

Schlussbericht der Geschäftsprüfungskommission des Stadtparlaments der Stadt Bülach (GPK)

«Abklärungen Stadtpolizei Bülach»

Autor(en)
GPK Bülach
Bülach, den 6.4.2024

Inhalt

1.	Ausgangslage	3
2.	Grundsätzliche Aufgabe der GPK	4
3.	Ziele der »Abklärungen Stadtpolizei Bülach«.....	6
3.1.	Gesetzlicher Auftrag	6
3.2.	Vertragliche Vereinbarungen	6
3.3.	Verantwortung als Arbeitgeber	6
3.4.	Politische Führung	6
3.5.	Zukunft	6
4.	Vorgehen	7
4.1.	Evaluation Stakeholder.....	7
4.2.	Eigenständige Abklärungen.....	7
4.3.	Unterstützung durch externe Dienstleister.....	7
4.3.1.	Vorgehen	8
4.4.	Ausarbeitung Fragenkatalog	8
4.4.1.	Vorgehen/Ablauf	9
5.	Zeitraumen	10
6.	Kommunikation	11
6.1.	Externe Kommunikation der Stadt	11
6.2.	Kommunikation mit den Stakeholdern	11
6.3.	Kommunikation mit der Abteilungsleitung	13
7.	Erkenntnisse der Prüfungstätigkeit	14
7.1.	Erkenntnisse Bericht Kanzlei Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG	14
7.2.	Beantwortung des GPK-Fragenkatalogs durch die Stadt	15
8.	Kosten.....	17
9.	Schlussfolgerungen.....	18
9.1.	Erreichung der Zielvorgaben:	18
9.2.	Konklusion	21
10.	Empfehlungen	23
10.1.	Monitoring getroffener Massnahmen.....	23
10.2.	Kommunikation	23
10.3.	Weiteres	23
11.	Weitere Schritte	24
11.1.	Rechtliches Gehör.....	24
11.2.	Externe und interne Kommunikation.....	25

1. Ausgangslage

Am 2. April 2023 berichteten Medien von angeblichen Missständen bei der Stadtpolizei Bülach. Gemäss Aussagen von anonymen Auskunftspersonen sei der Polizeichef der Stadtpolizei Bülach kritikunfähig, cholerisch und aggressiv. In der Berichterstattung war u.a. von einem Klima der Angst und von einem toxischen Führungsstil die Rede. Es bestände in diesem Zusammenhang ein hohes Misstrauen gegenüber Mitarbeitenden. Der Berichterstattung zufolge soll des Weiteren der stellvertretende Polizeichef Mitte des Jahres 2022 überraschend «rausgeschmissen» worden sein, und dieses Ereignis stelle den Auslöser einer «Kündigungswelle» bei der Stadtpolizei Bülach dar.

Der Stadtrat der Stadt Bülach sowie die Leitung der Stadtverwaltung bezeichneten die in der Berichterstattung erhobenen Vorwürfe umgehend und öffentlich als haltlos, ohne beispielsweise Abklärungen in Aussicht zu stellen.

Nicht zuletzt aufgrund der pauschalen Zurückweisung der Vorwürfe kam die Geschäftsprüfungskommission (GPK) der Stadt Bülach zum Schluss, dass sie den Sachverhalt mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln prüfen werde (Beschluss vom 3. April 2023).

Nach Durchführung der Prüfungshandlungen hat die GPK einen «vorläufigen Schlussbericht» erstellt. Dieser wurde denjenigen Personen, welche von diesem Bericht persönlich betroffen sind, sowie dem Stadtrat zur Stellungnahme vorgelegt. Anschliessend überarbeitete die GPK den Bericht und erstattet diesen gemäss dem Leitfaden der Geschäftsprüfungskommission der Stadt Bülach vom 10. März 2021 (Ziff. 6 f) dem Stadtparlament. Damit verbunden erfolgt eine angemessene öffentliche Kommunikation.

2. Grundsätzliche Aufgabe der GPK

Gemäss **Gemeindeggesetz**, § 61, übt die GPK die politische Kontrolle über die Geschäftsführung der Gemeinde aus. Sie prüft insbesondere den Geschäftsbericht und die dem Parlament vorzulegenden Geschäfte, soweit keine andere Kommission zuständig ist.

Neben dem Geschäftsbericht hat die GPK auch die Geschäftsführung der Gemeinde (nicht nur des Gemeindevorstandes) zu prüfen. Die Prüfung der Geschäftsführung ist eine eigenständige Prüfung, sie erfolgt über das ganze Jahr. Die GPK prüft aus eigenem Antrieb oder auf Auftrag des Parlaments. Die Prüfungsthemen gelangen auf Anregung eines Kommissionsmitgliedes oder aufgrund von Hinweisen aus der Bevölkerung, der Presse oder andere Medien in die GPK. Soweit sie ohne Auftrag des Parlaments handelt, kann die GPK die Untersuchungsgegenstände selbst bestimmen sowie die Prüfungsschwerpunkte nach eigenem Ermessen festlegen. Sie legt die Prioritäten für die Aufsicht in den verschiedenen Verwaltungsbereichen fest. Sie prüft nicht nur die Geschäftsführung des Gemeindevorstandes, sondern auch die Geschäftsführung der Schulpflege oder die Arbeit des Gemeindevorstandes in anderen Gremien (Anstalten, Zweckverbände etc.).

Des Weiteren hält die **Geschäftsordnung des Stadtparlaments** der Stadt Bülach, Art. 65, die Aufgaben der GPK fest: Kontrolle der Abwicklung und Umsetzung von ausgewählten, abschliessend durch das Stadtparlament behandelten Geschäften. Rechenschaftsprüfung der Verwaltung anhand von Protokollen, Berichten und Beschlüssen bezüglich Rechtmässigkeit und zweckmässigem Vollzug. Überprüfung der Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung und Beurteilung der Organisationsstruktur. Beurteilung des internen Kontrollsystems und der Informationspolitik. Überprüfung der Planung und der Abwicklung von Investitionsprojekten. Die Geschäftsprüfungskommission handelt eigenständig ohne Auftrag.

Inhalt der Prüfung: Sie prüft die gesamte Verwaltungstätigkeit. Ihre Aufgabe steht im Dienst der Oberaufsicht des Parlaments. Sie hat klare oder ernsthafte Mängel in der Geschäftsführung, eigentliche Missstände, aufzudecken (nicht aber die Möglichkeit, einen funktionierenden Verwaltungsbereich anders zu organisieren). Sie fasst in ihrem Bericht an das Parlament die Ergebnisse der Prüfung zusammen und gibt Empfehlungen ab, wie Mängel zu beheben sind. Ihre Rügen und Empfehlungen sind nicht bindend, haben aber politisch starkes Gewicht. Bei Unrechtmässigkeiten sind rechtliche Schritte vorbehalten.

Recht- und Zweckmässigkeitsprüfung: Sie nimmt bei jeder Prüfungstätigkeit eine umfassende Prüfung auf Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit vor.

Unter §62 des Gemeindeggesetzes ist auch die Kommunikation geregelt, nämlich die **Herausgabe von Unterlagen und Auskünften:** Die GPK kann beim Gemeindevorstand die Herausgabe der für ihre Prüfung erforderlichen Unterlagen verlangen. Sie kann in Absprache mit dem Gemeindevorstand die für ihre Prüfung erforderlichen Auskünfte bei der Gemeindeverwaltung einholen.

