

An den Grossen Gemeinderat

## Winterthur

Volksinitiative "Mehr Sicherheit für die Grossstadt Winterthur" / Ablehnung der Initiative und Gegenvorschlag in der Form der allgemeinen Anregung

---

### **Anträge:**

1. Es wird festgestellt, dass die Kommunale Volksinitiative "Mehr Sicherheit für die Grossstadt Winterthur" gültig ist.
2. Die Volksinitiative gemäss Ziff. 1 wird abgelehnt und der Volksabstimmung zur Verwerfung empfohlen.
3. Der Volksinitiative gemäss Ziff. 1 wird folgender Gegenvorschlag in der Form der allgemeinen Anregung gegenübergestellt und der Volksabstimmung zur Annahme empfohlen:

*Der Mindestbestand der vereidigten Polizistinnen und Polizisten der Stadtpolizei Winterthur soll – bei gleich bleibendem 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.*

4. Wird die Volksinitiative zurückgezogen, findet keine Volksabstimmung statt und der Stadtrat arbeitet zuhanden des Grossen Gemeinderates eine Vorlage aus, die dem Gegenvorschlag entspricht.

### **Weisung:**

#### **1. Zustandekommen der Initiative**

Mit Stadtratsbeschluss vom 28. September 2011 wurde das Zustandekommen der am 6. September 2011 eingereichten Volksinitiative "Mehr Sicherheit für die Grossstadt Winterthur" festgestellt. Die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung hat folgenden Wortlaut:

*Die Unterzeichnenden fordern, dass der Bestand der vereidigten Polizisten der Stadtpolizei Winterthur bis ins Jahr 2016 mit Beginn im Jahr 2012 jährlich um mindestens 600 Stellenprozente aufgestockt wird. Die kommunalen Rechtsgrundlagen und Finanzierungsbeschlüsse seien dieser Zielsetzung entsprechend anzupassen und zu ergänzen.*

*Begründung:*

*Die Stadt Winterthur hat im vergangenen Jahr die Schwelle zur Grossstadt überschritten. Damit sieht sich Winterthur heute aber je länger je mehr auch mit den Schattenseiten des Grossstadtlebens konfrontiert: Die berechtigten Klagen über Gewalt, Lärm, Littering und andere Probleme haben deutlich zugenommen. Diese Entwicklung stellt unter anderem auch die Stadtpolizei Winterthur vor neue Herausforderungen: Diese hat in den vergangenen Jahren deutlich mehr Einsätze zu jeder Tages- und Nachtzeit leisten müssen, um die Sicherheit und damit die Lebensqualität in unserer Stadt aufrecht erhalten zu können.*

*Die Entwicklung des Korpsbestandes der Stadtpolizei hat mit dem in den letzten Jahren zu verzeichnenden Bevölkerungswachstum nicht Schritt halten können. Die Stadtpolizei Winterthur ist derzeit mit rund 234 Stellenprozenten – davon 198 Polizistinnen und Polizisten – dotiert. Damit verfügt sie über deutlich weniger Mitarbeitende pro Einwohner als andere Schweizer Städte: Während in der Stadt Winterthur ein/e Polizist/in auf rund 520 Einwohnende zu rechnen ist, sind es bspw. in St. Gallen ein/e Polizist/in auf 424 Einwohnende, in Zürich eine/r auf 394 und in Lausanne gar ein/e auf nur 302 Einwohnende.*

*Zu berücksichtigen ist zudem, dass die von der Stadtpolizei Winterthur zu erfüllenden Aufgaben in den letzten Jahren deutlich zugenommen haben. Seit dem Inkrafttreten des Polizeiorganisationsgesetzes (POG) im Jahr 2006 ist die Stadtpolizei unter anderem auch für zahlreiche kriminalpolizeiliche Aufgaben zuständig. Seit drei Jahren steht zudem das kantonale Gewaltschutzgesetz in Kraft, das der Polizei zahlreiche neue Aufgaben im Bereich der Bekämpfung der häuslichen Gewalt auferlegt hat. Auch die seit Anfang dieses Jahres geltende Schweizerische Strafprozessordnung wird zu grösserem Aufwand bei der Rapportierung von Straftaten führen.*

*Aus diesen Gründen ist für die Stadtpolizei ein Mindest-Korpsbestand von 258 (davon 222 vereidigte Polizisten) Mitarbeitende festzulegen.*

## **2. Rechtmässigkeit der Initiative**

Rechtmässigkeit liegt vor, wenn eine Volksinitiative weder gegen übergeordnetes Recht verstösst noch offensichtlich undurchführbar ist und sie dem Grundsatz der Materieneinheit genügt (§§ 121 und 128 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte, GPR). Die Initiative kann entweder als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden (Art. 25 Abs. 1 der Kantonsverfassung, KV).

Gegenstand einer kommunalen Volksinitiative kann nur sein, was der Sache nach dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum untersteht (§ 96 Ziff. 1 Gemeindegesetz [GG] in Verbindung mit §§ 8 ff. Gemeindeordnung der Stadt Winterthur [GO]).

### *2.1 Gegenstand der Initiative*

Laut vorliegendem Initiativbegehren sind die kommunalen Rechtsgrundlagen und Finanzierungsbeschlüsse der materiellen Zielsetzung der Initiative entsprechend anzupassen und zu ergänzen. Es ist davon auszugehen, dass die mit der vorliegenden Volksinitiative in der Form einer allgemeinen Anregung geforderte Erhöhung des Korpsbestandes der Stadtpolizei zumindest eine Umsetzungsvorlage erfordert, die dem fakultativen Referendum unterstellt ist; in Betracht fällt eine entsprechende Ergänzung oder Anpassung in einer städtischen Rechtsverordnung im Sinn von § 28 Abs. 1 Ziff. 6 GO. Das fragliche Begehren kann demzufolge Gegenstand einer Volksinitiative sein.

### *2.2 Kein Verstoss gegen übergeordnetes Recht*

Nach der bundesstaatlichen Kompetenzaufteilung sind grundsätzlich die Kantone für das Polizeiwesen zuständig (Art. 57 ff. der Bundesverfassung, BV). Gemäss § 3 Abs. 1 des kantonalen Polizeiorganisationsgesetzes (POG) können Gemeinden eine eigene kommunale Polizei schaffen; aus § 21 ff. POG ergibt sich ferner, dass die Städte Zürich und Winterthur über eigene Polizeikorps verfügen. Die Gemeindeautonomie im polizeilichen Bereich um-

fasst insbesondere auch die Kompetenz zur Festlegung der Bestandesgrösse der kommunalen Polizeien; das Polizeiorganisationsgesetz schliesst zudem eine kommunale Regelung nicht aus, welche über mehrere Jahre eine stufenweise Erhöhung des Personalbestandes vorgibt. Die verlangte Anhebung des polizeilichen Korpsbestandes verstösst demnach nicht gegen übergeordnetes Recht. Die vorliegende Volksinitiative ist folglich auch unter diesem Aspekt zulässig.

### *2.3 Einhaltung des Grundsatzes der Materieneinheit*

Der Grundsatz der Materieneinheit verlangt, dass zwischen einzelnen Teilen einer Vorlage ein sachlicher Konnex besteht. Die vorliegende Volksinitiative entspricht dieser Anforderung. Ferner weist die Initiative die zulässige Form einer allgemeinen Anregung auf (Art. 25 Abs. 1 KV).

### *2.4 Schlussfolgerung und weiteres Vorgehen*

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die in Frage stehende Volksinitiative weder gegen übergeordnetes Recht verstösst noch offensichtlich undurchführbar ist und dass sie dem Grundsatz der Materieneinheit genügt. Sie erweist sich somit als rechtmässig, d.h. gültig im Sinne von § 128 GPR. Demzufolge hat der Stadtrat dem Parlament nun einen Entscheid betreffend Zustimmung oder Ablehnung der Initiative, einen allfälligen Gegenvorschlag und die allfällige Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage zu beantragen (§ 133 GPR). Bezüglich eines möglichen Gegenvorschlags bestehen dabei zwei Vorgehensvarianten: Der Stadtrat kann der allgemeinen Anregung direkt einen Gegenvorschlag in gleicher Form gegenüberstellen (§ 133 Abs. 2 lit. b und c GPR), oder er kann sich zur Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage zur Initiative sowie zu einem Gegenvorschlag in ebenfalls ausgearbeiteter Form verpflichten lassen (gleiche Bestimmung lit. d). Aus Gründen, auf welche nachstehend im Einzelnen eingegangen wird, wählt der Stadtrat die erste Variante: Er beantragt dem Grossen Gemeinderat die Ablehnung der Volksinitiative und unterbreitet ihm einen Gegenvorschlag in der Form der allgemeinen Anregung.

## **3. Ablehnung der Volksinitiative**

Die Volksinitiative verlangt, dass bei der Stadtpolizei in den nächsten fünf Jahren jährlich sechs Vollzeitstellen geschaffen werden. Zur Begründung für diese Stellenaufstockung, aus welcher letztlich jährliche Mehrkosten von rund 4.5 Mio. Franken resultieren würden, führt die Volksinitiative im Wesentlichen zwei Argumente an: Einerseits wird auf die negativen Seiten des Bevölkerungswachstums unserer Stadt und die dadurch gestiegenen Sicherheitsbedürfnisse der Bevölkerung verwiesen, mit welchen die Entwicklung des Korpsbestandes der Stadtpolizei in den vergangenen Jahren nicht habe Schritt halten können. Ferner werden aus der übergeordneten Gesetzgebung resultierende Zusatzaufgaben geltend gemacht, deren Erfüllung für die Stadtpolizei mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden sei.

In den vergangenen Jahren bot sich dem Stadtrat im Rahmen der Beantwortung verschiedener parlamentarischer Vorstösse bereits mehrmals Gelegenheit, sich ausführlich sowohl zu verschiedenen Aspekten der Sicherheit in der Stadt Winterthur als auch zur Bestandesentwicklung bei der Stadtpolizei zu äussern (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]). Gestützt auf statistische Angaben, Bevölkerungsbefragungen und eigene polizeiliche Feststellungen hat der Stadtrat in diesem Zusammenhang

ein differenziertes Bild der Sicherheitslage in der Stadt Winterthur gezeichnet und als erfreuliches Fazit festhalten können, dass Winterthur heute nachweislich zu den sichersten Schweizer Städten zählt. Diese generelle Einschätzung wird durch aktuellste Informationsquellen erhärtet: Sowohl die Ergebnisse aus der gesamtschweizerischen Opferbefragungsstudie (Dunkelfelderhebung), welche in diesem Jahr neben der Polizeilichen Kriminalstatistik erschienen ist, und die jüngste städtische Bevölkerungsbefragung als auch die von der SUVA publizierte Untersuchung zur Unfallversicherungsstatistik bescheinigen der Stadt Winterthur eine sehr hohe objektive und subjektive Sicherheit im gesamtschweizerischen Vergleich.

Andererseits hat der Stadtrat aber auch verschiedentlich festgehalten, dass der kontinuierliche Wachstums- und Entwicklungsprozess, in welchem sich die Stadt Winterthur befindet, und seine Auswirkungen auf das gesellschaftliche Zusammenleben die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit zu einer immer anspruchsvolleren Aufgabe werden lassen. Die mit dem Bevölkerungswachstum einher gehende gesellschaftliche Anonymisierung und Segmentierung, die weiter zunehmende urbane Zentrumsfunktion, verbunden mit einer durch gute Verkehrsanbindungen begünstigten Anziehungskraft für Besucherinnen und Besucher rund um die Uhr, und die damit einher gehende Zunahme der nächtlichen Erlebnisgastronomie haben dazu geführt, dass die Sicherheitsbedürfnisse der Bevölkerung in den letzten Jahren sehr vielschichtig und anforderungsreich geworden sind. Der Trend zur 24-Stunden-Gesellschaft ist im Speziellen im Winterthurer Stadtzentrum nicht zu übersehen; hinzu kommt vor allem in den Nachtstunden an den Wochenenden eine gewisse Beliebigkeit bei der Ausübung persönlicher Freiheiten, verbunden mit teilweise extensivem Alkoholkonsum und abnehmender Rücksichtnahme. Zudem zeigt die Bevölkerungsbefragung, dass trotz insgesamt hohem Sicherheitsgefühl in unserer Stadt der Bereich rund um den Hauptbahnhof speziell zur Nachtzeit als eher unsicher wahrgenommen wird.

Wie der Stadtrat wiederholt dargelegt hat, ist ihm die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in der Stadt Winterthur ein zentrales Anliegen. Winterthur soll auch weiterhin zu den sichersten Städten in der Schweiz gehören. Denn die objektive und subjektive Sicherheit ist ein gesellschaftliches Grundbedürfnis; Defizite im Sicherheitsbereich beeinträchtigen nicht nur die Wohn- und Lebensqualität, sondern sie gefährden auch die wirtschaftliche Entwicklung: Die öffentliche Sicherheit und die durch sie gewährleistete Stabilität der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sind zu zentralen Faktoren geworden, wenn es um Standortentscheidungen von Unternehmen und damit verknüpft um die Schaffung neuer Arbeitsplätze geht.

Der Stadtrat teilt die Meinung der vorliegenden Volksinitiative, dass die Stadtpolizei Winterthur mit dem gesellschaftlichen Wandel in unserer Stadt sowohl in organisatorischer als auch in personeller Hinsicht Schritt halten muss. Auf der Höhe der Zeit zu bleiben, das bedeutet auch, Gegebenes und vermeintlich Bewährtes immer wieder zu hinterfragen. Die Stadtpolizei hat ihren jetzigen, sehr hohen Leistungsstand in einem Prozess von Anpassungen und Modernisierungen erreicht; sie hat in den letzten Jahren im Rahmen eines tief greifenden Reorganisationsprojekts, das die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter teils vor grosse Herausforderungen gestellt hat, verschiedene strukturelle Massnahmen umgesetzt, die den aktuellen und künftigen Bedürfnissen an die Polizeiarbeit durch eine verstärkte Fokussierung auf die Kernaufgaben im sicherheits- und kriminalpolizeilichen Bereich Rechnung tragen. Dank optimierten Prozessen und Strukturen sowie einem effizienten Mitteleinsatz ist die Stadtpolizei heute in der Lage, ihre vielfältigen Aufgaben im Dienst der öffentlichen Sicherheit mit einer hohen Leistungsfähigkeit und Flexibilität zu erfüllen. Damit die Stadtpolizei den Sicherheitsproblemen in unserer wachsenden Stadt aber auch langfristig begegnen und die Sicherheit der Bevölkerung dauerhaft in der heutigen Qualität gewährleisten kann, ist sie zweifellos auch auf zusätzliche Personalressourcen angewiesen, mit welchen im Speziellen die sichtbare polizeiliche Präsenz im öffentlichen Raum bedarfsgerecht ausgebaut werden kann. Mit ihrem

Grundanliegen nach einer Aufstockung des Personalbestands bei der Stadtpolizei in den nächsten Jahren rennt die vorliegende Volksinitiative beim Stadtrat somit offene Türen ein.

Nicht anschliessen kann sich der Stadtrat jedoch der Feststellung in der Begründung der Initiative, der Korpsbestand der Stadtpolizei habe sich nicht dem bisherigen Bevölkerungswachstum entsprechend entwickeln können. Einzuräumen ist zwar, dass Winterthur verglichen mit anderen Schweizer Städten wie Zürich, Lausanne oder St. Gallen in der Tat über eine deutlich tiefere Polizeidichte verfügt. Allerdings kann diese rechnerische Verhältniszahl schon deshalb kein verbindlicher Massstab für eine angemessene Korpsentwicklung sein, weil sie die unterschiedlichen geographischen, siedlungspolitischen und gesellschaftlichen Verhältnisse der Städte unberücksichtigt lässt. Auch handelt es sich bei den zum Vergleich herangezogenen Städten durchwegs um Kantonshauptstädte, was in einigen Bereichen zusätzliche Anforderungen an die öffentliche Sicherheit stellt. Hinzu tritt, dass die verschiedenen Polizeikorps teils unterschiedliche Organisationsstrukturen und auch nicht in jeder Beziehung deckungsgleiche Aufgaben zu erfüllen haben. Ferner profitiert Winterthur von der Präsenz der Kantonspolizei und, wie vom Stadtrat anlässlich der Beantwortung vorerwählter parlamentarischer Vorstösse schon mehrmals dargelegt, in polizeilicher Hinsicht – anders als die genannten Städte – in einem erheblichen Mass von der sehr grossen Anziehungskraft der Stadt Zürich. Schliesslich ist auch in der Stadt Winterthur die Polizeidichte in den letzten Jahren merklich gestiegen, wie nachfolgende Übersicht zeigt:

| <i>Entwicklung seit 2006</i>    | <b>2006</b> | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> |
|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Polizisten/innen</b>         | 169.75      | 181.95      | 186.80      | 188.80      | 197.80      | 203         |
| <b>Einwohner/innen</b>          | 97 732      | 99 307      | 100 987     | 101 745     | 102 350     | 105 096     |
| <b>Einwohner/in/Polizist/in</b> | 575.74      | 545.79      | 540.57      | 538.90      | 517.44      | 518         |

Obiger Darstellung ist zu entnehmen, dass im Jahr 2006 auf einen Polizisten oder eine Polizistin rund 576 Einwohnende fielen. Dieser Wert reduzierte sich jedoch bis zum Jahresende 2011 auf ca. 518 Einwohnende. Im Ergebnis kann also festgehalten werden, dass der Personalbestand der Stadtpolizei in jüngerer Zeit verglichen mit der Bevölkerungsentwicklung sogar überproportional gewachsen ist. Diese Feststellung ändert aber grundsätzlich nichts an der Tatsache, dass die Stadtpolizei mit Blick auf ihre aktuellen und künftigen Sicherheitsaufgaben auch in den nächsten Jahren auf zusätzliche personelle Ressourcen angewiesen ist.

In der Begründung zur Volksinitiative wird sodann zu Recht darauf hingewiesen, dass der Stadtpolizei aus erweiterten Vollzugsaufgaben, die ihr durch Neuerungen im übergeordneten Recht vorgegeben werden, ein erheblicher Mehraufwand erwachsen ist. Diese Feststellung trifft klar auf die neue Schweizerische Strafprozessordnung und die kantonale Gewaltschutzgesetzgebung zu, welche den Polizeien in jüngerer Zeit verschiedene zusätzliche Aufgaben übertragen haben; demgegenüber beschränkt sich das ebenfalls angesprochene kantonale Polizeiorganisationsgesetz (POG) aber in manchen Bereichen darauf, die faktisch bereits früher gelebte Aufgabenverteilung zwischen Kantonspolizei und Stadtpolizei Winterthur auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen, ohne der Stadtpolizei in einem erheblichen Mass neue Vollzugskompetenzen zuzuweisen. Nichtsdestotrotz entspricht es einer auch aus Sicht des Stadtrates äusserst unbefriedigenden Tatsache, welche auch alle anderen kommunalen Verwaltungszweige generell betrifft, dass Änderungen im übergeordneten Recht auf der kommunalen Ebene häufig einen beträchtlichen Mehraufwand zur Folge haben, ohne dass der Kanton die dafür nötigen, zusätzlichen Ressourcen zur Verfügung stellt. Eine entsprechende Entwicklung mit einschneidenden Kostenfolgen zulasten der Städte und Gemeinden ist beispielsweise seit Jahren auch im Bildungswesen und im Sozialbereich festzustellen. Der Stadtrat nimmt jede Gelegenheit wahr, um diese grundsätzliche finanzpolitische Problematik im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren und in direkten Gesprächen mit Behördenvertretungen des Kantons zur Sprache zu bringen.

Die Volksinitiative fordert, dass der Korpsbestand der Stadtpolizei in den Jahren 2012 bis 2016 jährlich um 600 Stellenprozente erhöht wird; dies entspricht, je nach Auslegung des Initiativbegehrens, einer Aufstockung um 24 bis 30 Polizeistellen in den nächsten vier bis fünf Jahren, was einem personellen Ausbau der Stadtpolizei um mehr als 10 Prozent gleichkäme. Einer derart massiven Erweiterung des Personalbestands stehen einerseits finanzpolitische Bedenken und solche der Personalplanung, andererseits aber auch praxisbezogene Überlegungen entgegen.

Der Stadtrat hat bereits bei anderer Gelegenheit mehrmals festgehalten, dass eine Personalaufstockung bei der Stadtpolizei im verlangten Umfang aus sicherheitspolitischer Sicht durchaus zu begrüssen wäre; indessen sind es die durch eine weiter zunehmende Verknappung der öffentlichen Mittel gekennzeichneten finanziellen Rahmenbedingungen, welche dazu zwingen, in der Stadtverwaltung generell nur mit grosser Zurückhaltung neue Stellen zu schaffen. Dieser Zielkonflikt zwischen sachpolitisch Wünschbarem und finanziell Machbarem prägt – nicht nur in der Stadt Winterthur – seit Jahren das gesamte Verwaltungshandeln. Als Dienstleistungsbetrieb verfügt das Gemeinwesen zudem über keine nennenswerten Möglichkeiten, zusätzlichen Personalaufwand durch Einsparungen bei anderen Kostenpositionen zu kompensieren. Umso wichtiger ist es vor diesem Hintergrund, dass der Stadtrat (und im Rahmen der Budgetgenehmigung auch der Grosse Gemeinderat) über eine möglichst grosse Handlungsfreiheit verfügen, wenn es darum geht, im Rahmen des jährlichen Voranschlags zusätzliche Personalressourcen aus einer gesamtheitlichen Optik bedarfsgerecht auf die verschiedenen Verwaltungszweige zu verteilen. Unter diesem Gesichtswinkel nimmt die – zumal im vorliegenden Ausmass – verlangte Stellenerhöhung bei der Stadtpolizei zu wenig Rücksicht darauf, dass auch andere Verwaltungszweige an ihre Belastungsgrenzen stossen und dringend zusätzliches Personal benötigen, um ihre Dienstleistungen für die Bevölkerung weiterhin bedarfsgerecht erbringen zu können. Kommt hinzu, dass sich der Bedarf nach zusätzlichen Personalressourcen im Hinblick auf die künftigen Erfordernisse der urbanen Polizeiarbeit in Winterthur nur sehr schwer abschätzen lässt.

Für sichere Städte und Gemeinden zu sorgen, ist zudem eine Querschnittsaufgabe. Mit polizeilichen Massnahmen allein lassen sich die Symptome und komplexen Ursachen von regelwidrigem Verhalten in unserer Gesellschaft nicht nachhaltig bekämpfen. Vielmehr kann die Zielsetzung einer sicheren Stadt grundsätzlich nur mit einer Schwerpunktbildung im präventiven Bereich, ressortübergreifend, interdisziplinär und interinstitutionell erreicht werden. Im Rahmen dieser behördenübergreifenden Zusammenarbeit nimmt die Polizei mit ihrer sichtbaren Präsenz im öffentlichen Raum, aber auch mit der zivilen Kriminalitätsbekämpfung, zweifellos die zentrale Rolle ein. Wichtige Funktionen im Dienst der öffentlichen Sicherheit übernehmen aber auch – um nur einige Bereiche zu nennen – die Sozialen Dienste mit ihren Leistungen zur Linderung des Drogenelends oder zur Bekämpfung des Jugendalkoholismus, die Schulsozialarbeit, die Stadtentwicklung, Quartiervereine oder städtebauliche Massnahmen, die zur Verbesserung des Sicherheitsgefühls in der Bevölkerung beitragen. Dass Winterthur statistisch gesehen schweizweit zu den sichersten Städten zählt, lässt darauf schliessen, dass sich dieses interdepartementale Zusammenwirken verschiedener Fachbereiche in unserer Stadt bewährt hat. Darum beabsichtigt der Stadtrat, diesen erfolgreichen Weg weiter zu verfolgen. In diesem Sinn ist es ihm ein Anliegen, die langfristige Personalplanung im gesamten Sicherheitsbereich auf ein städtisches Sicherheitskonzept abzustützen, welches auch die Aspekte der sozialen, planerischen und baulichen Sicherheit sowie die Tätigkeitsfelder Schule, Sozialarbeit, Stadt- und Quartierentwicklung berücksichtigt. Im Hinblick auf die Erarbeitung eines solchen Konzepts hat der Stadtrat sein Interesse bekundet, im Jahr 2012 an der Studie "Sichere Schweizer Städte" des Schweizerischen Städteverbandes mitzuarbeiten und sich als Pilotstadt daran zu beteiligen.

Gegen die vorliegende Volksinitiative spricht aber auch ein handfester praxisbezogener Grund: Die Rekrutierungsverfahren der letzten Jahre haben gezeigt, dass es zunehmend schwierig ist, geeignete Polizeiaspirantinnen und -aspiranten zu finden. In der Regel können aus durchschnittlich 80 ernsthaften Bewerbungen lediglich zwischen acht und zehn Kandidatinnen und Kandidaten, die den Anforderungen entsprechen, zu den Schlussgesprächen eingeladen werden. Diese Zahl reicht derzeit gerade aus, um die durch Fluktuationen entstehenden Vakanzen im Polizeikorps zu kompensieren und eine bis zwei zusätzliche Stellen zu besetzen. Ohne dass bei Neubesetzungen bewusst eine Qualitätseinbusse in Kauf genommen wird, ist es daher vor diesem Hintergrund unrealistisch, dass der Personalbestand der Stadtpolizei in den nächsten Jahren um mehr als drei zusätzliche Polizeiangehörige pro Jahr erhöht werden könnte, selbst wenn der Forderung der Initiative entsprochen würde. Diese Feststellung gilt umso mehr, als die aktuelle demographische Entwicklung in der Schweiz voraussichtlich zur Folge haben wird, dass das für die polizeiliche Rekrutierung relevante Alterssegment in unserer Bevölkerungsstruktur in den nächsten Jahren tendenziell weiter schrumpfen wird.

Aus all diesen Gründen beantragt der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat, die Volksinitiative abzulehnen und sie der Volksabstimmung zur Verwerfung zu empfehlen.

#### **4. Gegenvorschlag**

Wie bereits mehrmals erwähnt, ist grundsätzlich auch der Stadtrat der Meinung, dass bei der Stadtpolizei eine Erhöhung des Personalbestandes angezeigt ist. Die rund um die Uhr erforderliche Polizeipräsenz an neuralgischen Orten vor allem im Stadtzentrum, die sich nicht nur in hohen Einsatzzahlen widerspiegelt, sondern gestützt auf das Ergebnis der Bevölkerungsbefragungen auch einem weit verbreiteten Bedürfnis der Einwohnerinnen und Einwohner zur Verbesserung des Sicherheitsgefühls entspricht, kann nicht ohne zusätzliche Polizistinnen und Polizisten an der Front gewährleistet werden. Der Stadtrat erachtet es vor diesem Hintergrund als sachgerecht, dem vorliegenden Initiativbegehren zur Bestandserhöhung der Stadtpolizei im Sinn von § 133 Abs. 2 lit. b GPR direkt einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

Bei der Bemessung der Bestandserhöhung, die dem Gegenvorschlag zugrunde zu legen ist, ist von den effektiven Personalbedürfnissen der Stadtpolizei auszugehen, wie sie sich nach heutiger Einschätzung mit Blick auf die erforderliche Verstärkung der Frontpolizei präsentieren. Diese Lagebeurteilung führt zum Ergebnis, dass die Stadtpolizei, bei gleich bleibender gesetzlicher Zuständigkeit, mit einer schrittweisen Erhöhung ihres Korpsbestandes um insgesamt 14 Stellen in der Lage sein dürfte, die aktuellen und für die nähere Zukunft absehbaren Sicherheitsbedürfnisse in der Stadt Winterthur bis ins Jahr 2016 abzudecken. In diesem Sinn hat der Stadtrat eine kontinuierliche Erhöhung des Personalbestandes der Stadtpolizei bereits in seiner Integrierten Aufgaben- und Finanzplanung (IAFP) berücksichtigt. Wie dargelegt, zeigt zudem die Erfahrung, dass sich eine höhere Anzahl neuer Polizeistellen mit einer gewissenhaften Rekrutierung voraussichtlich auch gar nicht besetzen liesse. Im Hinblick auf die Personalplanung nach 2016 ist es aber auf jeden Fall angezeigt, dass die Frage nach einer weiteren Bestandeanpassung bei der Stadtpolizei im Rahmen einer sorgfältigen und umfassenden rollenden Planung anhand der dereinstigen sicherheits- und finanzpolitischen Rahmenbedingungen neu beurteilt wird.

Wie dargelegt, handelt es sich bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit um eine komplexe, vielschichtige Aufgabe, die eine Kooperation und Vernetzung verschiedenster Fachbereiche erfordert. Diesem behördenübergreifenden Ansatz entsprechend sind bei der organisatorischen Eingliederung der neuen Stellen innerhalb der Stadtpolizei im Speziellen auch die Erkenntnisse aus dem vorerwähnten gesamtstädtischen Sicherheitskonzept zu be-

rücksichtigen, welches der Stadtrat erarbeiten will. Kurzfristig ist allerdings absehbar, dass sich ein Ausbau des Korpsbestandes der Stadtpolizei vorab auf die Entlastung der Sicherheitspolizei konzentrieren muss. Deren Bestand an Dienstgruppen hat sich seit Jahrzehnten kaum mehr verändert, obwohl die Probleme in unserer Stadt, die eine Gefahrenabwehr und Störungsbeseitigung durch die Kräfte der Sicherheitspolizei erfordern, wie auch die Entwicklung der Einsatzzahlen zeigt, massiv zugenommen haben. Zu berücksichtigen ist zudem, dass der Polizeidienst heute aufgrund der gestiegenen Erwartungshaltung in der Bevölkerung und der höheren Komplexität der einschlägigen rechtlichen Grundlagen immer anforderungsreicher geworden ist. Ferner macht vor allem älteren Mitarbeitenden der Schichtdienst zu schaffen. Zu den regulären Dienstzeiten kommt sodann eine hohe Belastung der Mitarbeitenden bedingt durch zusätzlich zu leistende Sondereinsätze hinzu (Ordnungsdienste an Grossveranstaltungen etc.). Nicht zuletzt fällt schliesslich in Betracht, dass angesichts der zunehmenden Gewalt und Drohungen gegen Polizistinnen und Polizisten der Eigenschutz immer wichtiger wird und darum mehr Personal an der Front erforderlich ist.

Aus diesen Gründen ist in den kommenden Jahren eine Bestandserhöhung der sicherheitspolizeilichen Dienstgruppen anzustreben, nach Möglichkeit verbunden mit einem Ausbau der auf die Brennpunkte fokussierten Patrouillen (so genannter SIWIS-Dienst "Sichere Winterthurer Innenstadt"). Dies erlaubt es der Stadtpolizei, die Anzahl Frontstunden und damit ihre sichtbare Präsenz spürbar zu steigern. Mit dem personellen Ausbau der Dienstgruppen lässt sich zudem der Mindestbestand in Zeiten, in welchen nur eine Dienstgruppe im Einsatz steht, erhöhen; auch kann in solchen Zeiten bei Bedarf eine Funkstreife mehr eingesetzt werden. Die gleichzeitige Personalerhöhung beim SIWIS-Dienst ermöglicht eine intensivere Kontrolltätigkeit tagsüber und in der Nacht eine personelle Verstärkung der Sicherheitspolizei. Dank diesen Massnahmen in zwei Bereichen wird eine merkliche Entlastung der Schichtdienst leistenden Polizistinnen und Polizisten erreicht; ferner ist damit zu rechnen, dass die höhere Polizeipräsenz positive kriminalpräventive Effekte haben und in der Bevölkerung zu einem höheren Sicherheitsempfinden beitragen wird.

Zusammenfassend beantragt der Stadtrat nach Alledem dem Gemeinderat als Gegenvorschlag zur vorliegenden Volksinitiative, den Mindestbestand der vereidigten Polizistinnen und Polizisten der Stadtpolizei bis ins Jahr 2016 auf 217 Stellen zu erhöhen, was ausgehend vom Korpsbestand per 2011 von rund 203 Korpsangehörigen einer Bestandeszunahme von insgesamt 14 Stellen entspricht. Zudem soll sich der Einsatz dieser zusätzlichen Polizeikräfte im Sinn der bewährten, behördenübergreifenden Zusammenarbeit an den Ergebnissen eines umfassenden städtischen Sicherheitskonzepts ausrichten, welches der Stadtrat erarbeiten will.

## **5. Weiteres Vorgehen**

Der Grosse Gemeinderat hat innert neun Monaten nach Einreichung der Volksinitiative (d.h. bis spätestens 6. Juni 2012) über die vorliegenden Anträge des Stadtrates zu befinden (§ 134 Abs. 1 GPR). Lehnt er die Initiative mit oder ohne Gegenvorschlag ab, kommt es – den Rückzug der Initiative vorbehalten – unmittelbar zur Volksabstimmung (§ 134 Abs. 2 und 3 GPR).

Beschliesst das Parlament hingegen, vom Stadtrat eine Umsetzungsvorlage zur Initiative ausarbeiten zu lassen, gelten für das weitere Verfahren unterschiedliche Fristen, je nachdem ob gleichzeitig auch ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden muss oder nicht. Ist Ersteres der Fall, hat der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat binnen 19 Monaten seit Einreichung der Initiative (also bis spätestens 6. April 2013) Antrag zu stellen und das Parlament innert 29 Monaten (d.h. bis spätestens 6. Februar 2014) über Umsetzungsvorlage und Gegenvorschlag zu beschliessen (§ 65 b Abs. 3 VPR). Wird dagegen nur eine Umsetzungsvorlage

ohne Gegenvorschlag verlangt, laufen die besagten Fristen nur 16 und 23 Monate (d.h. bis spätestens 6. Januar 2013 bzw. 6. August 2013, § 65 b Abs. 2 VPR).

Zu einer abschliessenden Volksabstimmung kommt es nach den erwähnten Parlamentsbeschlüssen, wenn die gutgeheissene Umsetzungsvorlage inhaltlich dem obligatorischen Referendum unterliegt oder wenn zu ihr gleichzeitig auch ein Gegenvorschlag in ausgearbeiteter Form beschlossen worden ist (§ 136 Abs. 2 und 3 GPR). Eine Volksabstimmung über die ursprüngliche Initiative wäre durchzuführen, wenn das Parlament trotz Auftrag letztlich doch keine Umsetzungsvorlage beschliessen sollte (§ 136 Abs. 1 GPR).

*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