

# Einführung von Community Policing in Ländern Südosteuropas



Von Dr. iur. Peter Schorer  
Mitglied Konferenz der Städtischen Polizeidirektorinnen  
und Polizeidirektoren

*Seit Ende der 90er Jahre unterstützt der Bund in Südosteuropa Zusammenarbeitsprojekte, die dem Aufbau von Community Policing dienen. Das Projekt in Rumänien endete 2007, jenes in BiH wird 2012 abgeschlossen.*

## Hintergründe

In den 90er Jahren sind zwischen Bund und Staaten des ehemaligen Ostblocks verschiedene Kooperationen aufgebaut worden. U.a. ab 1998 vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) mit Rumänien. 1999 wurden anlässlich einer Tagung in Genf mit rumänischen Spitzenvertretern von Polizei und Staatsanwaltschaft Projektthemen vereinbart und wegen des angestrebten Mentalitätswandels ein Hauptakzent auf Community Policing (CP) gelegt. Die entsprechende Zusammenarbeit dauerte bis Mitte 2007. 2001 wurden aus organisatorischen Gründen alle Projekte in der DEZA<sup>1</sup> zusammengefasst. Als Folge des ersten, 2006 in Bukarest durchgeführten SEE<sup>2</sup> CP Forums wurden eine SEE CP Plattform aufgebaut und diese sowie die Durchführung der jährlichen Foren schrittweise in die Trägerschaft der SEPCA<sup>3</sup> überführt.

Der Aufbau von CP Strukturen in der Schweiz erfolgte hauptsächlich deshalb, weil mit der Aufhebung vieler Polizeiposten und der rasanten Technisierung der Polizei in den 70er und frühen 80er Jahren eine Entfremdung zwischen Polizei und Bevölkerung einherging.

Im Rumänien Ceaușescu waren bis 1990 die Polizei (damals mit sehr rückständiger technischer Ausrüstung) und die *Securitate* – beide schützten primär den Staat vor dem Bürger – allgegenwärtig. Sie waren ebenso gefürchtet wie verachtet. Mangelndes Vertrauen und Sicherheitsgefühl waren die Folge.

In Bosnien-Herzegowina (BiH)<sup>4</sup> schätzte der Grossteil der Bevölkerung offenbar die Präsenz der Polizei im ehemaligen Jugoslawien Titos.

Die Entfremdung, der Verlust an Vertrauen und Sicherheitsgefühl liegt in den Kriegereignissen von 1992 bis 1995 begründet.

Auch in Ungarn, welches zurzeit beginnt, mit finanzieller Unterstützung der Schweiz (im Rahmen des EU Erweiterungsbeitrags) ein CP Projekt aufzubauen, werden hinsichtlich der konkreten Um-

setzung die für das Land spezifischen Ursachen zu berücksichtigen sein.

## Konzept und Hauptziele

Ein grosses Anliegen der Projektleitung<sup>5</sup> war es, die lokale Führung dazu zu bewegen, Hauptträger (sog. *Owner*) der Einführung zu werden. Nicht ein Schweizer Modell, sondern ein auf die jeweiligen Verhältnisse zugeschnittenes, von den lokalen Behörden gewolltes und somit nachhaltiges CP Modell sollte entstehen. Die Einführung erfolgte sowohl von unten nach oben als auch in umgekehrter Richtung.

*Nicht ein Schweizer Modell, sondern ein auf die jeweiligen Verhältnisse zugeschnittenes, von den lokalen Behörden gewolltes und nachhaltiges CP Modell sollte entstehen.*

<sup>1</sup> Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA).

<sup>2</sup> South East Europe(-an); umfasst den Balkan, exkl. Ungarn im Norden und Griechenland im Süden.

<sup>3</sup> South East European Police Commissioner Association, deren Professionalisierung 2007-2010 von der DEZA unterstützt wurde.

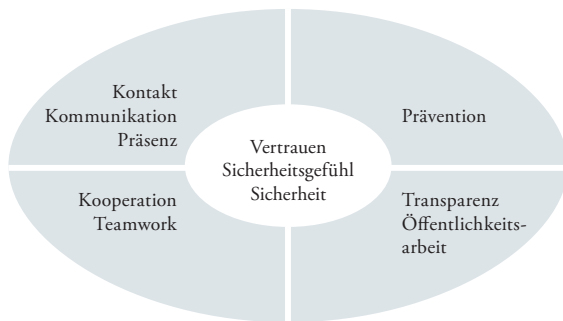
<sup>4</sup> Die DEZA unterstützt die Einführung von CP seit 2004 auch in BiH. Das Projekt wird Ende Januar 2012 abgeschlossen.

<sup>5</sup> Zusammen mit dem Verfasser (Projektleiter) waren auf Schweizer Seite der Projekte im Auftragsverhältnis jeweils 2 lokale Mitarbeitende, 1 Polizeipsychologe, bis zu 5 aktive oder ehemalige AdP, ca. 10 weitere Spezialisten und

einige lokale Dolmetscher/-innen tätig. Zudem haben sich viele Behördenmitglieder, Vertreter von Polizeikörpern und Personen von Ausbildungsstätten während Informationsbesuchen in der Schweiz aktiv zur Verfügung gestellt.

Der Start von oben erfolgte jeweils etwas später als jener von unten, da es leichter ist, den Chefs CP zu erklären, wenn dessen Wirkung auf unterster Ebene bereits praktisch sichtbar wird.

Inhaltlich basierten wir jeweils auf dem im Rahmen der Projekte entwickelten sog. «CP-Ei», das im Zentrum die obersten Ziele und in den vier äusseren Segmenten die strategisch wichtigsten Arbeitsbereiche von CP aufzeigt:



«CP-Ei»

Die Einführungsstrategie folgte drei Stossrichtungen, wobei die Auswirkungen in der Bevölkerung periodisch durch unabhängige Meinungsumfragen überprüft und entsprechende Anpassungen am Projekt vorgenommen wurden (vgl. folgende grafische Darstellung).



Strategie

Als wichtigste Massnahmen erwiesen sich TA-Kurse<sup>6</sup>, das Einsetzen von CP Spezialisten, Besuche in der Schweiz, ein CP Manual, Renovationen und Rechtsgrundlagen (mehr dazu unter «Massnahmen»).

### Erfahrungen

Auf höchster Ebene wurde die CP Implementierung begrüsst und unterstützt, zumeist wurden aber Um-

fang, Dauer und Auswirkung unterschätzt. Bei den direkt Involvierten auf unterer Ebene entwickelte sich regelmässig ein Enthusiasmus, der die Zusammenarbeit beflügelte. Die mittleren Hierarchiestufen begegneten dem Projekt oft mit Skepsis, Ablehnung des Wandels und Angst vor Machtverlust.

Voraussetzung von CP ist eine demokratische Grundhaltung aller Beteiligten: «Police mustn't be apart from society but has to be a part of society»<sup>7</sup>. Polizei und Bürger müssen auf Augenhöhe miteinander verkehren, um Vertrauen aufzubauen und miteinander an der Lösung von Sicherheitsfragen arbeiten zu können. Dasselbe müsste auch innerhalb der Polizei gelten, denn ohne entsprechende Führungs- und Arbeitsmentalität gelingt es kaum, die extern angestrebte Wirkung von CP zu erreichen. Aufgrund eines veralteten Rollenverständnisses einiger Chefs und von Teilen der Polizei wurde anfangs oft geäussert, «die Bürger müssten sich ändern und sich wieder so benehmen wie früher», dann wäre alles besser. Natürlich wurde von diesen Personen ein entsprechender Führungsstil gepflegt. Die Einführung verlangte deshalb gelegentlich nach entsprechender Organisations- und Führungsentwicklung.

*Voraussetzung von CP ist eine demokratische Grundhaltung aller Beteiligten: «Police mustn't be apart from society but has to be a part of society».*

### Massnahmen

- TA-Kurse für gesamte Ordnungspolizei (TTS<sup>8</sup>)
- Kurse: CP und Führung
- Info-Besuche in die Schweiz
- Ausbildung + Einsatz CP Spezialisten (TTS)
- CP Basics (Pflichtenhefte, Ereigniskarten, CP Kartothek)
- CP Curricula für Aus- und Weiterbildung
- Projektmanagement zur Lösung von Sicherheitsproblemen
- Lokales CP Manual gemeinsam entwickeln, Druck, Verteilung
- Best Practice Meetings
- Kampagnen zu Sicherheitsfragen
- Öffentlichkeitsarbeit, Umgang mit Medien
- Renovation von Empfangsbereichen
- Verbesserung Infrastruktur (Möbel, Drucksachen, IT)
- Rechtsgrundlagen für CP
- Unabhängige Meinungsumfragen, externe Evaluation

<sup>6</sup> Transaktions-Analyse-Kurse.

<sup>7</sup> Zitat aus einem Referat am OSCE Meeting «The role of community policing in building confidence in minority communities» vom 28./29.10.2002 in Wien.

<sup>8</sup> Train the Trainer System.

Situativ entsprachen zudem Regulierungen und Organigramme nicht den polizeilichen Bedürfnissen, was insbesondere dort zum Hindernis wurde, wo organisatorische und strukturelle Entscheide auf Ebene der politischen Organe gefällt werden mussten. Nicht immer gelang es, Organigramme und Strukturen so zu ändern, dass der richtige Einsatz von Mitarbeitenden, Spezialisierungen innerhalb der Ordnungspolizei (z.B. zur Einführung von Quartierpolizisten), eine klare Zuordnung der Einsatzkräfte, das Delegieren von Aufgaben, Zuständigkeit und Verantwortung, auf Monate geplante Dienstenteilung, kurz « eigentliche

Führung » möglich wurde.<sup>9</sup> In jenen Fällen hängt die Ausführung von CP weiterhin allein vom Willen der direkt zuständigen polizeilichen Führungsperson ab, was die Nachhaltigkeit in Frage stellen könnte. Gemäss externen Evaluationen<sup>10</sup> darf allerdings davon ausgegangen werden, dass sowohl in Rumänien wie in BiH Bestand und Weiterentwicklung von CP gewährleistet sind.



CP Info-Veranstaltung im NE Rumäniens im Juni 2002 © Peter Schorer

## Introduction de la police de proximité en Europe de l'Est

Par Peter Schorer (Traduction ISP)

Au cours des années 1990, le Département fédéral de justice et police (DFJP) a lancé différents projets pour aider les réformes policières initiées dans plusieurs pays d'Europe de l'Est. En 1999, un tel projet a notamment vu le jour en Roumanie. Etant donné qu'un objectif central était de favoriser un changement de mentalités au sein des polices, un accent particulier a été mis sur les questions liées à la police de proximité. Le programme roumain s'est terminé en 2007, celui mis en place en Bosnie-Herzégovine s'achèvera en 2012.

En Roumanie, la police d'Etat et la *Securitate* instaurée sous l'ère Ceaușescu avaient nourri un sentiment de méfiance et d'insécurité au sein de la population, alors qu'en Bosnie, cette perception était liée aux guerres de 1992–1995. Il était dès lors essentiel de tenir compte de ces différents facteurs lors de la création d'une police de proximité.

L'un des objectifs était d'impliquer directement dans le projet les responsables des polices locales afin de créer un modèle local et durable de police de proximité. La création de ce système s'est faite en intégrant toute la hiérarchie, avec des mouvements allant de haut en bas et de bas en haut. En termes de contenu, les travaux se concentraient sur les trois axes centraux que sont la confiance, le sentiment de sécurité

et la sécurité objective et couvraient les quatre principaux champs d'activité suivants : contact, prévention, collaboration et transparence.

Pour atteindre ces objectifs, des spécialistes en matière de police de proximité sont intervenus et plusieurs outils ont été développés, tels des cours tactiques, des rencontres de travail en Suisse, un manuel « police de proximité », des restructurations et des bases légales.

Si les cadres supérieurs se sont prononcés en faveur de la police de proximité et que la base a montré un véritable enthousiasme à son égard, un certain scepticisme s'est manifesté parmi les cadres intermédiaires.

Les principaux obstacles à la réalisation de ces projets ont été l'absence d'une structure de commandement et d'une philosophie de conduite modernes. En Bosnie-Herzégovine, la présence des grandes organisations internationales à la sortie de la guerre n'a pas empêché la mise en place de structures inadéquates au moment de la reconstruction du pays.

Comme l'ont confirmé des évaluateurs externes, la pérennité et le développement de la police de proximité sont désormais garantis tant en Roumanie qu'en Bosnie-Herzégovine.

<sup>9</sup> Besonders erstaunten in BiH gefundene Organisationsstrukturen, die offenbar mit Billigung oder gar Unterstützung von der International Police Task Force

(IPTF) der UNO und European Police Mission (EUPM) aufgebaut worden waren.

<sup>10</sup> External Evaluation Report by Hanspeter Uster, Baar 12 June 2007, mandated by SDC; Final Report by Dominique Wisler and Seal Traljic, Geneva/Sarajevo

July 2010, mandated by SDC; Evaluation Report by Leonard Gill, November 2010, mandated by UNDP.