Aufgrund der **beschränkten Prüfungsbefugnis der GPK** auf «klare und ernsthafte Mängel resp. Missstände», und diesbezüglich lediglich hinsichtlich der «Recht- und Zweckmässigkeit», darf korrekterweise (und manchmal auch zu ihrem Bedauern) von der GPK im Rahmen ihrer

Prüfungstätigkeit und insbesondere bezüglich dieses Berichtes nicht erwartet werden, dass die GPK einzelne Vorgänge oder Abläufe geprüft hat oder nun monieren kann, die zwar unglücklich organisiert oder durchgeführt worden waren, aber noch nicht im geforderten Masse rechtswidrig und unzweckmässig waren. Von der beschränkten Prüfungsbefugnis in der Sache unberührt ist aber das Recht der GPK, den Ablauf der Prüfung und hierbei insbesondere das Verhalten der übrigen Beteiligten darzustellen.

3. Ziele der »Abklärungen Stadtpolizei Bülach«

Die GPK verfolgt bei ihrer Prüfung in dieser Angelegenheit folgende Ziele bzw. sucht Klärung zu folgenden Fragestellungen:

3.1. Gesetzlicher Auftrag

Ist bzw. war der gesetzliche Auftrag – in diesem Fall die Bereitstellung von polizeilichen Dienstleistungen für die Stadt Bülach – zu jeder Zeit gewährleistet und wird dies auch künftig gewährleistet sein? Klar unzweckmässig wäre nämlich gewesen, wenn aufgrund der Zustände in der Stadtpolizei nicht mehr gewährleistet (gewesen) wäre, dass der polizeiliche Auftrag erfüllt wird.

3.2. Vertragliche Vereinbarungen

Wurden die vertraglichen Vereinbarungen, die die Stadt mit anderen Gemeinden eingegangen ist, jederzeit seitens Stadt (Polizei) erfüllt, werden sie aktuell erfüllt und können sie auch künftig erfüllt werden? Hätte die Stadt Bülach nämlich die angeschlossenen Gemeinden nicht mehr ausreichend versorgt, hätte sie ihre rechtlichen Pflichten aus den abgeschlossenen Verträgen nicht mehr erfüllt.

3.3. Verantwortung als Arbeitgeber

Erfüllt die Stadt als Arbeitgeberin ihre Verantwortung gegenüber ihren Arbeitnehmenden? Im Zentrum stand hier die Frage, ob die Stadt insbesondere ihren Fürsorgepflichten nachkommt, also für Arbeitsbedingungen sorgt, die die in der Medienberichterstattung behaupteten Integritätsverletzungen zu verhindern versucht oder pflichtgemäss darauf reagiert hat.

3.4. Politische Führung

Wurden bei der Geschäftsführung die richtigen Massnahmen zum richtigen Zeitpunkt und im richtigen Mass durch die politischen Verantwortlichen sowie durch die Geschäftsverantwortlichen ergriffen? Hier geht es um die Frage, ob auf die stattgefundenen Ereignisse unzweckmässig reagiert wurde.

3.5. Zukunft

Erlauben die allenfalls getroffenen Massnahmen für die Zukunft eine Geschäftsführung, um die o.g. Ziele, nämlich den politischen Auftrag, die vertraglichen Vereinbarungen, sowie die Verantwortung gegenüber den Mitarbeitenden sicherzustellen, so dass jederzeit eine recht- und zweckmässige Geschäftsführung ohne klare und ernsthafte Mängel und Misstände gewährleistet ist?

4. Vorgehen

4.1. Evaluation Stakeholder

Die GPK hat sich eingehend Gedanken gemacht, mit welchen Beteiligten (im nachfolgenden «Stakeholder» genannt) ein Austausch zielführend sein könnte, und einigte sich, mit den folgenden Institutionen, Behörden und Personen Gespräche zu führen:

- Polizeichef
- Abteilungsleiter Bevölkerung und Sicherheit
- Politischer Verantwortlicher (Stadtrat)
- Abteilungsleiter Human Resources
- Ehemalige Mitarbeitende des Polizeikorps
- Aktuelle Mitarbeitende des Polizeikorps
- Polizeiverband
- Bezirksrat
- Vorsteher der Sicherheitsdepartemente derjenigen Gemeinden, die polizeiliche Dienste in Anspruch nehmen
- Auf Anregung des Abteilungsleiters strebte die GPK noch Gespräche mit der Kantonspolizei und dem Rettungsdienst des Spitals Bülach an.
- Ebenso wurden Gespräche mit mehreren Personen geführt, die sich eigenständig an die GPK gewandt haben

4.2. Eigenständige Abklärungen

Die breite Palette an Stakeholdern erlaubte so eine umfassende Sicht auf die Geschehnisse. Die GPK hat mit den genannten Stakeholdern das Gespräch gesucht und in der Mehrheit auch geführt. Die Subjektivität von einzelnen Aussagen und die daraus resultierenden Schwierigkeiten, diese zu beurteilen, war und ist der GPK bewusst und wurde berücksichtigt. Eine Befragung der aktuellen Mitarbeitenden durch die GPK kam aus persönlichkeitsrechtlichen Gründen für die Stadt nicht in Frage, weshalb sie dafür plädierte, eine externe Begleitung beizuziehen (siehe 4.3).

4.3. Unterstützung durch externe Dienstleister

Aufgrund der Tatsache, dass die Angelegenheit unter datenschutz- und persönlichkeitsrechtlichen Aspekten hohe rechtliche und systemische Anforderungen stellte, war es der Abteilung Bevölkerung und Sicherheit ein Anliegen, dass die Gespräche mit den Mitarbeitenden der Stadt durch eine unabhängige Stelle geführt werden, die gleichzeitig auch sicherstellen konnte, dass sämtlichen rechtlichen Belangen Genüge getan wird. Die GPK kam dieser Bitte aus mehreren Gründen nach:

1. Sicherstellung der Einhaltung der rechtlichen Vorgaben
2. Gewährleistung der unvoreingenommenen Beantwortung der Fragen durch die Unabhängigkeit der befragenden Institution
3. Gewährleistung der absoluten Anonymisierung der Aussagen und somit der nötigen Diskretion
4. Rechtliche Absicherung der Prüfungstätigkeit der GPK

Die von der GPK vorgeschlagene Firma fand beim Stadtrat keine Unterstützung, und so zeigte sich die GPK kooperativ und akzeptierte eine vom Stadtrat vorgeschlagene Kanzlei mit der Befragung zu betrauen. Die ausgewählte Anwaltskanzlei Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG, Zürich, Webseite rudincantieni.ch (nachfolgend «Kanzlei» genannt) hatte bereits Erfahrung mit Polizeigeschäften. Zudem war mit einer Anwaltskanzlei gewährleistet, dass bezüglich Persönlichkeits- und Datenschutzes die nötige Sorgfalt angewendet wird.

Der Auftrag an die Kanzlei erfolgte in Zusammenarbeit mit der Abteilung und in Absprache mit dem Stadtrat und lautete wie folgt:

«Aufgrund von standardisierten Fragebögen und mündlichen Befragungen sollte sowohl bei den aktuellen Korpsmitgliedern sowie nach Möglichkeit auch bei den ehemaligen Korpsmitgliedern eruiert werden, ob Missstände insbesondere in der Struktur und den Abläufen, aber auch bezüglich kultureller Fragen sowie in der politischen Führung vorliegen. Die einzuholenden Auskünfte sollten die Aspekte des Verhaltens der Führungspersonen gegenüber Mitarbeitenden, des Befindens am Arbeitsplatz, des Schutzes der persönlichen Integrität und des Umgangs der Mitarbeitenden untereinander sowie der Abläufe und Weisungen und deren Einhaltung im Polizeialltag betreffen.»

4.3.1. Vorgehen

Damit die Unbefangenheit der Kanzlei gewährleistet war, wurde darauf verzichtet, die Kanzlei mit dem bisherigen Kenntnisstand der GPK aufzudatieren. Die Kanzlei startete daher unvoreingenommen und ausschliesslich mit den öffentlichen Informationen, welche aus der Presse (Presseartikel Blick sowie Medienmitteilung der Stadt) zugänglich waren.

Die Kanzlei legte am 17. November 2023 – gemäss Auftrag – einen Bericht vor, dessen Erkenntnisse die GPK ihrerseits in ihren Bericht einfliessen liess.

4.4. Ausarbeitung Fragenkatalog

Parallel zur Arbeit der Kanzlei erarbeitete die GPK einen Fragenkatalog, den sie an die Stadt richtete, um sich selber ein besseres Bild über die dokumentarisch festgehaltenen und tatsächlich praktizierten Abläufe machen zu können und auch, um die verschiedenen ihr zugetragenen Informationen in den entsprechenden Kontext setzen zu können. Ebenso erhoffte sich die GPK einen erheblichen Erkenntnisgewinn bezüglich Arbeitsweise, Anschuldigungen, getroffene Massnahmen und Kommunikation.

Der Fragenkatalog gliederte sich in mehrere Themenbereiche:

- Allgemeines
- Kommunikation nach innen und aussen
- Führungsebene
- Mitarbeitende
- Beschwerden gegen Polizei (Häufigkeit, Arten, Massnahmen)
- Externe Begleitung der Polizei
- Personalabteilung
- Rolle der politischen Führung
- Einsatzbereitschaft der Polizei
- Erfüllung der politischen Vorgaben
- Weitere Massnahmen

4.4.1. Vorgehen/Ablauf

Der GPK-Fragenkatalog, der aus über 90 Fragen bestand, wurde der Abteilung per E-Mail am 9. Juni 2023 zugesandt und allfällige Verständnisfragen geklärt.

Im Anschluss beauftragte die Abteilung ihrerseits eine Einzelunternehmung, die die Fragen in Zusammenarbeit mit der Abteilungsleitung beantwortete.

Die GPK erhielt an der Sitzung vom 1.11.2023 einen über 100-seitigen Bericht. Zusätzlich fand ein Gespräch zur Klärung allfälliger Verständnisfragen statt.

5. Zeitrahmen

Die Aufarbeitung dieses Geschäftes dauerte aussergewöhnlich lange. Vom Beschluss der GPK, eine Prüfung vorzunehmen (Sitzung vom 3. April 2023) bis zur Veröffentlichung des vorliegenden Berichts (März 2024) dauerte es also fast ein Jahr. Dies ist zum einen den persönlichkeits- und datenschutzrechtlichen Besonderheiten geschuldet. Zum anderen ist die GPK eine Milizbehörde, die ihre Tätigkeit zusätzlich zum eigenen jeweiligen Erwerbsum erledigt. Die aussergewöhnlich hohe Sitzungskadenz (27 Sitzungen in dieser Angelegenheit – normalerweise tagt diese Behörde an 6-8 Sitzungen pro Jahr) zeigt, dass die GPK einen sehr hohen Einsatz leistete. Ein erheblicher Teil der Verzögerung ergab sich denn auch aus der Zusammenarbeit mit der Abteilung und dem Stadtrat. Für jeden Schritt und nötigen Entscheid hat die Abteilung jeweils den Gesamtstadtrat involviert, was sehr viel Zeit in Anspruch nahm. Die Sommerferien (Verwaltung) haben die Zeitschiene zusätzlich noch entsprechend verlängert.

Für die GPK ist die Dauer, die das Geschäft in Anspruch genommen hat, unbefriedigend. Nicht zuletzt deshalb, weil sich die GPK bewusst war, dass gerade das Polizeikorps und der Polizeichef darauf angewiesen gewesen wären, den GPK-Bericht so rasch als möglich zu erhalten, damit der Arbeitsprozess einerseits nicht unnötig, sowie andererseits nicht unnötig lange gestört wird durch allfällige Gerüchte, Unterstellungen, Anschuldigungen und subjektivierte Interpretationen. Ebenso unbefriedigend war, dass auch die Bevölkerung so lange auf Antworten warten musste. Die GPK bedauert dies sehr, denn ihr ist bewusst, dass die Länge des Verfahrens eine eigentlich unerträgliche Situation insbesondere für die direkt Beteiligten darstellte. Sie hätte es deshalb sehr begrüsst, wenn die Kooperation mit den involvierten Stellen konstruktiver, speditiver und vertrauensvoller gewesen wäre, damit der Bericht schneller vorgelegt hätte werden können^{1,2}.

¹ Atilla Uysal (AU): Der Polizeichef ersuchte frühzeitig und auf dem Dienstweg um einen Austausch mit der GPK. Es irritiert, dass ihm erst im Januar 2024 die Möglichkeit für ein Gespräch mit der GPK geboten wurde. Insbesondere hatte der Polizeichef keine Kenntnis davon, dass die GPK mit ihm vorab den Kontakt gesucht hat.

² GPK: Die GPK wollte schon zu Beginn des Prozesses mit dem Polizeichef ein Gespräch führen, da sie in einem ersten Schritt gerne seine Sichtweise abgeholt hätte. Dies wurde aber von der Abteilungsleitung erst nach der Befragung durch die Kanzlei und auf wiederholtes Ersuchen der GPK erlaubt. Auch ein Austausch mit den Mitarbeitenden des aktiven Polizeikorps wurde der GPK nicht ermöglicht.

6. Kommunikation

6.1. Externe Kommunikation der Stadt

Die Medienmitteilung der Stadt als Reaktion auf die kritische Medienberichterstattung erfolgte bereits am Montag, 3. April 2023. Hierin bezeichnete die Leitung der Stadtverwaltung die in der Berichterstattung erhobenen Vorwürfe umgehend und öffentlich als haltlos.

Das Timing der Medienmitteilung war aus Sicht GPK sicher zielführend. Es zeugt davon, dass die Stadt den Medienbericht bzw. seine Tragweite ernst nahm und um eine rasche Klärung bemüht war.

Weniger zielführend war aus Sicht der GPK der Inhalt der Medienmitteilung. Das Vorgehen, das bei solchen Vorwürfen als Standardprozedere gilt, ist ein sofortiges Reagieren mit dem Hinweis, dass man diesen Bericht sehr ernst nehme und eine Abklärung in die Wege leitet. Es ist aus Sicht GPK ungeschickt, ein Dementi zu versenden, mit der Begründung, dass die Abteilung selbst von der «Unschuld» des Polizeichefs überzeugt sei und es deshalb gar nichts abzuklären gebe. Dies mag in der Sache allenfalls stimmen. Die Bevölkerung indes hat ein Recht darauf zu erfahren, weshalb die Stadt zu dieser Einschätzung gelangt. Dies ist aber nur mit einer Aufarbeitung möglich. Wie detailliert diese hätte sein müssen, ist irrelevant. Die Tatsache, dass eine Aufarbeitung nicht einmal in Erwähnung gezogen wurde, lässt auf Mängel hinsichtlich Kommunikationskompetenzen sowie einer Falscheinschätzung der Lage schliessen.

6.2. Kommunikation mit den Stakeholdern

Die Art und Weise der Kommunikation mit den verschiedenen Stakeholdern gestaltete sich sehr unterschiedlich.

An dieser Stelle deshalb eine Kurzfassung der Erfahrungen – ohne auf die jeweiligen Inhalte einzugehen:

- **Polizeichef**

Das Gespräch mit dem Polizeichef konnte erst ganz am Ende der Prüfung geführt werden, obwohl die GPK gerne dieses Gespräch an erster Stelle geführt hätte. Schliesslich war explizit der Polizeichef in der Presse erwähnt und beschuldigt worden. Das Gespräch wurde aber erst auf Drängen der GPK und unter der Bedingung gewährt, dass die Ermittlungen durch die Kanzlei abgeschlossen sein müssen³.

- **Abteilungsleitung / politische Führung**

Praktisch die gesamte Kommunikation mit der Stadt erfolgte über diese beiden Stellen. Sie stellten auch die Kommunikation mit dem Stadtrat sicher, wurden doch sämtliche Begehren der GPK dem Stadtrat zur Kenntnis gebracht. An dieser Stelle ist zu erwähnen (siehe auch Kapitel 2, §62 des Gemeindegesetzes), dass der Stadtrat in Kenntnis gesetzt werden muss, wenn bei der Stadtverwaltung Auskünfte eingeholt werden, eine Zustimmung seitens Stadtrats benötigt es indes nicht.

³ AU und GPK: Siehe Fussnoten 1 und 2

- HR

Die Kommunikation mit dem HR gestaltete sich ebenfalls schwierig, weil die für den Prüfungszeitraum zuständige Mitarbeiterin nicht erreichbar war. Bis die Zuständigkeiten geklärt waren, verstrich sehr viel Zeit. Das klärende Gespräch mit dem Stellvertreter HR verlief dann aber sehr offen und konstruktiv.

- Ehemalige Mitarbeitende

Die GPK war auf die freiwillige Kooperation der ehemaligen Mitarbeitenden angewiesen. Aufgrund möglicher rechtlicher Konsequenzen war eine grosse Zurückhaltung vorhanden, mit der GPK ins Gespräch zu kommen. Da die ehemaligen Mitarbeitenden durch die Kanzlei befragt werden konnten, war dies aber für die GPK ausreichend, um sich ein Stimmungsbild zu machen.

- Aktuelle Mitarbeitende

Auch die aktuell bei der Stadtpolizei Bülach beschäftigten Mitarbeitenden wurden durch die Kanzlei befragt. Ihre Sichtweise findet ebenfalls Niederschlag in der Auswertung der GPK.

- Polizeiverband

Das Gespräch drehte sich ausschliesslich um organisatorische Belange, weshalb die Kommunikation kooperativ verlief und den erwünschten Erkenntnisgewinn brachte.

- Bezirksrat

Mit dem Bezirksrat konnte sich die GPK sehr früh im Prozess austauschen. Das Gespräch war sehr offen und hilfreich für die weiterführende Arbeit.

- Vorsteher der Sicherheitsdepartemente derjenigen Gemeinden, die polizeiliche Dienste in Anspruch nehmen

In diversen Gesprächen (persönlich oder telefonisch) wurde der Austausch mit den Gemeindevertretern sichergestellt. Die Gespräche waren in der Tendenz offen, es war aber immer eine leichte Zurückhaltung spürbar. Ungefragt wurde von den Gesprächspartnern hervorgehoben, dass die Kooperation mit dem Polizeichef hervorragend sei.

- Auf Anregung des Abteilungsleiters strebte die GPK noch Gespräche mit der Kantonspolizei und dem Rettungsdienst des Spitals Bülach an.

Ein Gespräch mit der Kantonspolizei kam nicht zustande. Die GPK ging zwar die «Extrameile» über eine formelle schriftliche Anfrage beim Polizeikommandanten der Kantonspolizei. Das Antwortschreiben des Kommandanten wies aber darauf hin, dass die Kantonspolizei in dieser Angelegenheit wohl kaum verwertbare Informationen liefern könne, weshalb die GPK auf ein Gespräch verzichtete.

Hingegen war der Leiter des Rettungsdienstes des Spitals Bülach bereit, Auskunft zu geben. Auch hier wurde rasch die gute Zusammenarbeit mit der Stadtpolizei zur Sprache gebracht, obwohl dies erst zu einem späteren Zeitpunkt im Gespräch zur Debatte stand.

- Weiter wurden Gespräche mit mehreren Personen geführt, die sich an die GPK gewandt haben, aber anonym bleiben wollen.

Der GPK wurden von diversen weiteren Seiten Informationen zugetragen, insbesondere kurz nach Veröffentlichung der Medienberichterstattung im Blick vom 2. April 2023.

Selbstverständlich ist sich die GPK der Subjektivität dieser zugetragenen Informationen bewusst und hat diese auch entsprechend gewichtet^{4,5}.

6.3. Kommunikation mit der Abteilungsleitung

Die Abteilungsleitung erklärte schon zu Beginn, dass sie – für die GPK nachvollziehbar - sehr bemüht sei, das Geschäft so rasch als möglich abzuschliessen, damit die unerträgliche Situation für die Direktbetroffenen beendet werden könne. Die GPK stellte fest, dass die Abteilungsleitung sowie der politische Verantwortliche sehr darauf bedacht waren, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen und Kompetenzen eingehalten wurden. Dies war auch im Interesse der GPK, denn Verfahrensfehler würden den Informationsgehalt des Berichts untergraben bzw. die Relevanz und das Vertrauen in die Arbeit der GPK in Frage stellen.

Eine erste Information fand anlässlich der Sitzung vom 3. Mai 2023 statt. Die Abteilungsleitung nutzte die Gelegenheit, um der GPK die aus ihrer Sicht ausschlaggebenden Gründe für die Medienberichterstattung darzulegen. Die Stadt habe einen Kulturwandel vollzogen bezüglich Polizeiarbeit. Es läge in der Natur der Sache, dass sich einige Mitarbeitende mit der neuen Arbeitsweise nicht identifizieren konnten. Die Polizei Bülach sei in der Vergangenheit als «Schlägertruppe» negativ aufgefallen. Unterstrichen wurde diese Aussage mit dem Hinweis, dass auffallend viele Anzeigen und Beschwerden gegen die Polizeiarbeit bzw. gegen einzelne Polizisten – n.b. Anhänger der «harten Linie» - eingegangen seien. Dies sei nicht vereinbar mit dem angestrebten Ziel des neuen «Community Policing». Die Abgänge seien deshalb als Folge des Kulturwandels zu werten.

Befremdend wirkte dann aber das Hin und Her bezüglich Zugangs zu den verschiedenen Stakeholdern. So wurde der GPK der Zugang zu HR und Polizeichef mit dem Hinweis auf Persönlichkeitsschutz erheblich erschwert, wohingegen wir das Gespräch mit der Kantonspolizei Zürich und dem Rettungschef der Notfallorganisation suchen sollten. Weshalb ausgerechnet diese Leute dann über einzelne Gegebenheiten bzw. Personen hätten so Auskunft geben können, ohne die Persönlichkeitsrechte der Beteiligten zu verletzen, die GPK aber im Gespräch mit HR und Polizeichef offensichtlich nicht in der Lage sein soll, den Persönlichkeitsschutz zu gewährleisten, war und ist für die GPK nicht nachvollziehbar. Diese Haltung der politischen Führung irritierte die GPK und führte zu einer Verschlechterung des Vertrauens in die Kooperationsbereitschaft⁶.

⁴ AU: Dem Polizeichef wurde keine Gelegenheit geboten, zu möglichen Informationen Stellung zu nehmen und / oder Einsicht in dieselben zu erhalten. Sollten solche negativer Natur sein, so werden diese entschieden zurückgewiesen.

⁵ GPK: Die GPK gewährte dem Polizeichef mit einer angemessenen Frist das rechtliche Gehör und somit die Möglichkeit zur Stellungnahme zum vorliegenden Bericht. Es stehen keine weiteren Aussagen negativer Natur im Raum oder werden veröffentlicht, zu denen er hätte Stellung beziehen müssen.

⁶ Siehe Fussnoten 1 und 2.

7. Erkenntnisse der Prüfungstätigkeit

7.1. Erkenntnisse Bericht Kanzlei Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG

Zum Inhalt verweisen wir in erster Linie auf den Bericht selbst, den wir an dieser Stelle nicht wiederholen.

Der Inhalt des Berichts der Kanzlei war für die GPK insofern von Relevanz, als dass die Befragung folgende aus ihrer eigenen Prüfung festgestellten Punkte erhärtete und somit die Arbeitshypothese der GPK stützte:

Es bestanden im Korps offensichtlich unterschiedliche Auffassungen darüber, wie die Polizeiarbeit in Bülach erfolgen sollte. Die Führung setzt auf die eher neue Art der Polizeiarbeit, das «Community Policing»^{7,8}. Ziel ist, das partnerschaftliche Zusammenwirken von Polizei und Einwohnern bei der gemeinschaftlichen Problemlösung auf lokaler Ebene zu verbessern (siehe z.B. Community Policing Basel). Oder etwas einfacher: die Polizei will vermehrt als Freund und Helfer wahrgenommen werden und in ihrer Arbeit insbesondere auf Deeskalation setzen. Ein Teil des Korps - retrospektiv derjenige Teil, der ausgeschieden ist – sah sich in der eher traditionellen Rolle der Polizei als Instanz für die Sicherstellung von Ruhe und Ordnung. Insbesondere der ehemalige stellvertretende Polizeichef wird von ausnahmslos allen befragten Personen als fachlich (kriminalpolizeilich) hervorragend ausgebildet beschrieben.

Gemäss Bericht kommt – neben den unterschiedlichen Sichtweisen zur Polizeiarbeit - die Corona-Pandemie als möglicher Auslöser für die Eskalation der Situation in Betracht. So wurde in den Befragungen dargelegt, dass während der Corona-Pandemie die Führung des Korps mehrheitlich durch die Teamleiter erfolgte, während der Polizeichef im Home-Office war. Die positiven und wohlwollenden formell-personalrechtlichen Beurteilungen der Leistungen des Polizeichefs durch den Abteilungsleiter wurden in den Pandemie Jahren mit einzelnen kritischen Ausführungen ergänzt. Daraus ergibt sich, dass das beschriebene Spannungsfeld für die Polizeiführung erkennbar gewesen sein muss. Konkret erfolgten wiederholt «Appelle» der obersten Polizeiführung an den Polizeichef, dass es in der Pandemiephase den «Kapitän verstärkt auf der 'Brücke'» brauche und dass das «Kader aber auch die Mannschaft» den Polizeichef «sehen und spüren» müsse. Es wurden zudem Aufforderungen formuliert, sich nicht zurückziehen, sondern zu handeln und offensiv zu kommunizieren, da eine klare

⁷ AU: Bei *Community Policing* handelt es sich nicht um eine neue Art der Polizeiarbeit, diese wurde über die letzten Jahrzehnte stets weiterentwickelt. Selbst die Stadtpolizei Bülach verfolgt diese Strategie seit über 20 Jahren. Zudem wird der Begriff des *Community Policing* vorliegend fehlinterpretiert, so gehören dazu durchaus repressive Elemente, wie die Strategie der *Zero Tolerance*.

⁸ GPK: Die GPK impliziert beim *Community Policing* nicht, dass keine repressiven Elemente zur Anwendung kämen. Sie geht aber davon aus, dass die aus dem Korps ausgeschiedenen Mitarbeitenden eine konfrontativere Arbeitsweise hatten und weniger auf Deeskalation setzten, als dies beim *Community Policing* angewendet werden sollte.

Kommunikation «nicht nur Klarheit, sondern auch Vertrauen» schaffe und dem Kader und den Mitarbeitenden Orientierung gebe^{9, 10}.

Nicht förderlich dürfte in dieser Phase auch die Grundhaltung gewesen sein, dass die Kommunikation der Führungsebene der Stadtpolizei Bülach grundsätzlich nach dem Prinzip der «Holschuld» funktioniert (verbunden mit einem Prinzip der «offenen Tür»)^{11,12}.

Die GPK konnte durch den Beizug einer externen Firma den datenschutz- und persönlichkeitsrechtlichen Anforderungen – wie vom Stadtrat gefordert - Genüge tun.

7.2. Beantwortung des GPK-Fragenkatalogs durch die Stadt

Die GPK erhielt an der Sitzung vom 1. November 2023 einen über 100-seitigen Bericht auf den von ihr am 9. Juni 2023 eingereichten Fragenkatalog. Aufgrund welcher Kriterien die Stadt diese externe Firma beauftragt hat, ist nicht ersichtlich. Die GPK stellt in Frage, ob diese Firma geeignet war, den Sachverhalt fundiert abzuhandeln – nicht zuletzt aufgrund der Qualität des abgelieferten Berichts und der in Erfahrung gebrachten Informationen zu dieser Firma. Die GPK zweifelt indes nicht daran, dass der Auftrag durch die Firma nach bestem Wissen und Gewissen erfüllt wurde. Vielmehr geht die GPK davon aus, dass die Auswahl der Firma für diesen Auftrag ungeeignet war.

Zwar ging der Bericht auf die meisten der Fragen in irgendeiner Form ein – allerdings teilweise nur in einer sehr allgemeinen Form. Inhaltlich war deshalb - bis auf ein paar Präzisierungen zu den Prozessbeschrieben (z.B. beim Anstellungsverfahren) - wenig Verwertbares für die GPK zu gewinnen, so dass der Bericht für die Prüfungstätigkeit relativ wenig Relevanz hat. Dies bedauert die GPK, denn sie hätte sich einen hohen Erkenntnisgewinn erhofft.

Es stellt sich zudem aus Persönlichkeitsschutzrechtlichen Gründen die Frage, ob der Beizug dieser externen Firma gerechtfertigt ist. Der – dem Amtsgeheimnis unterstehenden - GPK wurde es verwehrt, mit Korpsmitgliedern zu kommunizieren. Deshalb erstaunt es umso mehr, dass eine Einzelunternehmung, die nicht den strengen Berufsrichtlinien einer Anwaltskanzlei unterliegt, genau diese Möglichkeit erhält. Auch wenn die Beantwortung in der Mehrheit nur Prozesse beleuchtete, so waren schon aus den Fragestellungen der GPK viele Hinweise und Rückschlüsse auf Einzelpersonen möglich. Falls der Stadtrat hinsichtlich der Geheimhaltung und dem Datenverkehr nicht eine fachgerechte und detaillierte schriftliche Vereinbarung mit dem Einzelunternehmen abgeschlossen hat (die GPK kennt diese Vereinbarung nicht), sieht die GPK einen möglichen Konflikt mit den Persönlichkeitsrechten der Stakeholder.

⁹ AU: Die hier angeführten Aussagen werden zurückgewiesen. Insbesondere wurden diese dem Polizeichef nie zur Stellungnahme vorgehalten, was in rechtlicher Hinsicht ungenügend ist. Die Führung durch den Polizeichef war stets gesichert und die Einsatzfähigkeit des Polizeikorps war auch während der anspruchsvollen Pandemiephase stets gewährleistet.

¹⁰ GPK: Die GPK hat im Gespräch mit dem Polizeichef diesem die Möglichkeit gegeben, zum Bericht der Kanzlei, aus dem die Passage zitiert ist, Stellung zu nehmen. Dieser verzichtete zu diesem Zeitpunkt darauf, da mit der GPK vereinbart wurde, dass ihm beim Schlussbericht der GPK das rechtliche Gehör auf jeden Fall gewährt wird und er somit auch zu allfälligen aus dem Bericht der Kanzlei zitierten Passagen Stellung nehmen kann. Im Übrigen bestreitet die GPK nicht, dass die Einsatzfähigkeit des Polizeikorps auch während der anspruchsvollen Pandemiephase stets gewährleistet war. (siehe dazu 9.1. Punkte 1 und 2).

¹¹ AU: Die Behauptung einer reinen Holschuld ist falsch und wird zurückgewiesen. Auch während der Pandemiephase wurde durch den Polizeichef situationsgerecht und angemessen geführt.

¹² GPK: Auch diese Passage ist aus dem Bericht der Kanzlei zitiert. Da die GPK nicht die Möglichkeit hatte, mit den aktiven Korpsmitgliedern zu sprechen, kann sie sich nur auf den Inhalt des Berichts der Kanzlei stützen.

Für die GPK stellen sich in diesem Zusammenhang weitere Fragen. Weshalb dauerte die Beantwortung so lange? Weshalb wurde der gesamte Fragenkatalog umstrukturiert? Die Begründung der Abteilung, dass somit eine logischere Beantwortung resultiere, ist für die GPK nach wie vor – und insbesondere mit den vorliegenden Antworten – nicht nachvollziehbar. Für die GPK wäre es zielführender gewesen, wenn die von ihr gestellten Fragen nicht nur sehr oberflächlich, z.B. aus Prozesssicht, sondern inhaltlich den rechtlichen Spielraum ausschöpfend beantwortet worden wären. Die lange Zeitspanne bis zur Fragenbeantwortung steht deshalb in keinem Verhältnis zum Nutzen für die GPK, und die Antworten waren insgesamt nicht vertrauensbildend.

8. Kosten

Die Kosten für diese Prüfung werden zum einem dem Konto Parlament belastet, zum anderen der Abteilung Bevölkerung und Sicherheit.

Da die GPK über kein eigenes Budget verfügt, kann sie nur mit Einwilligung des Stadtrates Ausgaben tätigen. Diese Einwilligung wurde anlässlich einer Austausch-Sitzung mit der Abteilung eingeholt und der Stadtrat wurde durch die Abteilung über dieses Vorgehen informiert.

Die GPK hat nur Kenntnis über die von ihr selber initiierten Ausgaben, welche ausschliesslich das Honorar der beigezogenen Kanzlei betrifft. Über weitere Ausgaben im Zusammenhang mit diesem Geschäft – insbesondere über Kosten für die Beantwortung der Fragen durch die von der Abteilung beigezogenen weiteren externen Firma oder auch für anwaltliche Vertretungen der Mitarbeitenden der Stadt, ist die GPK nicht im Bild.

9. Schlussfolgerungen

Die GPK kommt nach ihrer Prüfung zu folgenden Erkenntnissen:

9.1. Erreichung der Zielvorgaben:

1. Ist bzw. war der gesetzliche Auftrag – in diesem Fall die Bereitstellung von polizeilichen Dienstleistungen – zu jeder Zeit gewährleistet und wird dies auch künftig gewährleistet sein?

Aufgrund der Abklärungen kann davon ausgegangen werden, dass die Sicherheit der Bülacher Bevölkerung zu jeder Zeit gewährleistet war. Die Polizei konnte die vom Parlament vorgegebenen Leistungen erbringen. Dies betrifft insbesondere die Polizeipräsenz. Es muss aber davon ausgegangen werden, dass aufgrund des personellen Minderbestands zu gewissen Zeitpunkten auf verschiedene zusätzliche Aufgaben, die nicht die Sicherheit betrafen, verzichtet wurde oder diese Einschränkungen erfuhr. In erster Linie wurde auf Zusatzpatrouillen verzichtet, welche über die Grundversorgung hinausgehen, wie beispielsweise Zivilpatrouillen oder spezielle Jugendpatrouillen.

2. Wurden die vertraglichen Vereinbarungen, die die Stadt mit anderen Gemeinden eingegangen ist, jederzeit seitens Stadt (Polizei) erfüllt, werden sie aktuell erfüllt und können sie auch künftig erfüllt werden?

Die Gespräche, die mit den Verantwortlichen der einzelnen Vertragsgemeinden geführt wurden, sowie die weiteren Abklärungen (z.B. Gemeindeversammlungsprotokolle) der GPK lassen darauf schliessen, dass die Stadtpolizei Bülach – soweit nachvollziehbar - ihren vertraglichen Vereinbarungen nachgekommen ist.

3. Erfüllt die Stadt als Arbeitgeberin ihre Verantwortung gegenüber ihren Arbeitnehmenden?

In den Gesprächen mit den HR-Verantwortlichen konnten die verschiedenen Prozesse bezüglich Einstellungs- und Abgangsverfahren für die GPK aufgezeigt werden. Wo diese allfälligen Lücken bzw. Verbesserungspotential aufwiesen, wurde eine Anpassung initiiert oder bereits umgesetzt. Ob allerdings der Verantwortung gegenüber den Mitarbeitenden in Bezug auf Persönlichkeitsschutz, Arbeitsbelastung und Sorgfaltspflicht Genüge getan wurde, konnte die GPK mit den ihr zur Verfügung gestellten Informationen nicht abschliessend beurteilen. Diesbezüglich hätte sich die GPK eine transparentere Kommunikation gewünscht¹³.

4. Wurden bei der Geschäftsführung die richtigen Massnahmen zum richtigen Zeitpunkt und im richtigen Mass durch die politischen Verantwortlichen sowie durch die Geschäftsverantwortlichen ergriffen?

¹³ Siehe Fussnoten 1 und 2

Es gehört zu den Aufgaben der Führung, die operativen Ziele mit den zur Verfügung stehenden Massnahmen durchzusetzen. Falls sich eklatante Differenzen bezüglich der Art und Weise der Zielerreichung ergeben, ist die Führung gefordert, die entsprechenden Massnahmen einzuleiten. Aufgrund der gesammelten Informationen erhielt die GPK den Eindruck, dass einzelne Massnahmen zu spät eingeleitet wurden. Dies betrifft insbesondere den Umgang mit den sich damals aufbauenden kulturellen Konflikten. Ebenso kann davon ausgegangen werden, dass bezüglich Eignung der Massnahmen Optimierungspotential besteht. Aufgrund der Eskalation hat sich über ein Drittel des Korps innert kürzester Zeit einen anderen Arbeitgeber gesucht, was nicht nur aus organisatorischer Sicht ein grosses Problem darstellt. Es ist in diesem Zusammenhang irrelevant, welche Gründe hinter diesen Abgängen stehen - also ob die Abgänge aufgrund von Aufstiegsmöglichkeiten erfolgten oder Solidaritätsbekundungen zur Freistellung des Stellvertretenden Polizeichefs waren. Die Stadtpolizei wurde durch die Abgänge erheblich geschwächt bzw. organisationstechnisch aussergewöhnlich herausgefordert. Hier waren die Polizeiführung und insbesondere die politisch Verantwortlichen zu wenig vorausschauend unterwegs, damit eine solch grosse punktuelle Eskalation hätte vermieden werden können.

Positiv anzumerken ist, dass seit der Freistellung und dem Exodus weiterer Mitarbeitenden eine – gemäss den Befragungen der Kanzlei - merkliche Entspannung im Team und eine Verbesserung des Arbeitsklimas feststellbar ist.

5. Erlauben die allenfalls getroffenen Massnahmen für die Zukunft eine Geschäftsführung, um die o.g. Ziele, nämlich den politischen Auftrag, die vertraglichen Vereinbarungen, sowie die Verantwortung gegenüber den Mitarbeitenden sicherzustellen?

Die Prüfung der GPK war insofern hilfreich, als dass die einzelnen Prozesse seitens Verwaltung überprüft wurden und, wo Optimierungspotential eruiert wurde, eine Verbesserung angestrebt bzw. eingeleitet wurde (z.B. Rekrutierungsprozess).

Zudem gilt es festzuhalten, dass seitens Bevölkerung in den Vertragsgemeinden und auch in Bülach die Arbeit der Stadtpolizei Bülach positiv bewertet wird – insbesondere in Sachen Präsenz und Auftreten. In einer Umfrage betreffend Zufriedenheit mit der Arbeit der Stadtpolizei zeigten sich ein grosser Teil der Befragten zufrieden oder sehr zufrieden. Leider wartet die GPK bis heute noch auf die detaillierten Auswertungen zu dieser Umfrage, weshalb diese hier nicht weiter ausgeführt wird¹⁴.

Dennoch ist aus GPK-Sicht noch Potential für Verbesserungen möglich – insbesondere, was die Deeskalationsprozesse betrifft. Für Mitarbeitende in Führungspositionen ist es nach wie vor unbefriedigend bzw. nicht gelöst, wie sie im Falle einer Meinungsverschiedenheit Unterstützung erfahren können. Falls der direkte Vorgesetzte nicht kooperationswillig ist, bestehen keine Prozesse, Verfahren oder auch (psychosoziale) Anlaufstellen sowie (Whistleblower-)Meldestellen, die für eine mediatorische Konfliktlösung oder für ein Missstands-Management eingerichtet sind. Der Mitarbeitende ist also nach wie vor auf sich allein gestellt.

Ebenso gibt es bezüglich Vertragseinhaltung mit anderen Gemeinden kein Controllingssystem – weder seitens Stadt noch seitens Vertragsgemeinden. Die von der Stadtpolizei gelieferten Zahlen werden in aller Regel nur sehr oberflächlich kontrolliert bzw. der GPK konnten keine Kontrollprozesse vorgelegt werden. So gesehen wird man sich auch künftig auf die von der Stadtpolizei vorgelegte Abrechnung ihrer eigenen Einsätze stützen müssen.

¹⁴ AU: Allfällige Verzögerungen sind nicht in Verbindung mit dem Polizeichef zu sehen.

Ebenso verhält es sich mit der Einhaltung der Auftragserfüllung für die Stadt Bülach. Die in der Rechnung der Stadt Bülach ausgewiesenen Zahlen werden von der zuständigen parlamentarischen Kommission in der Regel vorbehaltlos akzeptiert, obwohl eine tiefergehende Prüfung (Einsatzpläne etc.) nicht stattfindet. Bei diesem Systemfehler besteht sicher Handlungsbedarf seitens des Stadtparlaments.

9.2. Konklusion

Die GPK kommt zum Schluss, dass der parlamentarische Auftrag der Polizei sowie die Verträge eingehalten wurden. Hingegen bestehen bzw. bestanden teilweise sich als erheblich auswirkende Mängel oder Lücken betreffend Kommunikation, Führung, Prozessabläufen und Controlling.

Die von der Abteilungsleitung am 3. Mai 2023 ins Feld geführte Aussage, dass die Stadtpolizei Bülach von der Bevölkerung als «Schlägertruppe» wahrgenommen werde (vgl. 6.3), hat sich nach den vielen von der GPK mit der Bevölkerung und den Stakeholdern geführten Gespräche nicht erhärtet. Dies lässt sich auch aus der Bevölkerungsumfrage schliessen, die der Bülacher Polizei ein gutes Zeugnis ausstellt.

Bezüglich Anzahl und Art, der von der Abteilungsleitung ins Feld geführten Beschwerden und Anzeigen, kann sich die GPK leider nicht auf erhärtete Daten stützen, da mit der Beantwortung der an die Abteilung gestellten Fragen kein konkretes Mengengerüst geliefert wurde.

Nachfragen bei den verschiedenen Stakeholdern ergaben aber, dass gemäss Kenntnisstand GPK konkret nur eine einzige Anzeige erfolgte. Beschwerden wurden offensichtlich bis anhin nicht systematisch erfasst, und der Aussagengehalt von «viele Beschwerden» kann deshalb nicht als repräsentativ bewertet werden.

Es liegt in der Natur der Sache, dass immer wieder unterschiedliche Auffassungen betreffend Arbeitsauftrag und der Art und Weise der Erfüllung bestehen. Hingegen wird von einer Führung klar erwartet, die Arbeitserfüllung entsprechend den Vorgaben einzufordern und durchzusetzen. Dies ist aus Sicht GPK klar eine Führungsaufgabe des Managements (Abteilungsleitung und politische Führung) bzw. der Vorgesetzten. Dass unterschiedliche Auffassungen bestanden, steht ausser Zweifel. Es ist nicht Aufgabe der GPK, eine Wertung über die operative Ausrichtung der Polizeiarbeit abzugeben. Operative Entscheidungen zu (be-)werten fällt nicht in die Kompetenz der GPK. Es liegt hingegen klar in der Kompetenz bzw. gehört zur gesetzlichen Aufgabe der GPK, eine Beurteilung der Geschäftsausübung vorzunehmen (vgl. Kapitel 2)

Die Tatsache, dass es in dieser Situation zur Eskalation kam, lässt auf Führungsmängel schliessen. Die Konfliktbewältigung bezüglich Unstimmigkeiten in der Dienstausübung erfolgte aus Sicht GPK zu wenig zeitnah und nicht angemessen in ihrer Ausprägung. Die Führungsrollen - hierzu gehören auch die Abteilungsleitung, die Geschäftsleitung (Verantwortlich für die Personalabteilung und die Kommunikation) und die politischen Verantwortlichen - wurden zu wenig wahrgenommen bzw. zu wenig konsequent umgesetzt. Auch war die Kommunikation nach der Eskalation zu wenig zielführend bzw. zu wenig vertrauensbildend, um die Situation zu entspannen. Es ist zwar nachvollziehbar, dass die politischen Verantwortlichen die Arbeitnehmenden mit dem Pressecommuniqué schützen wollten. Es ist aber nicht zuletzt dieser schlechten Kommunikation geschuldet, dass Misstrauen entstand und die GPK überhaupt tätig wurde. Die Stadt hätte auch eine interne Administrativuntersuchung (wie das z.B. die Stadt Winterthur gemacht hat) anstossen können. Dass sie diesen Standardprozess des Krisenmanagements nicht einmal in Erwägung zog, zeugt weder von einer reflektierten noch einer selbstkritischen Sichtweise und erweckt einen eher überheblichen bzw. selbstgefälligen Eindruck.

Aus Sicht der GPK wurde der Konflikt zu spät eskaliert, so dass ein erheblicher «Brain Drain» bei der Polizei resultierte. Dies ist bei der aktuellen Situation des angespannten Personalmarktes bei der Polizei umso gravierender. Ebenfalls führte der reduzierte Personalbestand zu einer erhöhten Belastung der noch vorhandenen Korpsmitglieder. Dies ist aus Sicht der Arbeitnehmer problematisch, da der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers nicht ausreichend bzw. zu spät Rechnung getragen wurde.

Positiv bewertet die GPK, dass seitens der Verantwortlichen umgehend nach Beginn der Prüfung durch die GPK korrigierende Massnahmen ergriffen und Prozesse und Abläufe angepasst wurden. Dies zeigt eindrücklich, dass diesbezüglich Handlungsbedarf und auch Handlungsbereitschaft vorhanden war und ist.

Des Weiteren ist festzuhalten, dass sich die Zusammenarbeit des Stadtrates bzw. der Abteilung mit der GPK umständlich gestaltete. Insbesondere der Informationsfluss führte zu erheblichen Verzögerungen in diesem für die Betroffenen doch sehr belastenden Geschäft. Der guten Ordnung halber sei an dieser Stelle nochmals erwähnt, dass auf den ersten Blick der Beizug des beschriebenen Einzelunternehmens für die Beantwortung der GPK-Fragen die geforderte Zweckmässigkeit und Professionalität vermissen lässt.

10. Empfehlungen

10.1. Monitoring getroffener Massnahmen

Die GPK wird die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen in den nächsten Monaten beobachten. Ebenso wird die GPK die Erfüllung des Leistungsauftrages für die Stadt Bülach sowie für die Vertragsgemeinden im Auge behalten.

Zudem wird sie das Gespräch mit der Kommission für Bevölkerung und Sicherheit suchen, um allfällige Indikatoranpassungen in der Rechnung zu diskutieren.

10.2. Kommunikation

Die GPK sieht grosses Verbesserungspotential betreffend Kommunikation. Das Geschäft hätte erheblich rascher und mit weniger finanziellem Aufwand geprüft werden können, wenn die Initialkommunikation den elementaren Standards entsprochen hätte, sowie die Kommunikation zwischen Stadt (Verwaltung und Stadtrat) und Behörde (Parlament bzw. GPK) auf einer vertrauensvolleren und kooperativeren Basis erfolgt wäre.

10.3. Weiteres

Zu prüfen ist, mit welchen Massnahmen den Mitarbeitenden die Möglichkeit gegeben wird, um niederschwellig und anonym Missstände anbringen zu können, speziell in Konfliktfällen mit Vorgesetzten.

11. Weitere Schritte

11.1. Rechtliches Gehör

An Abklärungen teilnehmende Personen kommt grundsätzlich ein Recht auf Gewährung des rechtlichen Gehörs zu, etwa hinsichtlich ihrer Befragung und der sie betreffenden Teile des zu erstellenden Berichts. Das rechtliche Gehör ist sowohl als allgemeiner Grundsatz des öffentlichen Prozessrechts, als auch als grundrechtlicher Anspruch des Einzelnen zu verstehen – festgehalten in zahlreichen Verwaltungsrechtspflegegesetzen und in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung. Im Wesentlichen soll niemand von einer Behörde in seiner Rechtsstellung beeinträchtigt werden, ohne vorher genügend angehört worden zu sein.

Der Bericht wird deshalb vor der Berichterstattung an das Stadtparlament und der Publikation den Direktbetroffenen zur Stellungnahme unterbreitet, damit der gesetzlichen Grundlage um rechtliches Gehör genüge getan wird. Die Stellungnahmen der Direktbetroffenen zu den sie persönlich betreffenden Stellen finden direkt im Bericht als Fussnoten Einlass.

Die Möglichkeit zur Stellungnahme wurde von Polizeichef, Atila Uysal, innerhalb der zur Verfügung gestellten Frist von zwei Wochen genutzt. Seine Stellungnahmen, die im Übrigen schon vor der Frist eintrafen, sind im Bericht als Fussnoten gekennzeichnet.

Die von der GPK gesetzte zweiwöchige Frist für eine Stellungnahme erschien dem Stadtrat zu kurz. Er ersuchte deshalb um eine Fristverlängerung. Nachdem diese in einem ersten Entscheid nicht gewährt wurde, ging bei der GPK ein weiteres Gesuch auf Fristverlängerung ein. Auch die von der GPK dann gewährte Fristverlängerung um eine weitere Woche erschien der Stadt zu kurz und sie beschied der GPK, dass sie ihre Stellungnahme zu einem späteren – ihr opportunerem - Zeitpunkt zu schicken gedenke. Dieses Verhalten führte bei der GPK zu grossem Befremden, insbesondere auch deshalb, weil der Polizeichef seine Stellungnahme noch vor der gewährten ersten Frist von zwei Wochen problemlos einbringen konnte. Bei der Stellungnahme ging es einzig darum, allfällige offensichtlich falsche Inhalte, sowie Missverständnisse korrigieren zu können und nicht etwa darum, die eigene Sicht auf die Geschehnisse wiederzugeben. Diese Möglichkeit ist der Stadt unbenommen. Das rechtliche Gehör bezieht sich indes einzig und allein auf tatsächliche Falschaussagen und offensichtliche Missverständnisse, die mit diesem Vorgehen hätten korrigiert werden können. Auch die Tatsache, dass die Stadt einfach gesetzte Fristen ignoriert, stösst bei der GPK auf grosses Unverständnis.

Am Karfreitag, dem 29. März, ging dann eine Gegendarstellung ein. Es handelt sich hierbei aber um eine Darstellung der Sicht des Stadtrates und nicht um Hinweise zu konkreten Falschaussagen, die einer Korrektur bedürften, wie es bei einer Stellungnahme üblich wäre. Daraus schliesst die GPK, dass es inhaltlich nichts zu bemängeln gibt. Diese Feststellung deckt sich auch mit der Einschätzung der Kanzlei, die den Bericht aus rechtlicher Sicht beurteilt und für korrekt befunden hat.

11.2. Externe und interne Kommunikation

Der Bericht wird nach der Stellungnahme mit den beigebrachten Inputs finalisiert und zeitnah dem Parlament sowie der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Die Kommunikation erfolgt anlässlich einer Parlamentssitzung. Die Beantwortung von mündlichen oder schriftlichen Anfragen erfolgt ausschliesslich über das Präsidium.