

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

II. Nachtrag zur Allgemeinen Polizeiverordnung (Mindestbestand des Polizeikorps); Umsetzung des Gegenvorschlags zur Volksinitiative «Mehr Sicherheit für die Grossstadt Winterthur»

Antrag:

1. Die Allgemeine Polizeiverordnung der Stadt Winterthur vom 26. April 2004 wird durch einen II. Nachtrag wie folgt ergänzt:

Art. 2^{bis} *Mindestbestand der vereidigten Polizeiangehörigen*

¹Der Mindestbestand der vereidigten Polizistinnen und Polizisten bei der Stadtpolizei wird bis Ende des Jahres 2016 auf 217 Vollzeitstellen erhöht.

²Der Stadtrat passt den Stellenplan der Stadtpolizei schrittweise dieser Vorgabe an und berücksichtigt die zusätzlichen Personalkosten bei der Antragstellung zum jährlichen Voranschlag.

³Die organisatorische Eingliederung der neuen Stellen innerhalb des Polizeikorps erfolgt unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus dem städtischen Sicherheitskonzept, das auch die Aspekte der sozialen, planerischen und baulichen Sicherheit sowie die Tätigkeitsfelder Schule, Sozialarbeit, Stadt- und Quartierentwicklung umfasst.

Der Stadtrat setzt diese Änderung innert 30 Tagen nach dem unbenutzten Ablauf der Referendumsfrist in Kraft.

2. Der Grosse Gemeinderat nimmt Kenntnis von den Eckpunkten des Sicherheitskonzepts für die Stadt Winterthur, das vom Stadtrat ausgearbeitet wird.

Weisung:

1. Einleitung

In der Volksabstimmung vom 25. November 2012 wurde die Volksinitiative «Mehr Sicherheit für die Grossstadt Winterthur» abgelehnt und der von Stadtrat und Grosse Gemeinderat ausgearbeitete Gegenvorschlag mit rund 75% Ja-Stimmen klar angenommen. Der Gegenvorschlag in der Form der allgemeinen Anregung lautete wie folgt:

"Der Mindestbestand der vereidigten Polizistinnen und Polizisten der Stadtpolizei Winterthur soll – bei gleichbleibendem Aufgabenbereich – ausgehend von einem Korpsbestand im Jahr 2011 von 203 Stellen bis ins Jahr 2016 auf 217 Stellen erhöht werden. Der Einsatz dieser zusätzlichen Polizistinnen und Polizisten soll unter Berücksichtigung eines städtischen Sicherheitskonzepts erfolgen, das auch die Aspekte der sozialen, planerischen und baulichen Sicherheit sowie die Tätigkeitsfelder Schule, Sozialarbeit, Stadt- und Quartierentwicklung umfasst. Die kommunalen

Rechtsgrundlagen und Finanzierungsbeschlüsse sind dieser Zielsetzung entsprechend anzupassen und zu ergänzen. Im Rahmen der Umsetzungsvorlage bringt der Stadtrat die Eckpunkte des städtischen Sicherheitskonzepts dem Grossen Gemeinderat zur Kenntnis."

Das Abstimmungsergebnis der Gemeindeabstimmung vom 25. November 2012 wurde am 29. November 2012 amtlich publiziert und ist rechtskräftig.

2. Umsetzungsvorlage

Wird eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung von den Stimmberechtigten angenommen, so arbeitet nach Massgabe von § 138 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR) in Verbindung mit § 96 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG) der Stadtrat innert eines Jahres nach der Volksabstimmung eine Umsetzungsvorlage aus. Der Grosse Gemeinderat seinerseits hat sodann innert zwei Jahren seit der Volksabstimmung die Schlussabstimmung über die Vorlage durchzuführen (§ 138 Abs. 2 GPR).

Mit der vorliegenden Weisung unterbreitet der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat den Antrag zur Ergänzung der Allgemeinen Polizeiverordnung der Stadt Winterthur vom 26. April 2004 (APV) mit einem neuen Artikel 2^{bis}, in welchem die wesentlichen Festlegungen des Gegenvorschlages enthalten sind:

Art. 2^{bis} Mindestbestand der vereidigten Polizeiangehörigen

¹Der Mindestbestand der vereidigten Polizistinnen und Polizisten bei der Stadtpolizei wird bis Ende des Jahres 2016 auf 217 Vollzeitstellen erhöht.

²Der Stadtrat passt den Stellenplan der Stadtpolizei schrittweise dieser Vorgabe an und berücksichtigt die zusätzlichen Personalkosten bei der Antragstellung zum jährlichen Voranschlag.

³Die organisatorische Eingliederung der neuen Stellen innerhalb des Polizeikorps erfolgt unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus dem städtischen Sicherheitskonzept, das auch die Aspekte der sozialen, planerischen und baulichen Sicherheit sowie die Tätigkeitsfelder Schule, Sozialarbeit, Stadt- und Quartierentwicklung umfasst.

Absatz 1 dieser Bestimmung enthält das zentrale Anliegen des Gegenvorschlages: Der Mindestbestand des Stadtpolizeikorps soll bis Ende 2016 auf 217 Stelleneinheiten erhöht werden; es geht hier konkret um die Stellenzahl für vereidigte Polizistinnen und Polizisten. Wie auch in der Abstimmungszeitung festgehalten, sollte die Stadtpolizei damit in der Lage sein, die aktuellen und für die nähere Zukunft absehbaren Sicherheitsbedürfnisse in Winterthur abzudecken, sofern sie keine weiteren, aufwändigen Zusatzaufgaben erhält.

In Absatz 2 der Bestimmung wird näher ausgeführt, wie bei der Erhöhung des Mindestbestandes vorzugehen ist: Die Stellenaufstockung soll schrittweise realisiert und deshalb in der längerfristigen Personal- und Finanzplanung der Stadt berücksichtigt werden. Dabei obliegt die Einstellung der neuen Mitarbeitenden der Stadtpolizei; diesbezüglich ist zu beachten, dass für ausgebildete Polizistinnen und Polizisten mit eidgenössischem Berufsausweis kaum ein freier Markt besteht. Das bedeutet, dass der polizeiliche Nachwuchs selber rekrutiert werden und zuerst die einjährige Polizeischule ZHPS samt anschliessender Berufsprüfung absolvieren muss, bevor er in das Polizeikorps aufgenommen werden kann. Weiter setzt die Erhöhung des Mindestbestandes eine entsprechende Anpassung des Stellenplanes der Stadtpolizei voraus und schliesslich auch die Bereitstellung der erforderlichen finanziellen Mittel für den zusätzlichen Personalaufwand; diesen wird der Stadtrat im Rahmen der Ausarbeitung der jährlichen Voranschläge berücksichtigen.

In diesem Zusammenhang hat der Stadtrat bereits kommuniziert, dass er sich aufgrund der notwendigen Sparmassnahmen im Rahmen des Sanierungsprojekts «effort 14+» gezwungen

sieht, die ursprünglich bereits für das Jahr 2014 vorgesehene Erhöhung des Korpsbestandes um drei Stellen aufzuschieben. Der Stadtrat legt aber Wert auf die Feststellung, dass damit die Erreichung des von der Stimmbevölkerung geforderten Mindestbestandes per Ende 2016 nicht in Frage gestellt ist. Der Stadtrat wird den Stellenplan der Stadtpolizei in den Jahren 2015 und 2016 schrittweise auf 217 Stelleneinheiten erhöhen und dem Grossen Gemeinderat für die zusätzlichen Personalkosten im Rahmen der Budgetierung entsprechend Antrag stellen. Insgesamt ist bei 14 zusätzlichen Stellen mit einem Brutto-Mehraufwand von rund 2,4 Millionen Franken zu rechnen (entsprechend 0.92 Steuerprozent des Voranschlags 2013); demgegenüber hätte die von der Volksinitiative geforderte Aufstockung um 24 beziehungsweise 30 Polizeistellen die Stadt mit zusätzlichen Personalkosten von 3,5 respektive 4,5 Millionen Franken belastet (entsprechend 1.35 bzw. 1.73 Steuerprozent des Voranschlags 2013).

In Absatz 3 wird schliesslich festgelegt, dass der Einsatz der zusätzlichen Polizeikräfte gestützt auf die im Rahmen des städtischen Sicherheitskonzepts gewonnenen Erkenntnisse erfolgen soll. Darauf wird im Folgenden näher eingegangen.

3. Städtisches Sicherheitskonzept

Gemäss dem vom Stimmvolk angenommenen Gegenvorschlag soll der Einsatz der zusätzlichen Polizistinnen und Polizisten im Rahmen eines gesamtstädtischen Sicherheitskonzepts erfolgen, welches auch die Aspekte der sozialen, planerischen und baulichen Sicherheit sowie die Tätigkeitsfelder Schule, Sozialarbeit, Stadt- und Quartierentwicklung umfasst. Ferner wird der Stadtrat beauftragt, dem Grossen Gemeinderat im Rahmen der Umsetzungsvorlage die Eckpunkte des städtischen Sicherheitskonzepts zur Kenntnis zu bringen. Dieser Auftrag wurde anlässlich der parlamentarischen Beratung der Anträge des Stadtrats zur Volksinitiative in den Wortlaut des Gegenvorschlags aufgenommen.

Auf dieser Grundlage wurde die Erarbeitung eines städtischen Sicherheitskonzepts bereits kurz nach der Volksabstimmung vom 25. November 2012 in Angriff genommen. An diesem komplexen Vorhaben sind zahlreiche Akteure beteiligt; die Projektarbeiten sind nach wie vor im Gang. Die weit reichenden Abklärungen zum Status Quo haben ergeben, dass innerhalb der Verwaltung schon heute zahlreiche Instrumente und Prozesse zur Steuerung der städtischen Sicherheitspolitik vorhanden sind und von den involvierten Stellen auch erfolgreich eingesetzt und genutzt werden. Auf der Grundlage eines gesamtstädtischen Sicherheitskonzepts wird es jedoch möglich sein, die verschiedenen Akteure mit Blick auf die aktuellen und künftigen Herausforderungen im Bereich der urbanen Sicherheit noch besser zu vernetzen. Ferner lässt sich mit einem zentralen Monitoring und Sicherheits-Controlling eine beträchtliche Effizienzsteigerung der gesamtstädtischen Sicherheitsorganisation erreichen. Entsprechend der Vorgabe im umzusetzenden Gegenvorschlag vermitteln die nachstehenden Ausführungen einen Überblick über den aktuellen Stand des in Arbeit befindlichen Sicherheitskonzepts hinsichtlich Projektorganisation und inhaltlicher Eckpunkte.

A. Projektorganisation

Die öffentliche Sicherheit ist in den letzten Jahrzehnten immer mehr zu einem wichtigen Merkmal und Indikator der Lebens- und Standortqualität von Städten und Gemeinden geworden. Sie ist facettenreich und wird von verschiedensten Gegebenheiten beeinflusst. Zudem ist sie keine einheitliche Grösse, sondern sie wird regional, lokal und stadtteilbezogen teilweise sehr differenziert wahrgenommen. Auch sind die objektive Sicherheit und das individuelle beziehungsweise gesellschaftliche Empfinden von Sicherheit nicht dasselbe. Vielmehr ist es kennzeichnend für unsere moderne Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft, dass sich das individuelle und gesellschaftliche Sicherheitsbedürfnis teilweise unabhängig von tatsächlichen Sicherheitsrisiken entwickeln kann. Die Sicherheit kann deshalb nicht nur anhand der polizeilich registrierten Straftaten beurteilt werden. Vielmehr muss eine sachge-

rechte Sicherheitspolitik, die sich an den Bedürfnissen der Bevölkerung orientiert, in einem erheblichen Mass auch die kriminalitätsbezogenen Ängste und Sorgen der Einwohnerinnen und Einwohner mit berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund ist die Organisation der Sicherheit in einer Grossstadt wie Winterthur eine komplexe Querschnittsaufgabe; die Herausforderung besteht darin, nicht nur aktuellen Sicherheitsdefiziten möglichst wirkungsvoll zu begegnen, sondern auch vorausschauend darauf hinzuwirken, dass gewisse Sicherheitsrisiken erst gar nicht entstehen oder sich deren Auswirkungen zumindest in engen Grenzen halten. Für das städtische Sicherheitskonzept bedingt dies einen ganzheitlichen, präventiven Betrachtungsansatz und damit den Einbezug zahlreicher Akteure aus verschiedenen Fachbereichen. In der Projektorganisation zur Konzepterarbeitung sind auf der strategischen Ebene die hauptsächlich mit Sicherheitsfragen konfrontierten Departemente Sicherheit und Umwelt, Soziales sowie Kulturelles und Dienste (mit Schwerpunkt Stadtentwicklung) vertreten. Für die eigentliche Projektleitung eignen sich aufgrund ihres sehr breiten praktischen Bezugs zur urbanen Sicherheit am besten die Stadtpolizei und die Sozialen Dienste. Auf der Stufe des Projektteams werden darüber hinaus auch Bereiche wie Feuerwehr, Bildung, Amt für Städtebau, Tiefbauamt oder Stadtentwicklung und – je nach Bedarf – auch andere Verwaltungszweige und Fachstellen (Fachstelle Integration, Alter und Pflege, Zivilschutz u.a.) sowie Kommissionen und Arbeitsgruppen (Drogenausschuss, Jugendkommission, Kommission Steuerung Suchtpolitik, Arbeitsgruppe häusliche Gewalt, Arbeitsgruppe Sauberkeit, Arbeitsgruppe Soziale Stadtentwicklung u.a.) in die Ausarbeitung des Sicherheitskonzepts mit einbezogen. Dabei soll die Konzepterarbeitung so weit als möglich innerhalb der bereits bestehenden, ordentlichen Strukturen erfolgen.

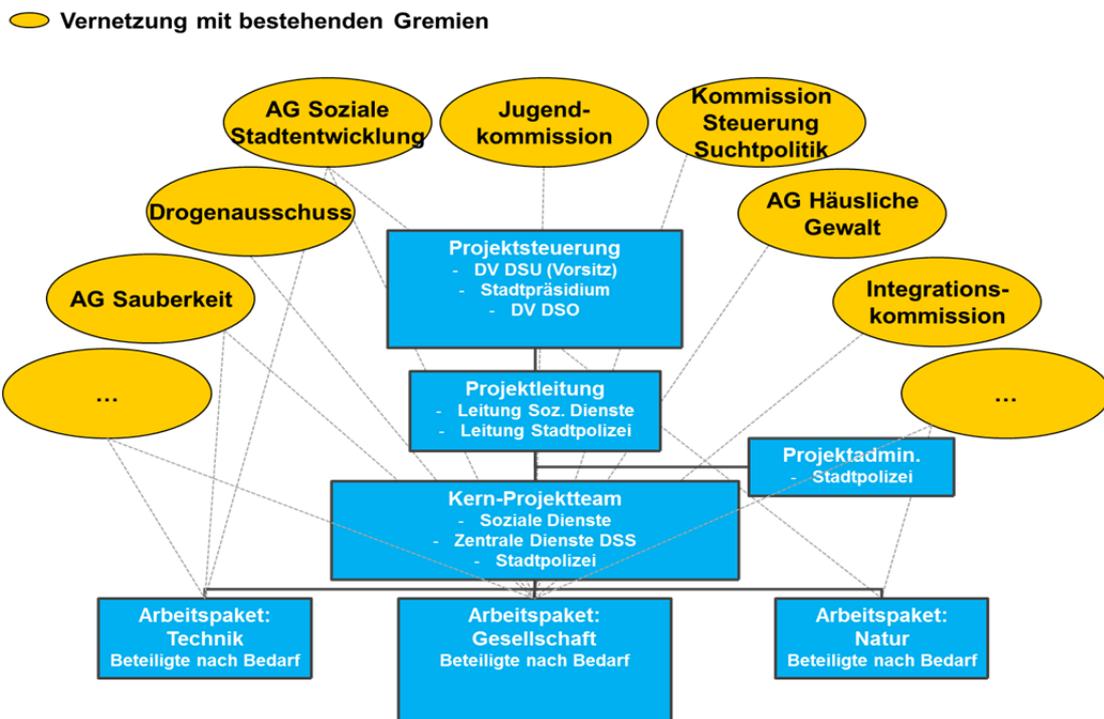


Abbildung 1: Projektorganisation

Die vielfältigen, für die Erarbeitung des Sicherheitskonzepts relevanten Fragestellungen ergeben sich zum einen aus den Legislatorschwerpunkten des Stadtrats, die eine im dargestellten Sinn integrale Sicherheitspolitik vorgeben. Konkrete Themen, die in diesem Kontext zu erörtern sind, sind beispielsweise das Bedürfnis nach einer bevölkerungsnahen Polizei (Community Policing), präventiv wirkende Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration, die Sozialkontrolle in gut durchmischten Quartieren, der Einsatz technischer Hilfsmittel zur Gewährleistung sicherer öffentlicher Räume, die Kriminalprävention namentlich im Ju-

gendbereich sowie sicherheitsrelevante städtebauliche Aspekte. Zum andern lassen sich auch der Weisung des Stadtrats zur Volksinitiative «Mehr Sicherheit für die Grossstadt Winterthur» (GGR-Nr. 2011/133) und den stadträtlichen Stellungnahmen zu verschiedenen parlamentarischen Vorstössen zur Sicherheitslage in Winterthur Gesichtspunkte entnehmen, die bei der Ausarbeitung des Sicherheitskonzepts in Betracht fallen (Budgetmotion betreffend Personalausbau bei der Stadtpolizei Winterthur [GGR-Nr. 2010/072], Interpellation betreffend Sicherheit in Winterthur [GGR-Nr. 2010/026], Interpellation betreffend Sicherheit in der Stadt Winterthur [GGR-Nr. 2010/049], Budgetmotion betreffend Frontstunden der Polizei zur Brennpunktbewirtschaftung [GGR-Nr. 2011/025]).

B. Eckpunkte des Sicherheitskonzepts

Ausgehend von dieser Vielzahl sicherheitsrelevanter Gesichtspunkte und Tätigkeitsgebiete wurden in einer ersten Arbeitsphase, in Anlehnung an den Schlussbericht „Sichere Schweizer Städte 2025“ des Schweizerischen Städteverbandes (Mai 2013), die in nachstehender Abbildung dargestellten Themenkreise des Sicherheitskonzeptes definiert (Gesellschaft, Technik und Natur). Diese bilden die übergeordnete Klammer für folgende Eckpunkte (Teilaspekte) des Konzeptes: Gesundheit, Jugend, öffentlicher Raum, soziale Quartierentwicklung, Existenzsicherung, Naturereignisse, Schadorganismen, Grossereignisse und sichere Versorgung. Aus diesen Teilaspekten werden schliesslich konkrete Handlungsfelder für den Einsatz sicherheitsrelevanter Instrumente abgeleitet.



Abbildung 2: Vorläufige Eckpunkte Sicherheitskonzept (Stand November 2013)

Die dargestellten Eckpunkte (Teilaspekte) und Handlungsfelder sind in zweierlei Hinsicht vorläufig: Einerseits werden sie im weiteren Verlauf der interdepartementalen Projektarbeit unter Mitwirkung der einschlägigen Fachgremien (Drogenausschuss, Jugendkommission etc.) weiter vertieft und detailliert. Andererseits sind die objektive Sicherheit und ihre subjektive Wahrnehmung dynamische Grössen, die den kontinuierlichen gesellschaftlichen und kulturellen Veränderungen unterworfen sind. Es liegt auf der Hand, dass sich die Schwerpunkte der Sicherheitspolitik in der Stadt Winterthur diesen Entwicklungen laufend anpassen müssen.

Die Teilaspekte (Eckpunkte) des Sicherheitskonzepts bilden die Grundlage für die Erarbeitung der Massnahmenpläne, welche die sicherheitsrelevanten Aktivitäten in den jeweiligen Handlungsgebieten beinhalten: In diesem Zusammenhang werden auch Indikatoren festgelegt, anhand derer signifikante Veränderungen in den jeweiligen Sachgebieten erkannt werden können. In die Massnahmenpläne (beispielhaft in nachstehender Abbildung 3 dargestellt) werden sowohl bereits bestehende als auch neue Massnahmen aufgenommen, die zur

Aufrechterhaltung und zusätzlichen Verbesserung der Sicherheitslage in Winterthur beitragen können.

Eckpunkt	Ziel / Indikator Name	Wert	Beschreibung	Häufigkeit	Massnahmen	Mittel	Verantwortung
Öffentlicher Raum	Subjektive Sicherheit	80% zufrieden	Ergebnis aus der städtischen Bevölkerungsbefragung zum subjektiven Sicherheitsempfinden in der Ausgehmeile	2-jährlich	Aktionsplan Hauptbahnhof (AHAB)	5'000 Einsatzstunden	Stapo
...

Abbildung 3: Beispiel aus einem möglichen Massnahmenplan

Wie der umzusetzende Gegenvorschlag und auf dieser Grundlage der neue Artikel 2^{bis} APV vorgeben, wird sich die Stadtpolizei bei der organisatorischen Eingliederung der zusätzlichen Stellen ins Polizeikorps an den effektiven Personalbedürfnissen orientieren, die sich gestützt auf die Eckpunkte des Sicherheitskonzepts und die darauf basierenden Massnahmenpläne ergeben. In Weisung und Abstimmungszeitung wurde darauf hingewiesen, dass nach aktueller Einschätzung voraussichtlich eine bedarfsgerechte Verstärkung der frontorientierten Dienste in Betracht fallen dürfte.

C. Weiterer Zeitplan

Sobald die Themenkreise und Eckpunkte des Sicherheitskonzepts definitiv feststehen, werden in einem nächsten Schritt die Handlungsfelder weiter vertieft und priorisiert, Massnahmen festgelegt und die sicherheitsrelevanten Indikatoren definiert. Diese Arbeiten werden bis in den Winter 2013/2014 andauern. Nach Fertigstellung der Massnahmenpläne und des Kostenplans wird auf den Herbst 2014 der Umsetzungsplan erarbeitet, so dass das eigentliche Sicherheitscontrolling nach Massgabe des städtischen Sicherheitskonzepts im Winterhalbjahr 2014/2015 starten kann. Der Stadtrat wird die vorberatende parlamentarische Sachkommission Soziales und Sicherheit laufend über den aktuellen Stand der Projektarbeit informieren.

D. Finanzierung Projekt- und Umsetzungsphase

Für die Ausarbeitung des Sicherheitskonzeptes ist mit geringen externen Kosten zu rechnen, weil keine externe Projektleitung bzw. -begleitung vorgesehen ist. Es ist davon auszugehen, dass insgesamt rund 30 000 Franken für Spesen, Räumlichkeiten, punktuelle externe Abklärungen und Studien sowie für weitere fachliche Unterstützungen einzusetzen sind. Der interne Arbeitsaufwand wird entschädigungslos von den involvierten Departementen und Bereichen übernommen. Die Hauptlast fällt bei der Stadtpolizei an, die für das Projektmanagement verantwortlich ist. Allfällige Kosten für die Umsetzung des Sicherheitskonzepts und das langfristige Sicherheitscontrolling werden sich erst im Verlauf der Konzepterarbeitung abschätzen lassen; gegebenenfalls werden sie vom Stadtrat im Rahmen der Antragstellung zum jährlichen Voranschlag berücksichtigt.

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