

Notruf- und Einsatzleitzentralen der Kantons- und Stadtpolizei St. Gallen

Empfehlungen der Arbeitsgruppe

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort.....	3
1.1	Vorbedingung.....	3
1.2	Projektauftrag.....	3
1.3	Projektorganisation	4
1.4	Grundlagen	4
2	Legitimation	5
2.1	Kantonale Notrufzentrale - KNZ.....	5
2.2	Städtische Notrufzentrale - EZ-Stapo	5
2.3	Notruf- und Einsatzleitzentralen auf dem Kantons- und Stadtgebiet.....	6
3	Grundlagen – Leistungsauftrag - Polizeigesetz.....	7
4	Strategien Notruf- und Einsatzleitzentralen	8
4.1	Entwicklung - Tendenzen	8
4.2	Grundlagen - Anforderungen	8
4.3	Vorgehen - Lösungsvarianten.....	9
4.4	Betriebskonzept - Personalentwicklung.....	10
5	Empfehlungen der Arbeitsgruppe	11
5.1	Erwägungen.....	11
5.2	Variante «Alleingang».....	11
5.3	Variante «Status quo»	12
5.4	Variante «Integriert»	12
5.5	Variante «Abgesetzt».....	14
6	Empfehlung des Projektausschusses	15
7	Ausblick und weiteres Vorgehen	16

1 Vorwort

Die Vorsteherin der Direktion Soziales und Sicherheit der Stadt St. Gallen sowie der Vorsteher des Sicherheits- und Justizdepartements des Kantons St. Gallen haben gemeinsam beschlossen, die aktuelle Betriebsform der Notruf- und Einsatzleitzentralen von Kanton und Stadt St. Gallen extern überprüfen zu lassen. Der massgebende Handlungsbedarf ist im mittelfristigen Ersatz beider Notruf- und Einsatzleitzentralen (NEZ) begründet.

1.1 Vorbedingung

Die Überprüfung umfasst eine Auswahl folgender Varianten:

- I. Alleingang Stadt und Kanton ¹
- II. Integrierte NEZ
 - a) Untervariante 1: gemeinsame NEZ mit gemeinsamer Disposition
 - b) Untervariante 2: gemeinsame NEZ mit getrennter Disposition («Entsende-Modell»)
- III. Abgesetzte Arbeitsplätze in der EZ der Stadt und in der KNZ des Kantons

Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine allfällige Integration oder Kooperation der Notrufdienstleistungen der Stadtpolizei in die Kantonspolizei weder präjudiziert noch verhindert werden.

Gestützt auf den gemeinsam zu treffenden strategischen Entscheid ist nach Abnahme des vorliegenden Schlussberichts durch den Projektauftraggeber ein Projektauftrag zu Händen der Regierungen zu erstellen, damit der ausgewiesene Handlungsbedarf in beiden Notruf- und Einsatzleitzentralen aufgelöst werden kann (Ersatzinvestition spätestens per 2023/2024).

1.2 Projektauftrag

Der BSG Unternehmensberatung AG, St. Gallen, wurde folgender Projektauftrag erteilt:

- Beschreibung und Bewertung der vorselektionierten Varianten und Abstufungen gemäss Kapitel 1.1.
- Konkrete Aussagen und Empfehlungen zur Strategie und der zukünftigen Ausrichtung; Transparenz über Folgen und Konsequenzen zu Händen der politischen Entscheidungsträger.

¹ Aus Sicht des Kantons St. Gallen mit der Option bzw. Vorgabe, dass sich weitere Partner mitbeteiligen können

- Materielle Ausarbeitung der Strategie auf Grundlage der Studien im Sinne der Zielsetzung (Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse mit Kernaussagen, Leistungsziele, Stossrichtungen, Ressourcen, Einsatzleitung; Erarbeitung eines Vorgehensplans für die weiteren Arbeiten)
- Antragstellung mittels Schlussbericht zu Händen der politischen Entscheidungsträger.

1.3 Projektorganisation

Zur Durchführung des Projektauftrags wurde folgende Arbeitsgruppe bestellt:

Projekt-Auftraggeber [PAG]	RR F. Fässler SR S. Lüthi
Projektausschuss [PA]	Hans-Rudolf Arta, Generalsekretär SJD (Co-Vorsitz) Sarah Gerteis, Stabschefin DSSI (Co-Vorsitz) Bruno Zanga, Kommandant Kantonspolizei St. Gallen Ralph Hurni, Kommandant Stadtpolizei St. Gallen
Projektleitungsteam [PLT]	Felix Lämmli (BSG, Vorsitz) Martin Gächter, Leiter Technik & Logistik Kantonspolizei SG Elmar Gschwend, Leiter Support Stadtpolizei SG Urs Studerus, Projektleiter Kantonspolizei SG Rolf Isenring, Projektleiter Stadtpolizei SG Vertreter GVA SG sowie FWZSSG (118) Vertreter GD / KSSG (144) Vertreter KFS St. Gallen
Projektteams [PT]:	Vertreter aus den Fachdisziplinen Prozesse, Organisation, Anwendung, IT und Technik von Kantons- und Stadtpolizei SG.

1.4 Grundlagen

Für die Durchführung des Auftrags wurden folgende Grundlagen hinzugezogen und verwertet (Auszug):

- Gesetzessammlungen, Verordnungen und Dienstbefehle (insbesondere sGS 451.1, 451.3, 451.4, 451.11, 871.11/ SRS 412.1, 412.2, 412.11); Praxisregelung zur Vereinbarung Kantons- und Stadtpolizei St. Gallen vom 6. Juni 2017

- Gültige Organisations- und Führungsstruktur, Aufbau- und Ablauforganisation, Prozessmodelle sowie Leistungsaufträge, verabschiedete Betriebsformen, -konzepte, -handbücher
- Aktuelle Auszüge aus IT-Strategien, -Richtlinien, -Verordnungen und –Leitfaden von Kanton und Stadt, Grundlagen zur Systemlandschaft wie Sicherheit, Datenlogistik, Technik, Anwendungen und Projektmanagement
- Aktuelles Zahlenmaterial (Mengen und Häufigkeiten) zu Personal, Sachmittel und anderwärtigen Ressourcen aus den Jahren 2016 bis und mit 2018
- Rahmenbedingungen und Vorgaben für die Wartung und den Unterhalt; gültige laufende Betriebsverträge
- Erkenntnisse aus den Projektarbeiten der Regionalen Notruf- und Einsatzleitzentrale «RNZ» (Studien aus der Projektphase Initialisierung vom März 2018)
- Aktuelles Projektportfolio Kanton und Stadt St. Gallen
- Ausblick über zukünftige Projekte 2020-2021, soweit erkennbar.

Zwecks Zusammenfassung und Lesbarkeit der massgebenden Erkenntnisse und Ergebnisse wird auf die Detaillierung mit jeweiligem Quellenbezug verzichtet.

2 Legitimation

2.1 Kantonale Notrufzentrale - KNZ

Mit Grossratsbeschluss vom 8. August 1995 wurden die Grundsätze für den Betrieb der Kantonalen Melde- und Alarmstelle (KMA) und deren Aufgaben definiert. Die ersten Realisierungsarbeiten im Jahr 1996 überführten schrittweise den Sanitäts-, Feuerwehr- und Polizeinotruf in eine gemeinsame Notrufzentrale. Einhergehend mit der Namensänderung in die Kantonale Notrufzentrale (KNZ) St. Gallen erfolgte im Mai 1999 die Produktionsaufnahme. Seither werden – unter Vorbehalt der nachfolgenden Ziff. 2.2 – sämtliche Notrufe im gesamten Kanton der Polizei 117, der Feuerwehr 118, der Rettung 144 und des europäischen Notrufs 112 durch die Kantonspolizei St. Gallen entgegengenommen und bearbeitet. Die Bewirtschaftung der Notrufe 144 der beiden Kantone Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden und des Kantons Glarus erfolgt ebenso durch die KNZ.

2.2 Städtische Notrufzentrale - EZ-Stapo

Mit der Vorlage an den Grossen Gemeinderat vom 16. November 1993 wurde die Verlegung der Stadtpolizei an die Vadianstrasse 57 empfohlen. Das Volk stimmte dem Vorhaben am 12. Juni 1994 zu, das nebst dem neuen Standort den Betrieb einer eigenständigen Notrufzentrale für die Stadtpolizei umfasste. Damit werden bis heute der Notruf 117 (Fest- und Mobilnetz) sowie der Notruf 112 (Festnetz), die auf dem Stadtgebiet eingehen, zur Notrufzentrale der Stadt geleitet.

2.3 Notruf- und Einsatzleitzentralen auf dem Kantons- und Stadtgebiet

Die Kantonsregierung St. Gallen erklärte mit RRB 2004/498 vom 29. Juni 2004 sowie der Stadtrat St. Gallen mit SRB 4261 vom 3. Februar 2004 übereinstimmend die Absicht, ein einheitliches Einsatzleitzentralen-System namens «ELIS» für die Polizei von Kanton und Stadt St. Gallen zu beschaffen. Dieses Zusammengehen beruhte auf den Tatsachen, dass sowohl die Kantonspolizei als auch die Stadtpolizei St. Gallen ihre bestehenden Notruf- und Einsatzleitzentralen ersetzen mussten, weil bereits verlängerte Wartungsverträge Ende 2006 ausliefen. Mit RRB Nr. 144 vom 28. Februar 2006 und SRB Nr. 1577 vom 28. Februar 2006 stimmten der Kanton und die Stadt St. Gallen der Realisierung des Vorhabens «ELIS» auf Grundlage eines sogenannten Mandantensystems (mit gegenseitiger Redundanz zwischen Kanton und Stadt) zu. Der Projektabschluss folgte mit der etappierten Inbetriebnahme im November 2009. Zwei Jahre später bewilligte die Kantonsregierung St. Gallen die Erweiterung von «ELIS» mit einem Mandanten für den Kanton Appenzell Ausserrhoden (RRB 2011/516). Der Kanton Appenzell Innerrhoden übertrug kurze Zeit später der Kantonspolizei Ausserrhoden seine gesamten Notruf- und Einsatzleitzentralen-Dienste (Outsourcing).

Im Rahmen der ordentlichen Instandhaltung wurden alle Notruf- und Einsatzleitsysteme im November 2015 mit einem neuen Release ausgestattet. Der technische Produktlebenszyklus soll demzufolge, gemäss den Wartungsbestimmungen der Lieferanten, bis in das Jahr 2022/2023 aufrechterhalten werden können. Aufgrund verschiedener anstehender Vorhaben, die die zukünftige Ausgestaltung von «ELIS» beeinflussen (bspw. geplantes Verwaltungszentrum West, Werterhalt POLYCOM, Ersatz der Bildsysteme in der KNZ und der Nationalstrassen der Gebietseinheit VI) stellte sich auch die Frage, in welchen Ausprägungen die Notruf- und Einsatzleitzentralen von Kantons- und Stadtpolizei St. Gallen in Zukunft bestehen sollen.

Aus Sicht des Kantons und der Stadt St. Gallen ist es unabdingbar, in einem ersten Schritt die Grundlagen zu erarbeiten, wie inskünftig die Einsatzleitzentralen resp. die Sachmittel der Kantons- und Stadtpolizei St. Gallen auszugestaltet sind. Zu diesem Zweck haben das Sicherheits- und Justizdepartement (SJD) sowie die Direktion Soziales und Sicherheit der Stadt St. Gallen (DSSI) den Auftrag erteilt, ausgewählte Varianten zu beschreiben und zu bewerten, ausgehend vom heutigen Zustand bis hin zu einer vollständigen physischen und personellen Zusammenlegung. Dabei gelten unverändert die übergeordneten funktionalen Leistungsziele:

- Sicherstellung des 7/24h-Betriebes aller Notrufnummern 112, 117, 118 und 144 auf dem Kantons- und Stadtgebiet St. Gallen (Notrufentgegennahme);
- Prozessunterstützte Einsatzleitung aller städtischen, kantonalen und bundesweiten Rettungs- und Sicherheitskräfte durch Alarmierung mit nachgelagerter Einsatzführung bzw. Nachalarmierung (Einsatzleitung sowie Führungsunterstützung).

Gegebenermassen wurden mit der Vereinheitlichung der Notruf- und Einsatzleitzentralen alle massgebenden Ziele erreicht und werden bis heute sichergestellt. Einzig das festgehaltene Ziel, dass sich die

Aufgaben der Einsatzzentralen KNZ und EZ-Stapo im Ausfall gegenseitig sicherzustellen haben, wird heute aus ökonomischen und betrieblichen Gründen zunehmend in Frage gestellt.

3 Grundlagen – Leistungsauftrag - Polizeigesetz

Das Polizeigesetz (PG, sGS 451.1) regelt Aufgaben und Befugnisse der Polizeibehörden und der Polizeikräfte zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Die Polizeikräfte sind die ausführenden Organe der Polizeibehörden, führen deren Aufträge und Anweisungen aus, wirken nach Art. 12 PG bei der Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung mit und treffen bei unmittelbarer Gefährdung oder Störung die unaufschiebbaren Massnahmen. Nach Art. 13 PG sind die Ausübung der Sicherheitspolizei (lit. a), die Überwachung des ruhenden Verkehrs (lit. b), die polizeiliche Ermittlung im Strafverfahren bei Übertretungen, die durch die Polizeikräfte der Gemeinde mit Bussenerhebung auf der Stelle geahndet werden (lit. c) und die Ausführung von Aufträgen für Verwaltungsorgane der Gemeinde (lit. d) gemeindepolizeiliche Aufgaben.

In der politischen Gemeinde St. Gallen erfüllt die Stadtpolizei die gemeindepolizeilichen Aufgaben (vgl. Art. 24 Abs. 1 PG, siehe auch Art. 23 Abs. 1 PG). Zudem hat die Regierung des Kantons St. Gallen gestützt auf Art. 24 Abs. 2 PG durch die Vereinbarung mit dem Stadtrat St. Gallen über die Erfüllung der polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Stadt St. Gallen der Stadtpolizei weitere kantonale Aufgaben übertragen. Danach obliegen der Stadtpolizei zusätzlich:

- die polizeiliche Überwachung des rollenden Verkehrs;
- die Tatbestandsaufnahme bei Verkehrs-, Bau- und Betriebsunfällen;
- der Erstattung von Anzeigen bei Verletzung von Verkehrsvorschriften im rollenden Verkehr;
- die Durchführung des Verkehrsunterrichtes in den städtischen Schulen;
- weitere Aufgaben nach besonderen Vorschriften.

Laut Art. 25 PG unterstützen sich die Polizeikräfte der Gemeinden und die Kantonspolizei gegenseitig. Dies gilt insbesondere auch zwischen Kantons- und Stadtpolizei St. Gallen. So kann die Stadtpolizei zur Unterstützung der Kantonspolizei angefordert werden bei schweren Kriminalfällen, bei grösseren Einsätzen oder bei interkantonalen Einsätzen. Umgekehrt kann die Kantonspolizei zur Unterstützung der Stadtpolizei bei grösseren Einsätzen angefordert werden (vgl. Art. 5 der Vereinbarung über die Erfüllung polizeilicher Aufgaben auf dem Gebiet der Stadt St. Gallen). Zusammenarbeit und Zuständigkeiten werden in der Praxisregelung zur Vereinbarung Kantons- und Stadtpolizei St. Gallen konkretisiert.

4 Strategien Notruf- und Einsatzleitzentralen

4.1 Entwicklung - Tendenzen

Seit der Inbetriebnahme der Notruf- und Einsatzleitzentralen im Jahr 2009 haben die Notrufe kontinuierlich zugenommen, bis sich ab 2016/2017 die Mengen stabilisiert haben. Wesentlich ausgeweitet haben sich die Aufgaben bei der Alarmierung, Einsatzführung und Führungsunterstützung. Ebenso verstärkte sich die Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen. Die Notruf- und Einsatzleitzentralen (KNZ und EZ-Stapo) übernahmen vermehrt Dienstleistungen von Service-Public-Organisationen; ergänzende Dienstleistungen wie Auskünfte, Nachbearbeitungen und interne Fachdienstunterstützung wurden beansprucht, insbesondere bei Grossveranstaltungen, Demonstrationen oder anderwärtigen zeitlich konzentrierten Ereignissen. Auf diese Entwicklungen hat insbesondere die KNZ mit verschiedenen Massnahmen reagiert, indem alle Anrufe in die KNZ analysiert, kategorisiert und den Notrufern nicht direkt zugehörigen Dienstleistungen ausgeschieden wurden. Auch die laufenden Sanierungen der Strassennetze, insbesondere der Nationalstrassen und die zu betreuenden Tunnelsanierungen nahmen in derselben Zeitspanne zu. Die Strecken, welche heute durch die Gebietseinheit VI verkehrstechnisch zu steuern und zu kontrollieren sind, gehören ebenso zum Aufgabengebiet der KNZ. Auch die Stadtpolizei überwacht die Zufahrten auf das Nationalstrassennetz im städtischen Gebiet.

Notrufnummern werden heute nicht nur für ihren ursprünglichen Zweck, sondern regelmässig als eigentliche Auskunftsnr. missbraucht. Diese Entwicklungen führen zu einem erheblichen Ungleichgewicht zwischen echten und «falschen» Notrufen in die Notruf- und Einsatzleitzentralen. Prognosen sind deshalb schwierig: Die Anrufer halten sich weder an Strukturen noch definierte Ansprechstellen.

Zusammengefasst lässt sich der Trend eines umfassenden Leistungsbezugs, auch in qualitativer Hinsicht, durch interne und externe Stellen in beiden Notruf- und Einsatzleitzentralen feststellen, der über das Kerngeschäft der Notrufentgegennahme, Alarmierung und Einsatzleitung hinausreicht.

4.2 Grundlagen - Anforderungen

Zur Erfüllung der gesetzlich definierten Aufgaben und Leistungsaufträge betreiben heute die Kantons- und Stadtpolizei eigene Notruf- und Einsatzleitzentralen, mit gegenseitiger Redundanz. Beide repräsentieren aus polizeilicher Sicht Notruf- sowie Alarmierungsstellen und übernehmen die Funktion der nachgelagerten Einsatzleitung und Führungsunterstützung. Notruf- und Einsatzleitzentralen sind Informationsquellen für alle Sicherheits- und Rettungskräfte, vom einfachen Ereignis ausgehend bis hin zu Sonder- oder Katastrophenlagen.

Die Tatsache, dass sich Kantons- und Stadtpolizei gegenseitig zu unterstützen haben und der Informationsfluss zwischen den beiden Polizeiorganisationen sichergestellt sein muss (vgl. Art. 8 der Vereinbarung über die Erfüllung polizeilicher Aufgaben auf dem Gebiet der Stadt St.Gallen, Ziff. 1.4 der Praxisregelung zur Vereinbarung Kantons- und Stadtpolizei St.Gallen), erfordert eine entsprechende Abstimmung.

Höchste Priorität hat für eine Notruf- und Einsatzleitzentrale die Krisenresistenz. Es ist diejenige Lösungsform zu bevorzugen, welche beim Auftreten von internen oder externen unvorhergesehenen oder unvorhersehbaren Ereignissen einwandfrei funktioniert. Es kommen damit nur Varianten in Frage, die robust und jederzeit zuverlässig funktionieren. Technisch, betrieblich wie organisatorisch. Auf technischer Seite bieten die höchste Zuverlässigkeit zwei komplett redundante Infrastrukturen sowie zwei örtlich getrennte Bedienräume. Damit einhergehend wird der operativ-technische Betrieb zusammengelegt, komplexe Sachmittel wie Informatik und Technik werden vereinheitlicht, und eine gemeinsame Informationsplattform wird realisiert. Notruf- und Einsatzleitzentralen auf Basis gleicher Technologien mit gemeinsamem Datenstamm dienen im Speziellen der zeitverzugslosen, standortunabhängigen Fallbewirtschaftung für verschiedene interne und externe Verbundpartner wie Polizei, Sanität, Feuerwehr, Zivilschutz, kantonale Führungsstäbe, angrenzende Kantone, Bund und Nachbarländer.

Unter dem Blickpunkt der Krisenresistenz, insbesondere bei Spitzen- bzw. Überbelastungen, ist die zeitechte Verteilung und Aufbereitung von Informationen ein weiteres wesentliches Element der Zuverlässigkeit. Um die technische und örtliche Redundanz mit den erforderlichen Funktionen zu gewährleisten, müssen die Notrufe sowohl an die geeigneten Örtlichkeiten bei der Kantonspolizei als auch zur Stadtpolizei verteilt werden können. Die Standorte der Notruf- und Einsatzleitzentralen sind nur dann jederzeit einsatzfähig, wenn deren Einsatzbereitschaft gleichwertig und dauerhaft im Betrieb gehalten wird.

4.3 Vorgehen - Lösungsvarianten

Unter Würdigung des gesetzlichen Auftrages, unter Berücksichtigung der aktuellen und zukünftigen Entwicklungen, der Ziele sowie der Rahmenbedingungen untersuchte die Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern der Kantons- und Stadtpolizei die Organisation, Führungsstruktur, Leistungsaufträge, Prozesse, Sachmittel und den Personaleinsatz im Zusammenhang mit möglichen Notruf- und Einsatzzentralen-Lösungen. Die Arbeitsgruppe traf sich zu mehreren Sitzungen, bearbeitete einzelne Themen in Untergruppen und liess Teilbereiche von einzelnen Fachspezialisten untersuchen.

Die Arbeitsgruppe prüfte ebenso verschiedene Lösungsvorschläge auf Synergien in unterschiedlichen Ausprägungen unter Einbezug der betrieblichen, technischen und polizeitaktischen Einsatzführung und verglich diese mit Lösungen im In- und Ausland. Im Weiteren wurden die bestehenden Standorte und Sachmittel einer vertieften Beurteilung unterzogen. Die untersuchten Varianten lassen sich in Kurzform wie folgt beschreiben:

- **Alleingang** (eigenständige Notruf- und Einsatzleitzentralen): Beschaffung und Betrieb von zwei getrennten Notruf- und Einsatzleitzentralen an den bestehenden Standorten. Kein gemeinsamer Personalpool von Einsatzdisponentinnen und -disponenten; technische aufwändige Geschäftsfallübernahme zwischen den beiden Polizeikörpern. Die Notruf- und Einsatzleitzentralen werden selbstständig und ohne Abstimmung zwischen Kantons-

und Stadtpolizei beschafft, betrieben und unterhalten. Die Lösung entspricht dem Stand anno 2004.

- **Status quo** (aktuelle Lösung mit gegenseitiger Redundanz KNZ – EZ-Stapo): Beschaffung und Betrieb von zwei weitgehend autonomen, hingegen artgleichen Notruf- und Einsatzleitzentralen an den bestehenden Standorten zwecks Ereignisabwicklung und Geschäftsfallübernahme zwischen den beiden Polizeikörpers. Kein gemeinsamer Personalpool von Einsatzdisponentinnen und -disponenten. Die Notruf- und Einsatzleitzentralen verfügen über dieselbe Technologiebasis, sind miteinander technisch-applikatorisch verbunden und stellen die gegenseitige Fallübernahme und, wo erforderlich, die Dateneinsicht sicher. Der technische Betrieb ist bei der Kantonspolizei angesiedelt. Die Lösung entspricht dem Stand anno 2009 resp. von heute.
- **Integration:** Die Integrationsvariante wurde mit der Idee einer gemeinsam geführten Regionalen Notruf- und Einsatzleitzentrale (RNZ) eingebracht. Die Beschaffung und der Betrieb dieser Notruf- und Einsatzleitzentrale erfolgt an einem zu definierenden Standort mit gemeinsamen Einsatzdisponentinnen und -disponenten. Die rechtliche und betriebliche Organisationsform wäre noch zu definieren. Die Redundanz stellt ein Verbundpartner mit derselben Kapazität sicher. Als Abstufung, architektonisch und technologisch hingegen identisch, wäre auch die Entsendung von Personal aus anderen Notruf- und Einsatzleitzentralen möglich, deren Fachunterstellung bei den jeweiligen Korps verbleibt.
- **Abgesetzt:** Gemeinsame Beschaffung eines Einsatzleitsystems, welches bei den beiden Notruf- und Einsatzleitzentralen KNZ und EZ-Stapo den jeweiligen Bedürfnissen angepasst eingesetzt wird. Die Rechenzentren (Backend) werden abgesetzt betrieben, die nicht in der KNZ bzw. EZ-Stapo untergebracht sind. Die Arbeitsplätze der Disponentinnen und Disponenten (Frontend) verbleiben an den bestehenden, abgesetzten Standorten. Es erfolgt eine gemeinsame Betriebsorganisation. Die technische und betriebliche Redundanz wird mit einer vergleichbaren «starken» Organisation geführt (bspw. Kantonspolizei Zürich). Die rechtliche und betriebliche Organisation des Backend ist noch zu definieren.

4.4 Betriebskonzept - Personalentwicklung

Mit dem bisher verfolgten Betriebskonzept einer gemeinsamen technischen Notruf- und Einsatzleitzentralen-Lösung lassen sich Spitzenlasten besser verteilen und fachgerecht den Sachbearbeiterinnen und –bearbeitern sowie den Disponentinnen und Disponenten zuweisen. Die operative Führung bei Kantons- und Stadtpolizei wurden bis anhin durch beide Polizeikörpers autonom wahrgenommen.

Der Betrieb einer Notruf- und Einsatzleitzentrale ist äusserst personalintensiv und verlangt spezifisches Fachwissen. Geeignetes Personal zu finden, ist schwierig und erfordert einen kontinuierlichen Personalgewinnungs-, -Erhalt- und -Entwicklungsprozess. Entsprechend aufwändig und kostenintensiv sind die Betriebslösungen im 24h-Betrieb. Der Einsatz von komplexen Technologien steuern ihren einmaligen und wiederkehrenden Kostenanteil bei.

Demzufolge müssen sich die zuständigen Führungen laufend hinterfragen, welche Dienstleistungen tatsächlich durch eine Notruf- und Einsatzleitzentrale zu erbringen sind oder nicht.

5 Empfehlungen der Arbeitsgruppe

5.1 Erwägungen

Vertiefte Untersuchungen über Zielsetzung, betriebliche Rahmenbedingungen, Leistungsauftrag und Kernprozesse ergeben in beiden Notruf- und Einsatzleitzentralen ein ähnliches Abbild, wobei die Prozesse bisweilen abweichen. Es zeigen sich infolge der Redundanzvorgaben keine wesentlichen Unterschiede bei den Sachmitteln (Informatik, Technik, Bau), auch nicht bei den Alarmierungs- und Kommunikationssystemen (Funk und Telefonie). Einzig bei den bildgebenden Systemen und den akustischen Alarmierungssystemen sind systemtechnisch bedingt Unterschiede festzuhalten. Der bauliche Handlungsbedarf ist bei der ausgewiesenen Anzahl an neuen Arbeitsplätze in der KNZ ausgewiesen. Mit der Sanierung der Nationalstrasse A1 wird zudem die Verkehrslenkung und -steuerung mit den bildgebenden Quellen technisch erneuert (laufendes Submissionsverfahren), wobei das Stadtgebiet, insbesondere die Ein- und Ausfahrten der Nationalstrassen, mit einzubeziehen sind.

Die eingangs skizzierten Varianten wurden mit verschiedenen Methoden geprüft und bewertet. Aus dem Variantenvergleich ergibt sich die Schlussfolgerung, dass einheitliche Sachmittel (Technik, Informatik, Bauten) erhebliche Hebelwirkung erzeugen, auch wenn diese «nur» ca. 20% der Gesamtkosten betragen. Aus Sicht der Arbeitsgruppe ist es eine unabdingbare Voraussetzung, dass teure Infrastrukturen für gleiche Aufgabenstellungen zusammengeführt werden müssen. Auch im technisch-operativen Betrieb dieser Sachmittel kann fachkundiges Betriebspersonal einfacher rekrutiert, erhalten, besser ausgebildet und ausgelastet werden. Es liegt damit auf der Hand, die Notruf- und Einsatzleitzentralen zumindest auf Grundlage einer Gesamtlösung mit gemeinsamen Stammdaten und in einer gemeinsamen technisch-operativen Betriebsform zu erhalten.

5.2 Variante «Alleingang»

Die massgebenden Gründe, die zur *Ablehnung* dieser Variante geführt haben:

Die Variante «Alleingang» erfüllt nicht die Kernanforderung der hohen Zuverlässigkeit durch eine technische und örtliche Infrastruktur sowie die geforderte gemeinsame Informationsbasis bei gemeinsam

geführten Einsätzen. Sie ist weder krisenresistent noch erlaubt sie eine zeitverzugslose und gegenseitige Hilfe bei Spitzen- oder Überlasten. Zudem optimiert sie weder die Beschaffung noch unterstützt sie die eingangs festgehaltene polizeiliche Zusammenarbeit bzw. die massgebenden Prozesse. Die einmaligen und wiederkehrenden Kosten sind am höchsten, zumal eine vergleichbare Redundanz pro Notruf- und Einsatzleitzentrale zu schaffen ist. Auch beim Personaleinsatz, der rund 80% der gesamten Betriebskosten in beiden Notruf- und Einsatzleitzentralen beansprucht, werden keine Synergien erzielt, sondern im Gegenteil, zumindest auf der Ebene des Betriebspersonals, vielmehr aufgegeben. Zusammengefasst fehlt der Variante «Alleingang» auf dem Kantonsgebiet St. Gallen die Notwendigkeit und Zweckmässigkeit. Sie kann dem Stimmvolk sachlich-ökonomisch nicht erklärt werden und ist politisch nicht mehrheitsfähig. Ein Rückschritt in das Jahr 1999. *Die Arbeitsgruppe empfiehlt diese Variante zur Ablehnung.*

5.3 Variante «Status quo»

Die Variante «Status quo» unterstützt und fördert die polizeiliche Zusammenarbeit durch den automatisierten Informationsaustausch bei Ereignissen und erschliesst zumindest die Vorteile einer gemeinsamen Beschaffung (einheitliche Flottenpolitik, Synergien bei der Beschaffung und im Betrieb). Die massgebenden Gründe, die jedoch zur *Ablehnung* dieser Variante geführt haben:

Die Variante «Status quo» wird von den Verbundpartnern nicht mehr getragen. Dies ist in den gewachsenen Anforderungen und Bedürfnissen der vergangenen Dekade begründet: Die Aufgaben und damit die Zahl und Art der Serviceleistungen haben in den Notruf- und Einsatzleitzentralen - trotz laufenden Optimierungen - im Gleichschritt mit den Notrufen zugenommen. Erforderliche neue Arbeitsplätze können in den bestehenden Räumen nicht mehr aufgenommen werden. Auch die Redundanz ist betrieblich suboptimal und ökonomisch schlecht zu verkaufen: Heute müssen die von der KNZ geforderten Redundanz-Reserven bzw. die vorgehaltenen Arbeitsplätze durch die Stadtpolizei laufend in Betrieb gehalten werden. Auch die einmaligen und wiederkehrenden Kosten sind höher als in den verbliebenen Varianten, zumal bei der mit Abstand grössten Kostenposition «Personal» keine weiteren Synergien zu erzielen sind. Mandantenlösungen sind im Betrieb äusserst aufwändig und bedingen eine permanente gegenseitige Absprache. Ohne ein Informatikdienstleister zu sein, muss zudem die Kantonspolizei gegenüber den bisherigen Mandanten diese Rolle wahrnehmen. Die Variante «Status quo» verharret, ohne die laufenden Entwicklungen aufzunehmen, im Stand von anno 2009. *Die Arbeitsgruppe empfiehlt diese Variante zur Ablehnung.*

5.4 Variante «Integriert»

Die Variante „Integriert“ resultiert aus dem ursprünglichen Gedanken einer Regionalen Notruf- und Einsatzzentrale der Kantone beider Appenzell, dem Kanton Glarus und der Stadtpolizei St. Gallen. Sie weist das beste Verhältnis in den Stückkosten pro Anruf auf, offenbart jedoch auch Schwächen und Risiken. Die massgebenden Gründe, die zur *Ablehnung* dieser Variante geführt haben:

- Die bestehende Aufgabenteilung und zugeteilten Leistungsaufträge erfordern eine zweckgerichtete Informationsaufbereitung bei der Kantons- und Stadtpolizei. Bei einer Verlegung der Notruf- und Einsatzzentrale der Stadt zur KNZ würde diese für ein eigenständiges zielgerichtetes Handeln der Stadtpolizei notwendige Verbindung fehlen. Bei der Stadtpolizei besteht, wie im Leistungsauftrag beschrieben, eine enge Beziehung der Notruf- und Einsatzzentrale zur Sicherheitspolizei, aber auch zur Stadtorganisation der Kantonspolizei (im Gebäude der Stadtpolizei). Die Verbindung der Notruf- und Einsatzzentrale zu den anderen polizeilichen Organisationseinheiten ist - auch räumlich – unerlässlich. Nicht zuletzt sollte auch die Verbindung zum Polizeikommandanten räumlich eng sein. Bei einer Verlegung der Notruf- und Einsatzzentrale in die Kantonspolizei würden diese aus polizeilicher Sicht elementaren Verbindungen fehlen.
- Der vorliegende Projektauftrag hält ausdrücklich fest, dass eine allfällige Integration oder Kooperation der Notrufdienstleistungen der Stadtpolizei in die Kantonspolizei mit der vorgeschlagenen Lösung weder präjudiziert noch verhindert werden darf. Insbesondere sind die Varianten einer effektiven und effizienten Auftragsabwicklung in den Notruf- und Einsatzzentralen unter Berücksichtigung der Aufgabenteilung und Leistungsaufträge zu würdigen und daraus eine machbare Strategie abzuleiten. Diese Variante jedoch nimmt sprichwörtlich die «Integration» vorweg, was nicht im Sinn der betroffenen Polizeikorps ist.
- Die Stadtpolizei St. Gallen organisiert sich und operiert aus einem zentralen Gebäude; Einsätze wie Sonderlagen werden aus der Einsatzzentrale (Lagezentrum) geführt. Solange die Stadt St. Gallen ein eigenes Polizeikorps besitzt, braucht dieses Korps ein eigenes Führungsmittel.
- Die Unternehmenskulturen der Stadt- und Kantonspolizei sind selbstsprechend nicht identisch. Eine Personalfusion, auch im kleinen Rahmen einer Einsatzzentrale, erfordert ein Erkennen, ein Entwickeln, ein Verändern. Dies kann nicht im Rahmen des vorliegenden Projektes erfolgen oder sogar «durchgeboxt» werden. Hierzu fehlen klare politische Absichten und ein konkreter Auftrag, aber auch der Handlungsdruck und die erforderliche Vorbereitungs- und Umsetzungszeit. Die Abstufung mit einem «Entsende-Modell» ändert nichts, vielmehr würden daraus zusätzliche fachliche und personelle Unzulänglichkeiten resultieren.
- Eine Notruf- und Einsatzzentrale in der Variante «Integriert» erfordert zwingend eine (bauliche) Neuausrichtung. Ein Neubau ist heute weder zeitlich machbar noch inhaltlich zwingend. Mit der zeitlichen Dringlichkeit ist ein solches komplexes Vorhaben gemeinsam mit den Verbundpartnern, in der erforderlichen Qualität, den massiven Investitionen, im ordentlichen Immobilien- und Beschaffungsprozess sowie über die verschiedenen, vorgegebenen Instanzen nicht zu stemmen, zumal die politischen Absichten bzw. die Grundlagen fehlen bzw. derzeit explizit nicht gewollt sind (bspw. Auftrag zur «Fusion» der Personalkörper).
- Die Nutzwertanalysen sprechen zum aktuellen Zeitpunkt gegen eine Integration: Sie ist aus aufgabenspezifischen und polizeitaktischen Gründen kaum vertretbar, technisch/or-

ganisatorisch aufwändig, umfasst ein erhebliches Projektrisiko und ist mit sehr hohen einmaligen Kosten verbunden (Neubau bzw. nicht abgeschriebene Infrastruktur EZ Stapo).

Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Variante „Integriert“ unter anderen Rahmenbedingungen und neuen Gegebenheiten wie gemeinsame Führungsunterstützung, neuer Standort, bereinigte Aufgaben- und Prozess-Zuteilung etc. bestehen kann. Dazu wäre es erforderlich, gemeinsam mit der politischen und operativen Führung einen entsprechenden Organisationsauftrag zu verfassen, der im vorliegenden Projektauftrag bzw. in der gegebenen Aufgabenstellung nicht umfassend beantwortet werden kann. *Die Arbeitsgruppe empfiehlt diese Variante zur Ablehnung.*

5.5 Variante «Abgesetzt»

Die Variante «Abgesetzt» entspricht den strategischen Stossrichtungen von Stadt und Kanton St. Gallen, Dienstleistungen, wo zweckmässig und sinnvoll, zu sourcen, zudem ein Grundsatzbeschluss seitens des Kantons vorliegt, Rechenzentren nicht selbst zu erstellen, sondern einzukaufen. Die Variante offenbart damit für alle Verbundpartner eine grosse Flexibilität: Die gewünschte ortsbestimmte Einsatzführung bleibt aufrechterhalten, zentrale Serviceleistungen werden zu marktgängigen Kosten bezogen bzw. direkt verrechnet, die Beteiligung an kostenintensiven Bauten wird gänzlich vermieden.

Die Arbeitsgruppe *befürwortet* die vorgeschlagene Variante «Abgesetzt». Die massgebenden Gründe hierfür sind:

- Die Variante «Abgesetzt» entspricht der aktuellen Praxis: Die nationale Verkehrsleitzentrale in Emmen bspw. bedient bereits heute sämtliche kantonalen Verkehrsleitstellen mit den erforderlichen Informationen, das Lage- und Führungsinformationssystem LAFIS erledigt dies in vergleichbarer Form zu Händen der beteiligten Verbundpartner, in Deutschland wird es in verschiedenen Bundesländern praktiziert, in Finnland und Österreich hat sich die Architektur landesweit durchgesetzt. Diese Lösungsform erschliesst jederzeit weitere Verbundpartner; in der Architektur ist sie theoretisch schweizweit verwertbar.
- Die Schlüsselanforderung der hohen Zuverlässigkeit wird durch die technische und örtliche Redundanz auf Grundlage der gemeinsamen Infrastruktur optimal erfüllt; die Krisenresistenz wird zudem mit einer technischen, betrieblichen und örtlichen Redundanz von zwei unabhängigen Rechenzentren am besten erfüllt.
- Neben einer zeitverzugslosen und vollständigen Redundanz im Bereich des Polizei-, Sanitäts-, Feuerwehr- und internationalen Notrufes ergibt sich insbesondere der Vorteil, dass sich im Falle von Spitzen- bzw. Überbelastungen, hervorgerufen durch Gross- und Vielfachereignisse, die zeitverzugslose Betriebsredundanz erreichen lässt.
- Die geforderte gegenseitige Unterstützung zwischen Stadt- und der Kantonspolizei lässt sich mit einer gemeinsamen Technologie-Plattform im Front- und Backendbetrieb effizient und effektiv realisieren.
- Die gesetzlich festgeschriebenen Aufgaben sowie die bestehenden Leistungsvereinbarungen zwischen den beiden Polizeikörpern als auch mit Dritten erfordern die notwendige

Führungsunterstützung, Lagedarstellung und Einsatzkoordination in der Nähe der KNZ bzw. am Standort V57. Mit den Informationen an den bestehenden Standorten können alle Führungskräfte sowie die ausrückenden und rückwärtigen Einsatzkräfte ihren gesetzlichen Leistungsauftrag weiterhin uneingeschränkt erfüllen.

- Die Variante «Abgesetzt» ist im Verhältnis der Stückkosten pro Anruf attraktiv und mit moderaten einmaligen und wiederkehrenden Kosten verbunden.
- Eine allfällige Integration oder Kooperation der Notrufdienstleistungen der Stadtpolizei in die Kantonspolizei in eine spätere gemeinsame Notruf- und Einsatzleitzentrale wird mit der empfohlenen Variante weder präjudiziert noch verhindert. Vielmehr steht die gewählte Architektur weiteren Korps jederzeit offen.
- Das Projektrisiko wird als überblickbar eingestuft.

Zusammenfassend eröffnet die Variante «Abgesetzt» den kantonsinternen Partnern wie Externen eine freie Partizipation sowie das Sourcing von technologisch komplexen, kostenintensiven Infrastrukturen, reduziert die Schnittstellen, verbessert die Sicherheit in den Aufgaben und Prozessen, fördert die Qualität und führt zu einer ausgewogenen einmaligen und wiederkehrenden Kostenstruktur. Die gewünschte Autonomie beim Personal und bei der nachgelagerten Einsatzführung bleiben auf Basis einer gemeinsamen Kommunikations- und Informationsplattform vor Ort erhalten. *Die Arbeitsgruppe empfiehlt diese Variante zur Annahme.*

6 Empfehlung des Projektausschusses

Der Projektausschuss (siehe Ziff. 1.3) hat an der Sitzung vom 1. Juli 2019 von den Ergebnissen der Arbeitsgruppe bzw. des Projektleitungsteams Kenntnis genommen. Er schliesst sich den Überlegungen und Schlussfolgerungen an und empfiehlt den Projektauftraggebern einstimmig, der Regierung und dem Stadtrat die Variante "Abgesetzt" zur Realisierung zu beantragen.

7 Ausblick und weiteres Vorgehen

Die Arbeitsgruppe empfiehlt die folgenden weiteren Vorgehensschritte:

- Anzeige der Arbeitsergebnisse bei der Vorsteherin der Direktion Soziales und Sicherheit der Stadt St. Gallen sowie beim Vorsteher SJD des Kantons St. Gallen. Dies spätestens per 10. August 2019, damit die Grundlagen für den geplanten Informationsaustausch vom 13. August 2019 den Regierungen von Kanton und Stadt St. Gallen vorliegen.
- Finalisierung des Schlussberichts aufgrund der Ergebnisse und Resultate aus den Rückmeldungen.
- Antragsstellung an den Stadtrat resp. die Kantonsregierung zwecks Verabschiedung des Projektauftrages; Verfassen eines Projektauftrages mit Pflichtenheft für die Durchführung einer Ausschreibung (Ziel Projektauftrag Herbst 2019).
- Beschlussfassung der Regierung resp. des Stadtrates St. Gallen bezüglich der weiteren Arbeiten gemäss Projektauftrag.
- Entscheid der Regierung resp. des Stadtrates St. Gallen über die Freigabe der empfohlenen Lösung, den präferenzierten Anbieter sowie die Beantragung der erforderlichen Kredite bei den zuständigen politischen Organen.