zur Einheitspolizei sind verschiedene rechtliche Grundlagen anzupassen, die Aufgabenteilung festzulegen und die Zusammenführung der Polizeiorganisationen unter Berücksichtigung des heutigen Personals und der bestehenden Standorte zu planen.

Mit einem Wechsel zur Einheitspolizei ist die Integration eines Grossteils der Aufgaben der bisherigen Regionalpolizeien verbunden. Die Dienstleistungen für die lokale Sicherheit sind durch die neue Organisation zu erbringen.

5.1.1 Verankerung der Einheitspolizei im kantonalen Recht

Wie bereits ausgeführt worden ist, gewährleisten der Kanton und die Gemeinden die öffentliche Sicherheit und Ordnung gemäss § 27 Abs. 1 der Kantonsverfassung. Die ausdrückliche Erwähnung der Gemeinden in dieser Bestimmung begründet, dass auch sie originär und unbedingt die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten haben. Diese Bestimmung macht die Gemeinden zu territorialen Organisationen, die mit hoheitlicher Gewalt auftreten dürfen (vgl. Kurt Eichenberger, Verfassung des Kantons Aargau, Aarau / Frankfurt a.M. / Salzburg 1986, § 27 Kantonsverfassung N. 5). Die duale Polizeiorganisation des Kantons Aargau ist somit in der Kantonsverfassung ausdrücklich statuiert. Der Systemwechsel von der dualen Polizeiorganisation zur Einheitspolizei erfordert entsprechend eine Änderung von § 27 Abs. 1 Kurt Eichenberger, Verfassung des Kantons Aargau, Aarau / Frankfurt a.M. / Salzburg 1986, § 27 Kantonsverfassung. Eine solche Verfassungsänderung bedarf gemäss § 61 Abs. 1 lit. a der Kantonsverfassung in jedem Fall einer obligatorischen Volksabstimmung.

Zudem müssen im Fall des Wechsels zur Einheitspolizei diverse Bestimmungen des Polizeigesetzes revidiert werden. Voraussichtlich bedürfte der Systemwechsel einer Totalrevision des Polizeigesetzes, weil ein Grossteil der Bestimmungen im Polizeigesetz einen Bezug zur dualen Polizeiorganisation aufweist. Weiter ist das Polizeidekret voraussichtlich aufzuheben, soweit darin nicht die allfällige neue Aufgabenteilung zwischen der Einheitspolizei und den Gemeinden geregelt wird oder anderweitige Bestimmungen auf der Stufe des Dekrets zu erlassen sind. Die Verordnung über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeiverordnung, PoIV) vom 26. Mai 2021 ist ebenfalls einer Totalrevision zu unterziehen, weil auch die Bestimmungen in dieser Verordnung grösstenteils einen Bezug zur dualen Polizeiorganisation aufweisen. Zudem werden die weiteren Erlasse des kantonalen Rechts hinsichtlich eines allfälligen weiteren Revisionsbedarfs zu überprüfen sein. Insbesondere wird zu prüfen sein, ob § 37 Abs. 2 lit. f des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesetz, GG) vom 19. Dezember 1978 und § 38d Abs. 1 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO) vom 16. März 2010 aufzuheben sind. Diese Bestimmungen ermächtigen die Gemeinderäte im Bereich der lokalen Sicherheit zum Erlass eines Polizeireglements beziehungsweise zum Erlass eines Ordnungsbussenkatalogs. Ist die Kantonspolizei künftig auch für die Gewährleistung der lokalen Sicherheit zuständig, dürfte es angezeigt sein, die heute in den kommunalen Polizeireglementen geregelten Bestimmungen ins kantonale Recht zu überführen beziehungsweise zu vereinheitlichen. Zudem wäre in diesem Zusammenhang die Verordnung über das Ordnungsbussenverfahren (OBVV) vom 26. Mai 2021 zu revidieren.

5.1.2 Aufgabenteilung zwischen der Einheitspolizei und den Gemeinden

Sämtliche polizeilichen Aufgaben sollen von der Kantonspolizei als Einheitspolizei übernommen werden. Reine Verwaltungsaufgaben sollen demgegenüber weiterhin bei den Gemeinden verbleiben. Konkret sollen bei den Gemeinden nur diejenigen Aufgaben verbleiben, die mit zivilem Verwaltungshandeln erfüllt werden können. Entsprechend soll für die Gemeinden kein Bedarf entstehen, aufgrund des Wechsels zur Einheitspolizei polizeiähnliche Organisationen aufzubauen.

Eine mögliche Herleitung der bei den Gemeinden verbleibenden verwaltungspolizeilichen Kontrollaufgaben erlaubt § 5 Abs. 1 PoID. Diese Bestimmung regelt diejenigen Aufgaben, die Gemeinden bei der Kantonspolizei als Gesamtpaket einkaufen können. Bei diesen Aufgaben handelt es sich um qualifizierte Tätigkeiten, die mehrheitlich mit hoheitlichen Kompetenzen verbunden sind. Nicht bei der Kantonspolizei eingekauft werden können gemäss dieser Bestimmung die folgenden verwaltungspolizeilichen Kontrollaufgaben:

- § 4 Abs. 1 lit. a PoID:

Kontrolle

1. des Arbeitsgesetzes,
2. der Ruhetageregelung,
3. des Gastgewerberechts,

4. des Reklamewesens,
5. des Taxigewerbes,
6. der Preiskontrolle,
7. der Flur-, Forst- und Jagdpolizei,
8. der Tierhaltung,
9. des Pflanzenschutzes,
10. des Hundegesetzes,
11. des Fischereiwesens,
12. der Abfallbeseitigung,
13. der Umweltschutzgesetzgebung sowie
14. der gesundheits- und seuchenpolizeilichen Vorschriften.

Es erweist sich aus Sicht des Regierungsrats als sachgerecht, dass diese Aufgaben im Fall des Wechsels zur Einheitspolizei auch weiterhin zumindest teilweise von den Gemeinden erfüllt werden. Die Abgrenzung zwischen zivilem Verwaltungshandeln und hoheitlichem Handeln unter Androhung oder Einsatz von Zwang kann beispielhaft an der Kontrolle des kantonalen Hundegesetzes aufgezeigt werden. Das Erheben der Hundetaxe stellt klarerweise eine Aufgabe der Gemeindeverwaltung dar. Drängt sich jedoch beispielsweise die Kontrolle eines Hundehalters auf, welcher die Mitwirkung verweigert, kann hierfür seitens Gemeinde polizeiliche Unterstützung angefordert werden. Die Polizei verhilft der Kontrolle zum Durchbruch und rapportiert festgestellte Verstösse an die zuständige Staatsanwaltschaft.

Zudem könnten aus Sicht des Regierungsrats auch weitere Aufgaben, welche die Regionalpolizeien im Auftrag der Gemeinden wahrnehmen und die nicht als eigentliche Polizeiaufgaben zu bezeichnen sind, auch bei der Schaffung einer Einheitspolizei bei den Gemeinden verbleiben. So sehen etwa verschiedene kommunale Erlasse vor, dass die örtlich zuständige Regionalpolizei Bewilligungen für Veranstaltungen auf öffentlichem Grund erteilt und in diesem Zusammenhang Kontrollaufgaben wahrnimmt.

Nach dem Beschluss der Leitsätze muss im Detail geprüft werden, welche der heute von den Regionalpolizeien wahrgenommenen verwaltungspolizeilichen Kontrollaufgaben künftig von der Einheitspolizei, den Gemeinden oder allenfalls von nichtpolizeilichen Verwaltungsbehörden des Kantons wahrgenommen werden sollen. Im Zusammenhang mit der Wahrnehmung dieser Kontrollaufgaben wird jedoch zu beachten sein, dass in diesem Zusammenhang allenfalls erforderliche polizeiliche Massnahmen von der Einheitspolizei angeordnet werden müssten. Bei der Neuverteilung der Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden werden zudem zwingend die Vorgaben des GAF im Zusammenhang mit dem Ausgleich der finanziellen Auswirkungen von Aufgabenverschiebungen zu beachten sein (vgl. oben, Ziffer 3.5).

5.1.3 Zusammenführung der Polizeiorganisationen

5.1.3.1 Grundsatz

Der Wechsel zur Einheitspolizei soll in Form einer Zusammenführung der bestehenden Polizeiorganisationen unter Berücksichtigung des heutigen Personals und der aktuellen Standorte der Kantonspolizei und der Regionalpolizeien erfolgen. Es ist dem Regierungsrat dabei ein grosses Anliegen, dass die Bedürfnisse der Gemeinden und der Angehörigen der Polizeiorganisationen im Rahmen dieses Prozesses bestmöglich berücksichtigt werden.

Gleichzeitig möchte der Regierungsrat auch darauf hinweisen, dass der Wechsel zur Einheitspolizei in einer Volksabstimmung zu beschliessen sein wird und dass es auch danach noch einige Zeit dauern dürfte, bis die entsprechenden Rechtsgrundlagen in Kraft treten werden. Bis zu diesem Zeitpunkt wird die duale Polizeiorganisation bestehen bleiben. Für den Regierungsrat ist es zentral, dass die

Polizeiorganisationen die öffentliche Sicherheit auch in dieser Übergangsphase gemeinschaftlich und auf demselben hohen Niveau gewährleisten.

5.1.3.2 Transformationsprozess

Die nachfolgenden Ausführungen betreffen ausschliesslich den Transformationsprozess, welcher zu vollziehen sein wird, falls der Wechsel zur Einheitspolizei im Rahmen der Volksabstimmung beschlossen wird. Eine detaillierte Darstellung der Abläufe, des Zeitrahmens und der Kosten des Systemwechsels zur Einheitspolizei ist abhängig von der konkreten Ausgestaltung der Einheitspolizei und entsprechend im Rahmen des vorliegenden Planungsberichts nicht möglich. Es wird nachfolgend deshalb einzig der entsprechende Handlungsbedarf in den Bereichen "Personal" und "Immobilien" skizziert.

Personal

Weil die Regionalpolizisten und Regionalpolizistinnen über die gleiche Ausbildung verfügen wie die Kantonspolizistinnen und Kantonspolizisten, können die Aufgaben in der neuen Organisation auch ohne Probleme von allen Korpsangehörigen wahrgenommen werden. Somit kann auch allen Angehörigen der Regionalpolizeien in der neuen Organisation eine adäquate Stelle angeboten werden. Jedoch wird es nicht gewährleistet werden können, dass alle 15 Leiter der Regionalpolizeien bei der Einheitspolizei eine Führungsfunktion wahrnehmen können, welche mit ihrer heutigen Funktion bei ihrer Regionalpolizei vergleichbar ist.

Der Wechsel zur Einheitspolizei begründet seitens des Kantons eine markante Erhöhung des Stellenplans im Aufgabenbereich 210 betreffend polizeiliche Sicherheit, indem die Polizistinnen und Polizisten der 15 Regionalpolizeien in den Stellenplan aufgenommen werden müssen. Unter Berücksichtigung der Polizeibestände per Ende 2022 geht es dabei um 305 Vollzeitstellen von ausgebildeten Polizistinnen und Polizisten und 25 Vollzeitstellen von Aspirantinnen und Aspiranten (vgl. oben, Ziffer 2.3.2.1). Auch den weiteren Angehörigen der Regionalpolizeien ohne Polizeiausbildung, den sogenannten Zivilangestellten soll grundsätzlich eine Stelle angeboten werden, sofern diese nicht für bei den Gemeinden verbleibende Aufgaben eingesetzt werden sollen. Es wird aber im Rahmen des Transformationsprozesses zu prüfen sein, ob eine Anstellung bei der Einheitspolizei oder allenfalls bei anderen Organisationseinheiten des Kantons angeboten werden kann. Per Ende 2022 verfügten die 15 Regionalpolizeien über insgesamt 55 solcher Vollzeitstellen.

Immobilien

Aus Sicht des Regierungsrats steht ebenfalls im Sinne eines Grundsatzes fest, dass die bestehende regionale Abdeckung mit Polizeiposten auch im Fall des Wechsels zu einer Einheitspolizei bestehen bleiben und diese in die Einheitspolizei integriert werden sollen.

Gegenwärtig bestehen im Kanton Aargau die folgenden Stützpunkte der Kantonspolizei und Polizeiposten der Regionalpolizeien:

Zuständigkeitsgebiete	Gemeinde	Polizeiposten und Stützpunkte
Stadtpolizei Aarau	Aarau	Posten Stadtpolizei, Bahnhofstrasse 67
		Stützpunkt Kantonspolizei, Laurenzenvorstadt 12
Regionalpolizei aargauSüd	Reinach	Posten Regionalspolizei, Bahnhofstrasse 5B
	Unterkulm	Stützpunkt Kantonspolizei, Zentrumsplatz 1
Stadtpolizei Baden	Baden	Posten Stadtpolizei, Rathausgasse 3
		Stützpunkt Kantonspolizei, Ländliweg 2
Regionalpolizei Bremgarten	Bremgarten	Posten Regionalpolizei, Zürcherstrasse 6

Regionalpolizei Brugg	Brugg	Posten Regionalpolizei, Untere Hofstatt 4
		Stützpunkt Kantonspolizei, Wildschachenstrasse 14
Regionalpolizei Lenzburg	Lenzburg	Posten Regionalpolizei, Niederlenzerstrasse 27
		Stützpunkt Kantonspolizei, Niederlenzerstrasse 27
	Seengen	Aussenposten Regionalpolizei, Unterer Gerbiweg 2
Regionalpolizei Muri	Muri	Posten Regionalpolizei, Aaraustrasse 30
		Stützpunkt Kantonspolizei, Kirchbühlstrasse 1
	Sins	Aussenposten Regionalpolizei, Luzernerstrasse 18
Regionalpolizei Oberes Fricktal	Frick	Posten Regionalpolizei, Hauptstrasse 48
		Stützpunkt Kantonspolizei, Hauptstrasse 48
Regionalpolizei Rohrdorferberg-Reusstal	Niederrohrdorf	Posten Regionalpolizei, Bremgartenstrasse 2
Regionalpolizei Suret	Suhr	Posten Regionalpolizei, Mühleweg 1A
Regionalpolizei unteres Fricktal	Möhlin	Aussenposten Regionalpolizei, Hauptstrasse 36
	Rheinfelden	Posten Regionalpolizei, Riburgerstrasse 4
		Stützpunkt Kantonspolizei, Riburgerstrasse 4
	Stein	Aussenposten Regionalpolizei, Brotkorbstrasse 9
Regionalpolizei Wettingen-Limmattal	Wettingen	Posten Regionalpolizei, Landstrasse 89
Regionalpolizei Wohlen	Wohlen	Posten Regionalpolizei, Wilstrasse 57
Regionalpolizei Zofingen	Schöffland	Aussenposten Regionalpolizei, Dorfstrasse 1
	Zofingen	Posten Regionalpolizei, Untere Grabenstrasse 30
		Stützpunkt Kantonspolizei, Untere Grabenstrasse 30
Regionalpolizei Zurzibiet	Klingnau	Posten Regionalpolizei, Sonnengasse 10

Diese Stützpunkte und Polizeiposten stellen wichtige polizeiliche Anlaufstellen für die Bevölkerung dar, weshalb eine Reduktion des Polizeipostennetzes zumindest in den ersten Jahren der Einheitspolizei aus Sicht des Regierungsrats als nicht sinnvoll erachtet wird. Im Fall der Übernahme aller heute von den Regionalpolizeien genutzten Posten durch die Einheitspolizei rechnet der Regierungsrat aufgrund einer bei den Regionalpolizeien durchgeführten Erhebung mit zusätzlich anfallenden Immobilienkosten im Umfang von jährlich ca. 2 Millionen Franken. Durch die Übernahme dieser Posten wäre der aufgrund des Systemwechsels und der Entwicklung der Polizeibestände zusätzliche Raumbedarf der Kantonspolizei mittelfristig gedeckt und es müssten aus Sicht des Regierungsrats keine zusätzlichen kantonalen Infrastrukturen geschaffen werden. Allerdings wird im Rahmen der periodischen Standortbestimmungen jeweils auch die Raumsituation und der allfällige Zusatzbedarf zu prüfen und aufzuzeigen sein.

Bei einer Übernahme der Polizeiposten der Regionalpolizeien durch die Einheitspolizei wird jedoch zu prüfen sein, ob die bestehenden Polizeiposten den Vorgaben der kantonalen Immobilienstandards entsprechen und auch unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit die bestmögliche Lösung darstellen. Eine solche Prüfung wird insbesondere in denjenigen Gemeinden erforderlich sein, in denen heute sowohl ein Stützpunkt der Kantonspolizei als auch ein Posten einer Regionalpolizei bestehen, welche unabhängig voneinander betrieben werden. Dies betrifft gegenwärtig die Gemeinden Aarau, Baden, Brugg und Muri.

5.1.4 Rechtlicher Anpassungsbedarf

Der rechtliche Anpassungsbedarf im Fall des Wechsels zur Einheitspolizei lässt sich folgendermassen darstellen:

Anpassungsbedarf	Erlass	Bestimmungen
Verankerung der Einheitspolizei im kantonalen Recht	Kantonsverfassung	§ 27 Abs. 1
	Polizeigesetz	Diverse: Totalrevision
	Polizeidekret	Diverse: Totalrevision oder Aufhebung
	Polizeiverordnung	Diverse: Totalrevision
Aufgabenteilung zwischen Einheitspolizei, Gemeinden und allenfalls weiteren kantonalen Verwaltungsbehörden	Polizeigesetz	§§ 3 f. oder neue Bestimmung
	Polizeidekret	Diverse: Totalrevision
Verankerung der Bestandesentwicklung	Polizeigesetz	§ 13 oder neue Bestimmung
Überprüfung des weiteren Revisionsbedarfs	Kantonales Recht	Diverse Bestimmungen

5.2 Beibehaltung und Optimierung der dualen Polizeiorganisation

Bei einer Beibehaltung der dualen Polizeiorganisation wären im Rahmen einer Umsetzung verschiedene Optimierungen vorzunehmen. Auf diese wird nachfolgend eingegangen und wie beim Wechsel zur Einheitspolizei der entsprechende rechtliche Anpassungsbedarf aufgezeigt.

5.2.1 Anpassung der Aufgabenteilung

Ein konkretes Optimierungspotenzial im Bereich der Aufgabenteilung zwischen Kantonspolizei und Regionalpolizeien besteht aus Sicht des Regierungsrats insbesondere bei Einsätzen wegen häuslicher Gewalt und bei Verkehrsunfällen.

Gemäss der massgeblichen Bestimmung des Polizeidekrets gehören die Konfliktschlichtung und die Intervention im Bereich der häuslichen Gewalt zu den sicherheitspolizeilichen Aufgaben der Gemeinden. Die ausgerückten Regionalpolizistinnen und Regionalpolizisten sind auch berechtigt, Erklärungen der betroffenen Personen bei Vorliegen von Antragsdelikten, beispielweise eine Erklärung betreffend Verzicht auf einen Strafantrag, entgegenzunehmen (§ 2 Abs. 1 lit. g PoID). Liegt bei einem Vorfall von häuslicher Gewalt ein sogenanntes Offizialdelikt vor, welches von Amtes wegen strafrechtlich verfolgt werden muss, liegt die Fallbearbeitung nicht mehr im Zuständigkeitsbereich der Regionalpolizeien und es bedarf in einem solchen Fall einer Fallübergabe von der ausgerückten Regionalpolizei an die Kantonspolizei.

Zu den verkehrspolizeilichen Aufgaben der Gemeinden gehört unter anderem die Verkehrsregelung bei Unfällen (§ 3 Abs. 1 lit. c PoID). Die kriminalpolizeiliche Bearbeitung von Verkehrsunfällen, konkret die Rapportierung eines Verkehrsunfalls an die Staatsanwaltschaft bei Vorliegen eines Straftatbestands, stellt jedoch grundsätzlich eine Aufgabe der Kantonspolizei dar. Die Regionalpolizeien sind ausschliesslich zur Rapportierung von Übertretungen und Vergehen im Bereich des Strassenverkehrsrechts berechtigt, wenn sie eine solche Widerhandlung im Rahmen der Wahrnehmung ihrer anderweitigen Aufgaben gemäss dem Polizeidekret, beispielweise im Rahmen ihrer präventiven Patrouillentätigkeit gemäss § 2 Abs. 1 lit. d PoID, selber feststellen (§ 4a Abs. 1 PoID). Wird ein Verkehrsunfall beispielweise von einem Augenzeugen an die KNZ gemeldet und in der Folge eine Patrouille der Regionalpolizei von der KNZ zur Erstintervention aufgeboden, darf diese Patrouille die bei einem solchen Verkehrsunfall festgestellten Straftatbestände nach geltendem Recht nicht zuhanden der Staatsanwaltschaft rapportieren. Auch in einem solchen Fall ist eine Fallübergabe von der ausgerückten Patrouille der Regionalpolizei an die Kantonspolizei erforderlich.

Durch eine Ausweitung des Aufgabengebiets der Regionalpolizeien in diesen zwei Themenbereichen könnten die im Rahmen des Monitorings der Auswirkungen von "KAPO 2020" festgestellten Fallübergaben und Wartezeiten aus Sicht des Regierungsrats deutlich reduziert werden. Solche Kompetenzerweiterungen der Gemeinden beziehungsweise der Regionalpolizeien bedürfen jedoch Anpassungen der vorerwähnten Bestimmungen des Polizeidekrets. Aufgrund der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Beteiligung der Gemeinden an der Bestandesentwicklung im Umfang von einem Drittel erweist sich diese Ausweitung des polizeilichen Aufgabenbereichs der Gemeinden beziehungsweise der Regionalpolizeien für angezeigt.

Zudem wird es erforderlich sein, dass in Zukunft auch die Angehörigen der Regionalpolizeien für die ressourcenintensiven Einsätze ausserhalb des Kantonsgebiets und für den unfriedlichen Ordnungsdienst auf dem Kantonsgebiet, beispielweise anlässlich von Fussballspielen, eingesetzt werden. Aufgrund der gleichwertigen Grundausbildung von Angehörigen der Regionalpolizeien und der Kantonspolizei sind die Voraussetzungen dafür gegeben.

5.2.2 Verbesserung der Zusammenarbeit

5.2.2.1 Klärung und Optimierung der Führungsfunktion der Kantonspolizei

Hinsichtlich der Führungsfunktion der Kantonspolizei besteht aus Sicht des Regierungsrats insbesondere ein Klärungsbedarf im Zusammenhang mit denjenigen Polizeiaufgaben, für die gemäss dem Polizeidekret ausschliesslich die Gemeinden beziehungsweise die Regionalpolizeien zuständig sind.

Zwar bestimmt § 1 Abs. 2 PoID, dass die Kantonspolizei eine einheitliche Einsatzdoktrin aller Polizeikräfte sicherstellt. Allerdings hat das kantonale Verwaltungsgericht unlängst im Rahmen eines rechtskräftigen Urteils erwogen, dass die Gemeinden selbst bestimmen können, mit welchen Mitteln sie die ihr gemäss dem Polizeidekret obliegenden Polizeiaufgaben wahrnehmen und dass es der Kantonspolizei nicht zusteht, den Gemeinden in diesen Bereichen entsprechende Vorgaben zu machen (vgl. Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 2019, S. 108 ff.). Diese vom Verwaltungsgericht vertretene Auslegung der Führungsfunktion der Kantonspolizei hat zur Folge, dass die Kantonspolizei eine kantonseinheitliche Einsatzdoktrin, wie sie § 1 Abs. 2 PoID vorschreibt, im Bereich der ausschliesslichen Polizeiaufgaben der Gemeinden weder sicherstellen kann noch darf. Im Fall der Optimierung des dualen Systems wird deshalb konkret zu prüfen sein, in welchen Bereichen die Führungsfunktion der Kantonspolizei zukünftig gelten soll und wie diese Führungsfunktion rechtlich klar und nachvollziehbar im kantonalen Polizeirecht zu verankern ist.

Die Klärung und Optimierung der Führungsfunktion der Kantonspolizei ist aus Sicht des Regierungsrats einer der zentralen Punkte im Falle einer Weiterentwicklung des bestehenden Systems.

5.2.2.2 Erhöhung der Verbindlichkeit bei der Zusammenarbeit

Die erforderliche Verbesserung der Verbindlichkeit bei der Zusammenarbeit der Kantonspolizei und den Regionalpolizeien kann aus Sicht des Regierungsrats nur erreicht werden, wenn seitens der Gemeinden ein Gremium geschaffen wird, welches im Namen aller Regionalpolizeien, selbstverständlich unter Wahrung der Budgethoheit der Gemeinden, verbindliche Vereinbarungen mit der Kantonspolizei treffen und die Einhaltung solcher Vereinbarungen bei allen Regionalpolizeien durchsetzen kann. Andernfalls bleibt es bei der unbefriedigenden Situation, dass die Kantonspolizei zwar mit einzelnen Regionalpolizeien oder dem VAG durchaus Vereinbarungen treffen kann, allerdings weiterhin nicht gewährleistet ist, dass sich alle 15 Regionalpolizeien an diese Absprachen halten.

Die Zusammensetzung und die Kompetenzen dieses Gremiums sowie die Grundsätze der Zusammenarbeit des Gremiums mit der Kantonspolizei müssen aus Sicht des Regierungsrats im Polizeigesetz rechtlich verankert werden, um die erforderliche Verbindlichkeit von Vereinbarungen zwischen der Kantonspolizei und den Regionalpolizeien sicherstellen zu können.

5.2.3 Massnahmen zur Verbesserung der Zukunftsfähigkeit

Im Fall der Beibehaltung und Optimierung der dualen Polizeiorganisation wird es erforderlich sein, dass deren Zukunftsfähigkeit verbessert wird. Dafür braucht es neben den bereits unter den Ziffern 5.2.1 und 5.2.2 erläuterten Optimierungsmassnahmen weitere Massnahmen. Eine dieser Massnahmen ist aus Sicht des Regierungsrats der ebenfalls bereits erwähnte Verzicht auf die nicht mehr zeitgemässe Gewährleistung der lokalen Sicherheit mittels eines Pikettdienstes. Weiter ist eine bessere Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und den Regionalpolizeien im Bereich der Informationsvermittlung und der Qualitätssicherung erforderlich.

Die Rekrutierung aller Polizeiangehörigen im Kanton Aargau sollte nach möglichst einheitlichen Kriterien erfolgen, um ein hohes Niveau der Polizeiarbeit zu gewährleisten. Die Regionalpolizeien und die Gemeinden sind in diesem Zusammenhang genauso wie die Kantonspolizei gefordert, ausschliesslich für den Polizeiberuf geeignete Personen zu rekrutieren. Als eine weitere Voraussetzung für die Sicherstellung der Zukunftsfähigkeit der dualen Polizeiorganisation ist zwingend vorausgesetzt, dass die Gemeinden beziehungsweise die Regionalpolizeien die Vakanzen in ihren Personalbeständen laufend ersetzen und sie dadurch ihren Anteil an die erforderliche Bestandesentwicklung leisten.

Zusammengefasst erweist sich die Sicherstellung der Zukunftsfähigkeit der dualen Polizeiorganisation aus Sicht des Regierungsrats als sehr anspruchsvoll. Er geht davon aus, dass mittels den aufgezeigten Optimierungsmassnahmen auf kurze Sicht eine gewisse Verbesserung der Zukunftsfähigkeit möglich sein dürfte. Mittel- bis langfristig dürfte sich jedoch zeigen, dass die Zukunftsfähigkeit der dualen Polizeiorganisation aufgrund der stets wachsenden Herausforderungen an die Polizeiarbeit nicht gegeben ist.

5.2.4 Personal

Die Optimierung der dualen Polizeiorganisation hat im Gegensatz zum als Priorität vorgeschlagenen Wechsel zur Einheitspolizei voraussichtlich keine direkte Auswirkung auf den kantonalen Stellenplan im Aufgabenbereich 210 betreffend polizeiliche Sicherheit. Personelle Auswirkungen auf den Kanton sind bei diesem Szenario abhängig von der zukünftigen Bestandesentwicklung. Es kann diesbezüglich auf die vorstehende Ziffer 4 und die nachfolgende Ziffer 6.1 verwiesen werden.

Im Fall der Beibehaltung und Optimierung der dualen Polizeiorganisationen sollen sich die Gemeinden zu einem Drittel an der Bestandesentwicklung beteiligen. Diese Beteiligung soll sich ausschliesslich auf die Bestandesentwicklung zum Erreichen der Verhältniszahl von 1:700 für die polizeiliche Grundversorgung beziehen. Die finanziellen und personellen Auswirkungen dieser Vorgabe auf die Gemeinden werden unter Ziffer 6.2 beschrieben.

5.2.5 Rechtlicher Anpassungsbedarf

Der rechtliche Anpassungsbedarf im Fall der Optimierung der dualen Polizeiorganisation lässt sich folgendermassen darstellen:

Anpassungsbedarf	Erlass	Bestimmungen
Anpassung der Aufgabenteilung	Polizeidekret	diverse Bestimmungen
Klärung und Optimierung der Führungsfunktion der Kantonspolizei	Polizeigesetz	§ 2 Abs. 2
	Polizeidekret	§ 1 Abs. 2
Erhöhung der Verbindlichkeit bei der Zusammenarbeit	Polizeigesetz	neue Bestimmung
Verankerung der Gewährleistung der lokalen Sicherheit ausschliesslich mittels dauernder Einsatzbereitschaft von Polizeikräften	Polizeigesetz	§ 4 Abs. 2 lit. b
	Polizeidekret	§ 2 Abs. 1 lit. I
Verankerung der Bestandesentwicklung	Polizeigesetz	§ 13 oder neue Bestimmung
Beteiligung der Gemeinden an der Bestandesentwicklung inklusive Massnahmen bei Nichterfüllung der Vorgaben	Polizeigesetz	§ 13 oder neue Bestimmung
	allenfalls Polizeiverordnung	neue Bestimmung(en)

6. Finanzielle und personelle Auswirkungen

6.1 Auswirkungen auf den Kanton

6.1.1 Weiterentwicklung der Polizeiorganisation

Die nachfolgenden Ausführungen betreffen einzig die finanziellen Auswirkungen des vom Regierungsrat vorgeschlagenen Wechsels zur Einheitspolizei. Im Fall der Beibehaltung und Optimierung der dualen Polizeiorganisation sind keine wesentlichen finanziellen oder personellen Auswirkungen auf den Kanton zu erwarten.

Beim Wechsel zur Einheitspolizei würde der bislang bei den Gemeinden für die Gewährleistung der lokalen Sicherheit anfallende Aufwand zukünftig beim Kanton anfallen. Gemäss den obenstehenden Ausführungen ist mit einem jährlichen Bruttoaufwand von ca. 55 Millionen Franken zu rechnen (vgl. oben, Ziffer 2.2.2.2). Die bislang von den Regionalpolizeien generierten Erträge im Umfang von jährlich ca. 30 Millionen Franken, welche sich hauptsächlich aus Ordnungsbussen im Bereich des Strassenverkehrs zusammensetzen, könnten grundsätzlich in vergleichbarem Umfang auch von der Kantonspolizei generiert werden. Entsprechend ist im Sinne eines Grundsatzes davon auszugehen, dass sowohl der heute bei den Regionalpolizeien anfallende Aufwand als auch die von ihnen generierten Erträge im Fall des Wechsels zur Einheitspolizei in vergleichbarer Höhe neu beim Kanton anfallen würden. Aufwandseitig sind aus Sicht des Regierungsrats gewisse Einsparungen denkbar. So könnten durch Vereinheitlichung und Zusammenfassung von Beschaffungen aufgrund des grösseren Bestellvolumens gewisse Skaleneffekte genutzt werden. Zudem wäre der Kauf von Patrouillenfahrzeugen kostengünstiger als das Leasing von Fahrzeugen, welches einige Regionalpolizeien heute praktizieren. Weiter könnten durch die einheitliche und schnittstellenfreie Führung sowie die Vereinfachung von Prozessen die gesamte Polizeiführung gegenüber dem heutigen System mit 16 Führungsstrukturen verschlankt werden. Dadurch könnte zudem der Anteil der operativ tätigen Polizeiangehörigen gesteigert werden. Auch die einheitliche Bewaffnung aller Polizistinnen und Polizisten im Kanton Aargau dürfte kostengünstiger als die individuelle Beschaffung durch 16 Polizeiorganisationen sein. Eine konkrete Bezifferung des neu vom Kanton zu tragenden Aufwands ist zum heutigen Zeitpunkt jedoch nicht möglich.

Neben diesem jährlichen Mehraufwand der Kantonspolizei würden die Kosten des Transformationsprozesses anfallen. Solche dürften primär im Zusammenhang mit dem "Rebranding" der Regionalpolizeien und der einheitlichen Ausrüstung der Angehörigen der Regionalpolizeien anfallen. Die bestehenden Arbeitsverhältnisse der Regionalpolizeien dürften aus heutiger Sicht weitgehend, allenfalls

mit Anpassungen am Lohn, übernommen werden können. Die genaue Bezifferung der Transformationskosten ist aus heutiger Sicht nicht möglich. Da es sich aber um eine Zusammenführung von sich ergänzenden Aufgaben handelt, dürften die Kosten der Transformation nicht erheblich sein.

Der Wechsel zur Einheitspolizei erfordert zudem die Erhöhung des Stellenplans der Kantonspolizei. Der Regierungsrat beabsichtigt, möglichst allen Angehörigen der Regionalpolizeien, also den Polizisten und Polizisten sowie den Aspirantinnen und Aspiranten, eine Stelle anbieten zu können. Per Ende 2022 verfügten die Regionalpolizeien in Vollzeitstellen gerechnet über 305 ausgebildete Polizistinnen und Polizisten sowie 25 Aspirantinnen und Aspiranten (vgl. oben, Ziffer 2.3.2.1). Zudem wird zu prüfen sein, ob auch die Zivilangestellten der Regionalpolizeien in die kantonale Verwaltung eingegliedert werden können. Per Ende 2022 verfügten die Regionalpolizeien in Vollzeitstellen gerechnet über 55 Zivilangestellte. Bei Übernahme aller Angehörigen der Regionalpolizeien müsste der kantonale Stellenplan basierend auf den Beständen per Ende 2022 um 385 Vollzeitstellen erhöht werden.

6.1.2 Weiterentwicklung der Polizeibestände (Modellrechnungen)

Im Sinne von Modelrechnungen lassen sich die finanziellen und personellen Auswirkungen des Vorschlags des Regierungsrats zur zukünftigen Bestandesentwicklung auf den Kanton folgendermassen darstellen.

Szenario 1: Wechsel zur Einheitspolizei

Im Fall des Wechsels zur Einheitspolizei würde die Bestandesentwicklung ab 2027 einzig bei der Kantonspolizei erfolgen:

	2027	2028–2031	2032–2035	
Kantonspolizei	1'107	+ 40	+ 40	+ 80

Entsprechend ergibt sich hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen der Bestandesentwicklung die folgende Modellrechnung²:

	2027	2031	2035	Total
Polizistinnen und Polizisten Kantonspolizei	1'107	1'147	1'187	+ 80
Zivilangestellte Kantonspolizei	130	134	139	+ 9
Personalkosten in Millionen Franken	171,2	177,5	183,6	+ 12,4

Es zeigt sich bei der Kantonspolizei ab 2028 ein Kostenanstieg von 12,4 Millionen Franken. Jährlich steigen die Personalkosten um rund 1,6 Million Franken. Bei dieser Modellrechnung nicht berücksichtigt sind die Stellen, die ab 2028 im Rahmen der periodischen Standortbestimmungen zusätzlich zum Aufwuchs für das Erreichen der Verhältniszahl von 1:700 geschaffen werden. Es ist auch bei diesen Stellen davon auszugehen, dass ab 2028 pro neun Polizistinnen und Polizisten eine Zivilangestellte oder ein Zivilangestellter angestellt werden müssen und für diese Stellen dieselben Personalkosten anfallen werden.

² Die angegebenen Personalkosten im Jahr 2027 basieren auf einer Modellrechnung ausgehend von der Anzahl Polizistinnen und Polizisten und Zivilangestellten der Kantonspolizei und der Regionalpolizeien im Planjahr 2027 gemäss dem AFP 2024–2027 sowie unter den Annahmen, dass es pro neun zusätzlichen Polizistinnen und Polizisten einer Zivilangestellten oder eines Zivilangestellten bedarf und dass die durchschnittlichen Personalkosten für Polizistinnen und Polizisten Fr. 140'000.– und für Zivilangestellte Fr. 125'000.– betragen. Die angegebenen Personalkosten stimmen deshalb nicht mit dem im AFP 2024–2027 angegebenen Personalaufwand der Kantonspolizei im Planjahr 2027 überein.

Szenario 2: Beibehaltung und Optimierung der dualen Polizeiorganisation

	2027	2028–2031	2032–2035	
Totalbestand	1'107	+ 40	+ 40	+ 80
Kantonspolizei	746	+ 27	+ 26	+ 53
Regionalpolizeien	361	+ 13	+ 14	+ 27

Entsprechend ergibt sich hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen die folgende Modellrechnung³:

	2027	2031	2035	Total
Polizistinnen und Polizisten Kantonspolizei	746	773	799	+ 53
Zivilangestellte Kantonspolizei	90	93	96	+ 6
Personalkosten in Millionen Franken	115,7	119,9	123,9	+ 8,2

Es zeigt sich bei der Kantonspolizei ab 2028 ein Kostenanstieg von 8,2 Millionen Franken. Jährlich steigen die Personalkosten um rund 1 Million Franken. Auch bei dieser Modellrechnung nicht berücksichtigt sind die Stellen, die ab 2028 im Rahmen der periodischen Standortbestimmungen zusätzlich zum Aufwuchs für das Erreichen der Verhältniszahl von 1:700 geschaffen werden. Es ist auch bei diesen Stellen davon auszugehen, dass pro neun Polizistinnen und Polizisten eine Zivilangestellte oder ein Zivilangestellter angestellt werden müssen und für diese Stellen dieselben Personalkosten anfallen werden.

6.2 Auswirkungen auf die Gemeinden

6.2.1 Weiterentwicklung der Polizeiorganisation

Der vom Regierungsrat vorgeschlagene Wechsel zur Einheitspolizei hätte zur Folge, dass die heute bei den Gemeinden anfallenden Aufwände für die Gewährleistung der lokalen Sicherheit und die in diesem Zusammenhang generierten Erträge nicht mehr bei den Gemeinden anfallen würden. Die damit verbundene finanzielle Entlastung der Gemeinden müsste unter Ausgleich der finanziellen Auswirkungen erfolgen.

Das Szenario 2 betreffend Beibehaltung und Optimierung der dualen Polizeiorganisation hat voraussichtlich gewisse finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden. Diese sind jedoch abhängig von der konkreten Ausgestaltung der Optimierungsmassnahmen und können zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht beziffert werden.

6.2.2 Weiterentwicklung der Polizeibestände (Modellrechnungen)

Die nachstehenden Modellrechnungen sind einzig relevant, wenn die duale Polizeiorganisation entgegen dem Vorschlag des Regierungsrats beibehalten werden soll. Im Fall des Wechsels zur Einheitspolizei erfolgt die Bestandesentwicklung ab 2027 ausschliesslich bei der Kantonspolizei.

Wie bereits ausgeführt worden ist, sollen sich die Gemeinden ab 2027 zu einem Drittel an der Bestandesentwicklung, die zum Erreichen der Verhältniszahl von 1:700 für die polizeiliche Grundversorgung erforderlich ist, beteiligen. Die entsprechende Beteiligung der Gemeinden sieht folgendermassen aus:

³ Hier wurde im Grundsatz dieselbe Modellrechnung vorgenommen, jedoch einzig auf die Anzahl Polizistinnen und Polizisten der Kantonspolizei im Planjahr 2027 gemäss dem AFP 2024–2027 abgestellt.

	2027	2028–2031	2032–2035	
Totalbestand	1'107	+ 40	+ 40	+ 80
Kantonspolizei	746	+ 27	+ 26	+ 53
Regionalpolizeien	361	+ 13	+ 14	+ 27

Alle Regionalpolizeien zusammen müssen insgesamt 27 und jährlich rund 3,4 zusätzliche Polizistinnen und Polizisten anstellen, um den erforderlichen Beitrag an das Erreichen von 1:700 zu leisten. Geht man von denselben durchschnittlichen Personalkosten wie bei der Kantonspolizei (Polizistinnen und Polizisten: Fr. 140'000.– pro Jahr; Zivilangestellte: Fr. 125'000.– pro Jahr) aus, ergibt sich für die Gemeinden die folgende Kostenentwicklung:

	2027	2031	2035	Total
Polizistinnen und Polizisten Regionalpolizeien	361	374	388	+ 27
Zivilangestellte Regionalpolizeien	40	42	43	+ 3
Personalkosten in Millionen Franken	55,5⁴	57,6	59,7	+ 4,2

Es zeigt sich im Rahmen dieser Modelrechnung, dass die Personalkosten aller Regionalpolizeien zusammen zwischen 2027–2035 jährlich um ca. 0,5 Millionen Franken und gesamthaft um rund 4,2 Millionen Franken ansteigen. Die über die Verhältniszahl von 1:700 hinausgehenden Stellen, die mittels periodischer Standortbestimmungen geplant werden sollen, betreffen einzig die Stellenplanung der Kantonspolizei. Es ergeben sich im Zusammenhang mit der Schaffung dieser Stellen keine zusätzlichen Kosten für die Gemeinden.

7. Weiteres Vorgehen

7.1 Beschluss der Leitsätze

Es ist vorgesehen, dass der Grosse Rat den vorliegenden Planungsbericht im 1. Quartal 2024 berät und die im Planungsbericht vorgeschlagenen Leitsätze beschliesst. Diese Leitsätze sollen die Grundsatzbeschlüsse für die Weiterentwicklung der Polizeiorganisation und der Polizeibestände im Kanton Aargau darstellen. Gleichzeitig soll der Regierungsrat vom Grossen Rat beauftragt werden, die erforderlichen Arbeiten für die Umsetzung der beschlossenen Leitsätze einzuleiten. Wie vorstehend ausgeführt, ist es dem Regierungsrat ein Anliegen, dass die Polizeiorganisationen die öffentliche Sicherheit auch in dieser Übergangsphase gemeinschaftlich und auf demselben hohen Niveau gewährleisten werden (vgl. oben, Ziffer 5.1.3.1).

Das darüberhinausgehende Vorgehen und der entsprechende Zeitplan sind abhängig von den vom Grossen Rat genehmigten Leitsätzen sowie dem entsprechenden Handlungsbedarf.

7.2 Vorgehen nach dem Beschluss der Leitsätze

7.2.1 Anpassung der Rechtsgrundlagen bei einem Wechsel zur Einheitspolizei

Der Wechsel zur Einheitspolizei erfordert eine Änderung der Kantonsverfassung sowie des Gesetzes-, Dekrets- und Verordnungsrechts. Der entsprechende Zeitplan lässt sich folgendermassen skizzieren:

⁴ Auch hier wurde dieselbe Modellrechnung basierend auf den Polizeibeständen der Regionalpolizeien im Planjahr 2024 gemäss dem AFP 2024–2027 vorgenommen.

Erarbeitung der Anhörungsvorlage (Änderung der Kantonsverfassung, des Gesetzes- und des Dekretsrechts)	Ende 2024
1. Beratung Grosser Rat (Änderung der Kantonsverfassung, des Gesetzes- und des Dekretsrechts)	2. Quartal 2025
2. Beratung Grosser Rat (Änderung der Kantonsverfassung, des Gesetzes- und des Dekretsrechts) inklusive Redaktionslesung	3. oder 4. Quartal 2025
Volksabstimmung (Änderung der Kantonsverfassung, des Gesetzes- und des Dekretsrechts)	1. Quartal 2026
Anhörung (Änderung des Verordnungsrechts)	2. oder 3. Quartal 2026
Inkrafttreten (Änderung der Kantonsverfassung sowie des Gesetzes-, Dekrets- und Verordnungsrechts)	1. Januar 2027

Der Transformationsprozess könnte bereits unmittelbar nach der Volksabstimmung gestartet werden. Der genaue Ablauf und der Zeitplan der Transformation sind weitgehend von der konkreten Ausgestaltung der Einheitspolizei abhängig. Von besonderer Bedeutung ist für den Regierungsrat, dass die Bedürfnisse der Angehörigen der Regionalpolizeien im Rahmen der Integration in die Einheitspolizei bestmöglich berücksichtigt werden (vgl. dazu auch Leitsatz 1b).

7.2.2 Anpassung der Rechtsgrundlagen bei einer Optimierung der dualen Polizeiorganisation

Die Optimierung der dualen Polizeiorganisation erfordert keine Änderung der Kantonsverfassung und keinen Transformationsprozess. Der entsprechende Zeitplan lässt sich folgendermassen darstellen.

Erarbeitung der Anhörungsvorlage (Änderung des Gesetzes- und des Dekretsrechts)	Ende 2024
1. Beratung Grosser Rat (Änderung des Gesetzes- und des Dekretsrechts)	2. Quartal 2025
2. Beratung Grosser Rat (Änderung des Gesetzes- und des Dekretsrechts) inklusive Redaktionslesung	3. oder 4. Quartal 2025
Referendumsfrist	1. Quartal 2026
Anhörung (Änderung des Verordnungsrechts)	1. Quartal 2026
Inkrafttreten (Änderung des Gesetzes-, Dekrets- und Verordnungsrechts)	1. Juli 2026