

Community Policing: Einige Grundsätze und praktische Erfahrungen



Von Pius Valier
Kommandant Stadtpolizei St. Gallen

« Community Policing ist eine Philosophie wie auch eine organisatorische Strategie, welche eine neue Partnerschaft zwischen der Bevölkerung und ihrer Polizei begründet. »

TROJANOWICZ, BUCQUEROUX

Community Policing (CP) entwickelte sich in den Vereinigten Staaten zu Beginn der 1980er Jahre. Es war eine Reaktion auf die hartnäckigen Probleme der Kriminalität und des Zerfalls vieler amerikanischer Innenstädte. Teilweise war dies dem Scheitern der polizeilichen Arbeit aufgrund stark zerrütteter Beziehungen zwischen Bewohnern und der Polizei zuzuschreiben. Nach und nach führten in der Schweiz Ende der 1990er Jahre verschiedene, vor allem städtische Polizeikorps CP Programme ein. Mittlerweile hat es in der Schweizer Polizei einen festen Platz.

CP verändert die Arbeitsweise der Polizei, weg vom engen, reaktiven Fokus auf die Kriminalität, hin zu kreativen, präventiven Lösungen für Anliegen der Bevölkerung, wie Verbrechensfurcht, Störung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie der dadurch beeinträchtigten Lebensqualität. Organisatorisch erfordert CP die Dezentralisierung der Polizeiorganisation und die Neuorientierung der Arbeitsweise. CP kennt die Bedürfnisse der Bevölkerung und arbeitet mit den Anwohnern auf Quartiersebene eng zusammen. Dies erfordert Vertrautheit, regelmässigen Kontakt und Kommunikationskompetenz.

Dass die Polizei bei ihrer täglichen Arbeit auf die Mitwirkung der Bevölkerung angewiesen ist, hielt Kommissär Barth, Kommandant der Stadtpolizei St. Gallen bereits 1905 fest, als er schrieb: «Das Verhältnis der Polizei dem Publikum, der gesamten Bevölkerung gegenüber muss sich stetig bessern – wir müssen es dazu bringen, dass der redlich denkende Teil der Einwohnerschaft in der Polizei nicht einen Feind, sondern den berufenen Schützer des

allen gleich dienenden Gesetzes erblickt. Die Polizei soll der Mithilfe der Bürger, wo solche nötig ist, sicher sein.»

Diesem Erfordernis trug die Organisation der Polizei im Laufe der Zeit unterschiedlich Rechnung. Nachdem in der Stadt St. Gallen im Jahr 1974 auch die letzten sechs der ehemals elf Quartierposten aufgehoben worden waren, zeigte es sich, dass die Bevölkerung mit der dadurch erfolgten Zentralisierung der Polizeiorganisation nicht einverstanden war. Bereits 1980 begann der erste Quartierspolizist – vorerst versuchsweise – seinen Dienst. In der Folge wurden schrittweise und flächendeckend über die ganze Stadt acht Quartierpolizisten eingesetzt. Berichte aus den USA und Kanada über eine neue Art der dortigen Polizeiarbeit bestätigten, dass St. Gallen das im angelsächsischen Raum propagierte CP eingeführt hatte (25 Jahre Kontaktbeamte 2005).

Inzwischen hat es sich in der Schweizer Polizei etabliert und wird bei der eidgenössisch anerkannten Berufsprüfung für Polizistinnen und Polizisten als eines der Hauptfächer in den Polizeischulen auch geprüft.

Die Akteure des CP

Trojanowicz (et al.) nennt sechs Akteure, die in die Bemühungen um CP eingebunden sind: die Polizei, die Bevölkerung, die lokalen Politiker, die lokale Wirtschaft, die Stadt- und Gemeindeverwaltung sowie die Medien.

Die Polizei muss sich der Bedürfnisse der Bevölkerung annehmen und proaktiv darauf reagieren. Dies setzt voraus, dass die Polizei deren Anliegen kennt, was nur im Dialog und auf Vertrauensbasis möglich ist. Die Polizei muss also auf die Bevölkerung zugehen, den Kontakt suchen und pflegen. Dies setzt taugliche Strukturen voraus. Gemäss Trojanowicz/Bucqueroix ist CP nicht nur eine Philosophie, sondern auch eine organisatorische Strategie. Die Einführung von CP ohne die einhergehenden Ver-

änderungen in der Organisationsstruktur, den Geschäftsprozessen und der Betriebskultur innerhalb des bestehenden Polizeiparats bleibt weitgehend wirkungslos. Eine grosse Bedeutung kommt dabei der Ausbildung, aber auch dem Change Management bei der Umsetzung zu.

Die Bevölkerung wird aufgerufen, sich aktiv am Geschehen und an den Problemlösungen zu beteiligen. Quartierstrukturen wie Vereine, Elternforen, Schulen, Quartierbeizen, -zentren und dergleichen sind wichtige Orte der Meinungsbildung und mögliche Orte des Austauschs zwischen der Bevölkerung und der Polizei.

Die Politik muss ausserdem den Stellenwert sowie das Funktionieren von CP verstehen und ist gefordert, die nötigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Die Polizeistrukturen müssen den lokalen Bezug durch Dezentralisation und personelle Kontinuität gewährleisten. Das Bestreben nach Einheitspolizeien und die damit verbundene Zentralisation der Strukturen läuft diesen Erfordernissen jedoch teilweise zuwider.

In diesem Zusammenhang muss sich die lokale Wirtschaft mitverantwortlich an Problemlösungen beteiligen, sei es beispielsweise durch die Bereit-

Aspekte des Community Policing

Die wissenschaftliche Literatur unterscheidet verschiedene Aspekte bei der Umsetzung von CP (Police Executive Research).

a) Einsatzform der Polizeikräfte

Dieser Ansatz besteht darin, dass die Polizisten vermehrt und gezielt Fusspatrouillen durchführen mit dem Ziel, einerseits für die Bevölkerung ansprechbar zu sein und andererseits auch ihr zugeteiltes Gebiet besser kennen zu lernen. Diesem Aspekt kommt die traditionelle Rolle des zu Fuss patrouillierenden Quartierpolizisten wohl am nächsten.

Wie der historische « Dorfpolizist » müssen die CP Spezialisten für ein bestimmtes Gebiet, für ihr Quartier verantwortlich gemacht werden. Als Quartierpolizisten werden sie zu Generalisten, die sich der Probleme annehmen. Sie fühlen sich in engem Austausch mit der Bevölkerung und anderen Partnern für das Wohlergehen ihres Reviers verantwortlich. Zudem kommt die Einsatzleitung direkt und unkompliziert zu Informationen, die für die polizeiliche Lagebeurteilung und Schwerpunktbildung notwendig sind. Die Quartierpolizei

Gutes Networking und stabile Partnerschaften sind wichtige Voraussetzungen für den Erfolg von CP.



© Augustin-jupo



© Stadtpolizei St. Gallen



© Stadtpolizei St. Gallen

schaft zur Einschränkung von Öffnungszeiten, für Jugendschutzmassnahmen im Bereich Alkohol oder mit Konzepten gegen Littering.

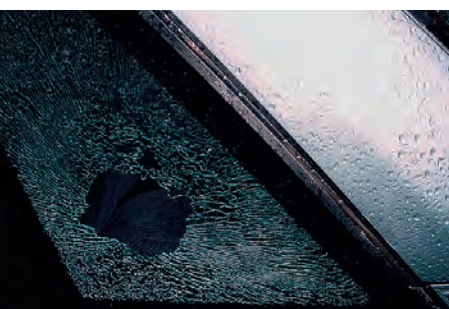
Die Vernetzung der öffentlichen Leistungsträger und Einrichtungen mit der Polizei zur gemeinsamen Problemlösung ist strategisch entscheidend und basiert auf gegenseitigem Respekt, regelmässigem, strukturiertem Austausch und Zuverlässigkeit.

Letztendlich sind die Medien gehalten, den Gedanken von CP sowie dessen Möglichkeiten und Grenzen zu kommunizieren und damit auch die Bevölkerung zur Partnerschaft mit der Polizei zu animieren.

ist somit das präventive und informative « Koordinatensystem », an dem sich die schwerpunktmässige Interventionsarbeit orientiert. Der Quartierpolizist ist aber nicht nur polizeilicher Ansprechpartner im Quartier, sondern generell der Vertreter der Behörde vor Ort, der alle Anliegen entgegennimmt und sachkompetent an die zuständigen Stellen zur Erledigung weiterleitet. Dieser Allrounder ist aber nur so glaubwürdig, wie er sich auf seine Partner verlassen kann. Gutes Networking und stabile Partnerschaften sind wichtige Voraussetzungen für den Erfolg.

b) Broken-Windows-Theorie

Ein weiterer Aspekt von CP ist die 1982 von Wilson und Kelling formulierte *Broken-Windows*-Theorie. Demnach sollen sinngemäss eingeschlagene Scheiben möglichst schnell repariert werden, damit nicht weitere im Sinne der Nachahmung zu Bruch gehen. Diese Theorie basiert auf einem Experiment des Psychologen Zimbardo. Dieser stellte vergleichbare Autos ohne Kontrollschild und mit leicht geöffneter Motorhaube zum einen in der New Yorker Bronx und zum andern in einer gut situierten Gegend der kalifornischen Stadt Palo Alto ab. Das Interesse dieses Experiments galt der Frage, ob die Umgebung



© flickr.com



© flickr.com

eine Rolle für das Verhalten ansonsten korrekter Menschen spiele. Innerhalb Minuten wurde das Auto in der Bronx von Vandalen auseinandergenommen

und demontiert; innerhalb von 24 Stunden war praktisch alles Verwertbare weggenommen und das Auto ziellos zerstört. Das Fahrzeug in Palo Alto blieb über eine Woche unberührt. Zimbardo schlug daraufhin mit einem Hammer einige Fenster ein. Innerhalb kürzester Zeit machten Passanten mit, und nach wenigen Stunden war auch dieses Auto komplett zerstört. Zimbardo folgert daraus, dass es Situationen und soziale Konstellationen sind – und nicht individuelle Veranlagungen –, welche Menschen dazu verleiten, sich dissozial zu verhalten. Wilson/Kelling stellten fest, dass Angst vor Kriminalität besteht, beispielsweise vor einem plötzlichen Überfall, dass

aber auch unordentliche Strassen, Littering, Graffiti und fehlende öffentliche Ordnung, für die sich niemand kümmert, Unsicherheitsgefühle wecken (Sauter et al.).

c) Problem-Orientierung

Dieser Aspekt der problemorientierten Polizeiarbeit bedeutet die Fokussierung auf die Lösung von komplexeren Problemen, welche die Lebensqualität in den Quartieren beeinträchtigen und somit das subjektive Sicherheitsempfinden senken. Anstatt nur auf einzelne Straftatbestände zu reagieren, versucht die Polizei, die tiefer liegenden Ursachen zu identifizieren, welche an den Hot Spots die einzelnen Straftaten auslösten. Das Ziel liegt darin, mit Unterstützung der Bevölkerung die Probleme bereits in einem frühen Stadium zu erkennen und einer Lösung zuzuführen.

Konzeptionell können drei Vorgehensweisen unterschieden werden:

- Die reaktive Polizeiarbeit ist die traditionelle Art, auf Hilferufe oder andere spontane Ansprüche zu reagieren.
- Die proaktive Polizeiarbeit basiert auf der der aktuellen Lage und der absehbaren Entwicklung entsprechenden Beurteilung sowie Eventualplanung und beinhaltet Aktionen, wie Kriminalprävention, Überwachungen, Uniformpräsenz, Ermittlungen usw.
- Die «co-aktive» Polizeiarbeit versteht sich als partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Polizei, anderen Behörden und verschiedenen Gruppierungen der Gesellschaft zur Lösung erkannter Probleme. Sie ersetzt weder die reaktive noch die proaktive Vorgehensform. Wie vorgegangen werden kann und muss, entscheidet die jeweilige Situation, die dann zu beurteilen ist.

d) Kundenorientierung

Dieser Ansatz geht davon aus, dass sich die Polizei als Dienstleisterin gegenüber dem Gemeinwesen versteht. Sie ist um die Zufriedenheit ihrer «Kundschaft» bemüht. Kundenorientierung ist von entscheidender Bedeutung für CP. Zufriedenheits- und Meinungsumfragen sind dabei für die Erkundung der Bedürfnisse der Bevölkerung unerlässliche Instrumente.

Strategie der Stadtpolizei St. Gallen

Die Strategie der Stadtpolizei St. Gallen wird mit dem Instrument der Balanced Scorecard (BSC) gesteuert. Dabei werden drei Perspektiven unterschieden: die Anspruchsgruppen-, die Prozess- und die Potentialperspektive. Ergänzend zu den geschilderten Befragungen zur Anspruchsgruppenperspektive werden alle zwei Jahre Befragungen zur Mitarbeiterzufriedenheit mit Bezug auf die Potentialperspektive durchgeführt. Dieses BSC bietet dem Korps Gewähr für eine möglichst ausgewogene Erreichung der strategischen Ziele, welche jeweils für die Dauer einer Legislatur festgelegt sind.

Ausbildung

Nebst der Grundausbildung der jüngeren Polizeigeneration in den Polizeischulen mittels der entsprechenden Lehrmittel des SPI erfordert die Umsetzung von CP in den Korps verschiedene Anstrengungen und die Schaffung organisatorischer Voraussetzungen. Das Verständnis für CP muss auch bei bestehenden Polizistinnen und Polizisten gefördert werden. Bei der Stadtpolizei St. Gallen wurden zu diesem Zweck flächendeckende Weiterbildungskurse zum Thema CP/Prävention und Kundenorientierung durchgeführt und mit je einem Test abgeschlossen.

Mittlerweile wurde durch das SPI auch ein CP Weiterbildungsangebot konzipiert. Mit diesem modular aufgebauten Kurs sollen den CP Spezialisten und Ausbildern, aber auch dem mittleren Kader aller Polizeiparten eine möglichst praxisorientierte Plattform der Informations- und Wissensvermittlung sowie des Erfahrungsaustauschs im Sinne der *Best Practice* geboten werden. Soweit möglich und notwendig, soll aber auch eine *Unité de doctrine* unter den Korps über die Sprachgrenzen hinweg gefördert werden.

Bekanntlich lebt CP nicht von den Spezialisten allein. Diese Polizeiphilosophie muss durch alle Kader und in allen Sparten mitgetragen und mitgelebt werden. Dies zu fördern ist Sache der einzelnen Korps. Auch bei kriminalpolizeilichen Einsätzen oder bei Verkehrskontrollen sind die Grundsätze von CP zu beachten und zu respektieren. Deshalb müssen auch diese Spezialisten und ihre Vorgesetzten damit vertraut gemacht werden.

Evaluation

CP richtet sich an den Bedürfnissen der Bevölkerung aus. Dies setzt voraus, dass man deren Anliegen kennt. Diese Ansprüche sind aber so vielschichtig wie die Bevölkerung selbst, und man unterscheidet deshalb unter verschiedenen Anspruchsgruppen. Diese können sein: die Bewohnerinnen und Bewohner einer Stadt, eines Quartiers oder einer Strasse; die Schulkinder, die Jugendlichen oder die Senioren; die Gewerbetreibenden, die Gastwirte, die Autofahrer, Pendler oder Touristen usw.

Um diese verschiedenen Bedürfnisse zu erkennen, eignen sich strukturierte, professionelle, reprä-

sentative und regelmässige Befragungen. In St. Gallen führt die Stadt alle vier Jahre solche durch. Dabei werden die speziellen Informationsbedürfnisse der Stadtpolizei berücksichtigt.

Ergänzend dazu werden regelmässige Kundenbefragungen durchgeführt, denn die Kundenorientierung ist ein wichtiger Aspekt von CP. Unter Kunden sind jene Leute gemeint, die individuell und direkt mit der Polizei Kontakt haben, sei es, weil sie etwas von ihr wollen (Auskunft, Bewilligung, Anzeige, Hilfeleistung), sei es, weil die Polizei etwas von ihnen will (Kontrolle, Unfall, Intervention, Festnahme, Einvernahme).

Diese Befragungen werden bei der Stadtpolizei St. Gallen jährlich durchgeführt, jeweils während eines Monats. Dabei wird die Kundenzufriedenheit primär bezüglich der erlebten Sozial- und Fachkompetenz erhoben.

Darüber hinaus finden im Zweijahresrhythmus Strassenumfragen, welche weniger strukturiert und deshalb auch nicht repräsentativ sind, durch die Quartierpolizisten statt. Sie geben gute Hinweise, wo die Verwaltung – und nicht nur die Polizei – gefordert ist. Die Frage «Wo drückt der Schuh?» steht im Zentrum. Nebst auffälligen Jugendtreffs, Abfalldeponien, Sprayereien und gefährlichen Verkehrssituationen kommen auch Probleme wie schlechte Strassenbeleuchtung, vernachlässigte Hecken und Zäune, auffälliges Verhalten von Anwohnern, Lärmimmissionen usw. zur Sprache.

Die Quartierpolizei ist somit das präventive und informative «Koordinatensystem», an dem sich die schwerpunktmässige Interventionsarbeit orientiert.

Verwendete Literatur

- ANDRÉ KUHN, MARTIN KILLIAS, CHRISTIAN KREIS (2008). *Community Policing in Switzerland: A Comparative Evaluation Study of the Community Policing Strategies of the Police in Major Swiss Urban Areas*. Forschungsplan, Swiss National Science Foundation.
- Police Executive Research Forum (1996). *Themes and Variation in Community Policing. Case Studies in Community Policing*. Washington, DC U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.
- REGINE SAUTER, KUNO SCHEDLER, WERNER SCHÄFER (2005). Forschungsprojekt «Urbane Sicherheit», Schlussbericht vom 7. April 2004, in: Konferenz der Städtischen Polizeidirektorinnen und Direktoren KSPD (ed.). *Community Policing: Modelle für eine vernetzte Polizeiarbeit in der Schweiz: Referate der Tagung vom 10. September 2005*. Zürich: Schulthess (Schriftenreihe KSPD, Band 2).
- St. Galler Tagblatt – Beilage vom 30. April 2005. «5 Jahre Kontaktbeamte – Ihre Quartierpolizei».
- ROBERT C. TROJANOWICZ, BONNIE BUCQUEROUX (1994). *Community Policing: How to Get Started*. Cincinnati, Ohio. Anderson Publishing.
- ROBERT TROJANOWICZ, DEVERE D. WOODS, JOSEPH A. HARPOLD, ROLAND REBOUSSIN, SUSAN TROJANOWICZ (1994). *Community Policing: A Survey of Police Departments in the United States*. Washington, DC. U.S. Department of Justice, Federal Bureau of Investigation.
- JAMES Q. WILSON, GEORGE L. KELLING (1982). *Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety*, *The Atlantic Monthly* 249 no. 3.

Principes et expériences pratiques

Par Pius Valier (Traduction ISP)

La police de proximité s'est développée dès les années 1980 aux Etats-Unis en tant qu'instrument, en réaction à la criminalité et aux phénomènes de dégradation qui se développaient de façon exponentielle dans de nombreuses villes américaines. En Suisse, elle a commencé à s'implanter il y a 15 ans. Au niveau organisationnel, la police de proximité requiert une décentralisation et un nouveau mode de travail. La police doit tenir compte des exigences de la population, en y répondant de manière proactive. Elle doit donc se rapprocher des citoyens et dialoguer avec eux dans un esprit de confiance mutuelle. En contrepartie, la population et les acteurs de l'économie locale sont appelés à participer à la résolution de problème. Pour atteindre ces objectifs, la police est assujettie aux autorités politiques qui doivent lui mettre à disposition les ressources nécessaires. Dans ce contexte, l'interconnexion et l'échange entre organes faïtiers publics et police sont essentiels d'un point de vue stratégique. Les spécialistes de la police de proximité œuvrent en tant que policiers de quartier généralistes et représentants de l'autorité locale. La police de quartier construit ainsi un système de renseignement *in situ* pour préparer les actes de prévention et constituer des informations sur lesquelles est basé le travail d'intervention ponctuelle. La police de proximité a pour but d'identifier les causes qui sont à l'origine d'un problème complexe, tout en proposant des solutions efficaces et durables. Elle ne se concentre donc pas sur des infractions

isolées, mais essaie d'améliorer la qualité de vie et la sécurité par des moyens adaptés. Les acteurs de la police de proximité se considèrent de ce fait comme prestataires de services orientés vers la clientèle avec une mission claire : satisfaire les besoins des citoyens.

Si le concept de police de proximité est devenu une évidence dans le cadre de la formation de base, il est désormais nécessaire de l'ancrer dans les corps. Cela demande divers efforts et une bonne organisation. La police de la ville de St-Gall offre à cet effet des cours de formation continue qui sont consacrés à la prévention avec une orientation client. L'ISP a également réagi et mis sur pied des modules de formation continue destinés à tous les spécialistes et formateurs en matière de police de proximité, mais aussi à tous les cadres intermédiaires de la police, ceci afin de leur proposer une plate-forme qui favorise l'échange et l'instauration de bonnes pratiques, tout en améliorant l'unité de doctrine. Pour répondre aux besoins de ses clients, la police de la ville de St-Gall fait également des enquêtes différenciées qui lui permettent d'évaluer les compétences techniques et sociales de ses collaborateurs, la situation routière dans un quartier, les problèmes de bruits, etc. Elle se sert par ailleurs d'un tableau de bord prospectif pour mesurer la satisfaction des collaborateurs et atteindre les objectifs stratégiques d'une période législative à l'autre.



© Augustin-jupo