

An den Grossen Gemeinderat

W i n t e r t h u r

Beantwortung der Interpellation betreffend Auswirkungen einer Überführung der Stadt- in die Kantonspolizei oder von Teilbereichen davon, eingereicht von Gemeinderat Ch. Baumann (SP)

Am 15. Dezember 2014 reichte Gemeinderat Christoph Baumann namens der SP-Fraktion mit 16 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

„Die Stadt ist angehalten die finanziellen Mittel möglichst effektiv einzusetzen. Wichtig dabei ist die Prüfung struktureller Massnahmen, welche ohne- oder zumindest mit geringem Qualitätsverlust unsere finanzielle Belastung reduzieren können. Eine solche Möglichkeit könnte sich durchaus mit der Überführung der Stadt- in die Kantonspolizei oder von Teilbereichen derselben ergeben. Als Grundlage für einen fundierten Entscheid braucht es eine Klärung der Auswirkungen einer möglichen Neuorganisation der polizeilichen Aufgaben. Wir bitten daher den Stadtrat folgende Fragen zu beantworten:

- 1) *In welchen Bereichen polizeilicher Aufgaben bestehen Angebote sowohl bei der Stadt- als auch bei der Kantonspolizei?*
- 2) *Zu welchen Kosten würde die Kantonspolizei Leistungen der Stadtpolizei übernehmen? Welche Tarife gelten hier (evtl. getrennt nach Sicherheitsbereichen)?*
- 3) *Welche Auswirkungen hätte eine Überführung für Bereiche wie Infrastruktur- und Materialkosten?*
- 4) *Welche Veränderungen hätte eine Überführung auf die Anstellung und Weiterentwicklungsmöglichkeiten des Personals?*
- 5) *Wie würden bei einer Überführung die Einflussmöglichkeiten der Stadt auf die Wahrung der Sicherheitsinteressen konkret aussehen?*
- 6) *Welche nicht gesetzlich vorgeschriebene Aufgaben übernimmt die Stadtpolizei (sowohl gänzlich nicht vorgeschriebene Aufgaben als auch Aufgaben für andere Gemeinden) und wie sehen die Einnahmen und Ausgaben in diesen Bereichen aus?“*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Die Stadt Winterthur ist statistisch betrachtet seit Jahren die sicherste Grossstadt in der Schweiz. Der Stadtrat ist davon überzeugt, dass zur Aufrechterhaltung dieses hohen Sicherheitsniveaus eine eigene Stadtpolizei weiterhin notwendig und die Befugnis der Stadt, lokal erforderliche Massnahmen zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit zu ergreifen, unverzichtbar ist. Eine Integration der Stadtpolizei in die Kantonspolizei würde den spezifischen Sicherheitsbedürfnissen der Stadt Winterthur nicht gerecht; die Aufgabenteilung zwischen Stadtpolizei und Kantonspolizei hat sich bewährt. Ferner widerspräche die Verlagerung kommunaler Polizeikompetenzen an den Kanton dem verfassungsmässigen Subsidiaritätsprinzip, wonach staatliche Aufgaben möglichst bürgernah durch die Gemeinden zu erfüllen sind (Art. 97 Abs. 1 der Kantonsverfassung). Schliesslich wäre eine Kantonalisierung der Stadtpolizei, die in der Bevölkerung grossen Rückhalt geniesst, gleichbedeutend mit einer Schwächung der Gemeindeautonomie sowie einer Beschneidung demokratischer Mitwirkungsrechte und sie hätte auch in finanzieller Hinsicht kaum Vorzüge.

Gemessen an der jährlichen Anzahl Straftaten nach Strafgesetzbuch ist die Stadt Winterthur mit 72 Delikten pro 1000 Einwohner/innen (2014) nach wie vor mit deutlichem Abstand die sicherste Grossstadt der Schweiz (Basel: 114, Zürich: 124, Bern: 139, Genf: 144, Lausanne: 167). Dieser hohe Sicherheitsstandard trägt massgeblich zur Lebensqualität der Bevölkerung bei; sicher zu sein und sich sicher fühlen zu können sind menschliche Grundbedürfnisse. Die Sicherheit ist auch ein massgebendes Kriterium im wirtschaftlichen Standortwettbewerb und damit entscheidend für die ökonomische Entwicklung und Stabilität der Stadt Winterthur.

Der Stadtrat hatte in den letzten Jahren wiederholt Gelegenheit, sich ausführlich zu den Aspekten der urbanen Sicherheit und zur Rolle der Stadtpolizei in der städtischen Sicherheitsorganisation zu äussern (Interpellation betreffend Sicherheit in Winterthur vom 29. September 2010 [GGR-Nr. 2010/026], Bericht zur Budgetmotion betreffend Personalausbau bei der Stadtpolizei [GGR-Nr. 2010/072], Interpellation betreffend Sicherheit in der Stadt Winterthur [GGR-Nr. 2010/049], Budgetmotion betreffend Frontstunden der Polizei zur Brennpunktbewirtschaftung [GGR-Nr. 2011/025], Weisungen zur Volksinitiative "Mehr Sicherheit für die Grossstadt Winterthur" [GGR-Nr. 2011/133] und zur Umsetzungsvorlage zum diesbezüglichen Gegenvorschlag von Stadt- und Gemeinderat [GGR-Nr. 2013/108]). In diesem Zusammenhang hat der Stadtrat verschiedentlich festgehalten, dass das kontinuierliche Wachstum und der gesellschaftliche Wandel, die für urbane Zentren wie Winterthur typisch sind, die Aufrechterhaltung der Sicherheit zu einer immer anspruchsvolleren Querschnittsaufgabe werden lassen. Die gesellschaftliche Anonymisierung und Segmentierung, die Zentrumsfunktion und der Trend hin zur 24-Stunden-Gesellschaft haben dazu geführt, dass die Sicherheitsanliegen der Winterthurer Bevölkerung in den letzten Jahren vielschichtiger und anforderungsreicher geworden sind. Bevölkerungsbefragungen zeigen denn auch, dass trotz der objektiv sehr guten Sicherheitslage in unserer Stadt der Anteil verunsicherter Menschen eher zugenommen hat (Martin Killias, Studie zur Kriminalität und Opfererfahrung in der Stadt Winterthur, Analysen im Rahmen der schweizerischen Opferbefragung 2011).

Die spezifisch urbanen Sicherheitsherausforderungen, die typischerweise ständig im Wandel sind, machen es für die Stadt Winterthur unabdingbar, laufend vorausschauende Strategien und Massnahmen zu entwickeln, um neuen Gefährdungen möglichst frühzeitig begegnen zu können. Die Stadtbehörden müssen also selber aktiv sein, ihre Sicherheitslage kontinuierlich überprüfen und entscheiden, wie sie mit sicherheitsrelevanten Gegebenheiten umgehen wollen. Dafür ist auf kommunaler Ebene eine breit abgestützte und interdisziplinäre Zusammenarbeit in einem Netzwerk verschiedener Fachstellen erforderlich, in welchem die Polizei eine zentrale Rolle einnimmt. Damit die Stadt Winterthur diese sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit bewahren kann, ist sie auch in Zukunft auf eigene polizeiliche Ressourcen angewiesen. Als sechstgrösste Stadt der Schweiz mit rund 110'000 Einwohnenden und einer grossräumigen Zentrumsfunktion ist Winterthur mit grundlegend anderen polizeilichen Herausforderungen konfrontiert als kleinere Gemeinden, die durch die Kantonspolizei versorgt werden. Demgemäss sind in Winterthur von der Polizei auch ganz andere Qualitäten gefragt als in einem ländlichen Bezirk. Eine eigenständige Stadtpolizei kann dafür gezielt ausgebildet und eingesetzt werden. Letztlich liegt es auch im Interesse der gesamtkantonalen Sicherheitspolitik, wenn Winterthur seine städtischen Sicherheitsaufgaben eigenverantwortlich mit einem eigenen, spezialisierten Polizeikorps erfüllen kann.

Die Stadt Winterthur verfügt gemessen an der Bevölkerungszahl über das kleinste Polizeikorps aller Schweizer Grossstädte; auf eine/n Korpsangehörige/n der Stadtpolizei entfallen 539 Einwohner/innen (dazu im Vergleich die Stadt Zürich mit 288 Einwohnenden oder Lausanne mit 299 Einwohnenden pro Polizist/in). Diese rechnerische Verhältniszahl ist allerdings nur beschränkt aussagekräftig, weil die Polizeikorps teilweise unterschiedlich organisiert sind und auch nicht immer deckungsgleiche Aufgaben erfüllen. Eindrücklich ist immerhin ein Vergleich mit der Stadt St. Gallen: Um die gleiche Polizeidichte zu erreichen, müsste die Stadtpolizei Winterthur um rund 37 Stellen aufgestockt werden, wobei in St. Gallen deutlich mehr Kantonspolizisten/innen stationiert sind als in Winterthur.

Mit ihren knappen Ressourcen ist es für die Stadtpolizei eine Herausforderung, mit dem gesellschaftlichen Wandel und den sich laufend verändernden Sicherheitsbedürfnissen in unserer Stadt Schritt zu halten. Neue Aufgaben und Bedrohungen, veränderte Siedlungs- und Verkehrsstrukturen und nicht zuletzt auch der Kostendruck zwingen sie dazu, ihre Organisation immer wieder zu hinterfragen und auf Effizienz und Zweckmässigkeit hin zu überprüfen. Die Stadtpolizei hat ihren jetzigen, hohen Leistungsstand in einem Prozess kontinuierlicher Modernisierung erreicht und sich in den letzten Jahren zu einer zeitgemässen urbanen Polizei entwickelt. Geleitet von Einsatzkonzepten wie dem so genannten «Community Policing» oder «Problem Oriented Policing» spielt sie im Alltag ihre Stärken aus; kennzeichnend sind die kurzen Interventionszeiten, eine hohe Präsenz auf der Strasse sowie eine ausgeprägte Bürgernähe und Kooperationsbereitschaft. Ein besonderer Handlungsschwerpunkt bildet die lokale Kriminalprävention, in welcher die Quartierpolizisten eine Schlüsselfunktion einnehmen. Sie sind vertraute Ansprechpartner für die Bevölkerung und gewährleisten eine seismographische Früherkennung lokaler Sicherheitsprobleme. Daneben pflegt die Stadtpolizei auch einen regelmässigen Austausch mit Quartiervereinen, Veranstaltern sowie Vertretern aus der Kultur- oder Gastroszene, um gemeinsame Lösungen zu finden. Der Aufbau und die Pflege solcher Sicherheitsnetzwerke unter Einbezug von Bevölkerung und Gewerbe haben sich in den vergangenen Jahren sehr bewährt. Mit der Hauptabteilung Ermittlungen und deren Szenenkenntnissen verfügt die Stadtpolizei zudem über ein wirksames Instrument zur Bekämpfung urbaner Kriminalität.

Die Winterthurer Bevölkerung bringt „ihrer“ Stadtpolizei seit jeher grosse Wertschätzung entgegen, die sich auch in Abstimmungsergebnissen der jüngeren Zeit niederschlägt: So wurde in Winterthur im Jahr 2001 mit dem kantonsweit höchsten Neinstimmen-Anteil von über 70 Prozent die Schaffung einer kantonalen Einheitspolizei besonders wuchtig verworfen und mit einer ebenso deutlichen Zustimmung im Jahr 2012 ein Ausbau des Stadtpolizeikorps auf 217 Polizisten/innen befürwortet. Umso weniger nachvollziehbar wäre es für die Bevölkerung, wenn die Stadt freiwillig und ohne Not auf ihre eigene Polizei verzichten und damit alle polizeilichen Entscheidungs- sowie Führungskompetenzen an den Kanton abtreten würde.

Wie die Schweiz und andere Länder Europas setzt der Kanton Zürich für die Polizeiorganisation auf ein bewährtes Modell: Die polizeiliche Grundversorgung erfolgt dezentralisiert; es steht den Städten und Gemeinden frei, dafür eigene Polizeikorps zu unterhalten. Demgegenüber sind die polizeilichen Spezialaufgaben beim Kanton zentralisiert, wobei hier den Polizeikorps der Städte Zürich und Winterthur eine Sonderstellung zukommt. Dieses Zusammenspiel zwischen kommunaler und kantonomer Ebene hat sich in Winterthur bewährt; in aussergewöhnlichen Belastungssituationen (z.B. grosse Sportveranstaltungen oder Kundgebungen), welche die Stadtpolizei mit ihren Ressourcen allein nicht bewältigen kann, kann sie jederzeit auf eine Unterstützung durch die Kantonspolizei zählen.

Der Stadtrat und der Grosse Gemeinderat tragen gegenüber der Bevölkerung die Verantwortung für die Sicherheit in der Stadt Winterthur. Dazu müssen sie über den Einsatz und die Tätigkeitsschwerpunkte der örtlichen Polizeikräfte bestimmen können, insbesondere wenn es darum geht, den besonderen urbanen Gegebenheiten und Herausforderungen in Winterthur gerecht zu werden. Diese Entscheidungsbefugnis würde Parlament und Stadtrat im Fall einer teilweisen oder ganzen Kantonalisierung der Stadtpolizei entzogen.

Der Stadtrat hält es für unabdingbar, dass Winterthur weiterhin ein eigenes Polizeikorps hat. Die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung ist eine Aufgabe der Stadt. Sie muss dafür über eigene Polizeikräfte verfügen, die sie jederzeit gemäss ihren spezifischen Bedürfnissen einsetzen kann. Zudem gewährleistet die Stadt ihren hohen Sicherheitsstandard heute schon mit minimalen polizeilichen Ressourcen; dass die Aufrechterhaltung des gleichen Sicherheitsniveaus durch die Kantonspolizei kostengünstiger wäre, ist nicht anzunehmen. Der Stadtrat will seine sicherheitspolitische Führungsverantwortung wahrnehmen können; laut seinen Legislatorschwerpunkten 2014 – 2018 soll Winterthur auch in Zukunft die sicherste Grossstadt bleiben. Dieses Ziel will er mit einem gesamtstädtischen Sicherheitskonzept er-

reichen, das derzeit unter Leitung der Stadtpolizei erarbeitet wird und sämtliche mit Sicherheitsfragen befassten Fachstellen der Stadtverwaltung mit einbezieht. Auch der Grosse Gemeinderat hat sich gerade in jüngerer Vergangenheit immer wieder mit Sicherheitsfragen und der Rolle der Stadtpolizei befasst. Davon zeugen einerseits die erwähnten parlamentarischen Vorstösse und andererseits die unbestrittene Umsetzung des Gegenvorschlags zur Volksinitiative «Mehr Sicherheit für die Grossstadt Winterthur»; ohne Gegenstimme hat der Grosse Gemeinderat die Allgemeine Polizeiverordnung (APV) mit einem neuen Artikel 2^{bis} ergänzt, wonach der Stellenplan der Stadtpolizei in den Jahren 2015 und 2016 schrittweise auf 217 Stelleneinheiten erhöht werden soll.

Aus juristischer Sicht würde eine Kantonalisierung der Stadtpolizei allem voran eine Änderung des kantonalen Polizeiorganisationsgesetzes vom 29. November 2004 (POG) erfordern; dafür zuständig wäre der Kantonsrat (oder im Fall eines Referendums die Kantonsbevölkerung). Ein entsprechendes Begehren der Stadt Winterthur würde das traditionell zweistufige Polizeimodell im Kanton Zürich grundsätzlich in Frage stellen und damit bei den anderen Städten und Gemeinden mit eigener Stadt- oder Gemeindepolizei auf wenig Verständnis stossen. Das zweistufige Modell mit einer Kantonspolizei sowie zahlreichen Stadt- und Gemeindepolizeien hat sich im Kanton Zürich bewährt; heute verfügt rund ein Viertel aller Gemeinden, in denen zwei Drittel der Bevölkerung leben, über eine eigene kommunale Polizei.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

„In welchen Bereichen polizeilicher Aufgaben bestehen Angebote sowohl bei der Stadt- als auch bei der Kantonspolizei?“

Die polizeiliche Aufgabenteilung richtet sich im Kanton Zürich seit Anfang 2006 nach dem kantonalen Polizeiorganisationsgesetz (POG) und der dazugehörige Verordnung über die kriminalpolizeiliche Aufgabenteilung vom 6. Juli 2005. Die Zuständigkeiten von Stadtpolizei und Kantonspolizei sind darin klar geregelt. Überschneidungen im Aufgabenkreis und Schnittstellen bestehen kaum und bereiten keine Probleme. Die Polizeiaufgaben lassen sich grob in drei grosse Gebiete gliedern: kriminalpolizeiliche, sicherheitspolizeiliche und verkehrspolizeiliche Aufgaben. Das Gesetz sieht für das Verhältnis zwischen Stadt- und Kantonspolizei eine komplementäre Aufgabenverteilung vor; es behält die Zuständigkeiten der Stadtpolizei ausdrücklich vor (Kriminalpolizei) oder beschränkt jene der Kantonspolizei auf das Gebiet ausserhalb der Stadt Winterthur (Sicherheits- und Verkehrspolizei).

Sicherheits- und verkehrspolizeilich verfügt die Stadtpolizei Winterthur mit wenigen Ausnahmen über uneingeschränkte Kompetenzen. Kriminalpolizeilich besteht eine geteilte Zuständigkeit. Vereinfachend dargestellt ist die Kantonspolizei für Kapitalverbrechen, Organisierte Kriminalität, Wirtschaftskriminalität, Serielikte und überörtliche Delinquenz zuständig, während die typisch urbane Kriminalität in die Verantwortung der Stadtpolizei fällt (z.B. Laden-, Taschen und Trickdiebstähle, Drogenhandel und -konsum, tätliche Auseinandersetzungen, Häusliche Gewalt, Prostitution, Landfriedensbruch, Sozialhilfemissbrauch etc.). Die wirtschafts-, gewerbe-, umwelt- und tierschutzpolizeilichen Aufgaben obliegen seit jeher der Stadtpolizei.

Zur Frage 2:

„Zu welchen Kosten würde die Kantonspolizei Leistungen der Stadtpolizei übernehmen? Welche Tarife gelten hier (evtl. getrennt nach Sicherheitsbereichen)?“

Das Polizeiorganisationsrecht sieht nicht vor, dass die Kantonspolizei ohne weiteres Aufgaben der Stadtpolizei Winterthur übernehmen könnte. Für eine solche Kompetenzverschiebung wäre neben den gesetzlichen Anpassungen auch eine Leistungsvereinbarung mit der Kantonspolizei erforderlich, die unter anderem die Entschädigungsfrage regelt. Wie hoch diese Entschädigung ausfiele, lässt sich nicht abschätzen. Dies schon darum, weil sich aus dem kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht nicht klar ergibt, für welche – in die kommunale Zuständigkeit fallenden – polizeilichen Dienstleistungen die Stadt Winterthur gegenüber dem Kanton kostenpflichtig würde. Absehbar ist aber, dass die zentralörtlichen Lasten der Stadt Winterthur kostentreibend wirken würden. Zudem bestünde die Gefahr, dass der Kanton künftige Mehrkosten der Polizeiarbeit auf die kommunale Ebene abwälzen würde, falls er selber in finanzielle Schwierigkeiten gerät.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass eine Integration der Stadtpolizei in die Kantonspolizei hohe einmalige Fusionskosten zur Folge hätte und den städtischen Haushalt kaum entlasten würde. Die Stadtpolizei erbringt ihre Sicherheitsdienstleistungen im Vergleich mit allen andern Grossstädten in der Schweiz bereits heute mit minimalsten finanziellen und personellen Ressourcen. Sie steht inzwischen im vierten Sparprogramm und ihr Nettoaufwand hat sich seit 1990 – also in den vergangenen 25 Jahren – praktisch nicht erhöht; und dies, obwohl die Stadtbevölkerung seither um 20 Prozent gewachsen ist und die polizeilichen Aufgaben sowohl qualitativ als auch quantitativ beträchtlich zugenommen haben.

Zu berücksichtigen ist auch, dass die Kantonspolizei im Fall einer Integration der Stadtpolizei bedingt durch die spezifisch urbanen Sicherheitsbedürfnisse weiterhin eine separate städtische Abteilung mit eigener Infrastruktur unterhalten müsste. Diese Abteilung müsste mindestens die gleiche Mannschaftsstärke aufweisen wie das aktuelle Stadtpolizeikorps, damit in Winterthur der heutige polizeiliche Dienstleistungsstandard aufrechterhalten werden könnte. Unter dieser Rahmenbedingung – gleichbleibende Infrastruktur- und Personalkosten – liessen sich durch eine Zusammenlegung von Stadt- und Kantonspolizei kaum kostensenkende Synergiegewinne erzielen, zumal allfällige weitere Synergiepotentiale durch die bereits enge Zusammenarbeit der beiden Korps schon weitgehend ausgeschöpft werden. Die betriebswirtschaftliche Praxis zeigt ohnehin, dass bei Unternehmenszusammenschlüssen die Synergieeffekte – wenn überhaupt – meist wesentlich kleiner ausfallen als erhofft. Die Angehörigen einer „kantonalen Stadtpolizei“ würden zudem im Rahmen der Schwerpunktbildung der Kantonspolizei bei Bedarf auch ausserhalb des Stadtgebiets eingesetzt. Folge davon wären eine reduzierte Polizeipräsenz und zudem Mehrkosten für die Stadt, weil sie auf private Sicherheitsdienste zurückgreifen müsste. Selbst wenn sich durch eine ganze oder teilweise Integration der Stadtpolizei allenfalls doch noch eine (geringe) finanzielle Entlastung des städtischen Haushalts ergäbe, vermöchte eine solche die grossen Nachteile eines Kompetenzverlustes der Stadt im Sicherheitsbereich bei weitem nicht aufzuwiegen (vgl. hierzu auch der Schlussbericht zur Evaluation der dualen Polizeiorganisation im Kanton Aargau aus dem Jahr 2012, welcher von der Schaffung einer Einheitspolizei nur aus Kostengründen abrät).

Zur Frage 3:

„Welche Auswirkungen hätte eine Überführung für Bereiche wie Infrastruktur- und Materialkosten?“

Grundsätzlich ist in den Bereichen Rekrutierung, Ausbildung und Beschaffung zwar jede Gemeinde selbst verantwortlich für die Deckung ihrer Bedürfnisse. Im Polizeiorganisationsgesetz wird in diesen Bereichen aber ausdrücklich eine Koordination angestrebt (Art. 26 POG). Wo ökonomisch sinnvoll, wickelt die Stadtpolizei ihre Beschaffungen heute schon

grossteils gemeinsam mit der Kantonspolizei ab, etwa wenn es um technische Einrichtungen für die mobile Rapportierung oder Uniformteile geht. Das POG enthält ferner die Rechtsgrundlage für die Zürcher Polizeischule (ZHPS), in welcher seit mehreren Jahren sämtliche angehenden Polizistinnen und Polizisten im Kanton Zürich ausgebildet werden. Die Stadtpolizei Winterthur lässt ihre Aspirantinnen und Aspiranten ebenfalls dort ausbilden und stellt der Polizeischule Instrukturen zur Verfügung. Auch im Infrastrukturbereich liessen sich kaum wesentliche Synergieeffekte erzielen; eine in der Stadt Winterthur angesiedelte Abteilung der Kantonspolizei wäre gegebenenfalls auch auf eine eigene Infrastruktur angewiesen. Eine Zusammenlegung der beiden Einsatzzentralen fiele aus Sicherheitsgründen (Ausfall-, Funktions- und Betriebssicherheit) nicht in Betracht; so existieren beispielsweise auch im Kanton Bern, in welchem das Einheitspolizeimodell umgesetzt ist, mehrere regionale Einsatzzentralen (Bern, Biel, Thun). Das polizeiliche Rapportierungssystem (POLIS) wird heute schon von den Polizeikörpern gemeinsam genutzt. Insgesamt dürfte also in den fraglichen Sachbereichen bei einer Zusammenlegung von Stadt- und Kantonspolizei kaum mehr ein erhebliches Synergiepotential vorhanden sein. Der Stadtrat ist aber der Meinung, dass die korpsübergreifende Koordination in bestimmten Bereichen weiter verfolgt und nach Möglichkeit noch ausgebaut werden soll.

Zur Frage 4:

„Welche Veränderungen hätte eine Überführung auf die Anstellung und Weiterentwicklungsmöglichkeiten des Personals?“

Die Anstellungsbedingungen für Polizeiangehörige in der Stadt Winterthur und beim Kanton sind im Grossen und Ganzen vergleichbar. Die Konditionen für Mitarbeitende der Kaderstufe mögen bei der Kantonspolizei etwas besser sein als bei der Stadtpolizei; umgekehrt profitieren Mitarbeitende auf Sachbearbeitungsstufe von besseren Anstellungsbedingungen bei der Stadtpolizei.

Das Polizeiorganisationsgesetz sieht heute schon vor, dass die Kantonspolizei und die kommunalen Polizeikörper die Voraussetzungen für korpsübergreifende Laufbahnmöglichkeiten schaffen. Die Kantonspolizei öffnet Stellen in ihren Zuständigkeitsbereichen auch für geeignete Mitarbeitende aus kommunalen Polizeikörpern. Bei einer Integration der Stadt- in die Kantonspolizei würde sich in dieser Hinsicht kaum etwas ändern, zumal heute auch der eidgenössisch anerkannte Berufsabschluss für Polizisten/innen den Wechsel in ein anderes Polizeikörper jederzeit ohne weiteres möglich macht.

Zur Frage 5:

„Wie würden bei einer Überführung die Einflussmöglichkeiten der Stadt auf die Wahrung der Sicherheitsinteressen konkret aussehen?“

Die Integration der Stadtpolizei in die Kantonspolizei würde die politische Steuerungsmöglichkeit von Parlament und Stadtrat in Belangen der städtischen Sicherheit erheblich einschränken. Während die politische Verantwortung für die Sicherheit und Ordnung zwar weiterhin bei den städtischen Behörden wäre, ginge die Möglichkeit zur strategischen Einflussnahme auf die operative Polizeiarbeit weitgehend verloren. Die Stadt hätten keine polizeilichen Befugnisse mehr; sowohl die lokale Polizeiorganisation als auch die Schwerpunkte der polizeilichen Tätigkeit würden künftig in erster Linie durch den Kanton bestimmt. Bestenfalls würde der Stadt ein eingeschränktes Mitspracherecht bleiben. Die altbekannte Regel, wonach befiehlt, wer zahlt, würde damit durchbrochen; die Stadt müsste zwar weiterhin für die Kosten der Polizeiarbeit aufkommen, welche mit einer Zusammenlegung von Stadt- und Kantonspolizei kaum geringer würden, hätte aber keine Mitbestimmungs- oder gar Entscheidungskompetenzen mehr.

Nicht zu unterschätzen ist ferner die Schnittstellenproblematik, die im Fall einer kantonalen Polizeihochheit in Winterthur absehbar wäre. Sicherheitsrelevante Aktivitäten müssten künftig über zwei Gemeinwesen und verschiedene staatliche Ebenen koordiniert werden, was die Umsetzung einer kohärenten städtischen Sicherheitspolitik erheblich erschweren würde. Bei einer nur teilweisen Kantonalisierung kämen polizeiinterne Schnittstellen auf der operativen Ebene hinzu. Eine unkomplizierte und an klaren sicherheitspolitischen Schwerpunkten ausgerichtete Zusammenarbeit in einem städtischen Sicherheitsnetzwerk, welches sämtliche relevanten Akteure miteinbezieht, wäre nicht mehr möglich. Auch wäre im Fall einer Kantonalisierung eine gewisse Anonymisierung der Polizeiarbeit zu befürchten; kantonale Polizeikräfte hätten kaum mehr die gleiche Bürgernähe wie die eigene Stadtpolizei, was dem Sicherheitsgefühl der Bevölkerung abträglich wäre. Schliesslich wäre es den städtischen Behörden nicht mehr möglich, die Schwerpunkte der polizeilichen Arbeit jederzeit und rasch sich ändernden Sicherheitsbedürfnissen anzupassen. Wie in anderen Schweizer Städten mit kantonomer Einheitspolizei müsste darum auch in Winterthur für Dienstleistungen, welche die Kantonspolizei nicht erbringt, der Einsatz privater Sicherheitsdienste in Betracht gezogen werden. Das verursacht jedoch Mehrkosten und ist rechtsstaatlich nicht unbedenklich. Ein in dieser Beziehung besonders fragwürdiger Trend zeigt sich neuerdings im Kanton Basel-Landschaft. Dort haben mehrere vor allem grössere Gemeinden private Sicherheitsdienste engagiert, weil sie polizeiliche Sicherheitsdienstleistungen zu tieferen Preisen anbieten als die Kantonspolizei (Quelle: <http://www.nzz.ch/schweiz/sicherheitsdienste-verdraengen-polizisten-1.18523497>).

Gegenüber einer fusionierten Kantonspolizei bedeutet eine eigene Stadtpolizei kommunale Handlungsfähigkeit unter demokratischer Kontrolle, ohne dass die Stadt recht eigentlich in die Rolle einer «Bittstellerin beim Kanton» gedrängt wird. Sicherheitspolitische Verantwortung und polizeiliche Vollzugskompetenz sind nicht getrennt, sondern befinden sich in einer Hand. Die Bevölkerung kann jederzeit direkt (beim Polizeikommando oder über den Stadtrat) oder indirekt über den Grossen Gemeinderat Einfluss auf die Polizeiarbeit nehmen und ihre Bedürfnisse geltend machen. Unter städtischer Führung ist die Stadtpolizei jederzeit flexibel einsetzbar, wenn es darum geht, möglichst zeitgerecht und zielgerichtet auf neue Sicherheitsherausforderungen zu reagieren. Schliesslich verfügen die Mitarbeitenden der Stadtpolizei über sehr gute Ortskenntnisse, weil sie grossteils in Winterthur und Umgebung wohnen; dies ermöglicht eine effiziente, wirkungsvolle Polizeiarbeit und fördert auch die Identifikation der Stadtpolizei insgesamt mit unserer Stadt und ihren spezifischen Sicherheitsbedürfnissen.

Zur Frage 6:

„Welche nicht gesetzlich vorgeschriebene Aufgaben übernimmt die Stadtpolizei (sowohl gänzlich nicht vorgeschriebene Aufgaben als auch Aufgaben für andere Gemeinden) und wie sehen die Einnahmen und Ausgaben in diesen Bereichen aus?“

Die Stadtpolizei nimmt keine Aufgaben für andere Gemeinden wahr. Auch lassen sich im Portefeuille der Stadtpolizei kaum Aufgaben ausmachen, die keine explizite gesetzliche Grundlage haben. Vom Gesetz nicht ausdrücklich vorgegeben ist zwar die Schulwegsicherung. Sie dient aber der Sicherheit der jüngsten Verkehrsteilnehmer/innen, weshalb nicht darauf verzichtet werden soll. Dienstleistungen zugunsten anderer Behörden und Ämter, die sich nicht dem polizeilichen Kernauftrag zurechnen lassen, werden weiterverrechnet. Das gilt etwa für Vorabklärungsaufträge der Sozialen Dienste bei Verdacht auf Sozialhilfemissbrauch, Aufträgen der Einwohnerkontrolle im Zusammenhang mit der Meldepflicht und bei Aufträgen der Stadtammann- und Betreibungsämter für die polizeiliche Amtshilfe bei Betreibungen. Ferner kann gemäss kantonalem Polizeigesetz von der Veranstalterin oder dem Veranstalter eines Anlasses, welcher einen ausserordentlichen Polizeieinsatz erfordert, Kostenersatz verlangt werden (§ 58 Abs. 1 lit. a PolG). Eine solche Kostenaufgabe erfolgt zum

Beispiel bei Cupspielen des FC Winterthur gegen Super League-Vereine oder beim jährlich stattfindenden Axpo Hallenmasters in der Eishalle Deutweg.

Eine Verrechnung von Kosten für polizeiliche Dienstleistungen nach dem Verursacherprinzip erfolgt zudem über sicherheits- und verkehrspolizeiliche Gebühren (z.B. für die Vermietung von Verkehrsregelungsanlagen oder Signalisations- und Absperrmaterial), verwaltungspolizeiliche Gebühren (z.B. für das Gastgewerbe oder die Benützung des öffentlichen Grundes), Gebühren für die Amts- und Rechtshilfe (z.B. für Zustellungen zugunsten des Strassenverkehrsamts) oder Gebühren für polizeinahe Dienstleistungen (z.B. Fundbüro oder Lebensmittelinspektorat).

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Sicherheit und Umwelt übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder