

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Sicherheit in Winterthur, eingereicht von Gemeinderat W. Schurter (CVP) und Gemeinderätin Ch. Denzler (FDP)

Am 29. März 2010 reichten Gemeinderat Werner Schurter namens der CVP-Fraktion und Gemeinderätin Christine Denzler namens der FDP-Fraktion mit 18 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

"Gemäss der nationalen polizeilichen Kriminalstatistik 2009 ist Winterthur die sicherste Grossstadt der Schweiz. Auf 1000 Einwohnerinnen und Einwohner wurden im vergangenen Jahr in unserer Stadt lediglich knapp 87 Delikte registriert. Dies ist sehr erfreulich und unter anderem auf eine gute Arbeit der Stadt- und Kantonspolizei zurückzuführen. Bekannt ist jedoch auch, dass das Korps der Stadtpolizei Winterthur im Vergleich zu anderen Grossstädten klein ist und dass die Winterthurer Polizistinnen und Polizisten unter hohem Druck stehen. Dieser Situation ist Beachtung zu schenken, damit die Sicherheit in Winterthur auch in Zukunft hoch bleibt. In diesem Zusammenhang ergeben sich folgende Fragen an den Stadtrat:

- 1. Welches sind die Gründe, dass Winterthur in der polizeilichen Kriminalstatistik 2009 ein solch gutes Ergebnis erzielt hat?*
- 2. Wie beurteilt der Stadtrat die Sicherheitslage und das Sicherheitsgefühl in Winterthur?*
- 3. Welchen Stellenwert hat das Thema Sicherheit in Winterthur für den Stadtrat?*
- 4. In welchen Bereichen der Sicherheit ortet der Stadtrat Handlungsbedarf?*
- 5. Wie sieht der Stadtrat die Entwicklung der Stadtpolizei Winterthur in den nächsten Jahren? In welchen Bereichen, zu welchem Zeitpunkt und in welcher Grössenordnung ist allenfalls ein Stellenausbau notwendig? Welches sind die Kriterien für eine allfällige Erhöhung des Korpsbestandes?"*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Winterthur ist eine sichere Grossstadt. Dies ist das Ergebnis der Polizeilichen Kriminalstatistik 2009 (PKS). Auf diese Feststellung darf die Stadt stolz sein. Das hohe Mass an Sicherheit wird in Winterthur nicht nur von der Stadtpolizei und der Kantonspolizei gewährleistet. Durch das Zusammenwirken mehrerer Verwaltungsstellen aus verschiedenen Departementen, dank grossen Anstrengungen im sozialen und präventiven Bereich, durch eine intensive Integrationsarbeit und mit baulichen und stadtgestalterischen Massnahmen wird ein Umfeld geschaffen, welches der Bevölkerung insgesamt einen vergleichsweise sicheren Aufenthalt im öffentlichen Raum ermöglicht. Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang auch die sozialräumlichen Bestrebungen der Stadtentwicklung, die darauf gerichtet sind, eine gute Durchmischung der Quartiere zu erreichen (z.B. Projekt Töss). Im Weiteren kommt diesbezüglich auch den Quartiervereinen zunehmend grössere Bedeutung zu. Trotz der vergleichsweise hohen Sicherheit bleibt aber auch die Stadt Winterthur nicht von Straftaten im öffentlichen und privaten Bereich verschont. Einer Person, die Opfer einer Straftat geworden ist, nützt das sehr gute Resultat der Kriminalstatistik wenig. Ganz besonders mit Blick auf diese zahlreichen Einzelschicksale muss es weiterhin eine vordringliche Aufgabe der Stadt bleiben, die Zahl der Delikte möglichst tief zu halten.

Im Zusammenhang mit der PKS ist ferner darauf hinzuweisen, dass dieser Publikation nur polizeilich registrierte Straftaten zugrunde liegen. Nicht erfasst wird das Dunkelfeld, also die nicht angezeigten Straftaten gegen Personen und die nicht entdeckte, opferlose Kriminalität. Ebenfalls nicht in der PKS berücksichtigt sind sodann die vielen sicherheitspolizeilichen Einsätze zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung (Patrouillentätigkeit, Verkehrskontrollen etc.) und zur Ereignisbewältigung (z.B. bei Verkehrsunfällen, Kundgebungen und Sportanlässen), welche von den uniformierten Kräften der Polizeikorps geleistet werden.

Seit 2009 erfolgt die statistische Registrierung von Straftaten bei der Polizei schweizweit nach einheitlichen Kriterien, was einen Vergleich mit anderen Regionen und Städten erlaubt. Zu beachten ist, dass nicht die Zahl der Fälle, sondern die Zahl der einzelnen Straftaten erfasst wird; ein Fall kann mehrere Straftaten umfassen (z.B. Sachbeschädigung, Hausfriedensbruch und Diebstahl bei einem Einbruch). Sodann ist für die statistische Erhebung irrelevant, ob eine Tat aufgeklärt werden konnte oder nicht; auch von unbekannter Täterschaft begangene Delikte werden in die Statistik aufgenommen.

Im kriminalpolizeilichen Bereich belief sich in Winterthur 2009 die Anzahl Delikte nach Schweizerischem Strafgesetzbuch (StGB) gemäss PKS auf knapp 87 Straftaten pro 1000 Einwohner/innen; das ist im Vergleich zu anderen Grossstädten ein sehr gutes Ergebnis. In den fünf anderen Schweizer Grossstädten liegt der entsprechende Wert deutlich höher: 191 (Genf), 176 (Lausanne), 172 (Bern), 158 (Zürich) und 110 (Kanton Basel-Stadt).

Bezüglich der Verstösse gegen das Betäubungsmittelgesetz (BetmG) betrug die gleiche Häufigkeitszahl vergangenes Jahr in Winterthur 21; eine Dichte von 4 Delikten auf 1000 Einwohner/innen ergibt sich bei den Widerhandlungen gegen das Ausländergesetz (AuG). Auch hier liegen die Zahlen in den anderen Grossstädten allesamt zum Teil deutlich höher als in Winterthur: Genf etwa zählt auf 1000 Einwohner/innen 44 BetmG-Delikte und 14 AuG-Straftaten; in Lausanne sind es deren 46 (BetmG) bzw. 9 (AuG), in Bern 56 (BetmG) und 5 (AuG), in Zürich 33 (BetmG) und 7 (AuG), im Kanton Basel-Stadt 17 (BetmG) und 5 (AuG).

Auch das neue, einheitliche Erfassungsregime schliesst allerdings nicht aus, dass die verschiedenen Polizeikorps in der Schweiz den nach wie vor bestehenden Ermessensspielraum bei der Aufnahme oder Nichtaufnahme von Straftaten in die Statistik teilweise unterschiedlich handhaben. Denkbar sind solche Divergenzen etwa bei der Frage, inwiefern Antragsdelikte registriert werden, falls auf einen Strafantrag verzichtet oder ein solcher zurückgezogen wird. Dasselbe gilt für Fälle, in denen die Polizei nur unter streitenden Personen vermittelt, ohne weiter zu ermitteln und zu rapportieren. Bei der Beurteilung der überregionalen Kriminalitätsverteilung anhand von Polizeistatistiken ist aus diesem Grund Vorsicht geboten; diese Daten eignen sich besser für zeitliche Trendanalysen bezogen auf ein bestimmtes Gebiet.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

"Welches sind die Gründe, dass Winterthur in der polizeilichen Kriminalstatistik 2009 ein solch gutes Ergebnis erzielt hat?"

a) Die besondere Lage der Stadt Winterthur

Ungeachtet der soeben geschilderten statistischen Unschärfen weist die Stadt Winterthur im Vergleich zu den anderen Grossstädten eine deutlich tiefere Deliktsrate auf. Ursache für dieses gute Resultat dürfte zunächst die Nähe Winterthurs zur Kantonshauptstadt Zürich sein (vgl. Prof. MARTIN KILLIAS in: Der Landbote, Nr. 69/2010 vom 24. März 2010, S. 1, 15 und 29). Zürich ist von hier aus mit öffentlichen Verkehrsmitteln und via Individualverkehr in we-

nigen Minuten erreichbar. Es ist deshalb davon auszugehen, dass diese Metropole hinsichtlich des Ausgehverhaltens eine starke Sogwirkung auf die Bevölkerung der gesamten Region Winterthur ausübt. Die Stadt Winterthur trägt ihrerseits Zentrumslasten für den Grossraum Nordostschweiz; eine geringfügige Entlastung ergibt sich durch die Städte Schaffhausen und St. Gallen. Dass die Grossstädte mit ihrer gesellschaftlichen Gravitationskraft einen ansehnlichen Teil der Gesamtdelinquenz absorbieren, geht aus der Kriminalstatistik klar hervor: Mit Ausnahme von Winterthur (87) weisen alle Metropolen eine Häufigkeitszahl von über 100 Delikten auf 1000 Einwohner/innen auf, während sich die Werte in den einzelnen Kantonen zwischen 27 (Appenzell Innerrhoden) und 79 (Neuenburg) bewegen – wobei der Kanton Genf (ohne Stadt Genf) mit einer Häufigkeitszahl von 110 die Ausnahme darstellt.

Ein Vergleich der Zahlen der beiden urbanen Zentren Zürich und Winterthur einerseits und des Kantonsgebiets andererseits zeigt, dass Winterthur einen Teil der Kriminalität quasi nach Zürich "exportiert", gleichzeitig aber aus dem umliegenden, ländlichen Gebiet eine ansehnliche Menge an Delinquenz "importiert". Die Stadt Zürich weist mit 158 Delikten auf 1000 Einwohner/innen im Vergleich zu Winterthur eine nahezu doppelt so hohe Deliktsrate auf; für das Zürcher Kantonsgebiet beträgt die entsprechende Zahl jedoch nur 59; dies bei einem gesamtschweizerischen Durchschnitt von 53 (berechnet anhand der Zahlen von 25 Kantonen, exkl. Kanton Basel-Stadt und Grossstädte). Die nördlichen Nachbarkantone Aargau, Schaffhausen, St. Gallen und Thurgau weisen Zahlen zwischen 47 und 57 auf; sie liegen also im Durchschnitt, aber weit unter dem Wert in Winterthur. Gesamtschweizerisch betrachtet, weist Winterthur vor diesem Hintergrund zwar keine tiefe, aber eine für Städte unterdurchschnittliche Kriminalität auf.

b) Die besondere Struktur der Stadt Winterthur

Neben der besonderen geographischen Lage von Winterthur verfügt die Stadt auch über eine für Grossstädte untypische soziokulturelle Struktur. Trotz ihrer stattlichen Einwohnerzahl hat sie ihren ländlichen Charakter namentlich in den Aussenquartieren weitgehend bewahrt. Dort herrscht auf engem Raum eine hohe soziale Kontrolle, was sich günstig auf die Kriminalitätsrate auswirkt. Strukturelle Anreize zur Deliktsbegehung finden sich vor allem im erweiterten Stadtzentrum (Bahnhof, Marktgasse, Neuwiesenquartier, Breite), wo unter den Passanten/innen (Einwohner/innen, Pendler/innen, Touristen/innen etc.) auch sehr viel mehr Anonymität besteht.

Die inzwischen auch in Winterthur zunehmend gelebte 24-Stunden-Gesellschaft hat mit dazu beigetragen, dass sich zu nächtlicher Stunde viele Besucherinnen und Besucher im öffentlichen Raum des Stadtzentrums aufhalten, was für sich allein schon ein erhebliches Konfliktpotential in sich birgt. Zusammen mit dem teilweise extensiven Alkoholkonsum kommt es daher umso häufiger zu strafbarem Verhalten.

Demgegenüber dürfte die bescheidene Korpsgrösse der Stadtpolizei Winterthur höchstens einen geringfügigen Einfluss auf das gute Abschneiden in der Kriminalstatistik haben. Kriminologisch ist es höchst umstritten, ob eine Vergrösserung des Polizeibestands in einem Gemeinwesen die Menge der polizeistatistisch ausgewiesenen Kriminalität signifikant erhöht. Das liegt in erster Linie daran, dass sich das Anzeigeverhalten bezüglich der meisten Delikte nicht nach der Verfügbarkeit der Polizei richtet, sondern nach dem mit der Strafanzeige verfolgten Zweck: Wer Versicherungsleistungen für gestohlene Sachen erhalten möchte, benötigt häufig den Nachweis der Anzeigerstattung. Opfer von Körperverletzungsdelikten erstatten Anzeige, weil sie sich eine Bestrafung des Täters erhoffen. Die opferlosen Delikte, welche die Polizei aus eigenem Antrieb ermittelt, kennt die Stadt Winterthur – abgesehen von Fällen des Landfriedensbruchs bei Massenveranstaltungen – hauptsächlich in der Drogenszene. Bei der polizeilichen Ermittlung von Betäubungsmitteldelikten ergab sich 2009 im Vergleich zum Vorjahr eine – z.T. erfassungsbedingte – Zunahme, so dass sich auch in dieser Hinsicht kein Zusammenhang zwischen der geringen Korpsgrösse und der statistisch

erfassten Kriminalität herstellen lässt. Immerhin würde sich ein grösserer Polizeibestand präventiv günstig auswirken, könnte damit doch noch mehr sichtbare Frontarbeit geleistet werden. Desgleichen liessen sich Grossanlässe mit einem erhöhten Kontingent deutlich effizienter bewältigen, zumal solche Einsätze in aller Regel zur Folge haben, dass die abkommandierten Personen im ordentlichen Dienst fehlen.

Zur Frage 2:

"Wie beurteilt der Stadtrat die Sicherheitslage und das Sicherheitsgefühl in Winterthur?"

a) Gefahrenabwehr und Störungsbeseitigung

Die Zentrumslasten haben in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen, was sich auch in der inzwischen hohen Zahl wiederkehrender (Gross-)Anlässe widerspiegelt. Neben den traditionellen Veranstaltungen (Albanifest, Afropfingsten, Dorfeten etc.) sind heute zusätzlich etliche Sportanlässe polizeilich zu bewältigen, und zwar nicht nur solche, die in Winterthur selber stattfinden, sondern auch direkt übertragene Megaevents, die dem Winterthurer Publikum mittels Public Viewing zugänglich gemacht werden (z.B. Euro 2008 und WM 2010).

Wenngleich Winterthur – mit Ausnahme der bis auf Einzelfälle an sich unproblematischen Unihockey- und Handballspiele – im publikumsintensiven Mannschaftssport keine Vereine in den höchsten Schweizer Ligen stellt, nehmen Ausschreitungen im Fussball (Schützenwiese) und im Eishockey (Deutweg) tendenziell zu. Grössere Ordnungsdienstaufgebote sind überdies auch bei Demonstrationen zu leisten, und zwar nicht nur bei planbaren Ereignissen (bewilligte Demonstrationen, 1. Mai-Anlässe etc.), sondern auch bei spontanen Kundgebungen wie unbewilligten "Partys" oder "Reclaim the streets"-Aktionen. Vermehrt verzeichnen die Behörden in jüngster Zeit auch neue Erscheinungen, die durch die nahezu unbegrenzten elektronischen Möglichkeiten zur schnellen Mobilisierung von Gleichgesinnten bedingt sind. Dazu gehören Ereignisse wie Botellónes und Flash Mobs, die wegen ihres jeweils nur schwer einschätzbaren Eskalationspotentials mitunter umfangreiche Ermittlungen im Vorfeld sowie ein grosses Polizeiaufgebot am Ereignistag erforderlich machen. Im Zentrum der Stadt Winterthur finden zudem jährlich noch ca. 17 grössere Anlässe statt; das ist also einer alle drei Wochen – nicht mit eingerechnet sind hier die üblichen wiederkehrenden Veranstaltungen (Wochenmärkte etc.).

Vor allem bei der jüngeren Generation ist Winterthur ein beliebtes Einkaufs- und Ausgangsziel. Die Stadt verfügt über zahlreiche kulturelle Angebote, mehrere Sportanlagen und vielfältige Shopping-Möglichkeiten – von den vielen Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten ganz zu schweigen. Dank hervorragender Anbindung an den öffentlichen Verkehr ist Winterthur zudem bestens erreichbar; am Wochenende besteht gar die Möglichkeit, praktisch rund um die Uhr in die Stadt zu gelangen. Diesem Trend zur 24-Stunden-Gesellschaft folgend, hat sich in den letzten Jahren die Zahl der Gastgewerbetriebe in Winterthur auf 471 verdoppelt, jene mit hinausgeschobener Schliessungsstunde gar verfünffacht. Dabei hat der stark zunehmende Besucherstrom neben der willkommenen Vielfalt auch unerwünschte Begleiterscheinungen zur Folge (z.B. Lärm, Littering, Vandalismus, tätliche Auseinandersetzungen zwischen Personengruppierungen, kombiniert mit starkem Alkoholkonsum und sonstigem Drogenmissbrauch).

Die seit einigen Jahren ansteigende Anzahl Meldungen und Polizeieinsätze bildet diese Entwicklung ab. Wurden auf der Einsatzzentrale der Stadtpolizei im Jahr 2002 noch 14'334 Polizeieinsätze registriert, so waren es im Jahr 2009 deren 18'169, was einem Anstieg von über 25 Prozent entspricht. Dabei nahm sowohl die Zahl der Verkehrsunfälle als auch diejenige der Kriminalfälle massiv zu. Gewachsen ist auch die Gewaltbereitschaft: Nicht nur liegt die Hemmschwelle heute deutlich tiefer als noch vor wenigen Jahren; darüber hinaus wird heute

auch ungleich stärker zugeschlagen oder mit Waffengewalt vorgegangen, und zwar auch gegenüber der Polizei. Je nach Brisanz der eingehenden Meldung muss daher immer öfter mit mehreren Patrouillen zugleich ausgerückt werden, um eine tätliche Konfrontation wirkungsvoll eindämmen zu können.

b) Ermittlung und Verfolgung von Straftaten

In kriminalpolizeilicher Hinsicht bleibt zu ergänzen, dass infolge des wirtschaftlichen Gefälles zwischen Ost und West sowie zwischen Nord und Süd nach wie vor viele Menschen in die Schweiz und damit besonders auch in die urbanen Zentren gelangen, die hier – getrieben durch die Not in ihrem Herkunftsland – auf Geldsuche sind. So ist auch in Winterthur eine Zunahme der Bettler- und Einbrecherszene aus den ehemaligen Ostblock-Staaten und der Drogenhändlerszene aus Afrika festzustellen. Mit diesem Problem, das auch zu einer Zunahme der Verzeigungen führt, sehen sich freilich alle Städte konfrontiert. Anlass zu Besorgnis gibt ferner die Feststellung, dass auch in Winterthur im letzten Jahr wieder eine grössere Anzahl Einbruchdiebstähle registriert worden ist.

Bedenklicher Weise zeigt der aktuellste kantonale Quartalsbericht der Kriminalstatistik im Vergleich zur Vorperiode auch bei den Delikten gegen Leib und Leben eine steigende Tendenz (besonders bezüglich Tötlichkeiten, Raufhandel und Angriff), desgleichen bei den Sachbeschädigungen und bei den Delikten gegen die Freiheit (vor allem bei den Drohungen und Nötigungen). Straftaten der letzteren Art scheinen sich überdies zusehends in den virtuellen Raum zu verlagern: Beleidigungen, Drohungen und Erpressungen sind via E-Mail viel einfacher möglich als im unmittelbaren sozialen Kontakt; was sich einfacher verüben lässt, wird auch öfter getan.

Angespannt bleibt die Lage auch im polizeilich sehr aufwändigen Bereich der häuslichen Gewalt. Nicht zuletzt infolge der Sensibilisierung der Bevölkerung für diese Problematik wenden sich heute viel mehr Opfer an die Polizei als früher. Die Zahl der im häuslichen Kontext verübten Delikte ist im Kanton Zürich vergleichsweise hoch. Dasselbe gilt für die Jugendkriminalität und dort besonders für den Bereich der Straftaten gegen Leib und Leben. Hier verschärft auch die Migrationsproblematik die negative Spirale: Ein Migrationshintergrund erhöht, zumal wenn er mit Arbeitslosigkeit verbunden ist, das Risiko von Delinquenz erheblich. Solche Menschen sehen sich häufig ausser Stande, auf normalem Weg zu Selbstvertrauen, Wertschätzung und einem regelmässigen Einkommen zu gelangen; die fehlende Tagesstruktur trägt das ihre zur ungünstigen Entwicklung solcher Situationen bei.

c) Brennpunkte; Extremismus

Ein gemischtes sicherheits- und kriminalpolizeiliches Vorgehen erfordern die Brennpunkte vor allem im Zentrum der Stadt Winterthur. Dazu gehört auch die Polytoxikomanenszene im Bahnhofgebiet, die in einem stadtvträglichen Rahmen zu halten ist. Die Verhinderung einer offenen Drogen- und Alkoholikerszene entspricht dem stadträtlichen Auftrag (Projekt Merkur). Für die Polizeiarbeit ist ferner problematisch, dass dem Handel und Konsum illegaler Substanzen aufgrund der aktuellen bundesgerichtlichen Rechtsprechung nur noch unter erschwerten Bedingungen begegnet werden kann. Auf neuralgische Punkte fokussierte Polizeiarbeit ist aber auch an weiteren Orten geboten, etwa in den Unterführungen und in den Parks. Auch in der Altstadt mit ihren zahlreichen, von vielen Flanierenden frequentierten Einkaufsgeschäften sind sowohl sichtbare Polizeipräsenz wie auch zivil agierende Ermittlungsbeamte nötig – Prävention und Repression gehen hier Hand in Hand.

Was schliesslich die Gefahr extremistischer oder terroristischer Strömungen angeht, so verzeichnet die Stadt Winterthur eine grössere linksautonome Szene; auch sind vereinzelt Exponenten rechtsextremer Gruppierungen auszumachen. Gravierender erscheint jedoch die seit drei Jahren wachsende Zahl von Hooligans, die manche Sportanlässe in Winterthur da-

zu missbrauchen, um ihre Gewaltbereitschaft auszuleben. Zur Zielscheibe terroristischer Aktivitäten ist Winterthur bis anhin kaum geworden. Im Auge zu behalten sind freilich Tendenzen, wonach sich vermehrt Gruppen militanter Umwelt- und Tierschützer in Winterthur bewegen.

d) Fazit; subjektive Sicherheit

Insgesamt darf sich Winterthur dennoch als sichere Stadt bezeichnen. Mit der fortschreitenden Urbanisierung, dem starken Bevölkerungswachstum und der dynamischen Quartierentwicklung sowie vor dem Hintergrund des rasanten gesellschaftlichen Wandels dürfte in baldiger Zukunft allerdings auch die Kriminalität eher zunehmen. Diese Entwicklung muss die Stadtpolizei stets verfolgen und sich durch kontinuierliche Lagebeurteilungen bereit halten, nötigenfalls adäquat zu reagieren.

Die heute noch positive objektive Sicherheitslage widerspiegelt sich auch im Sicherheitsempfinden der Stadtbevölkerung. Aus der Bevölkerungsumfrage 2009 geht hervor, dass die Kriminalität zwar nicht an erster Stelle auftaucht, wenn nach den grössten Problemen in Winterthur gefragt wird; sie wird aber gleichwohl als ernstzunehmendes Anliegen betrachtet. Die meisten Menschen fühlen sich an praktisch allen Orten relativ sicher; davon ausgenommen sind Unterführungen, Stadtpark und Bahnhof. Das Unsicherheitsgefühl ist nachts deutlich erhöht, auch in den Quartieren. Die hohe Konzentration der Gastgewerbebetriebe im Bereich Bahnhof, Arch-, Untere Vogelsang- und Zürcherstrasse hat sich in den letzten Jahren zu einem Brennpunkt entwickelt. Regelmässig kommt es hier an Wochenenden und zunehmend auch bereits am Donnerstagabend ab Mitternacht zu tätlichen Konfrontationen. Ebenso ist in einer Grossstadt nicht überraschend, dass Unterführungen und Parkanlagen zu Gefühlen der Unsicherheit führen. Hierin liegt auch noch ein städtebauliches Potential; verschiedene Projekte haben diesen Aspekt bereits aufgenommen (bspw. Testplanung Merkur).

e) Bevölkerungsbefragung im Detail

Die Stadt Winterthur führte in den Jahren 2007 und 2009 in einem grösseren Umfang Bevölkerungsbefragungen durch. Diese beiden Befragungen erlauben einen Blick auf das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung und damit auf die subjektive Sicherheit in Winterthur. Zu beachten ist, dass nur Personen befragt wurden, die mindestens 18 Jahre alt waren, und dass die Befragung in deutscher Sprache durchgeführt wurde.

Bei beiden Umfragen wurde nach den grössten Problemen in Winterthur gefragt. 2007 folgten auf den Spitzenreiter "Verkehr" die Kategorien "Ausländerfragen", "Kriminalität" sowie "Abfall/Schmierereien" mit ähnlichen prozentualen Nennungen. Danach folgten, wiederum etwa gleich auf, die Kategorien "Umweltbelastung", "Steuern/Gebühren", "Arbeitslosigkeit", "Soziale Sicherheit" und "Drogen/Alkohol" an neunter Stelle.

Im Jahr 2009 war der Verkehr noch deutlicher an der Spitze als zwei Jahre zuvor. "Abfall und Schmierereien" rückten als Problem auf den zweiten Rang vor. Die Kriminalität blieb auf Platz drei. Hinter "Wohnungsprobleme" und "Öffentlicher Verkehr" wurden "Ausländerfragen" an sechster Stelle genannt, der Bereich "Drogen/Alkohol" erst an dreizehnter Stelle.

2007 gaben 36% und 2009 34% an, für die öffentliche Sicherheit werde zu wenig getan; in beiden Jahren erachteten 59% den Aufwand zugunsten der öffentlichen Sicherheit als gerade richtig. Bezüglich der Drogenproblematik fanden 51% bzw. 40% (Folge des Projektes Merkur), die Stadt tue zu wenig, um den Missbrauch zu bekämpfen; die Werte für "gerade richtig" lagen hier bei 42% und 41%.

Hinsichtlich der Sauberkeit in Winterthur erhielt die Altstadt in beiden Jahren durchschnittliche Noten, während das Bahnhofsgebiet und die Bushaltestellen etwas schlechter abschnitten. Ein ähnliches Bild ergibt sich aus den Antworten auf die Frage, an welchen Orten man sich besonders unsicher fühle: 2007 und 2009 stand der Bahnhof an der Spitze, gefolgt vom Stadtpark und den Unterführungen. Weiter zurück lagen die Altstadt und der Musikpavillon, die sich beide 2009 gegenüber 2007 verbessert haben.

f) Städtevergleich

Bei den Umfragen wurde ein Vergleich mit anderen Städten erstellt, welche in Umfragen dieselben oder ähnliche Fragen gestellt hatten. 2007 waren dies Basel, Bern, St. Gallen und Zürich; 2009 nur noch St. Gallen und Zürich.

Für das Jahr 2007 weist der Städtevergleich als Gemeinsamkeit die Rangierung des Themas „Verkehr“ aus, der in den Befragungen der Städte Zürich und Winterthur von den meisten Personen als grösstes Problem bezeichnet wurde und in Bern und St. Gallen auf Platz zwei rangierte. Auch beim Thema „Kriminalität und öffentliche Sicherheit“ ergab sich über alle Städte hinweg ein ähnliches Bild; gesamthaft kam dieser Problemkreis auf Rang zwei zu liegen (in Winterthur auf Rang drei). Die grösste Übereinstimmung herrschte 2007 bezüglich Abfall, Dreck, Schmierereien und Vandalismus mit zwei dritten und drei vierten Rängen.

Für das Jahr 2009 sind Vergleiche nur zwischen Winterthur, St. Gallen und Zürich möglich. In Zürich und Winterthur wurde noch immer der Verkehr als grösstes Problem bezeichnet; in St. Gallen rangiert er an zweiter Stelle. Die Themen Kriminalität und öffentliche Sicherheit, Ausländerfragen sowie Abfall, Dreck und Vandalismus wurden in allen drei Städten auf einen der ersten acht Ränge gesetzt. Überdies wurden in jeweils zwei von drei Städten auch die Drogen- und Alkoholproblematik, die Umweltbelastung, der öffentliche Verkehr und die Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche häufig als Probleme genannt.

Was die Beurteilung von Massnahmen der öffentlichen Hand angeht, lassen sich 2007 vier der fünf genannten Städte vergleichen (exkl. Basel). Wird ausschliesslich der Anteil jener Personen betrachtet, die der Meinung sind, es werde zu wenig getan, so erzielte Winterthur das beste Ergebnis, wenn es um das Vorgehen gegen den Drogenmissbrauch ging. Dasselbe gilt für behördliche Anstrengungen zur Integration der ausländischen Bevölkerung. Dagegen figurierte die Stadt Winterthur nur auf dem zweiten Platz, knapp hinter Zürich, was die Massnahmen für die öffentliche Sicherheit angeht.

Im Jahr 2009 schnitt Winterthur bei den behördlichen Massnahmen sowohl bezüglich Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit als auch hinsichtlich Bekämpfung des Drogenmissbrauchs besser als St. Gallen und schlechter als Zürich ab: In St. Gallen gaben 52% der befragten Personen an, die Stadt investiere zu wenig in die öffentliche Sicherheit; in Zürich waren es 29%, in Winterthur 34%. Beim Drogenmissbrauch fanden in St. Gallen 60%, es werde zu wenig getan; Zürich und Winterthur lagen in dieser Beziehung mit je 40% gleichauf. Mit nur 27% Unzufriedenen führend war die Stadt Winterthur im Vergleich zu den anderen beiden Städten bei den Anstrengungen zur Integration der ausländischen Wohnbevölkerung (St. Gallen: 46%; Zürich: 38%).

Was schliesslich das subjektive Sicherheitsgefühl nachts im Quartier betrifft, so befindet sich Winterthur bei den Antworten "sehr sicher" an der Spitze, gefolgt von Zürich. Nahezu 80% der befragten Personen in den Städten Winterthur und Zürich fühlen sich sehr sicher oder eher sicher, wenn sie nachts alleine in ihrem Quartier unterwegs sind (im Jahre 2007 lagen die Zahlen geringfügig tiefer). Die anderen Städte bewegten sich diesbezüglich bei ca. 70% oder noch tiefer. Gefragt nach der Polizeipräsenz im Quartier, waren in Winterthur 2007 31% und 2009 28% der Meinung, diese sei zu gering.

g) Zusammenfassung

Zusammenfassend darf für den Sicherheitsbereich festgestellt werden, dass das Ausmass an Abfall, Dreck, Schmierereien und Vandalismus zumindest an gewissen Orten als unerträglich empfunden wird. Die grosse Minderheit, welche der Meinung ist, für die öffentliche Sicherheit werde zuwenig getan, muss ernst genommen werden. Obwohl sich die meisten Winterthurer/innen insgesamt sicher fühlen, hält ein beachtlicher Teil die staatlichen Massnahmen zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit für ausbaubedürftig. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass sich immerhin ein Fünftel der Bevölkerung nachts im Quartier alleine unterwegs eher oder überhaupt nicht sicher fühlt. Mehr Sicherheit wird ferner für das Stadtzentrum, namentlich im Gebiet um den Hauptbahnhof, gewünscht. Störend wirkt die halbverdeckte Polytoxikomanenszene im Zentrum, die zunehmend als solche empfundene Verschandelung des öffentlichen Raumes und die urbane Kleinkriminalität (Sachbeschädigungen, Diebstähle, Bettlerei, Pöbeleien etc.). Dagegen besteht insgesamt weniger die unmittelbare Befürchtung, selbst Opfer eines Delikts zu werden.

Dieser Befund stimmt mit einschlägigen Studien zur Lebensqualität und zur Sicherheit in den Winterthurer Quartieren überein: Im Vergleich mit ausländischen Städten ist das Ausmass der subjektiven Problemwahrnehmung in Winterthur gering. Ein überdurchschnittlicher Anteil der befragten Personen nimmt allerdings im Stadtzentrum, in den wirtschaftlich und sozial unterprivilegierten Quartieren sowie in den um den Bahnhof gelegenen Quartieren grössere Probleme in Zusammenhang mit Kriminalität, Drogen und Randgruppen wahr. Nach den aus ihrer Sicht notwendigen Massnahmen zur Erhöhung der Sicherheit im Quartier gefragt, fordern die meisten der befragten Personen eine Verbesserung des Freizeitangebots für Jugendliche, eine breitere Nachbarschaftshilfe und eine bessere Strassenbeleuchtung, gefolgt vom Wunsch nach mehr Polizei.

Grundsätzlich ist bezüglich der Winterthurer Bevölkerungsbefragungen zu bedenken, dass ein Miteinbezug minderjähriger Personen, zumindest von solchen über 15 Jahren, in gewissen Punkten wahrscheinlich ein leicht anderes Resultat ergeben hätte. Der in allen Städten virulente Bereich der Jugendkriminalität, speziell der jugendlichen Gewaltkriminalität, lässt sich sinnvoll nur mit Berücksichtigung derjenigen Personen empirisch erheben, die am häufigsten Opfer dieser Art von Delinquenz werden, und das sind die Jugendlichen selbst. Gemäss den Opferbefragungen im Rahmen des Swiss Crime Surveys haben Gewaltdelikte gegen unter 20 Jahre alte Personen in den letzten Jahren überproportional zugenommen, was auf eine verstärkte Gewaltproblematik in der Jugendszene hinweist.

Zur Frage 3:

„Welchen Stellenwert hat das Thema Sicherheit in Winterthur für den Stadtrat?“

Der Stadtrat ist sich bewusst, dass Sicherheit ein wichtiger Standortfaktor für eine Stadt darstellt. Industrie, Gewerbe, Tourismus, Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt haben ein evidenten Interesse daran, dass man sich in unserer Stadt sicher fühlen kann. Schutz der persönlichen Integrität, des Eigentums und des Vermögens ist den Menschen wichtig. Objektive und subjektive Sicherheit haben einen Einfluss auf die Lebensqualität, deren Gewährleistung ein Hauptanliegen des Stadtrates darstellt. Bereits in seinen Legislatorschwerpunkten 2006-2010 hat er der Sicherheit einen gebührenden Stellenwert eingeräumt. In dieser Legislatur wurden als Reaktion auf gesellschaftliche Trends und Anpassungen im Bereich der Gesetzgebung der Ermittlungsdienst, die Fachstelle Häusliche Gewalt und die Velopolizei geschaffen; ferner wurde der Jugenddienst von drei auf elf Stellen ausgebaut.

Der Stadtpolizei kommt innerhalb der städtischen Sicherheitspolitik die zentrale Rolle zu.

Ferner ist dem Stadtrat die Vernetzung und Zusammenarbeit der verschiedenen involvierten Verwaltungsstellen ein wichtiges Anliegen. Repressive Mittel erzeugen im Zusammenwirken mit präventiven Arbeiten die grösste Wirkung zugunsten der Sicherheit. Dem Stadtrat ist andererseits auch bewusst, dass die Stadtpolizei in ihren heutigen Lokalitäten unter erschwerten Umständen arbeiten muss. Deshalb hat er in den neuesten Legislatorschwerpunkten 2010-2014 das Ziel formuliert, dass in diesen Jahren eine Volksabstimmung über den Neubau eines Polizeigebäudes erfolgen soll.

Zur Frage 4:

„In welchen Bereichen der Sicherheit ortet der Stadtrat Handlungsbedarf?“

Die Uniformpolizei leistet mit ihrem 24-Stunden-Dienst einen unersetzlichen Beitrag an die städtische Sicherheit. Ihr Patrouillendienst lässt sich statistisch zwar nur begrenzt auswerten; er ist nichtsdestoweniger besonders aus präventiven Gründen und für die Gewährleistung einer im Notfall möglichst raschen Intervention schlicht unabdingbar. Die dargelegte hohe Zahl an Grossereignissen muss mit den bestehenden polizeilichen Kräften bewältigt werden. Das hat unweigerlich ein Fehlen der betreffenden Mitarbeitenden im ordentlichen Dienst zur Folge, was sich in kritischen Zeiten gelegentlich negativ auf die Mannschaftsstärke auswirkt. Auch im "normalen" Tagesgeschäft reicht es oft nicht mehr, mit nur einer Funkstreife an ein Ereignis auszurücken. In Unterzahl in eine Auseinandersetzung eingreifen zu müssen, ist ein hochriskantes Unterfangen. Auch bei grösseren Verkehrsunfällen werden regelmässig erhebliche Kräfte gebunden, damit dem polizeilichen Auftrag korrekt nachgekommen werden kann. Die Stadtpolizei Winterthur hat darüber hinaus die gesetzliche Pflicht, bei Katastrophen die sicherheitspolizeiliche Lagebewältigung zu gewährleisten. Damit die Stellvertretung für solche Fälle sichergestellt ist, bedarf es einer Redundanz, welche ihrerseits voraussetzt, dass genügend gut ausgebildete Kader zur Verfügung stehen.

Im Bereich der Ermittlung und Aufklärung von Straftaten hat die Stadtpolizei sodann einen grossen Teil der polizeilichen Grundversorgung zu leisten. Zwar ist auch die Kantonspolizei Zürich auf dem Stadtgebiet kriminalpolizeilich tätig; sie beschränkt sich indessen auf die Ermittlung von Schwerverbrechen, die Verfolgung von Seriendelikten, die Eindämmung von Auswüchsen der organisierten Kriminalität und die Aufklärung von Wirtschaftsstraffällen. Damit liegt die Bekämpfung der typisch urbanen Kriminalität hauptsächlich in der Verantwortung der städtischen Polizei (Vermögensdelinquenz, Drogenszene, Hooliganismus, Jugendkriminalität, Cyberdelikte, Graffitis, Rotlichtmilieu etc.). Das kantonale Gewaltschutzgesetz hat der Stadtpolizei Winterthur ebenfalls umfangreiche Aufgaben übertragen, und zwar im Bereich der polizeilichen Intervention gegen die häusliche Gewalt. Ferner wird auf Anfang 2011 die eidgenössische Strafprozessordnung in Kraft treten. Diese sieht vor, dass die Strafjustiz den Polizeikorps Ermittlungsaufträge erteilen und Einvernahmekompetenzen delegieren kann. Auch haben beschuldigte Personen neu das Recht, sich schon bei der Polizei anwaltlich vertreten zu lassen. Es ist deshalb damit zu rechnen, dass voraussichtlich sehr bald schon eine erhebliche Mehrbelastung auf die gerichtspolizeilich tätigen Kräfte der Stadtpolizei zukommen wird.

Zur Frage 5:

„Wie sieht der Stadtrat die Entwicklung der Stadtpolizei Winterthur in den nächsten Jahren? In welchen Bereichen, zu welchem Zeitpunkt und in welcher Grössenordnung ist allenfalls ein Stellenausbau notwendig? Welches sind die Kriterien für eine allfällige Erhöhung des Korpsbestandes?“

a) *Bisherige Entwicklung; aktueller Korpsbestand*

Das Korps der Stadtpolizei hat in jüngerer Zeit wie erwähnt bereits einige strukturelle Neuerungen erfahren. Wesentlich war etwa die Gründung des Ermittlungsdienstes im Rahmen der Übernahme kriminalpolizeilicher Aufgaben im Jahr 2006. Vor drei Jahren wurde überdies der polizeiliche Jugenddienst auf elf Stellen ausgedehnt. Auch wurden im vergangenen Jahr vier Stellen für die neu geschaffene Velopatrouille bewilligt. Hinzu kamen im selben Jahr drei Stellen für die Fachstelle "Häusliche Gewalt". In den vergangenen Jahren hat sich der Bestand der Stadtpolizei im Verhältnis zur Bevölkerung wie folgt entwickelt:

<i>Entwicklung seit 2000</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Polizisten/innen	181.85	169.75	181.95	186.80	188.80	197.80
Einwohner/innen	96143	97732	99307	100987	101745	102350
Einwohner/in/Polizist/in	528.69	575.74	545.79	540.57	538.90	517.44

Wird die Korpsgrösse der Stadtpolizei Winterthur mit den Polizeibeständen in Städten ähnlicher Grösse verglichen, zeigt sich, dass Winterthur eher bescheiden ausgestattet ist. Die Stadt Winterthur verfügt mit ihren 197 Polizeibediensteten (nicht mitgezählt sind hier die Zivilangestellten und die polizeilichen Assistenzdienste) auf rund 102'000 Menschen heute über eine/n Polizistin/en pro 517 Einwohner/innen. Lausanne hat zwar 30'000 Einwohner/innen mehr als die Stadt Winterthur, verfügt aber über ein Polizeikorps mit 434 Angehörigen, was eine Dichte von 302 Einwohnenden pro Polizist/in ergibt. In Lugano beträgt die entsprechende Zahl 491, in der Stadt St. Gallen 424 und in Zürich 394. Die Stadt Zürich plant für die nächsten Jahre einen weiteren Ausbau des Korps.

Der Verband Schweizerischer Polizeibeamter (VSPB) geht aufgrund der Sicherheitslage hierzulande von einem personellen Unterbestand der schweizerischen Polizeikorps von 10 Prozent aus. Ebenso weist der VSPB darauf hin, dass etwa Italien im Vergleich zur Schweiz die doppelte Polizeidichte aufweist, während die Polizeidichte in Deutschland und Österreich etwa ein Drittel grösser ist als bei uns. Der aktuelle Unterbestand wirke sich nicht nur verheerend auf das Arbeitsklima und die Arbeitsbedingungen der Polizei aus – täglich würden sechs bis sieben Polizeiangehörige Opfer von Gewalt oder Drohungen –, sondern auch auf die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger, so der Generalsekretär des VSPB. Auch die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) weist auf diesen Missstand hin: Ihr zufolge fehlen landesweit ca. 1'500 Polizistinnen und Polizisten. Erforderlich sei daher eine Aufstockung der stark belasteten Korps oder eine Anpassung des Aufgabenkatalogs, so der KKPKS-Generalsekretär. Aufgrund der dargestellten Bestandeslage befinden sich neben der Stadtpolizei Zürich derzeit auch die Polizeikorps der Städte Chur und St. Gallen sowie der Kantone Thurgau und St. Gallen in einem personellen Ausbau; die Zahlen bewegen sich zwischen einem Dutzend (Chur) und über 50 zusätzlichen Stellen (Kantone St. Gallen und Thurgau).

b) Situation der Mitarbeitenden; zukünftige Entwicklung

Wegen ihres vergleichsweise geringen Personalbestandes gehört auch die Stadtpolizei Winterthur gesamtschweizerisch betrachtet zu den stark belasteten Polizeikorps. Letztlich wird deshalb auch in Winterthur in den nächsten Jahren eine angemessene Erhöhung des Polizeibestandes unumgänglich sein. Dies vor allem auch, nachdem bereits namhafte Bestrebungen unternommen worden sind, um mit den heute vorhandenen Kräften eine nachhaltigere Wirkung zugunsten der Sicherheit zu erzielen. So wurden im Rahmen von WINPOL (Haushaltsanierungsprogramm 2007) zahlreiche Arbeitsprozesse der Stadtpolizei gestrafft und teils neu strukturiert. Dieses Optimierungspotential dürfte somit vorerst ausgeschöpft sein. In diesem Zusammenhang ist auch zu bedenken, dass nahezu die Hälfte der Mitarbeitenden dauernd Schichtdienst leistet. Die unregelmässigen Arbeitszeiten beeinträchtigen Gesundheit, Familienleben und Freizeitgestaltung teils erheblich; dies umso mehr, weil wegen der vielen Sondereinsätze auch noch zahlreiche Überstunden zu leisten sind. Diese Be-

lastung geht ganz besonders an den älteren Mitarbeitenden nicht spurlos vorbei. Verbunden mit den stark veränderten Anforderungen an die Polizeiarbeit, einem deutlich breiteren Aufgabenfeld, einer immer komplexer werdenden Rechtslage, gestiegenen Erwartungen an die Qualität der Beweiserhebung und den sprachlichen Ausdruck, dem anforderungsreichen Umgang mit moderner Elektronik und den hohen Ansprüchen an die Sozialkompetenz bei der Betreuung "heikler" Kundschaft führt dies bei Mitarbeitenden – zumal bei vielerorts sinkenden Wertschätzung der Polizeiarbeit in der Bevölkerung – regelmässig zu Frustrationsercheinungen.

Dieser Befund entspricht auch den Erkenntnissen neuerer polizeilicher und arbeitspsychologischer Untersuchungen, welche feststellen, dass Polizistinnen und Polizisten heute schon überdurchschnittlich an psychischem Stress mit sämtlichen damit verbundenen Folgen leiden. Angesichts der unaufhaltsamen Entwicklung in Richtung 24-Stunden-Gesellschaft dürfte in absehbarer Zeit eine weitere Verschiebung der Dienstpläne in die Nacht- und Wochenendstunden hinein unumgänglich sein. Dadurch wird sich die Belastung für die Mitarbeitenden noch zusätzlich verschärfen.

Die Bestandesentwicklung der uniformierten Sicherheitspolizei hat mit der Entwicklung der Stadt nur knapp mithalten können. Winterthur hat sich sodann besonders an den Wochenenden und an den Vorfeiertagen zu einer eigentlichen Ausgangs- und Vergnügungsstadt entwickelt. Dieser Trend scheint nicht abzubrechen, im Gegenteil: Zunehmend sind die Leute bereits ab Mitte Woche im Ausgang. Weil mit dieser Entwicklung auch eine höhere Kriminalitätsbelastung einhergeht, muss bereits in näherer Zukunft erwogen werden, an den Wochenenden nicht nur die Dienstgruppen der Sicherheitspolizei, sondern auch die Ermittlungsdienste während der Nacht einzusetzen. Nachdem Winterthur zur Grossstadt geworden ist, sollte auch im kriminalpolizeilichen Bereich jedenfalls zu kritischen Zeiten ein 24-Stunden-Dienst sichergestellt sein. Damit könnte die während der Nacht nur knapp dotierte Sicherheitspolizei verstärkt und in der repressiven Aufgabenbewältigung unterstützt werden.

Insgesamt ist vor diesem Hintergrund klar, dass der Bestand der Stadtpolizei regelmässig zu überprüfen ist. Die Stadtpolizei stösst aber auch an logistische Kapazitätsgrenzen. Ihre Abteilungen sind auf zahlreiche verschiedene Liegenschaften verteilt, was die Arbeitsbedingungen der Polizistinnen und Polizisten zusätzlich belastet und die betrieblichen Abläufe erheblich erschwert. Wie bereits erwähnt, sollen deshalb bereits in dieser Legislaturperiode wesentliche Schritte in Richtung Neubau eines Polizeigebäudes unternommen werden.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Sicherheit und Umwelt übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder