

An den Grossen Gemeinderat
(zuhanden der Volksabstimmung)

Winterthur

III. Nachtrag zur Allgemeinen Polizeiverordnung vom 26. April 2004 (APV); Aufhebung von Art. 2^{bis} APV (Mindestbestand der vereidigten Polizeiangehörigen)

Antrag:

1. Die Allgemeine Polizeiverordnung der Stadt Winterthur vom 26. April 2004 (APV) wird durch einen III. Nachtrag wie folgt geändert:

Art. 2^{bis} APV (Mindestbestand der vereidigten Polizeiangehörigen) wird aufgehoben.

2. Diese Änderung bedarf der Bestätigung durch die Volksabstimmung; sie tritt mit Rechtskraft des bestätigenden Volksentscheids in Kraft. Der Bestätigungsbeschluss der Gemeinde ersetzt den Volksentscheid vom 25. November 2012 (Gutheissung des Gegenvorschlags zur Volksinitiative „Mehr Sicherheit für die Grossstadt Winterthur“).

3. Es wird zur Kenntnis genommen, dass die Stadtpolizei ihre Strukturen und Prozesse mit den bestehenden Ressourcen darauf ausrichtet, die sichtbare Polizeipräsenz an der Front so weit wie möglich zu verstärken. Dies erfolgt unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus der laufenden Organisationsentwicklung.

Weisung:

Einleitung

1. Am 6. September 2011 wurde die Volksinitiative „Mehr Sicherheit für die Grossstadt Winterthur“ in der Form einer allgemeinen Anregung mit folgendem Wortlaut eingereicht:

„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 Stellenprocente aufgestockt wird. Die kommunalen Rechtsgrundlagen und Finanzierungsbeschlüsse seien dieser Zielsetzung entsprechend anzupassen und zu ergänzen.“

2. In der Volksabstimmung vom 25. November 2012 wurde die Volksinitiative deutlich abgelehnt und der von Stadtrat und Grosse Gemeinderat ausgearbeitete Gegenvorschlag mit grosser Mehrheit (rund 75% Ja-Stimmen) klar angenommen. Der Gegenvorschlag in der Form einer 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 Grosse Gemeinderat zur Kenntnis."

3. Wird eine Initiative beziehungsweise ein Gegenvorschlag in der Form der allgemeinen Anregung von den Stimmberechtigten angenommen, so arbeitet der Stadtrat innerhalb eines Jahres 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) eine Umsetzungsvorlage aus. Der Grosse Gemeinderat hat innerhalb von zwei Jahren seit der Volksabstimmung die Schlussabstimmung über die stadträtliche Vorlage durchzuführen (§ 138 Abs. 2 GPR).

Am 24. Februar 2014 beschloss der Grosse Gemeinderat innerhalb dieser vorgesehenen Frist, die Allgemeine Polizeiverordnung der Stadt Winterthur mit einem neuen Artikel 2^{bis} zu ergänzen (GGR-Nr. 2013/108):

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. Damit sollte die Stadtpolizei 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.

Absatz 3 legt schliesslich fest, dass der Einsatz der zusätzlichen Polizeikräfte gestützt auf die im Rahmen des städtischen Sicherheitskonzepts gewonnenen Erkenntnisse erfolgen soll, welches auch die Aspekte der sozialen, planerischen und baulichen Sicherheit sowie die Tätigkeitsfelder Schule, Sozialarbeit, Stadt- und Quartierentwicklung umfasst. Dabei soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass den vielschichtigen Sicherheitsproblemen in der Stadt Winterthur nicht allein mit polizeilichen Mitteln beizukommen ist.

4. Art. 2^{bis} APV trat am 1. Juni 2014 in Kraft. Die personellen Vorgaben zur Erhöhung des Korpsbestandes der Stadtpolizei sollten durch schrittweise Anpassungen des Stellenplanes sowie der Bereitstellung der erforderlichen finanziellen Mittel für den zusätzlichen Personalaufwand realisiert werden. Die konkrete Umsetzung war im Budget 2015 und im Integrierten Finanz- und Aufgabenplan (IAFP) 2016 entsprechend berücksichtigt. Der Bestand an vereidigten Polizistinnen und Polizisten sollte bis Ende 2016 auf 217 Stellen ausgebaut sein.

Aufgrund der schwierigen finanziellen Situation der Stadt Winterthur sah sich der Stadtrat veranlasst, seinen bisherigen Kurs zu ändern und den Stellenplan für Polizistinnen und Polizisten bei aktuell 206.5 Stellen, d.h. sozusagen beim Bestand zum Zeitpunkt der Abstimmung 2012, zu belassen beziehungsweise auf den geplanten Ausbau von zusätzlichen 10.5

Stellen zu verzichten. Der Stadtrat ist sich bewusst, dass ein solcher Verzicht ohne Aufhebung von Art. 2^{bis} APV mit erneuter Volksabstimmung nicht umsetzbar ist.

Antrag des Stadtrats

1. Die Aufhebung von Art. 2^{bis} APV würde zu einem Ergebnis führen, welches vom Volkswillen im Jahr 2012 abweicht. Der Stadtrat ist sich bewusst, dass die zeitliche Nähe zwischen der Volksabstimmung und der Aufhebung der Gesetzesbestimmung rechtstaatliche Fragen aufwirft.

Volksentscheide haben als zentrales Element unseres politischen Systems eine besonders hohe Verbindlichkeit. Es entspricht dem demokratischen Grundverständnis und dem Prinzip der Rechtssicherheit, dass Entscheide der Legislative von der Exekutive auch umgesetzt werden müssen.

Zur Rechtssicherheit gehört auch die Beständigkeit, mit welcher der Bestand und damit das Vertrauen der Bürger in eine rechtliche Regelung geschützt werden soll. Diese Beständigkeit wäre aufgrund der zeitlichen Nähe zum Inkrafttreten des Art. 2^{bis} APV im vorliegenden Fall nicht gegeben. Damit der Stadtrat nach so kurzer Zeit auf einen Volksentscheid zurückkommen darf, muss er demnach überzeugend geltend machen können, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Aufhebung von Art. 2^{bis} APV besteht, welches das Interesse an Rechtssicherheit überwiegt.

Der Stadtrat ist der Meinung, dass ein solches öffentliches Interesse vorliegt. Wie im Folgenden gezeigt wird, haben sich die finanziellen Rahmenbedingungen der Stadt Winterthur seit der Volksabstimmung 2012 derart verschlechtert, dass der Stadtrat veranlasst war, seine Finanzpolitik den veränderten Umständen anzupassen. Unter diesen Vorzeichen ist es zudem gerechtfertigt, statische Vorgaben bezüglich Stellenerhöhungen grundsätzlich in Frage zu stellen.

2. Winterthur muss seit der Revision des kantonalen Finanzausgleichs grösser werdende finanzielle Herausforderungen bewältigen. Die Hauptgründe dafür liegen auf der Aufwandseite beim markanten Kostenwachstum insbesondere in den Bereichen Bildung und Soziale Wohlfahrt sowie bei den Folgekosten des Bevölkerungswachstums und den damit verbundenen hohen Investitionen. Auf der Ertragsseite machten sich die Mindereinnahmen aufgrund von Steuergesetzrevisionen und Steuersenkungen deutlich bemerkbar. Dieser drastische Rückgang von Einnahmen hatte schwerwiegende strukturelle Folgen für die Finanzen der Stadt Winterthur. Trotz des Sanierungsprogramms «effort 14+» sowie vorangehender Sparanstrengungen blieben die Ausgaben vorerst höher als die Einnahmen. Nachdem Winterthur 2014 bei einem Bruttoaufwand von rund 1,5 Milliarden Franken ein Defizit in der Höhe von 62 Millionen Franken drohte, sah sich der Stadtrat veranlasst, dem strukturellen Defizit der Stadt mit einer gezielten Finanzpolitik zu begegnen.

In seiner 12-Jahres-Strategie und den Legislatorschwerpunkten 2014 – 2018 erklärte der Stadtrat die Sicherstellung der Finanzierung des Leistungsangebots der öffentlichen Hand zu seinem Finanzziel 2026. Zu dessen Erreichung verpflichtete er sich zu einer nachhaltigen Finanzpolitik. Auf das Übergangsbudget 2015 folgte im März 2015 das Entlastungsprogramm «Balance», welches einen massgeblichen Beitrag zur Entlastung des Finanzhaushalts leisten soll. Im Wesentlichen schafft «Balance» die Grundlage für die Erhöhung des Eigenkapitals, die Verminderung der Nettoschuld und die Verbesserung der Steuereinnahmen. Die von «Balance» geforderte jährliche Entlastung im Umfang von rund 40 Millionen Franken zwang den Stadtrat zu zahlreichen einschneidenden Massnahmen, wozu unter anderem auch eine Reduktion des bestehenden Stellenplans von ca. 100 Stellen gehört. Vor diesem Hintergrund kam er nicht darum herum, den Verzicht auf eine weitere Aufstockung des Polizeikorps und einen damit verbundenen Antrag auf Aufhebung von Art. 2^{bis} APV in

Betracht zu ziehen. Durch diese Gesetzesbestimmung sieht sich der Stadtrat zu einem zeitlich und quantitativ vorgegebenen Personalausbau gezwungen, der sich mit den finanziellen Rahmenbedingungen der Stadt Winterthur nicht vereinbaren lässt.

Beim aktuellen Bestand des Polizeikorps von 206.5 Stellen können mit dem Verzicht auf den vorgegebenen Ausbau von zusätzlichen 10.5 Stellen insgesamt Fr. 1,325 Mio. gespart werden. (Balancemassnahme 424.08 „Optimierung Einsatzorte vereidigte Polizisten“ [Fr. 1,2 Mio.] und Balancemassnahme 424.10 „Reduktion Personalbestand und Betrieb Fundbüro durch Zivilperson“ [Fr. 125'000.-]).

Falls Art. 2^{bis} APV aufgehoben wird, fällt auch der gesetzliche Auftrag zur Erarbeitung eines städtischen Sicherheitskonzepts dahin. Die dazu erforderlichen Arbeiten wurden bereits kurz nach der Volksabstimmung vom 25. November 2012 in Angriff genommen. Zahlreiche Akteure waren an diesem komplexen Vorhaben beteiligt. Mit stadträtlicher Weisung zur Umsetzungsvorlage vom 20. November 2013 nahm der Grosse Gemeinderat die Eckpunkte des Sicherheitskonzepts zur Kenntnis. Die Projektarbeiten dauerten bis heute an. Die weitreichenden Abklärungen zum Status Quo haben ergeben, dass innerhalb der Verwaltung zahlreiche Instrumente und Prozesse zur Steuerung der städtischen Sicherheitspolitik bereits vorhanden sind und von den involvierten Stellen auch erfolgreich eingesetzt und genutzt werden. Auf der Grundlage eines gesamtstädtischen Sicherheitskonzepts sollte die heute schon gut funktionierende Zusammenarbeit noch besser sichtbar gemacht und die zentrale Steuerung dank integriertem Monitoring und Sicherheitscontrolling noch weiter optimiert werden.

Unter Vorbehalt des Wegfalls von Art. 2^{bis} APV beabsichtigt der Stadtrat, auf die Weiterarbeit am Sicherheitskonzept zu verzichten. Diese Absicht ist das Ergebnis einer Priorisierung von Projekten, welche aufgrund der finanziellen Situation der Stadt Winterthur erforderlich geworden ist. Unter den momentanen Umständen kann nicht alles realisiert werden, was sachpolitisch wünschenswert ist. Bei der Priorisierung wurden insbesondere die Erkenntnisse der bisherigen Arbeiten berücksichtigt, gemäss welchen die bereichsübergreifende Zusammenarbeit innerhalb der Stadtverwaltung schon heute gut funktioniert, sowie die Tatsache, dass die federführende Stadtpolizei gegenwärtig dringendere Projekte umsetzen muss. Der Stadtrat wird zu gegebener Zeit über eine Wiederaufnahme der Arbeiten am städtischen Sicherheitskonzept entscheiden.

3. Um dem Anliegen der Winterthurer Stimmbevölkerung trotz Verzichts auf diesen Ausbau inhaltlich so weit wie möglich Rechnung zu tragen, soll die Stadtpolizei in den folgenden Jahren ihre bestehenden Ressourcen, Strukturen und Prozesse so gut wie möglich noch stärker darauf ausrichten, die sichtbare Polizeipräsenz an der Front auszubauen.

Um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Sicherheitsherausforderungen vor dem Hintergrund des internationalen Kontextes und typischer urbaner Herausforderungen mit grosser Wahrscheinlichkeit auch in absehbarer Zeit steigen werden und der finanzielle Druck auf der Stadt Winterthur und damit auch auf der Stadtpolizei langfristig bestehen bleibt, hat die Vorsteherin des Departementes Sicherheit und Umwelt eine umfassende Organisationsentwicklung der Stadtpolizei in die Wege geleitet. Die Stadtpolizei soll ihre Kernaufgabe auch in Zukunft erfüllen können und ihre Strukturen und Prozesse bis ins Jahr 2020 möglichst optimal auf künftige Herausforderungen ausrichten.

Diese auf künftige Herausforderungen ausgerichtete Organisationsentwicklung wird aufzeigen, ob und gegebenenfalls inwieweit es allein mit organisatorischen Massnahmen möglich ist, die sichtbare Polizeipräsenz im öffentlichen Raum auszubauen beziehungsweise welche zusätzlichen personellen Ressourcen dafür erforderlich sind. Die Ergebnisse der Organisationsentwicklung können als Grundlage für eine bedarfsgerechte Planung der Bestandesentwicklung des Polizeikorps herangezogen werden.

Formelles

Gestützt auf § 74 des Gesetzes über das Gemeindewesen sowie auf § 28 Abs. 1 Ziffer 6 der Gemeindeordnung vom 26. November 1989 fallen Erlass beziehungsweise Aufhebung der Allgemeinen Polizeiverordnung in den Kompetenzbereich des Grossen Gemeinderates. Für die beantragte Aufhebung von Art. 2^{bis} APV ist demnach grundsätzlich der Grosse Gemeinderat zuständig.

Weil die Aufhebung von Art. 2^{bis} APV aber zu einem Widerspruch zum Abstimmungsergebnis vom 25. November 2012 führt, ist zu dieser Verordnungsanpassung eine erneute Volksabstimmung erforderlich. Mit der Bestätigung der Verordnungsänderung durch die Volksabstimmung wird der frühere Volksentscheid durch die gleiche zuständige Entscheidungsinstanz materiell aufgehoben und formell ersetzt.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon