

Die Bedeutung der Städte für die Entwicklung der Polizeiarbeit in der Schweiz

Donnerstag, 22. April 2010, GV KSPD in Chur

Stadtrat Nino Cozzio, Direktor Soziales und Sicherheit, St.Gallen

Seit Entstehen der ersten Siedlungen nehmen die Städte eine besondere Bedeutung in der gesellschaftlichen, kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklung unserer Gesellschaft ein. Diese Bedeutung hat sich in jüngster Zeit eher noch akzentuiert, was in der Politik noch nicht in überzeugender Weise zur Kenntnis genommen wird.

Der 1848 gegründete Bundesstaat mit seiner auf den Ausgleich des Kräfteverhältnisses zwischen den grossen und den kleinen Kantonen ausgerichteten politischen Strukturen ist in seiner Grundkonzeption bis heute im Wesentlichen unverändert geblieben. Das führte dazu, dass zwischen der untersten und der obersten Staatsebene wenig institutionalisierte Kontakte bestehen, was dem faktischen Gewicht der Städte immer weniger gerecht wird. Einige Zahlen mögen die Diskrepanz zwischen der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedeutung der Städte und ihrem politischen Gewicht veranschaulichen: In den 13 grössten Städten der Schweiz leben mit rund 1,4 Millionen etwa gleich viele Menschen wie in den 14 kleinsten Kantonen. Diese 14 Kantone stellen die Hälfte der Mitglieder der kleinen Kammer unseres Bundesparlaments. Alleine die Stadt Zürich vereinigt gleich viele Einwohnerinnen und Einwohner wie die Kantone Appenzell Innerrhoden, Obwalden, Uri, Glarus, Nidwalden, Appenzell Ausserrhoden, Jura und Schaffhausen zusammen, welche letztere insgesamt 12 Ständeratssitze inne haben. Und die Limmatstadt führt den sechstgrössten öffentlichen Finanzhaushalt unseres Landes.

Zwar hat im Jahr 1999 mit Aufnahme des Gemeindeartikels in die Bundesverfassung eine formelle Anerkennung der Bedeutung der Städte und Gemeinden stattgefunden. Indes hinkt die praktische Politik noch weit hinter dem rechtlichen Erfordernis her, Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen zu nehmen. Die Umsetzung von

Art. 50 BV¹ macht ein Mitspracherecht der Städte und Gemeinden in Organisationen erforderlich, denen alle drei Staatsebenen angehören. Die Schaffung der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) im Jahr 2001 ist ein Lichtpunkt in der von der Bundesverfassung vorgegebenen Richtung. Doch es braucht engere Formen der Zusammenarbeit, sowohl im sozialen Bereich als auch in jenem der Sicherheit. Denn gerade da stehen die Städte vor grossen Herausforderungen, die sie letztlich nur im Verbund mit Bund und Kantonen meistern können.

In den Städten lässt sich gut leben und wirtschaften, wenn man an die reichhaltigen kulturellen Aktivitäten, an die umfassenden Bildungsangebote oder an die attraktiven Arbeits- und Einkaufsmöglichkeiten denkt. Wo das Licht heller scheint, fallen aber die Schatten dunkler. So konzentrieren sich soziale Probleme ebenfalls weit stärker auf städtische als auf ländliche Gebiete. Gleiches gilt für die Sicherheit, um die es hier geht. Sorgen bereitet nicht nur die weit höhere Kriminalitätsrate in den Städten. Liberalisierung, Individualisierung, Enttraditionalisierung, wirtschaftlicher Überfluss, Mobilität und neue Medien haben über Jahrzehnte hinweg ebenso wie der Wertewandel (um den Terminus Wertezerfall zu vermeiden) und weitere Faktoren, darunter auch die hohe Migrationsrate, im Besonderen die städtischen Gesellschaften verändert. Dies mit Konsequenzen, die sowohl positiver als auch negativer Natur sind.

Wer Verantwortung für die Sicherheit in einem Gemeinwesen trägt, muss sich vorab mit den problematischen Auswirkungen der hier skizzierten Entwicklungen befassen. Da diese sich regelmässig zuerst in den Städten abspielen, muss sich die Polizei in urbanen Gebieten oft in rascher Folge den Veränderungen anpassen, ohne dafür auf bereits bekannte Strategien zurückgreifen zu können. Mit anderen Worten: die Innovationsfähigkeit der Polizei in urbanen Gebieten muss besonders hoch sein. Die Polizei sowie die verantwortlichen Politikerinnen und Politiker in den Städten müssen die Entwicklung permanent sorgfältig beobachten, beurteilen und entsprechende Konsequenzen ziehen.

Die negativen Aspekte der genannten Entwicklungen sind heute so weit gediehen, dass der Ruf nach mehr Polizei immer lauter und derjenige nach restriktiveren Massnahmen immer mehrheitsfähiger wird. Und sie haben dazu geführt, dass die städtischen Gesellschaften eine gewisse Neigung zur Intoleranz aufweisen, die man bislang kaum für möglich gehalten hätte. Vergegenwärtigt man sich das veränderte Ausgehverhalten von Jugendlichen und jungen Erwachsenen und die stark intensivierte Nutzung des öffentlichen Raumes insbesondere an

¹ Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet (Abs.1). Der Bund beachtet bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden (Abs. 2). Er nimmt dabei Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete (Abs. 3).

den Wochenenden und während den Nächten, lässt sich die Belastung der ansässigen Bevölkerung und lassen sich die neuen Anforderungen an die Polizeiarbeit in den Städten leicht ablesen.

Die heutigen Jugendlichen und jungen Erwachsenen sind als solche nicht problematischer als jene, die vor einer oder zwei Generationen zu dieser Altersgruppe gezählt haben. Vielmehr hat sich deren Umwelt grundlegend verändert. Die 24-Stunden-Gesellschaft mit hoher Verfügbarkeit von Gütern, die nahezu unbegrenzte Mobilität auch nachts und modernste, für jedermann erschwingliche und zugängliche Massen-Kommunikationsplattformen und Kommunikationsmittel wie Facebook, Twitter oder SMS führen dazu, dass in kurzer Zeit auch grosse Menschenansammlungen im öffentlichen Raum mobilisiert werden können. Erinnerung sei an die Botellones² und Flashmobs³ des vergangenen Jahres oder an den „Saubannerzug“ in der Stadt Zürich im Anschluss an ein Fussballspiel im Februar dieses Jahres. Die Städte sind mit öffentlichen Verkehrsmitteln sehr gut und praktisch rund um die Uhr erreichbar. Die durchgehende Mobilität, ein liberalisiertes Gewerbe- und Gastwirtschaftsrecht und attraktive öffentliche Orte führen zu einer starken Sogwirkung der Städte an den Wochenenden. Oft stammen zwischen 60 und 80 Prozent der Nachtschwärmer nicht aus der Stadt selber, sondern aus der näheren und weiteren Umgebung. Das verschärft die Problemlage: Nicht mehr nur Hunderte junge Menschen beleben die Innenstädte – es sind nun Tausende. Auch wenn nur ein kleiner Prozentsatz von ihnen die Umgangsformen nicht beachtet, ergibt sich doch rasch eine ansehnliche Zahl, mit denen sich die Polizei und weitere Akteure im öffentlichen Raum befassen müssen. Die für die städtische Gesellschaft zunehmend spürbaren negativen Auswirkungen sind also Folge der Massierung.

Der Ausgleich zwischen dem Wunsch nach einem urbanen Ausgeh- und Freizeitangebot und dem legitimen Bedürfnis der Anwohnenden nach Nachtruhe und Schutz des Eigentums wird

² Als Botellón (span. „große Flasche“, Plural: Botellones) wird in Spanien ein etwa Anfang bis Mitte der 1990er Jahre aufgekommener Brauch Jugendlicher und junger Erwachsener bezeichnet, die sich vornehmlich abends an den Wochenenden zum gemeinsamen Alkoholkonsum und Feiern an öffentlichen Plätzen versammeln. Diese werden meist über Webseiten, E-Mail oder SMS oft spontan organisiert und haben sich mittlerweile zu einer Art Wettbewerb zwischen den Jugendlichen spanischer Städte entwickelt. Ziel der unbekanntenen Organisatoren ist, dabei eine möglichst grosse Menschenmenge spontan zusammenzuführen.

³ Der Begriff Flashmob (flash = Blitz; mob [von mobilis beweglich] = aufgewiegelte Volksmenge, Pöbel – deutsch etwa Blitzpöbel) bezeichnet einen kurzen, scheinbar spontanen Menschaufmarsch auf öffentlichen oder halböffentlichen Plätzen, bei denen sich die Teilnehmer üblicherweise persönlich nicht kennen und ungewöhnliche Dinge tun. Flashmobs werden über Online-Communitys, Weblogs, Newsgroups, E-Mail-Kettenbriefe oder per Mobiltelefon organisiert.

immer anspruchsvoller und die städtischen Polizeien bewegen sich in eben diesem Spannungsfeld teils diametral gegensätzlicher Ansprüche. Die Nutzungskonflikte an den attraktiven öffentlichen Orten erfordern neue Vorgehensweisen, Organisationsformen und Regeln, an deren Ausarbeitung und Umsetzung die Polizei massgeblich beteiligt sein muss.

Mit Blick auf die Komplexität gesellschaftlicher Herausforderungen wissen die urbanen Polizeikorps, dass Sicherheit im weitesten Sinne nicht durch Polizeikräfte alleine gewährleistet werden kann. Das Erfordernis einer engen Zusammenarbeit mit verschiedenen Verwaltungsabteilungen, aber auch mit externen Stellen und Institutionen zur Aufrechterhaltung der Sicherheit ist eine Konsequenz aus der urbanen Situation. Aus ihr folgert der Ansatz des Community Policing oder der bürgernahen Polizei. Zu diesem zählt, neben weiteren Aspekten wie Offenheit, Transparenz oder Prävention, vor allem die Vernetzung mit allen Anspruchsgruppen. Bürgernahe Polizeiarbeit erfordert eine entsprechend ausgerichtete Organisation und Schwerpunktsetzung des Polizeikorps. Als besonders wertvoll erweist sich die bereits vor drei Jahrzehnten ins Leben gerufene Quartierpolizei⁴ der Stadt St.Gallen, die eng mit den lokalen Strukturen, insbesondere mit den Quartiervereinen, zusammenarbeitet. Sie bildet – als Augen und Ohren der gesamten Verwaltung – die Schnittstelle zu anderen Bereichen der städtischen Verwaltung, etwa dem Strasseninspektorat oder der Jugendarbeit.

Gerade die interdisziplinäre Jugendarbeit erfährt angesichts der massiv angestiegenen Probleme mit dem Jugendalkoholismus eine wachsende Bedeutung. Sehr oft im Gefolge übermässigen Alkoholkonsums stören Littering, Vandalismus und Gewalt die städtische Gesellschaft in steigendem Masse. Alkohol ist auch der folgenreichste Enthemmer im Umfeld von Fussball- und Eishockeyspielen, deren Sicherheitsproblematik mittlerweile zu einem heiss diskutierten politischen Thema geworden ist. Verschiedene Korps, vorab in urbanen Gebieten, verfügen heute über speziell ausgebildete Jugendpolizisten und in der Stadt St.Gallen begründet ein neu geschaffenes Alkoholkonzept⁵ – an deren Erarbeitung die Stadtpolizei wesentlich beteiligt war – die enge Zusammenarbeit zwischen verschiedensten Akteuren.

Zu den wesentlichen Voraussetzungen erfolgreicher Polizeiarbeit, die als Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips lange vor der Repression die Prävention beinhaltet, zählt in der Stadt St.Gallen – die hier wiederum stellvertretend für andere Städte genannt wird – die intensive Zusammenarbeit mit den Schulen, mit dem Jugendsekretariat, mit der Stiftung

⁴ http://www.stadt.sg.ch/home/soziales_und_sicherheit/stadtpolizei/praevention/kontaktbeamte.html

⁵ Alkoholkonzept der Stadt St.Gallen, <http://www.stiftung-suchthilfe.ch/downloads/Alkoholkonzept.pdf>.

Suchthilfe, mit dem Vormundschaftsamt und mit dem Sozialamt. So entstehen in den Städten, in denen diese Zusammenarbeit erfolgreich ist, eigentliche Sicherheitsverbände (auch wenn sie nicht so genannt werden), die letztlich die Polizei entlasten. Zu diesen der Repression vorgelagerten Aktivitäten zählen neben interdisziplinären und interdirektionalen Arbeitsgruppen in jüngster Zeit vermehrt auch Informationskampagnen und Commitments, die Einwohnern und Gästen in den Städten Werte wie Sauberkeit, Toleranz oder Achtung vor fremdem Eigentum in Erinnerung rufen. Massnahmen und Kampagnen, die eine Verbesserung der Situation im öffentlichen Raum anstreben, müssen breit getragen werden. Wichtige Akteure hierbei sind neben der Polizei die Schule, die Jugendarbeit, das Strasseninspektorat, die Gastronomie, die Quartiervereine sowie das Gewerbe. Diese Aufzählung ist keineswegs abschliessend. Dass die Gallusstadt über eine eigene Polizei verfügt, erleichtert diese Zusammenarbeit wesentlich, finden doch die Kontakte auf der gleichen staatlichen Ebene und unter Führung der gleichen politischen Behörde statt.

Auch wenn der kausale Zusammenhang zwischen Sauberkeit und Sicherheit, die sogenannten Broken-Windows-Theorie, nicht allenthalben anerkannt wird, so gilt zumindest als gesichert, dass es einen solchen zwischen Sauberkeit und subjektiver Sicherheit, dem Sicherheitsgefühl, gibt. Die subjektive Sicherheit ist aber eine ebenso wichtige Grösse wie die objektive Sicherheit, bildet sie doch einen wesentlichen Bestandteil des Wohlbefindens der Bevölkerung. In der Stadt St.Gallen wurde die Kameraüberwachung an vier neuralgischen Punkten im öffentlichen Raum im Wesentlichen mit deren Einfluss auf das Sicherheitsgefühl begründet, das in verschiedenen repräsentativen Bevölkerungsumfragen erhoben wurde. In einer Referendumsabstimmung wurde Ende 2007 dem damals umstrittenen Projekt mit nahezu einer Zweidrittelmehrheit zugestimmt.⁶ Heute darf dieses Element der städtischen Sicherheitskonzeption als akzeptiert gelten.

Die Vorreiterrolle urbaner Polizeien schlägt sich ferner in verschiedenen legislatorischen Akten nieder, die eine adäquate Reaktion auf spezifisch städtische Problemfelder darstellen. So wurde die Wegweisungs- und Fernhaltekompetenz ursprünglich in der Stadt Bern geschaffen. Sie dient in der Stadt St.Gallen in erster Linie der Verhinderung einer offenen Drogenszene und wird auch im Umfeld von Fussballspielen ausgeübt. War die Stadt St.Gallen zunächst die einzige politische Gemeinde des Kantons mit dieser polizeilichen Befugnis, gelten seit vergangenem Jahr praktisch gleichlautende, teils Dank gemachter Erfahrungen in der Stadt St.Gallen optimierte Bestimmungen im kantonalen Polizeigesetz. Dieselbe Entwicklung, d.h. die Übertragung städtischer Normen auf den gesamten Kanton,

⁶ In der Volksabstimmung vom 25. November 2007 wurde über die Vorlage im Umfang von CHF 2,48 Mio. abgestimmt. Darin enthalten waren auch die Investitionen im Umfeld der AFG Arena St.Gallen.

war auch beim Vermummungsverbot zu beobachten. Gleiches liesse sich im Bereiche der Videoüberwachung⁷ oder über die Probleme im Umfeld von Grossveranstaltungen anführen. In der Stadt St.Gallen wurde 2004 die gesetzliche Grundlage für die Videoüberwachung im öffentlichen Raum geschaffen mit einer 100tägigen Aufbewahrungsfrist des Aufzeichnungsmaterials und 2007 das detaillierte Reglement⁸ über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund. Derzeit ist man daran, Bewilligungspflicht für Fussballspiele in der AFG Arena und den Kostenverteiler zwischen Stadt und Veranstalter für die Sicherheitsaufwendungen in ein Gesetz zu giessen.

Die Anforderungen an die Arbeit der Polizeikorps in den Städten werden zusätzlich erhöht durch die Tatsache, dass gerade das Publikum in urbanen Gebieten oft wesentlich anspruchsvoller ist als im ländlichen Raum. Das betrifft vorab den Wunsch nach möglichst hoher Polizeipräsenz und die Erwartungen an die Geschwindigkeit einer erforderlichen Intervention. Die – alles andere als selbstverständliche – Einstimmigkeit des St.Galler Stadtparlaments zu einer namhaften Aufstockung des Bestands der Stadtpolizei macht dies deutlich. Eine weitere Konsequenz der besonderen Situation der Städte ist nämlich das Erfordernis einer ausreichenden Zahl gut ausgebildeter und ausgerüsteter Polizeikräfte, denn die Städte bedürfen einer wesentlich höheren Polizeidichte als ländliche Gebiete. Zu erwähnen ist im Gesamtzusammenhang ferner die Tatsache, dass Polizistinnen und Polizisten in urbanen Gebieten zunehmend auch eine hohe psychische Robustheit aufweisen müssen, zählen doch Gewalt und Drohung gegen Beamte sowie teils massive Verunglimpfungen zum Polizeialltag.

Um die Sicherheit in den Städten zu gewährleisten, bedarf es der engen Zusammenarbeit zwischen den politischen Verantwortlichen der jeweiligen Stadtregierung und der operativen Führung des Polizeikorps. An der Kongruenz der politischen Verantwortung für die Sicherheit einer Stadt mit der politischen Zuständigkeit für die Polizeikorps scheiden sich die Geister, was immer wieder die Diskussion um die Frage der Auflösung bestehender städtischer Polizeikorps zugunsten kantonaler Einheitspolizeien aufflackern lässt. Die besonderen urbanen Verhältnisse und die adäquate Begegnung auf die Herausforderung durch eine bürgernahe Polizeiarbeit mit intensiver Vernetzung zu den anderen kommunalen Partnern im Sicherheitsverbund machen deutlich, dass sich die Verantwortlichkeiten und Kompetenzen decken sollten, mithin ein eigenständiges städtisches Polizeikorps wünschbar ist. Nicht nur als Polizeidirektor, sondern ebenso auch als Sozialdirektor – in der Stadt St.Gallen

⁷ Zum Ganzen: http://www.stadt.sg.ch/home/soziales_und_sicherheit/direktionssekretariat/video.html

⁸ Reglement über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund vom 3. Juli 2007, sRS 412.4.

vereinigen sich diese beiden Ressorts auf glückliche Art und Weise – bin ich davon überzeugt, dass Städte mit eigenem Polizeikorps mit wesentlich weniger Aufwand eine konsistente urbane Sicherheitspolitik gestalten können, als wenn die Zusammenarbeit über verschiedene Staatsebenen laufen muss.

All diese Entwicklungen, die im Besonderen die Städte betreffen, nähren das Erfordernis direkter Kontakte mit den beiden übergeordneten Staatsebenen, was dem dringenden Wunsch des Schweizerischen Städteverbandes⁹ (SSV) entspricht. Gleichzeitig ist der Dialog zwischen den Städten und der Erfahrungsaustausch ein wesentliches Mittel, die Polizeiarbeit in den Städten weiter zu optimieren. Diese Aufgaben nimmt die Konferenz der städtischen Polizeidirektorinnen und –direktoren¹⁰ (KSPD) mit grossem Engagement im Rahmen verschiedener Aktivitäten und Veranstaltungen wahr. So wird die diesjährige urbane Sicherheitskonferenz am 10. September 2010 die vielfältigen aktuellen Herausforderungen im öffentlichen Raum zum Inhalt haben. Mitglieder der KSPD können alle Städte werden, die eine Mindesteinwohnerzahl von 10'000 Einwohnerinnen und Einwohnern haben und über ein eigenes Polizeikorps verfügen, im Verbund mit einem Polizeikorps stehen oder einen eigenständigen Zugriff auf ein kantonales Polizeikorps haben.

Die eingangs erwähnte besondere Bedeutung der Städte in der gesellschaftlichen, kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklung unserer Gesellschaft wird sich in der Zukunft noch verstärken. Nicht nur die Bedeutung, auch die Probleme der Städte werden zunehmen. Das schlägt sich in einem raschen Wandel der Polizeiarbeit nieder. Deshalb erfährt die Entwicklung der Polizeiarbeit vorab durch die Situation in den Städten wichtige Impulse. Sie alle werden diesen Herausforderungen auf normativer, strategischer und operativer Ebene zu begegnen haben. Ich freue mich darauf, mit Ihnen gemeinsam daran zu arbeiten, die Sicherheit und damit die Lebensqualität in den Städten zu verbessern.

⁹ <http://www.staedteverband.ch/>

¹⁰ <http://www.kspd.net/internet/ext/kspd/home.html>