

Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

10. Februar 2016

Dringliche Motion von Roger Tognella und Marco Denoth betreffend Umsetzung der «Standortstrategie Schutz & Rettung», Vorlage einer Weisung an den Gemeinderat, Ablehnung, Entgegennahme als Postulat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 16. Dezember 2015 reichten Gemeinderäte Roger Tognella (FDP) und Marco Denoth (SP) folgende Motion (Dringlicherklärung am 13. Januar 2016), GR Nr. 2015/405, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat die Umsetzung der «Standortstrategie Schutz & Rettung» mittels einer kreditschaffenden Weisung vorzulegen.

Begründung:

In jüngsten Medienberichten sowie in stadtinternen Informationsmedien war zu entnehmen, dass Schutz & Rettung der Stadt Zürich die Umsetzung einer neuen Standortstrategie vorantreibt bzw. bereits in Arbeit und Umsetzung ist. Inwieweit dabei die Bedürfnisse der wachsenden Stadt Zürich, in Wertung zu den Investitions- und wiederkehrenden Kosten sowie zu den Synergiemöglichkeiten mit weiteren regional nahen Rettungsorganisationen abgestimmt sind, ist jedoch derzeit unklar. Ebenso wie sich beispielsweise die Gebäudeversicherung des Kantons Zürich zu diesen Plänen stellt.

Aus den Antworten der schriftlichen Anfrage 2015/249 ist ersichtlich, dass das Projekt Kosten im dreistelligen Millionenbereich und jährlich Kosten von 5–10 Millionen nach sich zieht. Mit diesen Kosten wird die Umsetzung der «Standortstrategie Schutz & Rettung» wohl als eines der grössten Entwicklungsprojekte in die Geschichte von Zürichs Feuerwehr und Sanität eingehen. Somit ist eine frühzeitige Behandlung dieses Grossprojektes im Stadtparlament unabdingbar.

Dem Gemeinderat soll daher mittels einer kreditschaffenden, möglicherweise in Etappen gegliederten Weisung die Umsetzung der Standortstrategie zur Beratung und Beschlussfassung vorgelegt werden. Dies, damit ein klarer strategischer Entscheid vor der Umsetzung der eigentlichen Strategie in konkreten Bauvorhaben und Umstrukturierungen geplant bzw. realisiert wird.

An seiner Sitzung vom 13. Januar 2016 unterstützte der Gemeinderat mit 101 Stimmen die Dringlicherklärung der Motion. Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR) sind Motionen selbständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR). Wurde die Motion wie im vorliegenden Fall als dringlich erklärt, so ist der Ablehnungsantrag oder der Antrag auf Umwandlung in ein Postulat innert Frist von einem Monat nach Dringlicherklärung zu stellen (Art. 88 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachfolgenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

1. Kompetenzen und Informationsrecht des Gemeinderats sind gewahrt

Der Stadtrat anerkennt das Informationsrecht des Gemeinderats und legt Wert darauf, dieses zu wahren: Die Standortstrategie Schutz & Rettung wurde der Rechnungsprüfungskommission am 30. Oktober 2014 und der gemeinderätlichen Spezialkommission Polizeidepartement / Verkehr am 4. Dezember 2014 präsentiert, regelmässige Zwischenberichte beim Erreichen wichtiger Planungsetappen werden angeboten. Mit der Antwort des Stadtrats vom

11. November 2015 zur Schriftlichen Anfrage, GR Nr. 2015/249, sind die zentralen Überlegungen in Bezug auf die Standortstrategie Schutz & Rettung publiziert.

Der Finanzbedarf für die Umsetzung der Bauprojekte sowie ein nötiger Stellenaufbau werden im Aufgaben- und Finanzplan abgebildet. Damit ist sichergestellt, dass der Gemeinderat frühzeitig über die ausgelösten Kosten, die im Rahmen der Umsetzung der Standortstrategie entstehen, informiert ist.

Trotz der Einordnung einzelner Bauvorhaben in ein strategisch abgestimmtes Gesamtkonzept wird der Gemeinderat durch die Standortstrategie Schutz & Rettung als dienstabteilungsinternes Planungshilfsmittel in seiner Entscheidungsfreiheit nicht beschnitten. Die einzelnen Geschäfte, die gemäss Art. 41 Gemeindeordnung in die Zuständigkeit des Gemeinderats fallen, werden diesem zum Entscheid unterbreitet werden. Dies entspricht de facto der in der Motion geforderten Möglichkeit zur etappenweisen Beratung und Beschlussfassung. Der Gemeinderat ist frei, über jedes der Bauvorhaben in seiner Zuständigkeit einzeln zu entscheiden – immer mit Kenntnis der aktuellen Standortstrategie von Schutz & Rettung. Bei Ablehnung oder Verzögerung einzelner Bauvorhaben müssen Alternativen ausgearbeitet werden, die das Gesamtkonzept wiederum beeinflussen.

2. Die bewährte Aufteilung von Legislative und Exekutive soll beibehalten werden

Der Erlass einer dienstabteilungsinternen Strategie gehört nicht zu den Aufgaben des Gemeinderats gemäss Art. 41 Gemeindeordnung. Der Gemeinderat hat sich im Rahmen der Motion, GR Nr. 2014/379, der FDP-Fraktion mit der Frage befasst, ob die Gemeindeordnung dahin geändert werden solle, dass Leitbilder, Konzepte und Aktionspläne durch den Gemeinderat genehmigt werden müssen. Die Motion zielte dabei insbesondere auf Leitbilder mit Verordnungscharakter ab. Der Gemeinderat hat die Motion, GR Nr. 2014/379, mit 55 gegen 59 Stimmen abgelehnt und ist der Argumentation des Stadtrats gefolgt, nicht in die grundsätzlich gut funktionierende Aufteilung zwischen Zuständigkeiten von Exekutive und Legislative einzugreifen.

Der Stadtrat hat zugesichert, den Gemeinderat auch künftig situativ und pragmatisch in die Diskussion einzubeziehen, wenn er Instrumente ausarbeiten lässt, die der Planungs- und Vollzugshilfe dienen. Diesem Umstand wird im Hinblick auf die Standortstrategie Schutz & Rettung, die im Übrigen als dienstabteilungsinternes Planungsinstrument keinerlei Verordnungscharakter besitzt, wie oben erwähnt durch die regelmässige Information der gemeinderätlichen Spezialkommission Polizeidepartement / Verkehr und der Rechnungsprüfungskommission Rechnung getragen.

Eine Annahme der vorliegenden Motion würde Abgrenzungsprobleme schaffen: Es wäre unklar, welche der zahlreichen, längerfristig geplanten und strategisch aufeinander abgestimmten Vorhaben und Aktivitäten der Stadtverwaltung dem Gemeinderat vorgelegt und welche Kosten in Rahmenkrediten abgehandelt werden sollen.

3. Der Planungshorizont und die Unsicherheiten bei den Einzelvorhaben machen die seriöse Gesamtkostenschätzung eines Rahmenkredits unmöglich

Die Umsetzung der Standortstrategie mit einem Systemwechsel von heute je einer Hauptwache für Feuerwehr (Standort Weststrasse) und Rettungsdienst (Standort Neumühlequai) auf Stadtgebiet und einem gemeinsamen Standort am Flughafen hin zu dezentralen, über die ganze Stadt verteilten Wachen wird aus heutiger Sicht mindestens 15–20 Jahre in Anspruch nehmen.

Die einzelnen Bauvorhaben werden in ganz unterschiedlichen Zeithorizonten realisiert. Die Anforderungen für die künftigen Nutzungen und somit auch an die Gebäude unterscheiden sich stark (Anbau an bestehendes Gebäude, Neubau einer Wache, Kombination aus Wache und Zentraler Einsatzlogistik), was auch zu unterschiedlich hohen Baukosten der einzelnen Projekte führt. Während für die neue Wache Nord mit Zentraler Einsatzlogistik dem Gemeinderat ein Projektierungskredit mit Weisung vom 10. Februar 2016 beantragt wird, ist für die Wache Ost noch nicht einmal ein Standort gefunden, die Realisierbarkeit noch völlig offen. Ein künftiger Mehrbedarf an Stellen im Front- wie auch im rückwärtigen Bereich ist davon abhängig, welche Projekte in welchem Zeithorizont wo realisiert werden können. Heute lässt sich erst beziffern, dass bei einer vollständigen Umsetzung der Gesamtplanung mit einem Zuwachs von 42 Stellen bei der Berufsfeuerwehr zu rechnen ist. Damit wird der Wechsel von heute zwei auf künftig fünf Feuerwehrwachen bewältigt. Die 42 Stellen entsprechen einer Erhöhung des Bestands pro Schicht von heute 54 um 10 auf neu 64 Mitarbeitende (drei Schichten; unter Berücksichtigung von Ferien und anderen Abwesenheiten).

Nicht zuletzt ist es angesichts des langen Planungshorizonts möglich, ja wahrscheinlich, dass die Standortstrategie Schutz & Rettung aufgrund von Verzögerungen bei der Umsetzung einzelner Bauvorhaben oder bei Änderung wichtiger Rahmenbedingungen flexibel angepasst werden muss: beispielsweise je nach Entwicklung der Bevölkerungszahlen in den einzelnen Stadtgebieten (die aktuelle Strategie basiert auf den Bevölkerungsszenarien 2013) oder bei einer Verschärfung der Zeitvorgaben für den Rettungsdienst.

Eine seriöse Gesamtkostenschätzung im Sinne eines verbindlichen Rahmenkredits für die verschiedenen, unabhängigen Bauprojekte und sämtliche betrieblichen Folgekosten ist aufgrund des heutigen Planungsstands nicht möglich. Auch vom Charakter des Geschäfts her erscheint der Rahmenkredit nicht als das geeignete Mittel: Dieser eignet sich vor allem dann, wenn innerhalb eines bestimmten Finanzrahmens im Sinne eines Kostendachs klar umschriebene Massnahmen mit gleichem Zweck finanziert (z. B. Rahmenkredit Theaterförderung) oder mehrere gleichartige Vorhaben an unterschiedlichen Orten realisiert werden sollen (z. B. Rahmenkredit Schulraumpavillons).

4. Handlungsdruck fordert Weitertreiben der Einzelprojekte, wo dies möglich ist, vor allem im Norden der Stadt

Als Messkriterium für die Auftragserfüllung dient im Fall der Feuerwehr die sogenannte Ausrückzeit, beim Rettungsdienst die sogenannte Hilfsfrist. Beide Begriffe bezeichnen die Zeit vom Eingang des Alarms bei den Rettungskräften bis zu ihrem Eintreffen am Einsatzort. Für die Feuerwehr geben die Feuerwehrkoordination Schweiz (FKS) und die Gebäudeversicherung des Kantons Zürich vor, dass eine Ausrückzeit von 10 Minuten in 80 Prozent aller Einsätze einzuhalten sei. Für den Rettungsdienst schreibt der Interverband für Rettungswesen (IVR) vor, dass in 90 Prozent der Fälle eine Hilfsfrist von 15 Minuten einzuhalten sei; aus medizinischen Gründen sei jedoch auf eine Hilfsfrist von 10 Minuten hinzuarbeiten. Je nach medizinischer Indikation, z. B. bei einem Herzstillstand, sinken jedoch die Überlebenschancen bereits ab einer Hilfsfrist von 5 Minuten rapide.

Bereits heute sind Teile der Stadt gemessen an der 10-Minuten-Vorgabe für Feuerwehr und/oder Rettungsdienst unterversorgt. Besonders betroffen sind die Kreise 10, 11 und 12. Im Bereich der Feuerwehr werden die geforderten 10 Minuten hier in mehr als der Hälfte aller Einsätze bereits überschritten.

In den Kreisen 2, 5, 9, 11 und 12 ist künftig mit einer deutlichen Verschlechterung der heutigen Situation zu rechnen, da hier die Bevölkerung gemäss den durch Statistik Stadt Zürich erarbeiteten Bevölkerungsszenarien bis 2025 überproportional wachsen wird und das Verkehrsaufkommen in der Stadt – namentlich auf den Hauptverkehrsachsen – kontinuierlich steigt.

Besonders im Norden der Stadt besteht grosser Handlungsbedarf. Das Projekt für eine neue Wache Nord und gleichzeitig für die aufgrund wegfallender Standorte notwendigen und aus betrieblichen Gründen sinnvollen Zentralisierung der Einsatzlogistik ist bereits weit gediehen: Der Stadtrat hat am 10. Februar 2016 in eigener Kompetenz für die Durchführung eines Architekturwettbewerbs einen Kredit bewilligt und dem Gemeinderat einen Projektierungskredit beantragt. Bei einer Überweisung der Motion würde dieses Projekt verzögert, da zuerst die planerischen Grundlagen für einen Rahmenkredit für die gesamte Planung erarbeitet werden müssten. Dies würde bedeuten, dass die über 135 000 Menschen in diesen Stadtkreisen, also ein Drittel der Stadtbevölkerung, noch länger als bis 2025 auf eine adäquate Notfallversorgung warten müssten.

Der Stadtrat lehnt daher die Motion ab, ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen. Der Stadtrat wird den Gemeinderat und die Bevölkerung umfassend über die Standortstrategie Schutz & Rettung informieren. Mit den Anträgen zu den einzelnen Umsetzungsetappen zuhanden des Gemeinderats wird er deren Bezug zur Gesamtstrategie jeweils ausdrücklich darlegen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti