



UNIL | Université de Lausanne

Faculté de droit  
et des sciences criminelles

# GRUNDRISS INNOVATIVER POLIZEIANSÄTZE

EINE KRITISCHE BEGUTACHTUNG VERSCHIEDENER STRATEGIEN UND TÄTIGKEITEN  
UND DEREN IMPLEMENTIERUNG IN DER SCHWEIZ IN THEORIE UND PRAXIS

## THÈSE DE DOCTORAT

présentée à la Faculté de droit et des sciences criminelles  
de l'Université de Lausanne par

MATTHIAS BÄNZIGER

Président du Jury	PROF. DR. MARCELO F. AEBI
Co-Directeur de thèse	PROF. DR. ANDRE KUHN
Co-Directeur de thèse	PROF. DR. MARTIN KILLIAS
Expert interne	PROF. DR. OLIVIER RIBAUX
Expert externe	PIERRE AEPLI

Lausanne, 2014

*Unil*

UNIL | Université de Lausanne  
Ecole des sciences criminelles  
bâtiment Batochime  
CH-1015 Lausanne

## IMPRIMATUR

A l'issue de la soutenance de thèse, le Jury autorise l'impression de la thèse de M. Matthias Bänziger, candidat au doctorat en criminologie, intitulée

« Grundriss Innovativer Polizeiansätze : Eine Kritische Begutachtung  
verschiedener Strategien und Tätigkeiten und deren Implementierung in der  
Schweiz in Theorie und Praxis »

Le Président du Jury



Professeur Marcelo F. Aebi

Lausanne, le 30 septembre 2014



*“The police are the public and the public are the police; the police are only the members of the public who are paid to give full-time attention to duties which are incumbent on every citizen in the interest of community welfare.”*

*– Sir Robert Peel*

*“A community must police itself. The police can, at best, only assist in that task.”*

*– Herman Goldstein*



# Danksagung

---

Eine wissenschaftliche Arbeit in diesem Umfang zu schreiben bedeutet eine Reise mit einem unbekanntem Weg anzutreten. Richtungsänderungen, Höhen und Tiefen gehören dazu, wie auch Pausen und zwischenzeitliche Spurte. Ich bedanke mich bei all den Personen, die mich auf dieser Reise begleitet, Richtung gegeben, unterstützt und animiert haben. Ein ganz besonderer Dank sei folgenden Personen ausgesprochen:

Prof. André KUHN, CO-Directeur de thèse, für seine Offenheit und Bereitwilligkeit, mich zu begleiten und für seine Hilfestellungen und Wegweisungen im Laufe dieser Arbeit.

Prof. Martin KILLIAS, Co-Directeur de thèse, Mentor und Arbeitgeber der letzten drei Jahre, für seine scharfsinnige und pragmatische Denkweise, die meine wissenschaftlichen Fähigkeiten nachhaltig geprägt hat, die grosszügige Unterstützung und interessanten Unterhaltungen.

Prof. Marcello F. AEBI, Président du Jury, Prof. Olivier RIBAUX, expert interne, sowie Pierre AEPLI, expert externe, für ihre wertvollen Kommentare und Hinweise im Laufe dieser Arbeit.

Herrn Dr. Peter RÜEGGER und Roman THÜR, Stadtpolizei Zürich, und allen Kommandanten, Polizisten und Arbeitnehmer im Langstrassenquartier, die an meinen Projekten und Umfragen bereitwillig teilgenommen haben.

Meinen ehemaligen Arbeitskollegen am Lehrstuhl Killias, Lorenz BIBERSTEIN, Dr. GiangLy ISENRING, Dr. Nora MARKWALDER, Dr. Silvia STAUBLI und Dr. Simone WALSER, für ihre Freundschaft, hilfreichen Diskussionen und gute Zusammenarbeit.

Meinem guten Freund und brillanten Wissenschaftler, Dr. med. Christian SEEMAYER, für sein Korrekturlesen und treue Wegbegleitung.

Meinen lieben Eltern, Annemarie und Traugott, für ihre unermessliche Liebe, Grosszügigkeit und Hingabe für mich und meine Ausbildung sowie das Korrekturlesen der Arbeit.

Meiner über alles geliebten Andréa, für ihre Geduld, Hilfe und die Bereitschaft, ihre Heimat für mich zu verlassen.

Meinem Jesus.



# Abstract

---

This thesis contains three parts. The first one offers the theoretical basement, where the history of the police from their beginning in the early 19<sup>th</sup> century to this day is shown. The emphasis however is laid on the last 40 years, which gave birth to a multitude of innovations, such as community, problem-oriented, hot-spots or zero-tolerance policing. Those innovations are described in detail and are critically commented. At the end of this section, I present a scheme, where all the approaches are classified as strategic or methodic innovations, but united under a model called "modern policing". The fact that the innovations are not competitive but rather complementary is the most important finding of this examination.

The second part of this work deals with a unique survey about the implementation of four innovations and eight problem- and community-oriented activities in 85 Swiss police forces. This explorative study shows that in the last 15 years the Swiss police forces have increasingly adopted innovative approaches. The most frequent innovation is community policing, which has been implemented all over the country. Due to the results, we can also assume that the implementation of the innovations is mostly substantial and profound. However, particularly in the area of problem-solving there is still a need for improvements.

The third section consists of a scientific evaluation of a temporary special unit of the municipal police Zurich, which, during nine months, fought against public drug dealing and illegal prostitution in a particular neighborhood called Langstrasse. The effects of this hot-spot project were measured with police data, observations and several population surveys. In general, the special unit achieved a positive outcome and helped to defuse the hot-spot. Additionally, a survey conducted within the police department showed that the personal attitude towards the special unit differed widely between the policemen. We found significant differences between both police regions East and West, rank-and-file and higher ranking officers, different ages and the personal connection to the special unit. In fact, the higher the rank, the lower the age, and the closer the relationship, the more positive the officers were towards the unit.

**Keywords:** *Police innovations, Community-Policing, Problem-Oriented Policing, Intelligence-Led Policing, Hot-Spots Policing, Zero-Tolerance Policing, Compstat, Switzerland, Municipal Police Zurich*





# Zusammenfassung

---

## Einführung

Diese Arbeit gliedert sich in drei Teile. Der erste beschäftigt sich mit den theoretischen Grundlagen rund um Polizeiinnovationen. Dabei wird die Entwicklung der Polizei von ihrem Ursprung im frühen 19. Jahrhundert bis heute beleuchtet. Der Schwerpunkt liegt indes auf den letzten 30 Jahren, welche eine Vielzahl an Innovationen hervorbrachten. Davon werden sieben im Detail beschrieben und kritisch begutachtet.

Der zweite Teil dieser Arbeit untersucht in einer erstmaligen Erhebung die Anwendung vier dieser Ansätze sowie acht problem- und bürgerorientierter Tätigkeiten in der Schweiz. Diese explorative Studie zeigt, dass die 85 befragten Polizeikorps seit rund 15 Jahren vermehrt innovative Polizeiansätze verfolgen und problem- und bürgerorientierte Tätigkeiten eingeführt haben.

Der dritte Teil besteht aus einer wissenschaftlichen Evaluation einer temporären Einsatzgruppe der Stadtpolizei Zürich, welche neun Monate in einem Zürcher Brennpunkt gezielt gegen den Drogenhandel und die illegale Prostitution vorging. Die Auswirkungen dieses Hot-Spot Projektes wurden anhand polizeilicher Daten, Beobachtungen sowie Bevölkerungsbefragungen gemessen. Im Gesamtrahmen erzielte die Gruppe eine positive Bilanz und führte zu einer Beruhigung des Brennpunktes. Eine ebenfalls durchgeführte Umfrage der Mitarbeiter der Stadtpolizei zeigte, dass die Einsatzgruppe sehr unterschiedlich akzeptiert wurde. Hieraus konnten gewisse Lehren für die Implementierung von Innovationen gewonnen werden.

## Polizeiinnovationen

Seit ihrer Entstehung im 19. Jahrhundert war die Polizei stets bestrebt, Antworten auf neue Gesellschaftsphänomene zu finden. Zu Beginn noch volksnah aber auch laienhaft, wurde sie anfangs des 20. Jahrhunderts zu einer professionellen und gleichzeitig distanzierten Organisation. Die Arbeitsweise und Zusammenarbeit mit der Bevölkerung wurden mit den gesellschaftlichen Unruhen der 60er und 70er Jahre vor allem in Nordamerika jedoch stark infrage gestellt. Praktiker wie auch Akademiker begannen sich zunehmend mit der Frage zu beschäftigen, welche Polizeitätigkeiten wirklich effizient seien. Dies führte dazu, dass in den USA wohl keine andere Berufsgattung mehr studiert und untersucht wurde als die Polizei. Demgegenüber sind wissenschaftliche Studien aus Kontinentaleuropa äusserst dünn gesät.

Die sozialen Spannungen und technologischen Fortschritte führten seit den 80er Jahren schliesslich zur Einführung einer ganzen Reihe neuer Ansätze, sodass viele Forscher diesen Wandel als den dramatischsten in der Polizeigeschichte beschreiben. Während im traditionellen Modell das Augenmerk auf der reaktiven Verbrechensbekämpfung mit polizeilichen Mitteln lag, fand in den neuen Ansätzen

eine Verschiebung hin zu mehr bürger- und problemorientierten Methoden statt. Zu den meist angewandten Konzepten gehören Problem-Oriented Policing, Community Policing, Intelligence-Led Policing, Hot-Spots Policing, Zero-Tolerance Policing, Compstat und zunehmend auch Predictive Policing.

*Problem-Oriented Policing* verlagert die Polizeiarbeit von der routinemässigen und reaktiven Anwendung ihrer Mittel zu einem wissenschaftlich geprägten präventiven Ansatz. Die Schlüsselemente sind die Analyse der Probleme und deren zugrundeliegenden Ursachen sowie eine unbefangene Suche nach zugeschnittenen und nachhaltigen Lösungen (Problem-Solving).

Der *Community Policing* Ansatz beruht auf der Erkenntnis, dass die Polizei den Auftrag nicht alleine erfüllen kann und verschiedene Partner in ihre Tätigkeiten involvieren muss. Das Fundament bilden drei grundlegende Elemente: Bildung von Partnerschaften, strukturelle Anpassungen (Dezentralisierung) und die kreative und proaktive Lösungsfindung (Problem-Solving). Der wesentlichste Unterschied zu Problem-Oriented Policing besteht darin, dass unter Problem-Oriented Policing der Kriminalitätsrückgang und nicht die Involvierung der Bürger als Schwerpunkt gewichtet wird. Demgegenüber ist im Community Policing Ansatz die Zusammenarbeit mit der Bevölkerung und anderen Partnern nicht nur ein Mittel sondern Selbstzweck (Stärkung der Legitimität).

*Intelligence-Led Policing* entwickelte sich in einer Zeit, wo die international organisierte Kriminalität aber auch terroristische Bedrohungen stetig zunahmen. Der Ansatz gleicht in seiner Ausrichtung Problem-Oriented Policing, ist jedoch stärker Täter als Tatumsstand orientiert. Das Fundament bilden der Informationsverarbeitungsprozess und die Verbreitung der aus den Analysen gewonnenen Erkenntnisse. Die Kriminalanalysten gewinnen hierbei an Bedeutung.

*Hot-Spots Policing*, einer der besterforschten Ansätze, bedeutet den geographisch fokussierten Einsatz der Polizeikräfte. Diesem Vorgehen liegt die Tatsache zugrunde, dass die meisten Straftaten an wenigen Orten (Brennpunkte) konzentriert begangen werden. Zahllose Untersuchungen haben gezeigt, dass Hot-Spots Policing (insbesondere im Zusammenhang mit einem problemorientierten Ansatz) die Polizeieffizienz steigert und zu einer Reduktion der Kriminalität führt.

In einem *Zero-Tolerance Policing* Ansatz werden die soziale Unordnung und kleinere Vergehen rigoros bekämpft. Die Polizei ist bestrebt, die Gewissheit und Schnelligkeit der Strafe mit allen erdenklichen Mitteln durchzusetzen. Durch dieses Vorgehen können nicht nur potentielle Täter abgeschreckt und ihr rechtswidriges Verhalten im Keim erstickt, sondern auch Täter anderer Straftaten entdeckt werden.

*Compstat* wurde in den 90er Jahren im New York City Police Department entwickelt und seither in vielen amerikanischen Städten erfolgreich eingesetzt. Als Abkürzung für *Comparative Statistics* steht Compstat für eine zeitgerechte Analyse der Kriminalstatistiken, ein schneller, synchronisierter und fokussierter Einsatz von Personal und Ressourcen, wirksame Taktiken sowie eine unablässige Ver-

laufs- oder Nachuntersuchung und Lagebeurteilung. Das Herzstück von Compstat bilden die Compstat-Meetings, wo die Entwicklung der Kriminalstatistiken sowie die Einsätze unter den Entscheidungsträgern besprochen werden.

*Predictive Policing* basiert auf einer Software, welche anhand von Informationen von verübten Straftaten und anderen relevanten Daten (wie z.B. das Wetter) mit hochkomplexen Algorithmen zukünftige Delikte (angeblich) voraussagen und die Polizeiinterventionen somit proaktiv steuern kann. Zu dieser relativ neuen Methode fehlen bislang seriöse Studien.

Die zuvor beschriebenen Innovationen unterscheiden sich nicht nur in ihren Schwerpunkten, sondern auch in ihrer Tragweite. Problem-Oriented, Community und Intelligence-Led Policing weisen als umfassende Management-Ansätze und Business-Modelle strategischen Charakter auf und beeinflussen nachhaltig die Struktur der Polizei. Bei den übrigen Ansätzen handelt es sich vielmehr um methodische Innovationen, welche die herkömmliche Polizeiarbeit oder die strategische Innovationen ergänzen. Die Ansätze sind nicht kompetitiv, sondern komplementär.

## **Polizeiinnovationen in der Schweiz**

Die im ersten Teil behandelten und hauptsächlich im angelsächsischen Raum entwickelten Polizeiansätze fanden in den letzten Jahren immer mehr Anklang in der Schweiz. Insbesondere Community Policing ist in den Polizeikorps heute kaum mehr wegzudenken. Doch inwieweit und mit welchen Mitteln wurden diese und andere Innovationen tatsächlich implementiert? Um dieser Frage nachzugehen, wurden über 130 Kommandanten von Kantons-, Regional-, Stadt- und Gemeindepolizeikorps zu einer in der Schweiz bisher nie durchgeführten Erhebung eingeladen, wovon 85 teilnahmen.

In der Studie wurden vier Ansätze (Problem-Oriented, Community, Hot-Spots und Zero-Tolerance Policing) sowie acht problem- und bürgerorientierte Tätigkeiten (Einsatz von Fuss- und Fahrradpatrouillen, Durchführen von Bürgertreffen und Bevölkerungsumfragen, Benutzung von Internet und sozialen Medien, Analyse von Kriminalstatistiken sowie die Anwendung eines Problem-Solving Modells z.B. SARA) thematisiert. Die Studie zeigt, dass die befragten Polizeikorps seit rund 15 Jahren vermehrt die genannten Polizeiansätze und problem- und bürgerorientierte Tätigkeiten eingeführt haben. Community Policing wurde flächendeckend (in 93% der Korps) implementiert. Der zweithäufigste angewandte Ansatz ist Hot-Spots Policing gefolgt von Problem-Oriented Policing. Zero-Tolerance Policing wird dagegen nur von einer Minderheit angewandt. Besonders interessant sind die Kombinationen der Ansätze. Während 13% der Korps einen Ansatz verfolgen, wenden 60% zwei und etwa 25% drei oder vier Ansätze an. Hiermit bestätigt sich die Theorie, dass die Innovationen nicht kompetitiv sondern komplementär sind. Sogar die beiden scheinbar gegensätzlichen Ansätze Community und Zero-Tolerance Policing werden zum Teil gemeinsam verfolgt.

Die Frage drängt sich auf, ob die Ansätze tatsächlich so umgesetzt wurden, wie die Theorie es lehrt. Dies kann mit dieser Studie nicht abschliessend beantwortet werden. Die Resultate aus dem Themenbereich der problem- und bürgerorientierten Tätigkeiten geben jedoch Anlass zur Annahme, dass die Ansätze durchaus substantiell sind. Erstens erhielten die untersuchten Tätigkeiten zur gleichen Zeit wie die Ansätze in ähnlichem Rahmen Zulauf. Zweitens ist die Aus- und Weiterbildung in bürgernahen und problemorientierten Themen ein klares Zeichen, dass die Polizei diese Ansätze ernsthaft verfolgen möchte. Community-Policing ist bekanntlich seit über zehn Jahren in den Schweizer Polizeischulen Pflichtfach und wird im Rahmen der eidgenössischen Berufsausbildung zum Polizisten geprüft. Problem-Oriented, Hot-Spots und Zero-Tolerance Policing werden laut der Befragung zwar nur in rund einem Drittel der Polizeikorps während der Ausbildung gelehrt, sind jedoch in etwa drei Viertel bzw. in der Hälfte der Korps Thema in Weiterbildungen. Dennoch gibt es Korps, welche die Ansätze zwar anwenden aber weder in der Aus- noch Weiterbildung behandeln. Die Strukturen der Polizei wurden aufgrund der Einführung von Community-Policing in rund 50%, unter Problem-Oriented Policing in 40% und Hot-Spots Policing in gut 30% der Polizeikorps verändert. Die Veränderungen betrafen vorwiegend die Schaffung neuer Stellen und Fachgruppen oder die fixe Zuteilung der Polizisten in Quartieren. Die grössten Lücken in der Umsetzung der Ansätze zeigen sich insbesondere im Bereich Problem-Solving. So geben zwar 93% der Korps an, Community-Policing zu betreiben aber nur 23% wenden das SARA-Modell (oder einen anderen Problem-Solving Prozess) an.

Schliesslich ist die Implementierung eines innovativen Polizeiansatzes in jedem Fall eine langwierige und aufreibende Aufgabe, bei der es zahlreiche Hürden zu überwinden gilt: starre Strukturen der Polizeiorganisation, häufige Führungswechsel (Polizei und Politik), ungenügende Ressourcen, interne Resistenz durch Kader und Mannschaft, schwierige Partnerschaften mit anderen Behörden, Organisationen und den Bürgern, ungenügende Schulung etc. In über der Hälfte der befragten Korps wird die Umsetzung der Ansätze durch mangelnde Ressourcen – finanzieller und personeller Art – erschwert. Zudem spüren die Kommandanten bei geplanten Umstrukturierungen oder neuen Aufgaben häufig Widerstand von der Mannschaft. Gemäss der Umfrage ist die Implementierung von Community und Problem-Oriented Policing aber dennoch in zwei Drittel, Hot-Spots Policing in der Hälfte und Zero-Tolerance Policing in drei Viertel der Korps bereits fortgeschritten oder abgeschlossen.

## **Wissenschaftliche Evaluation „Tanuki“**

Der dritte Teil dieser Arbeit präsentiert die Resultate aus einer Evaluation der Einsatzgruppe „Tanuki“ der Stadtpolizei Zürich, welche 2011 während neun Monate im Zürcher Langstrassenquartier gezielt gegen den Drogenhandel und die illegale Prostitution eingesetzt wurde. Diese Evaluation reiht sich hinter den theoretischen Grundlagen in Teil 1 und der nationalen Erhebungen in Teil 2 als konkretes Beispiel eines problem- und brennpunktorientierten Ansatzes ein.

Im Langstrassenquartier setzte in den letzten Jahrzehnten mit der Ausbreitung des Drogenmilieus und der illegalen Strassenprostitution ein Prozess der Degradation ein. Seit 2001 kümmert sich deshalb das städtische *Projekt Langstrasse PLUS* um die Wiederaufwertung des Wohn-, Arbeits- und Lebensraums. Nebst baulichen und sozialen Massnahmen, konnte mit einer hohen Polizeipräsenz die objektive und subjektive Sicherheit verbessert und die Drogen- und Prostitutionsszene stabilisiert werden. Dennoch war die Situation zehn Jahre danach immer noch nicht zufriedenstellend. Den Auswüchsen illegaler Taten konnte während des Tages mit uniformierten Kräften zwar begegnet werden, die Lage war nachts indes prekärer, zumal das Handeln eines einzelnen Streifenwagens aufgrund von organisiertem Widerstand gegenüber der Polizei zunehmend in Frage gestellt wurde. Vor diesem Hintergrund entstand die Idee, eine Gruppe mit 15 freiwilligen und handverlesenen Polizisten während neun Monaten im Langstrassenquartier einzusetzen. Diese von der Notrufzentrale unabhängige Einsatzgruppe namens „Tanuki“ hatte die Aufgabe, die illegale Strassenprostitution sowie den sichtbaren Betäubungsmittelhandel zu senken und das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung zu erhöhen. Zudem sollte die Grundlage geschaffen werden, dass künftig den Anordnungen der Polizei Folge geleistet wird und einzelne Streifenwagen wieder autonom agieren können. Die Einsatzgruppe war innerhalb des Polizeikorps jedoch nicht unumstritten, da sie einerseits personelle Ressourcen blockierte und andererseits die bestehende Abteilung „Brennpunkte“ konkurrenzierte. Aus diesem Grund wurde von den Projektleitern eine externe Evaluation gewünscht.

Die Wirkung dieses Hot-Spot Projektes wurden anhand polizeilicher Daten, Beobachtungen sowie Bevölkerungsbefragungen gemessen. Die polizeilich registrierten Daten stammten aus dem Polizeijournal, wobei die relevanten Einsatzstichwörter Konsum und Handel mit Betäubungsmitteln, Verzeigung wegen illegaler Prostitution, Tötlichkeit, Körperverletzung, Raub sowie Diebstahl berücksichtigt wurden. Um die Entwicklung der Kriminalität während der Einsatzdauer korrekt einordnen zu können, wurden mittels Daten aus den zwei vorhergehenden Jahren Zeitreihenanalysen erstellt. Da der Fokus der Polizei die Daten bezüglich Betäubungsmittelhandel und illegaler Prostitution stark beeinflusst und solche Polizeiaktionen tendenziell zu einer – zumindest kurzfristigen – künstlichen Erhöhung führen, wurde während der Einsatzzeit von einer Angehörigen des polizeilichen Assistenzdienstes in regelmässigen Abständen Zählungen der Prostituierten und Drogendealer durchgeführt. Des Weiteren wurden direkt vor und nach Beendigung des Einsatzes, sowie ein Jahr danach Arbeitnehmer (N=64-84) im Langstrassenquartier über ihr Sicherheitsgefühl, ihre Opfererfahrung und Meinung bezüglich der Polizeiarbeit befragt. Zudem erhob eine Umfrage rund drei Monate nach dem Einsatz die Einstellung der Angehörigen der Stadtpolizei (N=545) gegenüber Tanuki.

Alle verfügbaren Daten zusammen betrachtet, kann Tanuki eine positive Bilanz attestiert werden. Der Einsatz führte zu einer Beruhigung im Bereich des Drogenhandels und der illegalen Strassenprostitution sowie zu einer Abnahme der Gewaltdelikte, Diebstähle und Einbrüche. Die bei Hot-Spots Projekten oft befürchtete Verlagerung in benachbarte Gebiete blieb im Bereich des Drogenhandels aus. Bei der illegalen Prostitution, den Diebstählen sowie Gewaltdelikten wurde zum Teil in den direkt umlie-

genden Kreisen eine Zunahme festgestellt. Der Gewinn im Einsatzgebiet scheint jedoch grösser als die Zunahme anderorts zu sein, weshalb unter dem Strich eine Verbesserung der Situation verzeichnet werden kann.

Die Umfrage unter den Angehörigen der Stadtpolizei zeigt, dass die Einstellung gegenüber der Einsatzgruppe stark variierte, auch wenn die Mehrheit der Polizisten der Einsatzgruppe kritisch gegenüberstand. Es wurden signifikante Unterschiede zwischen den Angehörigen der beiden Polizeiregionen West (Austragungsort des Projektes) und Ost, der Mannschaft und den Kadern sowie den verschiedenen Beziehungen zur Einsatzgruppe festgestellt. Gemäss einer linearen Regression waren diejenigen Personen, welche Taunki selber gesehen und erlebt haben, Angehörige aus der Region West, Polizisten mit wenigen Dienstjahren sowie Führungskader der Einsatzgruppe gegenüber signifikant positiver eingestellt, als die übrigen Polizisten. Falls für die Implementierung einer Innovation eine möglichst breite Unterstützung im Korps erzielt werden will, sollten diese Faktoren daher berücksichtigt werden. Da aber ein Kulturwandel ein langwieriger Prozess und das numerische Verhältnis von Kader und Polizisten nicht verändert werden kann, sollten zur positiven Meinungsbildung alle Polizisten persönlich mit der Innovation in Kontakt gebracht werden. Um Bedenken und Widerstände im Korps zu senken, empfiehlt es sich, mit motivierten Polizisten die innovative Arbeitsweise in einem begrenzten Rahmen einzuführen und den übrigen Polizisten einen Einblick zu ermöglichen.

## **Fazit**

Der Schweizer Polizeilandschaft mangelt es an gut evaluierten und publizierten Studien. Hinsichtlich der zum Teil prekären Personalbestände und der zunehmend komplexen Gesellschaftsstrukturen wäre dies von entscheidender Bedeutung, zumal nur so die Ressourcen weise eingesetzt werden können. Die beiden Studien in dieser Arbeit beweisen, wie wertvoll und informativ sie sind. Es bleibt zu hoffen, dass diese Dissertation einen Beitrag zum Verständnis der innovativen Polizeiansätze im Allgemeinen und in der Schweiz geleistet hat und dadurch auch einen Anstoss für Polizisten und Wissenschaftler gegeben hat, polizeiliche Tätigkeiten zu evaluieren und das hiesige Wissen zu vertiefen.

# Résumé

---

## Introduction

Ce travail est composé de trois parties. La première contient les bases théoriques sur les innovations policières, où l'évolution de la police depuis son origine au début du 19<sup>e</sup> siècle jusqu'à aujourd'hui est montrée. L'accent est mis sur les dernières 30 années, qui ont engendré une multitude d'innovations, dont sept sont décrites en détail.

La deuxième partie du travail étudie dans un sondage unique l'application de ces approches ainsi que huit activités policières orientées vers les problèmes et les citoyens. Cette étude exploratoire démontre que les 85 corps de police interrogés poursuivent depuis environ 15 ans davantage les approches dites innovatrices et les activités orientées vers les problèmes et les citoyens.

Dans la troisième partie, un groupe d'intervention de la police municipale de Zurich est évalué. Dans un point chaud à Zurich, ce groupe a été engagé pendant neuf mois contre le trafic de stupéfiant et la prostitution illégale. Les effets de ce projet hot-spot ont été mesurés avec des données policières, des observations et des sondages auprès de la population. Dans l'ensemble, le groupe d'intervention a réalisé un bilan positif et a pu apaiser la situation du point chaud. Parallèlement à cette évaluation, un sondage au sujet du groupe d'intervention a été mené auprès des collaborateurs de la police municipale. Il montre que le groupe d'intervention a été accepté et aperçu de manières très différentes. De ce fait, certaines leçons pour l'implémentation des innovations peuvent être tirées.

## Innovations policières

Depuis sa genèse, la police a toujours voulu trouver des réponses aux phénomènes de société. Dans ses débuts, elle était proche des citoyens mais également profane. Durant le 20<sup>e</sup> siècle, elle est devenue une organisation de plus en plus professionnelle et en même temps, plus distante. Par la suite, lors des tensions et manifestations apparues durant les années 60 et 70, les méthodes de travail de la police et sa collaboration avec la population ont de plus en plus été remises en question. Les praticiens et les chercheurs ont commencé à s'interroger sur les activités policières, à savoir lesquelles étaient véritablement efficaces. C'est pour cette raison qu'aux Etats-Unis, aucune autre profession n'a été plus étudiée que celle de la police. Les études scientifiques européennes quant à elles sont très rares.

Les tensions sociales et les progrès technologiques ont favorisé l'introduction de toutes sortes de nouvelles approches policières. Alors que le modèle traditionnel porte l'attention sur la lutte contre la criminalité avec des moyens purement policiers, les nouvelles approches ont amené des méthodes orientées vers les citoyens et les problèmes. Les approches les plus appliquées sont le problem-oriented policing, le community policing, l'intelligence-led policing, le hot-spots policing, le tolérance-zéro policing, compstat et de plus en plus le predictive policing.



Le *problem-oriented policing* déplace le travail policier de l'application routinière et réactive des moyens sur une approche plus scientifique et préventive. Les éléments clés sont l'analyse des causes des problèmes et une recherche impartiale des solutions les plus adaptées et durables (*problem-solving*).

Le *community policing* se base sur le fait que la police seule ne réussit pas sa mission et qu'elle doit intégrer des partenaires différents dans ses activités. Les trois éléments suivants sont les piliers de l'approche: l'élaboration des partenariats, la décentralisation et la recherche proactive des solutions. Le *community policing* se diffère du *problem-oriented policing* par le fait que le partenariat et l'implication de la population sont jugés plus importants. Ainsi, la collaboration avec les citoyens n'est pas seulement un moyen pour atteindre le but, mais le but lui-même (consolidation de la légitimité).

L'*intelligence-led policing* s'est développé durant une époque où la criminalité organisée et les menaces terroristes étaient en augmentation. Cette approche est similaire au *problem-oriented policing*, tout en étant plus orientée vers les auteurs que les circonstances. Le processus du traitement des informations axé sur la diffusion des connaissances gagnées lors des analyses forme la base de l'approche. Là-dessus, les analystes gagnent de l'importance et un rôle clé.

Le *hot-spots policing* est l'innovation la plus étudiée. Son impact positif sur la criminalité est clairement prouvé. Dans une telle approche, la police concentre ses forces dans un rayon défini et particulièrement touché par un certain problème, du fait que la plupart des actes criminels sont commis dans un nombre de lieux et par un nombre de personnes limités. Le *hot-spots policing* est surtout efficace en lien avec une approche orientée vers les problèmes.

Le *tolérance-zéro policing* combat le désordre social et les infractions mineures. Dans cette approche, la police contrôle de manière systématique les personnes suspectes et assure que les personnes fautives soient sanctionnées. De ce fait, une partie des auteurs potentiels est dissuadée et leur comportement illicite jugulé. De plus, les auteurs d'actes (plus graves) commis peuvent être détectés.

*Compstat* a été développé dans les années 90 à New York puis implémenté avec succès dans d'autres villes américaines. *Compstat* est l'abréviation de *comparative statistics* et signifie l'analyse des statistiques criminelles à temps, le déploiement rapide, synchronisé et focalisé des ressources, l'emploi des tactiques efficaces ainsi que l'appréciation de la situation et le contrôle constant. Lors des *compstat meetings*, le cœur de l'approche, les responsables de la police discutent de l'évolution de la criminalité ainsi que des réponses à ce propos.

Le *predictive policing* est basé sur un logiciel qui analyse des données policières et d'autres informations pertinentes (comme la météo). Les algorithmes complexes utilisés sont (apparemment) en mesure de prédire des délits futurs et de guider les actions policières de manière proactive. Jusqu'à ce jour, des études fondées manquent encore sur ce sujet.

Les innovations décrites ci-haut se distinguent non seulement dans leurs accents, mais également dans leur portée. Le *problem-oriented*, le *community* et l'*intelligence-led policing* sont des approches de management et des modèles de business avec des caractères stratégiques. Ils influencent la structure et le fonctionnement de la police durablement. Les autres innovations sont plutôt des approches méthodiques, qui complètent le travail policier traditionnel ou les innovations stratégiques. Dans ce sens, les approches ne sont pas compétitives mais complémentaires.

## **Les innovations policières en Suisse**

Les innovations traitées dans la première partie du travail et développées majoritairement dans les pays anglophones, sont ces dernières années de plus en plus l'objet d'attention en Suisse. Par exemple, le *community policing* est devenu très à la mode et fait partie du quotidien de la plupart des forces de polices. Mais la question se pose, à quel point et avec quels moyens cette approche, et toutes les autres, ont réellement été implémentées. Afin de répondre à cette question, plus de 130 commandants et chefs de polices cantonales, régionales, municipales et communales ont été invités à participer à un sondage unique en son genre. Au final, ce sont 85 corps de polices qui ont répondu.

Cette étude traite quatre approches: le *problem-oriented*, le *community*, le *hot-spots* et le *tolérance-zéro policing* ainsi que huit activités orientées vers les problèmes et les citoyens (patrouilles pédestres et à vélo, rencontres avec les citoyens, sondage auprès de la population, utilisation d'un site web et des médias sociaux, analyses criminelles et application d'un modèle de résolution de problème comme p.ex. SARA). Le sondage montre que depuis 15 ans, les corps de police poursuivent de plus en plus ces approches et activités. Le *community policing* a été implémenté dans presque toutes les polices interrogées. La deuxième approche la plus utilisée est le *hot-spots*, suivit du *problem-oriented policing*. Par contre, le *tolérance-zéro policing* n'est mis en pratique que par une minorité. La combinaison des approches est particulièrement intéressante. Alors que seulement 13% des polices ont implémenté une seule innovation, 60% en poursuivent deux et 25% trois ou quatre. Ces résultats confirment la théorie, à savoir que les approches peuvent être appliquées parallèlement, y compris les deux approches apparemment opposées, le *community* et le *tolérance-zéro policing*.

La question se pose à savoir si les approches sont implémentées comme elles sont décrites dans la théorie. Ce sondage ne peut pas apporter une réponse conclusive à cette question. Toutefois, les résultats sur les activités policières donnent des bonnes raisons de croire, que les approches sont substantielles. Premièrement, les activités analysées ont vu une croissance en même temps que les innovations. Deuxièmement, la formation (continue) proposée dans le domaine des sujets orientés vers les citoyens et vers les problèmes est un signe clair que la police poursuit les approches sérieusement. Le *community policing* par exemple, est enseigné depuis plus de dix ans dans les écoles de police et testé lors de l'examen final. Le *problem-oriented*, le *hot-spots* et le *tolérance-zéro policing* sont, selon le sondage, enseignés dans un tiers des corps durant la formation. Dans trois quarts (*problem-oriented* et

hot-spots policing) resp. dans la moitié (tolérance-zéro) des forces de police, ces approches sont le sujet de formations continues. Néanmoins, certaines polices utilisent ces approches sans les enseigner. Les structures des polices ont été adaptées dans la moitié des corps lors de l'intégration du community policing et dans 40% respectivement 30% sous le problem-oriented et le hot-spots policing. Les changements ont surtout consisté en la création de nouvelles places et sections ou l'attribution fixe des policiers aux quartiers. Les plus grandes lacunes dans la mise en pratique des innovations se montrent dans le domaine du problem-solving : 93% des polices disent avoir implémenté community policing, mais seulement 23% poursuivent le modèle SARA (ou un modèle similaire) – alors que le problem-solving est une des bases centrales du community policing.

Finalement, l'implémentation d'une approche innovatrice est dans tous les cas une tâche fastidieuse avec des obstacles à surmonter : structures rigides, changements fréquents dans la conduite (politique et police), ressources manquantes, résistance interne, partenariats difficiles avec d'autres instances officielles, des organisations ou des particuliers, formation insuffisante, etc. Dans plus de la moitié des polices interrogées, les ressources financières et personnelles manquantes ont compliqué l'implémentation des innovations. De plus, les commandants ressentent souvent de la résistance de la part de leurs policiers lors de réorganisations prévues. Malgré tout, l'implémentation du community et du problem-oriented policing est avancée ou aboutie dans les deux tiers des corps, celle du hot-spots policing dans la moitié et dans l'approche du tolérance-zéro dans les trois quarts.

### **Evaluation scientifique « Tanuki »**

La troisième partie de ce travail montre les résultats d'une évaluation du groupe d'intervention de la police municipale de Zurich « Tanuki ». Ce groupe a été engagé en 2011 durant neuf mois dans le quartier « Langstrasse » avec le but, de réduire le trafic de stupéfiant et la prostitution illégale. Cette évaluation s'intègre après le cadre théorique dans la partie 1 et le sondage national dans la partie 2 comme un exemple concret d'une approche orientée vers les problèmes et les points chauds.

Depuis les années 90, la Langstrasse a été envahie par le milieu de la drogue et de la prostitution illégale. La conséquence fut la dégradation du quartier. Avec le but de revaloriser l'espace vital et celui du travail, le projet municipal « Langstrasse PLUS » a été fondé en 2001. Ce projet contenait des mesures architecturales et sociales de même que policières. Après dix ans, bien que la sécurité objective et subjective ait été augmentée, la situation n'était toujours pas satisfaisante, particulièrement pendant la nuit. Les patrouilles de police sont souvent contestées et empêchées dans leur travail par une résistance organisée. Sur cette trame est née l'idée de créer un groupe d'intervention avec 15 personnes volontaires et sélectionnées. Ce groupe fut actif dans ce quartier pendant neuf mois indépendamment de la centrale d'engagement. Le but était de réduire le trafic des stupéfiant et la prostitution illégale ainsi que d'augmenter le sentiment de sécurité auprès de la population. Le groupe « Tanuki » fut très contesté au sein de la police, car il bloquait des ressources personnelles et concurrençait le départe-

ment « Brennpunkt » (unité pour les points chauds) également présent dans ce quartier. Au vu de sa contestation, le directeur du projet a demandé une évaluation scientifique externe.

L'impact du projet hot-spot a été mesuré par des données policières, des observations et des sondages. La première source de données parvint du journal policier, et plus particulièrement les données sur la consommation et le trafic des stupéfiants, la prostitution illégale, les voies de faits, les lésions corporelles, le brigandage et le vol. Afin de situer correctement l'évolution de la criminalité avec les données des années précédentes, des séries temporelles ont été créées. Les données concernant le trafic des stupéfiants et la prostitution illégale présentent l'inconvénient d'être fortement influencées par l'activité policière et augmentent, au moins dans les débuts, lors d'un tel projet. En conséquence, les données policières ont été complétées par l'observation des dealers et des prostituées, faite à des lieux précis et à intervalles régulières. En outre, des sondages de victimisation et de sécurité ont été menés auprès des employés du quartier à trois reprises, à savoir avant l'engagement, puis directement après et pour finir, une année plus tard. Par ailleurs, le personnel de la police municipale fut questionné après l'engagement sur son appréciation de Tanuki.

En considérant toutes les données à disposition, un bilan positif peut être attribué au groupe d'intervention. L'engagement a permis un apaisement dans le domaine de la drogue et de la prostitution illégale ainsi qu'une réduction des actes violents, des vols et cambriolages à l'intérieur du quartier. Les effets de déplacement (souvent un sous-produit des projets hot-spot) n'a pas eu lieu dans le cas du trafic des stupéfiants. La prostitution illégale, les vols et les délits violents ont par contre augmenté partiellement dans les zones voisines du périmètre choisi. Néanmoins, il semble que le « gain » lié au périmètre défini soit plus grand que les répercussions observées au-delà du quartier, et ce qui signifie par conséquent, une amélioration de la situation générale.

Le sondage effectué auprès des policiers montre que l'opinion vis-à-vis du groupe Tanuki variait énormément en sein de la police. Des différences significatives ont été relevées entre les deux régions de police Est et Ouest (lieu d'exécution du projet), entre les policiers et les cadres ainsi que les différents type de « relations » avec le groupe. Selon une régression linéaire, les personnes ayant personnellement vu ou expérimenté Tanuki, les policiers de la région Ouest, les policiers avec très peu d'années d'expérience (et donc plutôt jeunes) ainsi que les cadres supérieurs sont tendanciellement plus positifs. Ce fait doit être pris en compte lors de l'implémentation d'une nouvelle approche. Puisque la culture ne peut pas être changée rapidement ni le personnel remplacé, il faudrait, mettre chaque membre du corps en contact direct avec les nouvelles mesures. Afin de réduire les doutes et la résistance, il est donc conseillé de démarrer un nouveau projet avec des policiers motivés et permettre aux autres de s'en faire une image.

## **Bilan**

Le monde policier suisse est en manque de bonnes études. Pourtant ces dernières seraient importantes au vu des effectifs souvent précaires et de la structure de la société de plus en plus complexe. Les ressources disponibles ne peuvent être engagées de manière sage que lorsque l'efficacité et l'efficience des mesures sont prouvées. Pour cette raison : « *Measure what matters !* » Les deux études présentées dans ce travail démontrent que les évaluations scientifiques et les appréciations des situations sont précieuses et informatives. J'espère, que ce travail contribue à la compréhension des approches innovantes en général et en Suisse en particulier, de même qu'il incite le monde policier et académique à augmenter la connaissance locale.

# Inhaltsübersicht

---

Abbildungsverzeichnis .....	XXIV
Tabellenverzeichnis .....	XXVI
Abkürzungsverzeichnis.....	XXVIII
Statistisches Glossar .....	XXX
Zusammenfassung .....	VII
Résumé .....	XIII
EINLEITUNG .....	1
TEIL 1: THEORETISCHE GRUNDLAGEN.....	3
1. Kriminalprävention.....	4
2. Entwicklung der Polizei .....	23
3. Polizeiinnovationen.....	43
4. Zusammenspiel und Klassifizierung der Polizeiinnovationen .....	111
5. Hürden zur Implementierung von Polizeiinnovationen .....	119
6. Fazit .....	127
TEIL 2: POLIZEIINNOVATIONEN IN DER SCHWEIZ.....	129
1. Forschungsdesign.....	130
2. Resultate .....	134
3. Diskussion.....	160
4. Fazit .....	174
TEIL 3: WISSENSCHAFTLICHE EVALUATION TANUKI .....	175
1. Hintergrund .....	176
2. Forschungsdesign.....	180
3. Resultate .....	185
4. Diskussion.....	203
5. Fazit .....	209
SCHLUSSWORT.....	211
Literaturverzeichnis.....	213
ANHANG.....	Anhang - 1
Anhang 1: Fragebogen „Polizeiinnovationen in der Schweiz“ .....	Anhang - 2
Anhang 2: Fragebogen „Bevölkerungsbefragung Tanuki“ .....	Anhang - 9
Anhang 3: Fragebogen „Polizeibefragung Tanuki“ .....	Anhang - 11

# Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis .....	XXIV
Tabellenverzeichnis .....	XXVI
Abkürzungsverzeichnis.....	XXVIII
Statistisches Glossar .....	XXX
Zusammenfassung .....	VII
Résumé .....	XIII
EINLEITUNG .....	1
TEIL 1: THEORETISCHE GRUNDLAGEN.....	3
<b>1. Kriminalprävention.....</b>	<b>4</b>
1.1    Situative Kriminalpräventionstheorien.....	5
1.1.1    Lifestyle Model.....	6
1.1.2    Routine Activity Theory .....	6
1.1.3    Rational Choice Theory .....	8
1.1.4    Crime Pattern Theory.....	8
1.1.5    Broken-Windows Theory.....	8
1.2    Situative Präventionstechniken .....	11
1.2.1    Verlagerungseffekte .....	12
1.2.2    Streuungseffekte .....	13
1.3    Die Rolle der Polizei (Public-Policing).....	15
1.3.1    Polizeibestand in Europa.....	16
1.3.2    Polizeibestand in der Schweiz.....	18
1.4    Die Rolle der privaten Sicherheit (Private-Policing).....	20
<b>2. Entwicklung der Polizei .....</b>	<b>23</b>
2.1    Europäische Polizeigeschichte .....	23
2.1.1    Anfänge des Polizeiwesens .....	23
2.1.2    England .....	24
2.1.3    Frankreich .....	27
2.1.4    Schweiz.....	29
2.2    Nordamerikanische Polizeigeschichte.....	32
2.2.1    1840 – 1930: Politische Ära.....	32
2.2.2    1930 – 1980: Reform Ära und das professionelle Modell.....	33
2.2.2.1    Reaktivität .....	36
2.2.2.2    Abschottung.....	37
2.2.2.3    Effizienz der motorisierten Patrouillen.....	37
2.2.2.4    Zentralisierung.....	38
2.2.2.5    Innovationsversuche .....	39
2.2.3    Seit 1980: Community Problem Solving Ära.....	40
2.2.4    Seit 2001: Homeland Security Ära.....	41
<b>3. Polizeiinnovationen.....</b>	<b>43</b>
3.1    Problem-Oriented Policing (POP).....	44
3.1.1    Definition .....	44
3.1.2    Problem-Solving .....	47
3.1.3    Scanning-Analysis-Response-Assessment (SARA) Modell .....	47
3.1.3.1    Scanning .....	49
3.1.3.2    Analysis.....	51

3.1.3.3	Response.....	51
3.1.3.4	Assessment .....	52
3.1.4	Strukturelle Veränderungen .....	53
3.1.5	Kritik am POP Ansatz.....	54
3.2	Community Policing (CP).....	55
3.2.1	Definition .....	55
3.2.2	Entwicklung von CP .....	59
3.2.3	Strukturelle Veränderungen in CP .....	60
3.2.3.1	Allgemeines.....	60
3.2.3.2	Spezialeinheiten.....	61
3.2.3.3	Fusspatrouillen .....	62
3.2.3.4	Fahrradpatrouillen .....	63
3.2.3.5	Quartierwachen.....	63
3.2.3.6	Mobile Wachen .....	63
3.2.4	Partnerschaften in CP.....	65
3.2.4.1	Allgemeines.....	65
3.2.4.2	Bevölkerung .....	66
3.2.4.3	Behörden und Unternehmen .....	67
3.2.4.4	Kommunikation: Medien und Soziale Netzwerke .....	68
3.2.4.5	Furchtreduktion .....	69
3.2.5	Problem-Solving .....	70
3.2.6	CP in verschiedenen Ländern.....	70
3.2.6.1	CP in den USA .....	70
3.2.6.2	CP in Kanada.....	71
3.2.6.3	CP in Frankreich.....	72
3.2.6.4	CP in Belgien.....	73
3.2.6.5	CP in Deutschland (Kommunale Kriminalprävention).....	75
3.2.6.6	CP in der Schweiz .....	80
3.2.7	Kritik am CP Ansatz .....	81
3.2.8	Third-Party Policing.....	83
3.3	Intelligence-Led Policing (ILP).....	85
3.3.1	Definition .....	85
3.3.2	Informationsverarbeitungsprozess (DIKI Kontinuum).....	87
3.3.3	Beziehung zwischen Analysten und Entscheidungsträger .....	88
3.3.4	Kritik am ILP Ansatz .....	89
3.4	Hot-Spots Policing .....	90
3.4.1	Definition .....	90
3.4.2	Antwort auf Hot-Spots .....	91
3.4.3	Verlagerungs- und Streuungseffekt.....	93
3.4.4	Kritik am Hot-Spots Modell.....	94
3.5	Das New Yorker Modell .....	96
3.5.1	Einführung .....	96
3.5.2	Quality-of-Life Enforcement und Zero-Tolerance Policing.....	98
3.5.3	Compstat .....	100
3.5.4	Predictive Policing .....	103
3.5.5	Kritik am New Yorker Modell.....	103
3.5.5.1	Compstat und der Kriminalitätsrückgang .....	104
3.5.5.2	Nulltoleranz und “Stop, Question and Frisk” .....	107
<b>4.</b>	<b>Zusammenspiel und Klassifizierung der Polizeiinnovationen .....</b>	<b>111</b>
4.1	Community und Problem-Oriented Policing.....	111
4.1.1	Unterschiede zwischen CP und POP.....	111
4.1.2	Koexistenz .....	113
4.2	Klassifizierungen .....	113
4.2.1	Klassifizierung nach Moore und Kollegen.....	113
4.2.2	Klassifizierung nach Weisburd und Eck .....	115
4.2.3	Klassifizierung nach Ponsaers und Van Outrive .....	115



4.2.4	Klassifizierung nach Scheider und Kollegen .....	116
4.2.5	Modern Policing.....	117
<b>5.</b>	<b>Hürden zur Implementierung von Polizeiinnovationen .....</b>	<b>119</b>
5.1	Hürden in der Polizeiorganisation.....	120
5.2	Interne Resistenz.....	121
5.2.1	Die Resistenz der Polizisten.....	122
5.2.2	Die Resistenz der Kader.....	123
5.3	Schwierige Partnerschaften.....	125
5.4	Schwache Problemanalysen und Lösungssuche.....	126
<b>6.</b>	<b>Fazit .....</b>	<b>127</b>
 <b>TEIL 2: POLIZEIINNOVATIONEN IN DER SCHWEIZ.....</b>		<b>129</b>
<b>1.</b>	<b>Forschungsdesign.....</b>	<b>130</b>
1.1	Fragestellung.....	130
1.2	Methodik.....	130
1.2.1	Fragebogen.....	130
1.2.2	Durchführung.....	131
1.2.3	Statistische Auswertungen.....	132
<b>2.</b>	<b>Resultate.....</b>	<b>134</b>
2.1	Hintergrund.....	134
2.2	Polizeitätigkeiten.....	134
2.2.1	Übersicht.....	134
2.2.2	Patrouillen.....	135
2.2.3	Bürgertreffen und Bevölkerungsbefragungen.....	138
2.2.4	Internet und Soziale Medien.....	140
2.2.5	SARA-Modell (Problem-Solving Prozess).....	141
2.2.6	Kriminalanalyse.....	143
2.3	Partner.....	144
2.4	Polizeiansätze.....	145
2.4.1	Häufigkeiten und Koexistenz.....	145
2.4.2	Community Policing.....	148
2.4.3	Problem-Oriented Policing.....	151
2.4.4	Hot-Spots Policing.....	153
2.4.5	Zero-Tolerance Policing.....	156
2.5	Zusammenhang zwischen Polizeiansätze und Tätigkeiten.....	157
<b>3.</b>	<b>Diskussion.....</b>	<b>160</b>
3.1	Polizeiansätze.....	164
3.1.1	Community Policing.....	164
3.1.2	Problem-Oriented Policing und COPPS.....	166
3.1.3	Hot-Spots Policing.....	167
3.1.4	Zero-Tolerance Policing.....	168
3.1.5	Hürden zur Implementierung.....	169
3.2	Polizeitätigkeiten.....	170
3.2.1	Patrouillen.....	170
3.2.2	Bürgerkontakt.....	171
3.2.3	Kriminalanalyse.....	173
<b>4.</b>	<b>Fazit .....</b>	<b>174</b>

TEIL 3: WISSENSCHAFTLICHE EVALUATION TANUKI .....	175
<b>1. Hintergrund .....</b>	<b>176</b>
1.1 Langstrasse.....	176
1.2 Einsatzgruppe Tanuki.....	177
1.3 Auswirkungen .....	179
<b>2. Forschungsdesign.....</b>	<b>180</b>
2.1 Fragestellungen .....	180
2.2 Methodik.....	180
2.2.1 Informationssystem POLIS .....	181
2.2.2 Beobachtungen.....	182
2.2.3 Bevölkerungsbefragung .....	183
2.2.4 Polizeibefragung .....	184
<b>3. Resultate .....</b>	<b>185</b>
3.1 Journaleinträge .....	185
3.2 Beobachtungen.....	190
3.3 Bevölkerungsbefragung .....	192
3.3.1 Sicherheitsgefühl.....	193
3.3.2 Opfererfahrung.....	194
3.3.3 Einstellung zur Polizei .....	195
3.4 Polizeibefragung .....	195
3.4.1 Einschätzungen zu Tanuki .....	196
3.4.2 Einfluss der Beziehung zu Tanuki auf die Wahrnehmung .....	200
<b>4. Diskussion.....</b>	<b>203</b>
4.1 Einfluss der EG auf die Umwelt.....	203
4.1.1 Entwicklung der Kriminalität.....	203
4.1.2 Sicherheitsgefühl.....	205
4.1.3 Einstellung zur Polizei .....	206
4.2 Interne Einschätzung der EG.....	206
<b>5. Fazit .....</b>	<b>209</b>
 SCHLUSSWORT.....	 211
Literaturverzeichnis.....	213
 ANHANG.....	 Anhang - 1
<b>Anhang 1: Fragebogen „Polizeiinnovationen in der Schweiz“ .....</b>	<b>Anhang - 2</b>
<b>Anhang 2: Fragebogen „Bevölkerungsbefragung Tanuki“ .....</b>	<b>Anhang - 9</b>
<b>Anhang 3: Fragebogen „Polizeibefragung Tanuki“ .....</b>	<b>Anhang - 11</b>

# Abbildungsverzeichnis

Alle Abbildungen wurden durch den Autor erstellt.

Abbildung 1.1: Das Dreieck	7
Abbildung 1.2: Hunters Theorie der sozialen Unordnung	9
Abbildung 1.3: Wilson und Kellings Theorie der Unordnung	10
Abbildung 1.4: Haupt- und Nebenwirkungen von situativen Präventionsstrategien	14
Abbildung 1.5: Anzahl Polizisten pro 100'000 Einwohner in Europa (2009)	17
Abbildung 1.6: Geographische Übersicht der Anzahl Polizisten pro 100'000 Einwohner in Europa (2009)	17
Abbildung 1.7: Entwicklung der Anzahl Polizisten in der Schweiz und in Europa (nach absoluten Zahlen und pro 100'000 Einwohner)	17
Abbildung 1.8: Anzahl Polizisten (I-IV) pro 100'000 Einwohner und Kanton	18
Abbildung 1.9: Anzahl vereidigte Polizisten pro 100'000 sowie Gewaltgeschädigte pro 1000 Einwohner (2009)	19
Abbildung 1.10: Anteil ortsfremde Opfer bei Gewaltdelikten im öffentlichen Raum	20
Abbildung 1.11: Anzahl Polizisten bzw. private Sicherheitskräfte pro 100'000 Einwohner (linke Skala) sowie Verhältnis zwischen Polizeibestand und Anzahl Sicherheitskräfte (rechte Skala)	22
Abbildung 1.12: Qualitätsmodell nach Donabedian (vereinfacht und angepasst)	43
Abbildung 1.13: Incident-Driven und Problem-Oriented Policing	44
Abbildung 1.14: Kontinuum der Polizeistrategien in Örtlichkeiten mit hoher Kriminalität	46
Abbildung 1.15: SARA Problem-Solving Prozess	48
Abbildung 1.16: Die drei grundlegenden Elemente von Community Policing	57
Abbildung 1.17: Anteil der lokalen Polizeikörpers mit Vollzeit Community-Polizisten in den USA (nach Grösse der Bevölkerung, 1997-2007)	71
Abbildung 1.18: Position von Intelligence-Led Policing im Vergleich zu POP und CP	86
Abbildung 1.19: Das DIKI-Kontinuum	87
Abbildung 1.20: Das 3-i Modell (interpretation, influence, impact)	88
Abbildung 1.21: Koper Kurve	92
Abbildung 1.22: Anzahl Anhaltungen (SQF) pro Jahr in New York City	109
Abbildung 1.23: Klassifizierung der Polizeiansätze, inspiriert nach Moore et al. (1997)	114
Abbildung 1.24: Klassifizierung der Polizeiansätze nach Weisburd und Eck	115
Abbildung 1.25: Schematische Darstellung von „Modern Policing“	117
Abbildung 1.26: Bewertung der Polizeiansätze nach dem vereinfachten Qualitätsmodell	127
Abbildung 2.1: Entwicklung der Anzahl Polizeikörpers, die zu Fuss oder mit dem Fahrrad patrouillieren (kumuliert)	135
Abbildung 2.2: Entwicklung der Anzahl Polizeikörpers, die Bürgertreffen veranstalten und Bevölkerungsbefragungen durchführen (kumuliert)	138
Abbildung 2.3: Entwicklung der Anzahl Polizeikörpers, die eine Internetseite betreiben und Social Media anwenden (kumuliert)	140
Abbildung 2.4: Entwicklung der Anzahl Polizeikörpers, die das Problem-Solving Modell anwenden (kumuliert)	142
Abbildung 2.5: Entwicklung der Anzahl Polizeikörpers, die Kriminalanalysen durchführen (kumuliert)	143
Abbildung 2.6: Entwicklung der angewandten Polizeiansätze in den Polizeikörpers (kumuliert)	147
Abbildung 2.7: Entwicklung der Anzahl Polizeikörpers mit Community Polizisten (kumuliert, linke Grafik) sowie prozentuale Verteilung der Community Polizisten in den Polizeikörpers (N=41, rechte Grafik)	150

Abbildung 2.8: Häufigkeit der angewandten und geplanten Tätigkeiten pro Polizeiansatz.....	159
Abbildung 2.9: Häufigkeit der genannten Partner pro Polizeiansatz .....	159
Abbildung 2.10: Entwicklung der Polizeiansätze und –tätigkeiten (kumuliert) .....	160
Abbildung 2.11: Entwicklung der Bevölkerungsdichte pro km <sup>2</sup> Produktivfläche und Kanton (indexiert, Referenz 1990=100%).....	161
Abbildung 2.12: Umgesetzte CP Elemente in der Schweiz.....	164
Abbildung 3.1: Einsatzraum von Tanuki.....	178
Abbildung 3.2: Zürcher Stadtkreise 4 (mit Einsatzraum), 5 und 11 .....	182
Abbildung 3.3: Entwicklung der Kriminalität im Einsatzraum, 2009-2011 .....	186
Abbildung 3.4: Entwicklung der Kriminalität im Kreis 4 (ohne Einsatzraum), 2009-2011 .....	187
Abbildung 3.5: Entwicklung der Kriminalität im Kreis 5, 2009-2011 .....	188
Abbildung 3.6: Entwicklung der Kriminalität im Kreis 11, 2009-2011 .....	189
Abbildung 3.7: Durchschnittliche Anzahl Delikte pro Freitag- und Samstagnacht im Einsatzraum, April bis Dezember 2011, nach Einsatz Tanuki .....	190
Abbildung 3.8: Gezählte Zielpersonen pro Monat .....	191
Abbildung 3.9: Prozentuale Verteilung der gezählten Drogendealer pro Wochentag und Uhrzeit.....	191
Abbildung 3.10: Prozentuale Verteilung der gezählten Prostituierten pro Wochentag und Uhrzeit.....	192
Abbildung 3.11: Opfererfahrungen (Sechs-Monate Prävalenz).....	194

# Tabellenverzeichnis

Tabelle 1.1: Die 25 situativen Präventionstechniken .....	12
Tabelle 1.2: Peels neun Prinzipien .....	26
Tabelle 1.3: Die vier Entwicklungsphasen der US-amerikanischen Polizei .....	32
Tabelle 1.4: Die Polizeiinnovationen der letzten 30 Jahre.....	43
Tabelle 1.5: Problem Klassifizierungsschema nach Eck und Clarke (Tabelle zum Ausfüllen) .....	50
Tabelle 1.6: 5W+H Formel für eine strukturierte Scanning, Analysis und Response Phase .....	51
Tabelle 1.7: Problemidentifikation .....	52
Tabelle 1.8: Eigenschaften von CP.....	59
Tabelle 1.9: Stärken und Schwächen von Social Media für die Polizeiarbeit.....	69
Tabelle 1.10: Prozentualer Rückgang zwischen der höchsten und tiefsten Rate (Zeitraum: 1986-2009).....	106
Tabelle 1.11: Unterschiede zwischen Community Policing und POP .....	112
Tabelle 2.1: Übersicht der teilnehmenden Polizeikorps .....	132
Tabelle 2.2: Häufigkeitsanalyse der angewandten Tätigkeiten in den Polizeikorps .....	135
Tabelle 2.3: Werden alle Polizisten für die Patrouillen eingesetzt?.....	136
Tabelle 2.4: Häufigkeit der Patrouillen .....	136
Tabelle 2.5: Werden bestimmte Richtlinien oder Tätigkeiten für die Patrouillen vorgegeben? .....	137
Tabelle 2.6: Richtlinien für und Messungen der Tätigkeiten und Leistungen der Patrouillen .....	137
Tabelle 2.7: Eigenschaften Fahrradpatrouillen.....	137
Tabelle 2.8: Häufigkeit der Bürgertreffen .....	138
Tabelle 2.9: Häufigkeit der Befragungen .....	140
Tabelle 2.10: Informationen und Angebote auf den Internetseiten.....	141
Tabelle 2.11: Häufigkeit der Aktualisierung der Internetseite.....	141
Tabelle 2.12: Häufigkeit der Posts in den Social Media.....	141
Tabelle 2.13: SARA-Anwender .....	142
Tabelle 2.14: Konstellation der SARA-Anwender (N=18) .....	142
Tabelle 2.15: Aktivitäten der Polizeikorps, welche Kriminalanalysen betreiben .....	143
Tabelle 2.16: Häufigkeit der Analysen der Kriminalstatistiken.....	144
Tabelle 2.17: Bezeichnung der Partner.....	144
Tabelle 2.18: Verfolgte Ansätze .....	145
Tabelle 2.19: Anzahl verfolgter Polizeiansätze pro Polizeikorps .....	146
Tabelle 2.20: Kombinationen der Ansätze .....	146
Tabelle 2.21: Zusammensetzung der verfolgten Ansätze (Häufigkeit pro Ansatz) .....	147
Tabelle 2.22: Stand der Implementierung von CP.....	148
Tabelle 2.23: Umsetzung von CP .....	148
Tabelle 2.24: Einfluss von CP auf die Struktur und Organisation der Polizei .....	149
Tabelle 2.25: Schwierigkeiten in der Umsetzung des CP Ansatzes.....	149
Tabelle 2.26: Einsatz von Community Polizisten.....	150
Tabelle 2.27: Wahrnehmung der „Community Polizisten“ durch die übrigen Polizisten .....	151
Tabelle 2.28: Stand der Implementierung von POP .....	152
Tabelle 2.29: Umsetzung von POP.....	152
Tabelle 2.30: Einfluss von POP auf die Struktur und Organisation der Polizei.....	152

Tabelle 2.31: Schwierigkeiten in der Umsetzung von POP .....	152
Tabelle 2.32: Hatte die Polizei in den letzten Jahren im Einsatzgebiet mit räumlichen oder zeitlichen Brennpunkten zu kämpfen?.....	153
Tabelle 2.33: Stand der Implementierung von Hot-Spots Policing .....	153
Tabelle 2.34: Umsetzung von Hot-Spots Policing.....	154
Tabelle 2.35: Wie werden/wurden die Brennpunkte bewirtschaftet? .....	154
Tabelle 2.36: Wie wird/wurde die Polizeipräsenz verstärkt?.....	154
Tabelle 2.37: Wie sieht/sah der problemorientierte Ansatz aus? .....	155
Tabelle 2.38: Wie sieht/sah der Einsatz von Spezialgruppen aus? .....	155
Tabelle 2.39: Einfluss von Hot-Spots Policing auf die Struktur und Organisation der Polizei.....	156
Tabelle 2.40: Schwierigkeiten in der Umsetzung von Hot-Spots Policing .....	156
Tabelle 2.41: Stand der Implementierung von Zero-Tolerance Policing .....	156
Tabelle 2.42: Umsetzung von Zero-Tolerance Policing .....	157
Tabelle 2.43: Einfluss von Zero-Tolerance Policing auf die Struktur und Organisation der Polizei .....	157
Tabelle 2.44: Schwierigkeiten in der Umsetzung von Zero-Tolerance Policing .....	157
Tabelle 2.45: Häufigkeit der angewandten und geplanten Tätigkeiten pro Polizeiansatz.....	158
Tabelle 3.1: Datenquellen für die wissenschaftliche Begleitung von Tanuki .....	181
Tabelle 3.2: Einsatzstichwörter und deren Gruppierung .....	181
Tabelle 3.3: Bevölkerungsbefragung.....	183
Tabelle 3.4: Codierung der Variable „Einstellung“ .....	184
Tabelle 3.5: Verteilung der Befragten nach Geschlecht .....	193
Tabelle 3.6: Verteilung der Befragten nach Alter in drei Kategorien .....	193
Tabelle 3.7: Sicherheitsgefühl nach Einbruch der Dunkelheit wenn alleine zu Fuss im Langstrassenquartier.....	193
Tabelle 3.8: Einstellung gegenüber der Drogenszene und der Prostitution .....	194
Tabelle 3.9: Schutz der Bevölkerung durch die Polizei im Langstrassenquartier.....	195
Tabelle 3.10: Veränderung der Polizeipräsenz und -arbeit in den letzten Monaten.....	195
Tabelle 3.11: Demographische Übersicht.....	196
Tabelle 3.12: „Beziehung“ zu Tanuki .....	196
Tabelle 3.13: Der Einsatz von Tanuki war eher erfolgsversprechend .....	197
Tabelle 3.14: Tanuki sollte in ähnlicher Form weitergeführt werden .....	197
Tabelle 3.15: Dieses Konzept sollte in anderen Stadtteilen angewandt werden .....	197
Tabelle 3.16: Beurteilung der EG Tanuki, nach Grad, Einteilung und Dienstjahre.....	199
Tabelle 3.17: Beurteilung der EG Tanuki, nach Grad (in Prozent).....	200
Tabelle 3.18: Beurteilung der EG Tanuki, nach „Tanuki gesehen/erlebt“ .....	201
Tabelle 3.19: Durchschnittliche Einstellung (nach Grad, Einteilung, Dienstjahre und Beziehung) .....	201
Tabelle 3.20: Einfluss der unabhängigen Variablen auf die Einstellung (Lineare Regression) .....	202

# Abkürzungsverzeichnis

---

Art.	Artikel
BP	Abteilung Brennpunkt
bzw.	beziehungsweise
CAPS	Chicago Alternative Policing Strategy
CH	Schweiz
CoESS	Confederation of European Security Services
COP	Community-Oriented Policing
COPPS	Community-Oriented Policing and Problem Solving
COPS	Office of Community Oriented Policing Services
CP	Community Policing
D	Deutschschweiz
d.h.	das heisst
Dez	Dezember
EG	Einsatzgruppe
et al.	et alii bzw. et aliae für "und andere"
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EZ	Einsatzzentrale
F	Französisch, steht für französisch sprechende Schweiz (Romandie)
Gepo	Gemeindepolizei
GIS	Geografisches Informationssystem
HSP	Hot-Spots Policing
I	Italienisch, steht für die italienisch sprechende Schweiz (Kanton Tessin)
ibid.	ibidem
ICVS	International Crime Victimization Survey
ILP	Intelligence-Led Policing
Kapo	Kantonspolizei
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KKP	Kommunale Kriminalprävention
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten Schweiz
KSPD	Konferenz der Städtischen Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren
Mrz	März
N	Stichprobengrösse
n.s.	nicht signifikant
NIM	National Intelligence Model
Nr.	Nummer
NRC	National Research Council
NYPD	New York City Police Department
o.Ä.	oder Ähnliche(s)
OR	Odds Ratio

p	Signifikanzniveau
PCR	Police-Community Relations
PERF	Police Executive Research Forum
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
POP	Problem-Oriented Policing
PrävIS	Präventionsinformationssystem
PredPol	Predictive Policing
RCPI	Regional Community Policing Institutes
Repol	Regionenpolizei
S.	Seite
SARA	Scanning, Analysis, Response, Assessment (Problem-Solving Prozess)
Sig.	Signifikanz
SM	Standard-Modell
SPI	Schweizer Polizeiinstitut
SQF	Stop, Question and Frisk
SSUV	Sammelstelle für die Unfallversicherung
Stapo	Stadtpolizei
u.a.	unter anderem
UK	United Kingdom
USA	United States of America
usw.	und so weiter
v.	versus
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
ZIP	zones interpolices
ZTP	Zero-Tolerance Policing
$\chi^2$	Chi-Quadrat



# Statistisches Glossar

---

## Lineare Regression

Mit einer linearen Regression werden mit unabhängigen Variablen eine abhängige Variable erklärt. Der Regressionskoeffizient  $B$  an, um wie viel sich die abhängige Variable verändert, wenn sich die unabhängige Variable um eine Einheit verschiebt. Da der  $B$ -Wert vom Skalenniveau auf der unabhängigen Variable beruht, wird er standardisiert, indem die Skalenergebnisse herausgerechnet werden. Daraus entsteht der normierte Beta Wert, mit welchem der Einfluss der verschiedenen unabhängigen Variablen direkt verglichen werden können. Der  $t$ -Test prüft die Signifikanz der  $B$ -Werte auf die Nullhypothese, dass die  $B$ -Werte gleich Null sind (Urban, Mayerl & Sackmann, 2008).

## Pearson Chisquare-Test

Die statistische Signifikanz der Differenzen zwischen zwei Gruppen kann anhand des Pearson Chisquare-Tests mit der Prüfgrösse  $\chi^2$  berechnet werden. Die Differenz gilt als signifikant (nicht zufällig), wenn die Irrtumswahrscheinlichkeit  $p$  weniger als 5% beträgt.

Das Odds Ratio (OR, Quotenverhältnis) gibt jeweils die Grösse der Wahrscheinlichkeit an, dass die erste im Vergleich zur zweiten Kategorie der unabhängigen Variablen die Ausprägung der abhängigen Variablen annimmt. Das Odds Ratio ist immer grösser oder gleich 0. Der Wert 1 bedeutet eine gleichhohe Wahrscheinlichkeit zwischen den beiden Kategorien.

Beispiel: Eine Stichprobe wird anhand einer Variable (z.B. Geschlecht = unabhängige Variable) in zwei Gruppen (Männer und Frauen) eingeteilt. In jeder Gruppe weist ein gewisser Prozentsatz ein bestimmtes Merkmal auf (z.B. Opfererfahrung = abhängige Variable). 50% der Männer gegenüber 25% der Frauen wurden Opfer. Der Unterschied ist mit  $p < 0.001$  hoch signifikant und weist einen OR von 4.5 auf. Somit haben die Männer gegenüber den Frauen eine 4.5 Mal höhere Wahrscheinlichkeit, Opfer zu werden.

## Signifikanzniveaus

In dieser Arbeit werden die in den Sozialwissenschaften geltenden Signifikanzniveaus angewandt:

*	$p < 0.05$	signifikant,
**	$p < 0.01$	sehr signifikant
***	$p < 0.001$	hoch signifikant

## Zeitreihenanalyse

Zeitreihendaten haben üblicherweise die Eigenschaft, dass sie zeitverzögert mit sich selbst korrelieren. Eine sogenannte Autokorrelation kann entweder zwischen unmittelbar aufeinanderfolgende Beobachtungen oder zeitverzögert, z.B. vierteljährlich (diesem Fall handelt es sich um eine Autokorrelation vierter Ordnung), auftreten. Daraus entstehen saisonale oder periodische Bewegungen (Brosius, 2013; Tabachnick et al., 2001). Zeitreihen weisen nebst diesen wiederkehrenden Bewegungen häufig auch längerfristige Trends auf. Das Ziel der Zeitreihenanalysen ist es also, Saisonbewegungen und Trends zu erkennen und daraus ein Modell zu entwickeln, welches die Entwicklung der Zeitreihe am besten beschreibt. Anhand dessen können Prognosen für die Zukunft oder während bzw. nach einer Intervention gestellt und danach die tatsächlich registrierten Daten mit den vorhergesagten verglichen werden.

# Einleitung

---

Die Gesellschaft verändert sich ständig. Und damit die Heraus- und Anforderungen an die Polizei. Durch die zunehmende Urbanisierung und gleichzeitige Anonymisierung der Gesellschaft leben immer mehr Personen in verdichteten Ballungsräumen allein, zurückgezogen und oft entfremdet. Die Nachbarn kennen sich kaum noch, die ausländischen Mitbürger sind häufig schlecht integriert, Jugendliche streunen in ihrer Freizeit auf öffentlichem Grund und das alkoholisierte Partyvolk hält rund um die Uhr die Stadt in Atem. Anhänger der Sportvereine liefern sich nach dem Schlusspfiff untereinander und gegen die Polizei Schlachten, durch die neuen Medien und Technologien organisieren sich (politisch motivierte) Chaoten in Windeseile und ziehen zerstörend und brandstiftend durch die Strassen. Hinzu kommt eine immer grösser werdende Mobilität der Gesellschaft. Noch nie bahnten sich auf unseren Verkehrsachsen täglich so viele Menschen ihren Weg: Strassen, Schienen und Flugräume stossen allmählich an ihre Grenzen. Und schliesslich bedrohen immer öfter einzelne Personen oder Gruppierungen mit (versuchten) Terroraktionen die öffentliche Sicherheit. Die Polizei, Freund und Helfer der Bürger, steht inmitten diesem Spannungsfeld und soll in erster Linie die Sicherheit garantieren und aufrechterhalten. Aber sie muss auch zunehmend soziale Aufgaben übernehmen, weil oft die gesellschaftlichen Strukturen versagen.

Seit der Entstehung im 19. Jahrhundert, war die Polizei stets bestrebt, Antworten auf neue Gesellschaftsphänomene zu finden. Zu Beginn noch volksnah aber auch laienhaft, wurde sie anfangs des 20. Jahrhunderts zu einer professionellen und gleichzeitig distanzierten und unnahbaren Organisation (man spricht vom traditionellen oder Standard-Modell). Die Arbeitsweise und Zusammenarbeit mit der Bevölkerung wurden jedoch mit den gesellschaftlichen Unruhen der 60er und 70er Jahre stark infrage gestellt. Praktiker wie auch Akademiker begannen sich zunehmend mit der Frage zu beschäftigen, welche Polizeitätigkeiten wirklich effizient seien. Dies führte dazu, dass in den USA wohl keine andere Berufsgattung mehr studiert und untersucht wurde als die Polizei (Brodeur, 1984, 2003). Demgegenüber sind wissenschaftliche Studien aus Kontinentaleuropa äusserst dünn gesät.

Die sozialen Spannungen und technologischen Fortschritte führten seit den 80er Jahre schliesslich zur Einführung einer ganzen Reihe neuer Ansätze, so dass viele Forscher diesen Wandel als den dramatischsten in der Polizeigeschichte beschreiben. Während im traditionellen Modell das Augenmerk auf der reaktiven Verbrechensbekämpfung mit polizeilichen Mitteln lag, fand in den neuen Ansätzen eine Verschiebung hin zu mehr bürger- und problemorientierten Methoden statt.

Mit dieser Dissertation habe ich mir zum Ziel gesetzt, in deutscher Sprache einen Grundriss der wichtigsten Polizeiinnovationen zu erarbeiten, einschliesslich einer Erhebung der aktuellen Situation in der Schweiz und einer Evaluation eines innovativen Schweizer Hot-Spots Policing Projekts.

Im *ersten Teil* dieser Arbeit werden zu Beginn die Grundlagen der Kriminalprävention und die Entwicklung der Polizei in Europa und Nordamerika beschrieben, wobei der Fokus auf England, Frankreich, der Schweiz und den USA liegt. Anschliessend beschreibe ich ausführlich und kritisch die Polizeiinnovationen Problem-Oriented Policing, Community Policing, Intelligence-Led Policing, Hot-Spots Policing, Zero-Tolerance Policing und Compstat. Ich gehe der Frage nach, ob und wie diese klassifiziert und gegenseitig angeordnet werden können und welche Hürden den Polizeikorps zur Implementierung innovativer Ansätze im Wege stehen.

Im *zweiten Teil* präsentiere ich die Resultate einer Schweiz weiten, erstmaligen Untersuchung (Umfrage) zu den Tätigkeiten und Strategien der Polizeikorps. Damit soll gezeigt werden, in welchem Umfang vier der im ersten Teil beschriebenen Innovationen (Community Policing, Problem-Oriented Policing, Hot-Spots Policing und Zero-Tolerance Policing) sowie acht bürger- und problemorientierten Polizeitätigkeiten in der Schweiz angewandt und wo Hindernisse erkannt wurden.

Der *dritte Teil* besteht aus der Evaluation einer Einsatzgruppe namens „Tanuki“ der Stadtpolizei Zürich. Es handelte sich dabei um ein innovatives und zukunftsweisendes Projekt für die Stadt Zürich und dient als hervorragendes und hiesiges Fallbeispiel der Implementierung eines problemorientierten und multidimensionalen Ansatzes in einem Brennpunkt. Das Projekt zeigt die Suche nach der geeigneten Bewirtschaftung des Brennpunkts, die Wirksamkeit der neuen Polizeiaktion, aber auch den polizei-internen Widerstand gegenüber dem neuen Ansatz. Das Projekt Tanuki zeichnete sich nicht nur durch seine innovative Art, sondern auch durch die Zusammenarbeit von Polizei und Wissenschaft für dessen Evaluierung aus. Denn der Auftrag zur Wahrung der Sicherheit ist zu wichtig und die Ressourcen der Polizei sind zu knapp, als dass ineffiziente oder nur mässig wirkungsvolle Massnahmen angewandt werden.

Vorliegende Arbeit beleuchtet den aktuellen Wissensstand und bereichert diesen mit neuen Erkenntnissen aus der Schweiz und einer gründlichen Evaluation einer innovativen Polizeistrategie.

# **Teil 1: Theoretische Grundlagen**

---

# 1. Kriminalprävention

Kriminalität ist ein bekanntes gesellschaftliches Phänomen, welches die Menschheit durch alle Zeitalter begleitet hat. Wir suchen seit Jahrzehnten Erklärungen, warum Menschen Straftaten begehen und sich die Kriminalität zeitlich und geographisch verändert, und Lösungen, wie man Straftaten vorbeugen kann. Die Kriminalprävention wird jedoch häufig missverstanden, insbesondere dann, wenn „Prävention“ und „Repression“ gegeneinander ausgespielt werden, als ob sie sich ausschliessen würden. Die Kriminalprävention ist das Ergebnis, die Repression eines der möglichen Mittel dazu. Die Prävention wird nicht definiert durch ihre Absicht, sondern durch ihre Auswirkung, welche sich anhand der Anzahl Straftaten, Straftäter, Opfer oder des Schadens messen lässt (Sherman et al., 1998). Dabei wird sie gleich der Medizin in drei Niveaus unterteilt (Brantingham & Faust, 1976; Feltes, 2008; Jendly, 2013; Schwind, 2011):

- Die *primäre*, oder generelle, Prävention enthält allgemeine „universelle“ Programme, die sich an die gesamte Bevölkerung richten.
- Die *sekundäre* Prävention fokussiert sich auf die Abschreckung von potenziellen Straftätern. Dies geschieht durch die Verminderung von Tatgelegenheiten, repressiven Massnahmen durch die Strafbehörden und anderen gezielten Massnahmen.
- Die *tertiäre* Prävention, oder Spezialprävention, bezieht sich auf straffällig gewordene Personen, d.h. es geht um die Rückfallverhütung und Rehabilitation nach einem Gefängnisaufenthalt.

Die Kriminalprävention ist die Konsequenz mehrerer sozialer Kräfte, die meist natürlich auftreten, ohne staatliches Zutun. Enge elterliche Bindung, Ehepartner und Kinder, eine wachsame und unterstützende Nachbarschaft, die Schule, Kirche oder der Arbeitsplatz können kriminelles Verhalten verhindern. Man spricht dabei von informeller Sozialkontrolle. Scham und Schande werden geradeso – oder noch mehr – gefürchtet als die Zeit im Gefängnis (Sherman et al., 1998; Tittle & Logan, 1973). Demgegenüber gehören zur formellen Kontrolle die Polizei und andere Institutionen des staatlichen Rechtssystems.

Verbrechen können dann verhindert werden, wenn die anfallenden Kosten den Gewinn der Tat überwiegen (Gibbs, 1975, Zimring & Hawkins, 1973, beide zitiert in Braga & Weisburd, 2012). Dabei werden die Gesetze weniger übertreten, je *schwerer* die angedrohte Strafe und je *wahrscheinlicher* und *schneller*<sup>1</sup> ihre Verhängung ist. Die Abschreckungswirkung der Strafschwere ist jedoch nicht linear. Es kann davon ausgegangen werden, dass ab einem bestimmten Strafmass die Schwere keinen Einfluss mehr hat (Killias et al., 2011a). Auch die Wirkung des Entdeckungsrisikos (also die Wahrschein-

---

<sup>1</sup> Dieses Prinzip ist in der Schweizerischen Strafprozessordnung (Art. 5 Abs.1) verankert: „Die Strafbehörden nehmen die Strafverfahren unverzüglich an die Hand und bringen sie ohne unbegründete Verzögerung zum Abschluss.“

lichkeit bestraft zu werden) ist vermutlich nicht linear. Das Entdeckungsrisiko kann objektiv zunehmen, ohne subjektiv wahrgenommen zu werden, da erst massive Änderungen von der Bevölkerung registriert werden. Deshalb bleiben polizeiliche Schwerpunktprogramme zum Teil hinter den Erwartungen zurück. Es ist daher wichtig herauszufinden, ab welchem Schwellenwert mit einem Effekt gerechnet werden kann. Vermutlich stehen die Schwere und Wahrscheinlichkeit einer Strafe in einem Synergie-Effekt (Strafschwere  $\times$  Wahrscheinlichkeit einer Strafe = Effekt). Die Schwere wirkt nur abschreckend, wenn sie wahrscheinlich ist, und eine wahrscheinliche Strafe schreckt nur ab, wenn die Strafe nicht trivial ausfällt (Killias et al., 2011a). Durlauf und Nagin (2011) kommen nach ihrem Literaturüberblick zum Schluss, dass eine Veränderung der Wahrscheinlichkeit (z.B. mehr Polizeipräsenz oder effizientere Ermittlungen) grössere Auswirkungen auf die Abschreckung hat, als Veränderungen der Strafschwere. Dies lässt sich damit erklären, dass die Strafschwere schwieriger zu ändern ist. Auf der anderen Seite können Veränderungen der Schwere leichter kommuniziert werden als solche der Kontrolle (Killias et al., 2011a). Die wesentlichen Bestandteile im Abschreckungsprozess sind also Kommunikation und Überzeugungskraft. Sanktionen, die den Straftätern erstens nicht bekannt und zweitens unglaubwürdig sind, können nicht abschrecken (Kennedy, 2006).

Waren vor gut 50 Jahren noch vor allem Erklärungen auf der Individualebene zu finden, wurde in den letzten Jahrzehnten die Kriminalität vermehrt anhand situativer Faktoren erklärt und Präventionsmassnahmen aus diesem Blickwinkel betrachtet. Man wurde sich bewusst, dass die meisten Straftaten an einer relativ bescheidenen Anzahl von Orten konzentriert verübt und durch lokale Begebenheiten erklärt werden können. Laut einer Studie von Sherman, Gartin und Buerger (1989) werden rund die Hälfte der Straftaten in weniger als 5% aller Orte (Adressen oder Strassenabschnitte) begangen. Eine erfolgreiche Kriminalprävention an diesen Orten müsste somit zu einem drastischen Rückgang der Gesamtkriminalität führen (Sherman et al., 1998; Weisburd, Telep, Hinkle & Eck, 2010). Die situative Kriminalprävention besteht demnach aus verschiedensten Präventionsmassnahmen, welche zur Senkung der Gelegenheiten und Erhöhung des Risikos für kriminelle Handlungen beitragen (Clarke, 1983).

## 1.1 Situative Kriminalpräventionstheorien

Der situative Ansatz stützt sich auf fünf wichtige kriminologische Theorien, welche im Anschluss kurz erklärt werden:

- *Lifestyle Model* (Hindelang, Gottfredson & Garofalo, 1978),
- *Routine Activity Theory* (Clarke & Felson, 1993; Cohen & Felson, 1979; Felson, 2008),
- *Rational Choice Theory* (Cornish & Clarke, 2008),
- *Crime Pattern* (Brantingham & Brantingham, 2008), und
- *Broken-Windows Theory* (Wilson & Kelling, 1982).

### 1.1.1 Lifestyle Model

Das *Lifestyle Model* von Hindelang et al. (1978) konzentriert sich auf das Opfer der Straftat und sagt aus, dass der Lebensstil und damit alle täglichen Aktivitäten – privat wie auch beruflich – einen Einfluss auf die persönliche Viktimisierung hat. Der Lebensstil hängt seinerseits primär von den demographischen Eigenschaften, der Rollenerwartung in der Gesellschaft, strukturellen Einschränkungen und der Adaption zusammen. Die Wahrscheinlichkeit, persönlich Opfer einer kriminellen Tat zu werden, hängt demnach stark mit der Risikoexposition zusammen. Diesem Grundsatz liegt die Tatsache zugrunde, dass das Risiko Opfer einer Straftat zu werden nicht gleichmässig über Raum und Zeit verteilt ist. Hindelang et al. formulierten auf der Basis ihrer Erkenntnisse acht Aussagen, die hier in der Übersetzung von Walser (2013, S. 13-14) wiedergegeben werden:

- Je mehr Zeit eine Person (vor allem in der Nacht) an öffentlichen Orten (wie z.B. auf der Strasse oder in Parks) verbringt, desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie Opfer einer Straftat wird.
- Wie häufig sich eine Person (vor allem in der Nacht) an öffentlichen Orten aufhält, hängt von ihrem Lebensstil ab.
- Soziale Kontakte und Interaktionen finden überproportional häufig zwischen Personen mit einem ähnlichen Lebensstil statt.
- Das persönliche Viktimisierungsrisiko einer Person hängt von der Ähnlichkeit ihrer demographischen Charakteristiken mit denjenigen von Tätern ab.
- Wie viel Zeit eine Person mit Leuten ausserhalb der eigenen Familie verbringt, hängt von ihrem Lebensstil ab.
- Je mehr Zeit eine Person mit Leuten ausserhalb der eigenen Familie verbringt, desto grösser ist ihr Risiko, Opfer einer persönlichen Viktimisierung (vor allem eines Diebstahls) zu werden.
- Das Ausmass, mit welchem sich Personen von Leuten mit Tätercharakteristiken zu distanzieren vermögen, hängt von ihrem Lebensstil ab.
- Die Attraktivität einer Person als Zielobjekt für eine persönliche Viktimisierung hängt von ihrem Lebensstil ab.

### 1.1.2 Routine Activity Theory

Obwohl in den 1960er Jahren die allgemeine Lebensqualität der amerikanischen Städte zugenommen hatte, sahen sie sich mit steigenden Kriminalitätsraten konfrontiert. Eine mögliche Erklärung erbrachten Cohen und Felson (1979) mit ihrer Theorie zum Wandel der alltäglichen *routine activities*. Die beiden Autoren vermuteten, dass die Struktur der täglichen Tätigkeiten das zeitliche und räumliche Zusammenwirken der drei erforderlichen Elemente für eine Straftat beeinflusst, welche da sind:

- Motivierter Täter

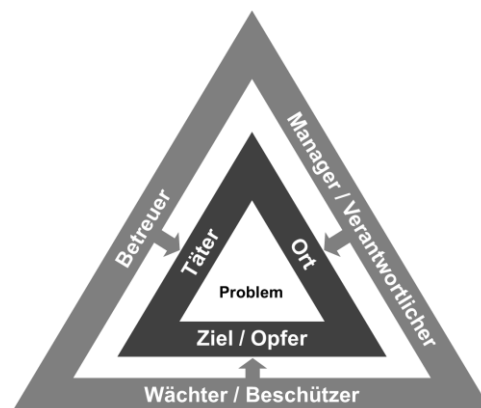
- Geeignetes Ziel oder Opfer
- Abwesenheit eines fähigen Beschützers

Das Fehlen eines dieser drei Elemente reicht um eine Straftat erfolgreich zu verhindern. Beim Beschützer muss es sich nicht zwingend um einen Polizisten oder Wachmann handeln. Jedermann kann, z.T. schon durch seine bloße Gegenwart, ein potentiell Ziel überwachen (Felson, 2008). Veränderungen in den alltäglichen *routine activities* führten in den 60er Jahre zu mehr Gelegenheiten für Straftaten, obwohl sich der Anteil an motivierten Tätern und attraktiven Zielen nicht verändert hatte. Cohen und Felson beobachteten, dass die Bevölkerung vermehrt ausserhalb ihres Zuhauses alltäglichen Tätigkeiten nachging und so einerseits sich selber zu einem attraktiven Ziel machte und andererseits ihre Wohnung unbewacht liess. Zum Beispiel nahm in den USA zwischen 1960 und 1970 der Anteil der unbeaufsichtigten Wohnungen um acht Uhr morgens um die Hälfte zu (Cohen & Felson, 1979).

Die Routine Activity Theorie entwickelte sich mit den Jahren weiter und wurde durch weitere Elemente ergänzt. Heute behandelt sie im Gegensatz ihrer ursprünglichen Version mehr über die Täter. Zum Beispiel wurden auch Täterschaften (*co-offending*) ein Thema, da Straftäter ihre Taten häufig zusammen ausdenken. Die Theorie sagte in ihrer anfänglichen Form ebenfalls nichts über die Kontrolle bzw. Beaufsichtigung der Täter durch einen sogenannten *handler* (Betreuer) aus. Es handelt sich dabei um eine Person, die emotional oder von Gesetzes wegen mit dem Täter verbunden ist und deshalb in der Position ist, ihn vor etwas abzuhalten. Der motivierte Täter muss sich also zuerst der Kontrolle des Betreuers entziehen, bevor er sich über ein ungeschütztes Ziel hermachen kann (Felson, 2008). Ein Beispiel dafür sind Eltern, die verhindern, dass ihre Kinder delinquieren.

Eck (2003) stellte die Beziehung dieser Elemente mit zwei ineinander liegenden Dreiecken dar (Abbildung 1.1). Das innere Dreieck zeigt die drei benötigten Voraussetzungen für ein Problem: *Täter*, *Ziel* und *Ort*. Ein Ort oder Platz ist ein kleines Gebiet und für eine kleine Bandbreite von Funktionen angedacht.

Abbildung 1.1: Das Dreieck



Quelle: Clarke und Eck (2005) und (2007)



Mit *klein* wird ausgedrückt, dass es sich nicht um eine Nachbarschaft oder sogar um eine Ortschaft handelt. Plätze können z.B. Häuser, Läden, Diskotheken, Strassenkreuzungen oder Haltestellen sein. Aber es gibt auch mobile Plätze, wie Züge, Busse oder Taxis. Mit dem äusseren Dreieck werden Personen dargestellt, welche das entsprechende innere Element kontrollieren und somit ein Problem vermeiden können: Betreuer, Beschützer und Manager bzw. Verantwortlicher (Scott, Eck, Knutsson & Goldstein, 2008). Der Betreuer übt Einfluss auf den Täter aus, der Wächter beschützt ein potentielles Ziel (Mensch, Tier oder Sache) und der Manager ist für die Ordnung und Sicherheit auf seinem Grundstück verantwortlich.

### **1.1.3 Rational Choice Theory**

Die Rational Choice Theorie konzentriert sich auf die Straftäter und postuliert, dass Straftäter ihre Vorgehensweise durch rationale Entscheidungen, wenn gelegentlich auch nur ansatzweise, lenken (Cornish & Clarke, 1987). Gemäss dieser Theorie sind Verbrechen zweckorientierte und mehr oder weniger wohlüberlegte Taten, welche zum Nutzen des Täters begangen werden. Natürlich werden die meisten Entscheidungen nicht unter optimalen Voraussetzungen getroffen und das Abschätzen der Kosten-Nutzen Rechnung ist nur schwierig im Voraus abzuschätzen. Die Unsicherheiten werden durch Zeitdruck, Unterschiede in Fähigkeit und Erfahrung der Interpretierung der vorhandenen Informationen oder durch Alkohol und Drogen verstärkt (Cornish & Clarke, 2008).

### **1.1.4 Crime Pattern Theory**

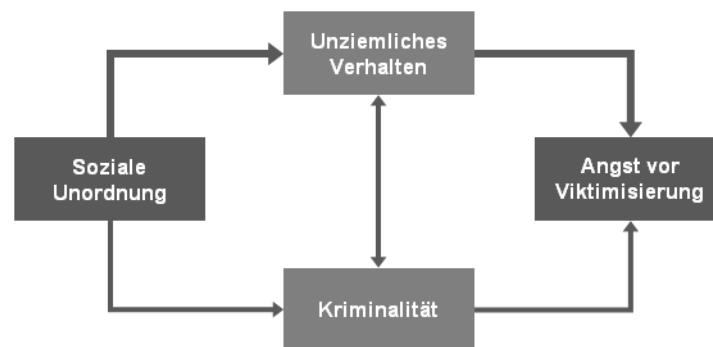
Die Crime Pattern Theorie stellt die Zeit- und Raumabhängigkeit einer Straftat in den Vordergrund und besagt, dass die Kriminalität nicht zufällig oder gleichmässig in Raum und Zeit vorkommt. Es gibt sogenannte *Hot- und Cold-Spots*, Wiederholungstäter und Mehrfachopfer. Im Grunde ist nur ein kleiner Anteil der Bevölkerung verantwortlich und nur wenige Orte sind Schauplatz für eine beachtliche Summe aller Straftaten (Brantingham & Brantingham, 2008). Die Crime Pattern Theorie verbindet die Rational Choice und Routine Activity Theorie, um die Kriminalitätsmuster und das Zusammenspiel zwischen den Tätern und deren physische und soziale Umgebung zu erforschen (Brantingham & Brantingham, 1993).

### **1.1.5 Broken-Windows Theory**

Wilson (1975, zitiert in Taylor, 1999) fragt sich in seinem Buch *Thinking About Crime*, warum sich Stadtbewohner um ihre Sicherheit fürchten. Er kommt zum Schluss, dass nicht nur die Kriminalität an sich beunruhigt, sondern dass auch die täglichen Scherereien und die schäbigen Zustände auf den Strassen einen Einfluss haben müssen. In einem ähnlichen Ansatz legen Garofalo und Laub (1978, zitiert in Taylor, 1999) nahe, dass die Kriminalitätsfurcht wohl eher ein generelles urbanes Unbehagen als eine spezifische Sorge vor kriminellen Straftaten oder „Angst vor der Kriminalität“ sei. Im gleichen Jahr präsentierte Albert Hunter (1978) am jährlichen Treffen der amerikanischen Kriminologen seine Arbeit unter dem Titel *Symbols of incivility*. Hunter sah eine Verbindung zwischen sozialer Un-

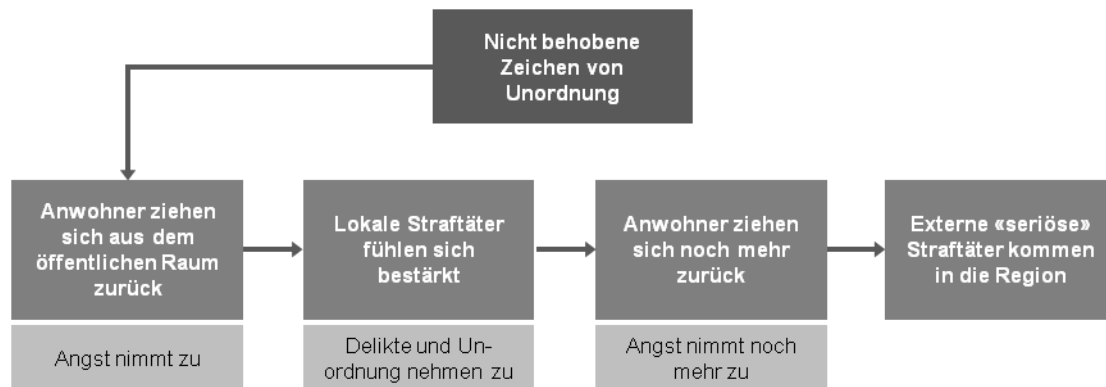
ordnung (*social disorder*) und Angst vor der Viktimisierung (*fear of victimization*). Die soziale Unordnung nimmt dabei zwei sich gegenseitig beeinflussende Formen an: unziemliches Verhalten (*incivility*) und Kriminalität (*crime*) (Abbildung 1.2). Die Angst wird, gemäss Hunter, aber vor allem vom häufigeren auftretenden unziemlichen Verhalten beeinflusst und weniger von der eher raren Kriminalität.

Abbildung 1.2: Hunters Theorie der sozialen Unordnung



Quelle: Hunter (1978)

Wilson und Kelling (1982) bauten auf diesen Ideen auf, fügten einen zeitlichen Faktor hinzu und änderten die Kausalitäten (Hinkle & Weisburd, 2008; Taylor, 1999). 1982 publizierten sie in der Monatszeitschrift *The Atlantic* einen bahnbrechenden Artikel unter dem Titel *Broken Windows* (zerbrochene Scheibe), welcher bis heute als Meilenstein im Verständnis von Unordnung, Kriminalität und Angst gilt. Wilson und Kelling beschrieben die Folgen von – bildlich gesprochen – nicht reparierten zerbrochenen Fensterscheiben auf die subjektive und objektive Kriminalität. Gemäss ihrer Theorie bewirken Zeichen der Unordnung mit der Zeit Kriminalität, was wiederum zu mehr Unordnung und somit zu einem Zirkelschluss führt, welcher den Städtezerfall (*urban decay*) zur Folge hat (Abbildung 1.3). Ein Zeichen von Unordnung, wie z.B. eine zerbrochene Scheibe, ein Graffiti an einer Fassade oder ein verlassenenes Haus, ist an sich eine triviale Sache (Taylor, 1999; Wilson & Kelling, 1989). Wenn die Scheibe jedoch nicht innert relativ kurzer Zeit repariert, das Graffiti stehengelassen oder das Haus unbewohnt bleibt, werden die Bürger das Gefühl erhalten, die informelle Kontrolle sei schwach und niemand kümmere sich um die Angelegenheiten im Quartier (Brodeur, 2007; Taylor, 1999). Die „ordentlichen“ Bürger werden verängstigt, meiden zunehmend die Strassen und – wenn möglich – ziehen weg. Die lokalen Straftäter fühlen sich dadurch bestärkt und verüben noch mehr Delikte. Dadurch ziehen sich die Anwohner noch mehr zurück. Das hinterlassene Vakuum wird von ärmeren und randständigen Personen sowie externen „seriösen“ Straftätern ausgefüllt, was wiederum zu mehr Zerfall, Unordnung und Kriminalität führt (Wilson & Kelling, 1982, Wilson & Kelling, 1989). Gemäss der Broken-Windows Theorie stehen also Unordnung und Kriminalität in einem starken aber indirekten Verhältnis, welches von der Angst und dem von ihr gesteuerten Verhalten beeinflusst wird (Bratton & Kelling, 2006; Wilson & Kelling, 1982).

**Abbildung 1.3:** Wilson und Kellings Theorie der Unordnung

Quelle: Taylor (1999, Exhibit 2)

Verschiedenste Studien haben sich mit der von Wilson und Kelling beschriebenen Kausalität zwischen Unordnung und Kriminalität beschäftigt. Es stellte sich die Frage, ob die beiden Phänomene überhaupt unterschieden werden können, da sie erstens oft gleichzeitig auftreten, und zweitens eventuell vielmehr Teilkomponente eines grösseren soziokulturellen Problemkonstrukts sind (Gau & Pratt, 2010). Kontrollierte Experimente zeigten indessen eindrücklich die kausale Beziehung. Sobald soziale Hürden durch Zeichen von unordentlichem Verhalten (z.B. herumliegender Abfall und Graffitis) gesenkt wurden, konnten sofort Übertretungen und kriminelles Verhalten beobachtet werden. Der Psychologe Philip Zimbardo (1969 zitiert in Wilson & Kelling, 1982) untersuchte schon 1969 das Verhalten der Bevölkerung auf anscheinend verlassene Objekte. Zu diesem Zweck stellte er sowohl in der Bronx, New York, wie auch in Palo Alto, Kalifornien, je ein vergleichbares Auto ohne Nummernschild auf der Strasse ab. In der Bronx, ein bekanntlich gefährlicher Stadtteil New Yorks, wurde das Auto innerhalb 24 Stunden von der Bevölkerung demontiert und zerstört. In Palo Alto, einer wohlhabenden Gegend, blieb das Auto dagegen während einer Woche unberührt. Als Zimbardo hingegen eine Scheibe des Autos einschlug, erlitt dieses das gleiche Schicksal wie jenes in New York. Innerhalb kürzester Zeit wurde es zerstört und geplündert. Auch Keizer, Lindberg und Steg (2008) führten vor wenigen Jahren ähnliche Experimente durch. Zum Beispiel fixierten sie Flugblätter an Fahrräder, die vor einer Mauer mit einem grossen Graffiti Verbotsschild abgestellt waren. Im Gegensatz zur Kontrollgruppe, war bei der Versuchsgruppe die Wand trotz des Verbotsschildes mit Graffitis verschmiert. Die Forscher notierten bei beiden Gruppen, wie viele Fahrradfahrer die Flugblätter mitnahmen bzw. auf den Boden warfen (Littering). Das Resultat war beeindruckend: 69% der Personen aus der Versuchsgruppe gegenüber nur 33% in der Kontrollgruppe entledigten sich der Flugblätter an Ort und Stelle.

Das Unsicherheitsgefühl der Bürger ist, wie gerade gesehen, meistens nicht direkt mit einer persönlichen Viktimisierung verbunden, sondern wird vorwiegend von den konstanten „Zeichen“ der Kriminalität beeinflusst – Graffitis, Schmutz, Abfall, lärmige Partys, Prostituierte etc. (Bratton & Knobler, 1998; Tilley, 2004). Etliche Forscher sind der Meinung, dass die Kriminalitätsfurcht für die Lebensqualität eine weit grössere Bedeutung haben dürfte, als die eigentliche Viktimisierung von Straftaten

(Reuband, 2009). Das subjektive Unsicherheitsgefühl ist deshalb genauso wichtig wie die objektive Opfererfahrung (Eck & Spelman, 1987b). Die Beziehung zwischen der objektiven und subjektiven Sicherheit wird in der Literatur jedoch kontrovers dargestellt. Obwohl viele Autoren zwischen Viktimisierung und subjektiver Sicherheit keinen unmittelbaren Zusammenhang sehen wollen (Feltes, 2001), weisen die Resultate aus einer Einwohnerbefragung der Stadt Zürich (Killias et al., 2011a) und der nationalen Opferbefragung 2011 (Killias, Staubli, Biberstein, Bänziger & Iadanza, 2011b) darauf hin, dass die subjektive Kriminalitätsfurcht und die objektive Kriminalität durchaus miteinander korrelieren. In Gemeinden oder Quartieren mit höherer Kriminalitätsdichte scheinen die Bürger auch vermehrt ängstlich zu sein. Die Bevölkerung schätzt die eigene Bedrohung somit nicht völlig losgelöst von der realen Sicherheitslage ein.

## 1.2 Situative Präventionstechniken

Wie wir im letzten Kapitel gesehen haben, ist die Delinquenz nicht nur ein Produkt individueller Charakterzüge und Störungen, sondern hängt stark mit situativen Faktoren zusammen. Ein motivierter Täter muss zuerst eine geeignete Situation vorfinden, die es ihm erst erlaubt zur Tat zu schreiten. Gemäss dem Problemdreieck von Eck (Clarke & Eck, 2005) müssen für eine „erfolgreiche“ Straftat der Betreuer des Täters, der Beschützer des Ziels oder Opfers und der Verantwortliche des Ortes fehlen oder unterlegen sein. In diesem Sinne sucht die situative Kriminalprävention die Reduktion der Gelegenheiten zur Delinquenz, indem die verbundenen Risiken und Schwierigkeiten erhöht und die Gewinne gesenkt werden.

Situative Präventionstechniken betreffen je nach dem sowohl Täter (bzw. Betreuer), Opfer (bzw. Beschützer) und Orte (bzw. Verantwortlichen). Die meisten Personen stehen nur phasenweise unter dem Einfluss eines Betreuers. Sind Kleinkinder in den ersten Lebensjahren noch nahezu ständig unter Überwachung, so nimmt diese mit der Entwicklung des Kindes ab. Die „Betreuung“ von Jugendlichen und Erwachsenen findet schlussendlich meist noch während der Schule bzw. am Arbeitsplatz und zum Teil Zuhause statt. Ausnahmen bilden dabei natürlich inhaftierte oder pflegebedürftige Personen. Es scheint daher einfacher, die situativen Präventionsmassnahmen auf den verbesserten Schutz der Ziele und die Unterstützung bzw. Mobilisierung der *Orts-Manager* oder *Stakeholder* zu richten. Hough, Clarke und Mayhew (1980, S. 5-10) beschrieben acht dieser situativen Massnahmen, welche die Gelegenheiten verringern oder den Aufwand und Ertrag verändern:

1. Schutz des Zielobjekts (*target hardening*),
2. Beseitigung des Zielobjekts (*target removal*),
3. Beseitigung der Tatmittel (*removing the means to crime*),
4. Verringerung des Gewinns (*reducing the payoff*),
5. Formelle Überwachung (*formal surveillance*),
6. Natürliche Überwachung (*natural surveillance*),

7. Überwachung durch Angestellte (*surveillance by employees*), und
8. Umweltmanagement (*environmental management*).

Auf dieser Basis gibt es heute mindestens 25 Präventionstechniken, die in fünf Kategorien untergeordnet wurden (Cornish & Clarke, 2003). Die Straftaten sollen entweder schwieriger, risikvoller, weniger gewinnbringend, weniger provozierend oder nicht entschuldbar sein (Tabelle 1.1).

**Tabelle 1.1:** Die 25 situativen Präventionstechniken

Erhöhung des Aufwands	Erhöhung der Risiken	Reduktion des Gewinns	Reduktion von Provokationen	Beseitigung von Entschuldigungen
Verringerung der Verwundbarkeit der Tatziele	Ausbreitung von Beschützern	Verstecken von Tatzielen	Reduktion von Frustrationen und Stress	Festlegen von Regeln
Zugangskontrollen für Einrichtungen	Förderung der natürlichen Bewachung	Elimination der Tatziele	Verhinderung von Streitigkeiten	Aufstellen von Instruktionen
Überprüfung von Ausgängen	Reduktion der Anonymität	Identifikation von Eigentum	Reduktion der emotionalen Erregung	Wachrütteln des Gewissens
Umleitung von Tätern	Einsatz von Platzmanagern	Sprengung der Märkte	Neutralisation des Gruppendrucks	Unterstützung von Regeleinhaltungen
Kontrolle von Hilfsmitteln und Waffen	Verstärkung der formellen Überwachung	Aberkennung des Gewinns	Vermeidung von Nachahmung	Kontrolle von Drogen und Alkohol

Quelle: Cornish und Clarke (2003, Tabelle 2), Übersetzung: Walsler (2013, Tabelle 2.1)

Es scheint einfacher, die situativen Präventionsmassnahmen auf den verbesserten Schutz der Ziele und die Unterstützung bzw. Mobilisierung der „Orts-Manager“ zu richten. Dennoch, obwohl die Reduktion der Gelegenheiten sich um einiges leichter gestaltet als das Verhalten der Täter zu verändern, werden die Schwierigkeiten der Gelegenheitsreduktion bedeutend unterschätzt (Knutsson & Clarke, 2006). Diese Präventionstechniken verlangen das Zusammenspiel der Manager und Beschützter (um die Terminologie des Problemdreiecks zu verwenden). Zum Beispiel findet sich in der Literatur der Zusammenhang zwischen Bars und Kriminalität in deren Umgebung. Dennoch sind nicht alle Bars gleich stark von der Kriminalität betroffen, auch wenn sie unmittelbar nebeneinander sind. Grund dafür ist neben dem Verhalten der Klientel auch das Verhalten der Barbesitzer und die Führung der Angestellten (Sherman et al., 1998). In ihrem praxisorientierten Handbuch *Crime analysis for problem solvers – In 60 Small Steps*, geben Clarke und Eck (2005) vier Erklärungen, warum ein Manager ein Problem zulässt: Erstens können Institutionen oder Einzelpersonen durch Unwissenheit oder Mangel an Ressourcen *unfähig* sein, das Problem vorzubeugen. Zweitens können sie *unwillig* sein, da sie sich selber nicht in der Verantwortung sehen. Drittens können Institutionen Probleme auch *ignorieren*, da sie durch die Kosten mehr verlieren als sie gewinnen würden (z.B. könnte das Sicherheitspersonal mehr kosten als die Diebstähle), oder viertens *profitieren* sie sogar von der Kriminalität.

### 1.2.1 Verlagerungseffekte

Der situativen Kriminalprävention wird häufig vorgeworfen, dass sie die situationsabhängige Kriminalität auf Kosten einer Verlagerung in fünf verschiedenen Dimensionen reduziere (Bowers, Johnson, Guerette, Summers & Poynton, 2011; Cornish & Clarke, 1987; Eck, 1993):

1. *Raum*: Verlagerung der Straftaten in umliegende oder entfernte Gebiete.
2. *Zeit*: Verübung der Straftaten zu anderen Uhrzeiten.
3. *Ziel*: Verlagerung der Straftaten auf andere, eventuell weniger geschützte und verletzlichere, Objekte und Personen.
4. *Taktik*: Anwendung anderer Methoden (*modus operandi*), mit denen die situativen Massnahmen umgangen werden können. Dies kann durch eine weichere, härtere, technisch versiertere oder dreistere Gangart erzielt werden.
5. *Straftart*: Verlagerung auf andere Straftaten, die lukrativer und weniger risikobehaftet sind.

Entscheidend für diese Meinung ist die Annahme, dass die Täter überall und jederzeit die gleichen, ähnlichen oder besseren Voraussetzungen für ihr Handeln vorfinden. Dem ist aber gemäss der Rational Choice und Routine Activity Theorie nicht so. Empirische Daten deuten darauf hin, dass die Verlagerung ein viel geringeres Problem als vermutet ist und kaum vollständig eintritt (Bowers et al., 2011; Guerette & Bowers, 2009). Denn erstens sind Gelegenheiten zu kriminellen Handlungen sowohl hinsichtlich Gewinn wie auch Leichtigkeit räumlich unterschiedlich verteilt, da nicht überall die gleichen Voraussetzungen gegeben sind. Zweitens bedeutet eine Verlagerung für die Straftäter oft beträchtlicher Mehraufwand und ein grösseres Risiko (Weisburd, 2008; Weisburd, Mastrofski, Willis & Greenspan, 2006). In dieser Diskussion muss ausserdem berücksichtigt werden, dass eine Verlagerung nicht immer eine negative Nebenwirkung sein muss. Sie ist durchaus positiv („gutartige“ Verlagerung), sofern die Täter weniger oft oder weniger gewalttätig handeln.

### 1.2.2 Streuungseffekte

Das Gegenstück zum Verlagerungseffekt ist der Streuungseffekt (Clarke & Weisburd, 1994), welcher im Englischen verschiedene Terminologien erhalten hat: *diffusion of benefits*, *crime control benefits*, *halo effect*, *free rider effect*, *multiplier effect* oder *free bonus effect* (Bowers et al., 2011; Eck & Weisburd, 1995; Guerette & Bowers, 2009). Clarke und Weisburd (1994) definieren den Streuungseffekt folgendermassen:

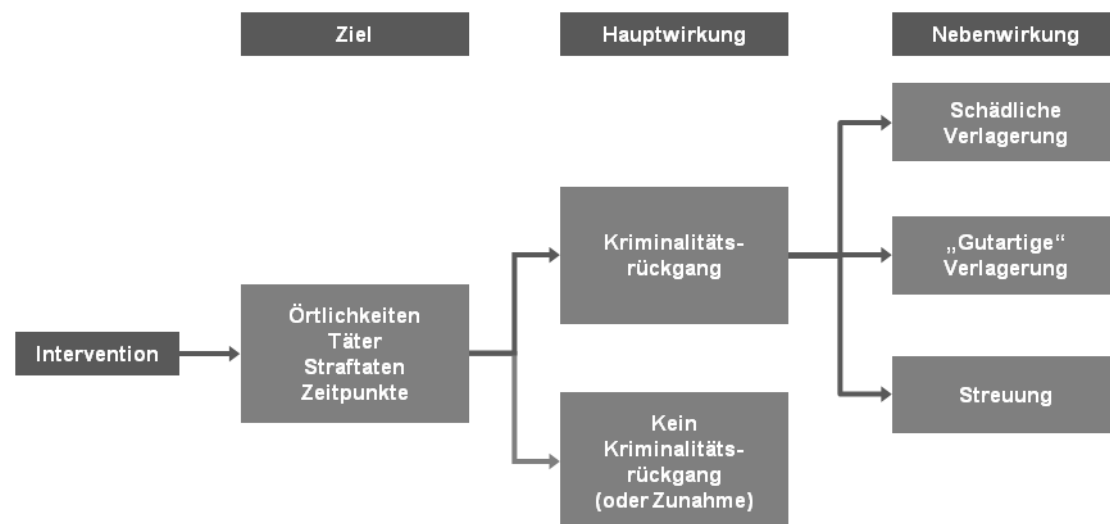
[Diffusion of benefits refers to] the spread of the beneficial influence of an intervention beyond the places which are directly targeted, the individuals who are the subject of control, the crimes which are the focus of intervention or the time periods in which an intervention is brought (S. 169).

Situative Präventionsmassnahmen können demnach über die geographischen, zeitlichen und konzeptuellen Grenzen hinaus abschreckend wirken. Dem Streuungseffekt liegt die Tatsache zugrunde, dass die Täter keine klaren Vorstellungen der Ausmasse der Polizeiiinterventionen haben und ihr Handeln von lückenhaften und falschen Informationen geprägt ist (Weisburd et al., 2006b). Sherman (1990) schlug vor, die Ungewissheit der potentiellen Täter absichtlich zu beeinflussen, indem die Patrouillen zufälligerweise an verschiedenen Orten und Zeiten erscheinen, anstatt permanent präsent zu sein. Da die Täter das Risiko erwischt zu werden normalerweise überschätzen, kann dadurch der gleiche wenn nicht sogar bessere Effekt erzielt werden. Die Täter können ebenfalls verunsichert werden, wenn die

Präventionsmassnahmen vor allem auf die am sichtbarsten oder attraktivsten Ziele gerichtet sind. Als Folge nehmen die potentiellen Täter an, die Massnahmen seien allgemein eingeführt worden (Sherman, 1990). Smith, Clarke und Pease (2002) führten eine kritische Betrachtung von situativen Präventionsstudien durch und erkannten ein Muster, welches sie "anticipatory crime prevention benefits" nannten. In etwa 40% der von ihnen überprüften Studien begann die Kriminalität sogar vor der eigentlichen Polizeiintervention zu sinken. Die Autoren vermuten, dass durch die Medienberichte, sichtbare Vorbereitungen (z.B. Installation von Überwachungskameras) und Gerüchte die Kriminellen annehmen, dass das Risiko und der Aufwand sich schon erhöht hätten.

Zusammenfassend wird festgehalten, dass situative Präventionsmassnahmen nebst ihrer Hauptwirkung (wünschenswerter Rückgang der Kriminalität) zu drei Nebenwirkungen führen können: schädliche und „gutartige“ Verlagerung sowie Streuung (Abbildung 1.4). Zusammen bestimmen diese drei Nebenwirkungen mit der Hauptwirkung den beobachteten Interventionseffekt (Guerette & Bowers, 2009).

**Abbildung 1.4:** Haupt- und Nebenwirkungen von situativen Präventionsstrategien



Quelle: Clarke und Weisburd (1994, Figure 1)

### 1.3 Die Rolle der Polizei (Public-Policing)

Bayley schrieb 1994 folgende Zeilen über die Rolle der Polizei in der Kriminalitätsprävention:

The police do not prevent crime. This is one of the best kept secrets of modern life. Experts know it, the police know it, but the public does not know it. ... What is the evidence for this heretical and disturbing assertion? First, repeated analysis has consistently failed to find any connection between the number of police officers and crime. Second, the primary strategies adopted by modern police have been shown to have little or no effect on crime (S. 3).

Auch Gottfredson und Hirschi (1990) äusserten sich ähnlich: "As our view suggests, no evidence exists that augmentation of police forces or equipment, differential patrol strategies, or differential intensities of surveillance have an effect on crime rates." Doch stimmt es wirklich, dass die Polizei keinen Einfluss auf die Kriminalität ausübt?

20 Jahre nachdem diese Zeilen geschrieben wurden, können wir dank gut erforschter Studien mit Gewissheit festhalten, dass die Polizei durchaus zur Kriminalprävention beiträgt (Weisburd & Braga, 2006a; Weisburd, Telep & Lawton, 2013). Dass die Polizei an sich positive Auswirkungen auf die Kriminalität ausübt, zeigte ein extremes Ereignis während des 2. Weltkriegs eindrücklich auf. Im September 1944 wurde im Zuge der Besetzung die gesamte Dänische Polizei von den Deutschen gefangen genommen. Die Kriminalität nahm umgehend, insbesondere bei Delikten im öffentlichen Raum, massiv zu (Trolle, 1994; zitiert in Killias et al., 2011a). Heute ist es in westlichen Ländern kaum mehr möglich, Situationen ohne aktive Polizei anzutreffen. Einzig während Streiks von Polizeikräften kann eine annähernde Situation geschaffen werden, obwohl auch dann immer noch Teile des Korps zur Gewährleistung der allgemeinen Sicherheit und für Notrufe im Einsatz stehen. Von einem politischen Standpunkt aus stellt sich denn auch weniger die Frage, ob eine gesamthafte oder nahezu vollständige Polizeiabwesenheit zu einer Zunahme an Kriminalität führt. Sondern es steht vielmehr die Frage im Raum, ob Änderungen in der Polizeipräsenz die Kriminalitätsraten beeinflussen können.

Vielfach wird (fälschlicherweise) die Meinung vertreten, dass „ein Mehr an Polizei auf den Straßen auch zu einem Mehr an subjektiver Sicherheit der Bürger“ (Reuband, 2009, S. 241) und zu einer verbesserten öffentlichen Sicherheit führe. Dieser Rückschluss ist nicht zwangsläufig richtig (Sherman et al., 1998). Über den Zusammenhang zwischen Polizeidichte und Kriminalität herrscht jedoch bis heute keine Klarheit (National Research Council, 2004). Die vermehrte Polizeipräsenz muss zunächst von der Bevölkerung wahrgenommen werden, was keineswegs selbstverständlich ist. Auch wenn dies der Fall sein sollte, zeigten Studien eine nicht lineare Korrelation zwischen der Polizeipräsenz und dem Furchtniveau. Zuviel Polizeipräsenz kann sogar negative Auswirkungen auf das subjektive Sicherheitsempfinden der Anwohner haben, da durch die Gegenwart der Polizisten die Unordnung verstärkt wahrgenommen wird (Feltes, 2004). Reuband (2009) fand heraus, dass dort, wo die Polizei täglich gesichtet wurde, die Furcht wieder anstieg: „Womöglich glauben Menschen, wenn die Polizei besonders häufig präsent ist, dass dann ein gewichtiger Grund dafür vorliegen müsse, die Gegend bedrohlich



sei“ (S. 241-242). Bei Bevölkerungsbefragungen werden zudem oft ökonomische, soziale oder bauliche Ursachen für die Zunahme der Kriminalität genannt – Faktoren, die mit einem Mehr an Polizisten nicht gelöst werden können (Feltès, 2001).

Ob zusätzliche Polizisten mehr Kriminalität verhindern können, hängt davon ab, wie stark sie sich auf spezifische Objekte, Tätigkeiten, Zeiten oder Täter fokussieren. Zusätzliches Personal für die Bewältigung von Notrufen, unkoordinierten Patrouillen oder Community Policing ohne klares Ziel, wird auf die Kriminalität keinen Einfluss haben. Es geht wohl vielmehr darum, die *Funktionsweise* als die *Substanz* zu ändern (Sherman et al., 1998). Eine Aufstockung des Personalbestandes ist aber hinsichtlich der in vielen Polizeikörpern geleisteten Überstunden mehr als verständlich und vielerorts auch gerechtfertigt. In der Schweiz bewirkten in den letzten Jahrzehnten insbesondere Fussball- und Eishockeyspiele eine massive Zunahme an Überstunden. Doch während der polizeiliche Aufwand für Sportveranstaltungen seit ein paar Jahren stagniert oder sogar rückläufig ist, begegnet die Polizei immer häufiger einem anderen ressourcenraubenden Phänomen: 24-Stunden-Gesellschaft<sup>2</sup>. Die Nacht wurde in vielen Städten zum Tag und erfordert wegen dem oft stark alkoholisierten Partyvolk eine immense Polizeipräsenz.

### 1.3.1 Polizeibestand in Europa

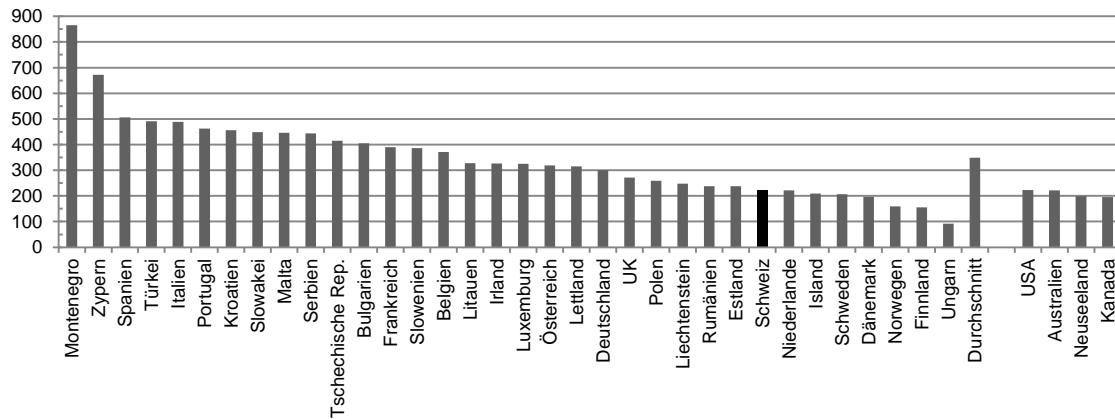
In Europa wurden gemäss Eurostat 2009 durchschnittlich 350 Polizisten auf 100'000 Einwohner gezählt, wobei die Zahlen stark schwanken: In Montenegro waren es über 860 und in Ungarn unter 100 Polizisten (Abbildung 1.5). Tendenziell weisen südliche gegenüber nördlichen Ländern eine höhere Polizeidichte auf (Abbildung 1.6). 350 Polizisten auf 100'000 Einwohner ergeben umgerechnet 1 Polizist auf rund 285 Bürger. Faktisch kommt zu einem beliebigen Zeitpunkt aber 1 Streifenpolizist auf 10'000 Bürger, da nicht alle Polizisten im Streifendienst und gleichzeitig arbeiten (Feltès, 2001). Die Schweiz befindet sich mit etwa 220 Polizisten auf 100'000 Einwohner im hinteren Feld, wobei ihre Nachbarländer allesamt anteilmässig mehr Polizisten aufweisen. Allen voran Italien mit knapp 490, Frankreich mit 390, Österreich mit rund 320 und Deutschland mit 300 Polizisten auf 100'000 Einwohner. In Nordamerika, Australien und Neuseeland ist das Niveau vergleichbar mit der Schweiz.

In den letzten zehn Jahren hat in Europa die Polizeidichte pro 100'000 Einwohner leicht abgenommen, wobei nach absoluten Zahlen ein Zuwachs zu sehen ist. Währenddessen hat sie in der Schweiz sowohl im Verhältnis zur Bevölkerung als auch in absoluten Zahlen zugenommen (Abbildung 1.7). Im nächsten Kapitel wird die Situation in der Schweiz anhand nationaler Daten genauer beleuchtet.

---

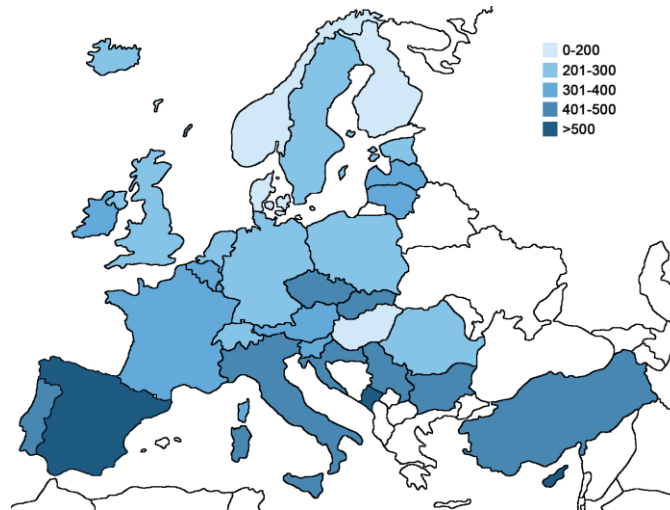
<sup>2</sup> <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/10-fuer-partygaenger-bei-den-polizeikosten-1.18091709> [03.06.13, zuletzt geprüft am 08.06.13]

**Abbildung 1.5:** Anzahl Polizisten pro 100'000 Einwohner in Europa (2009)



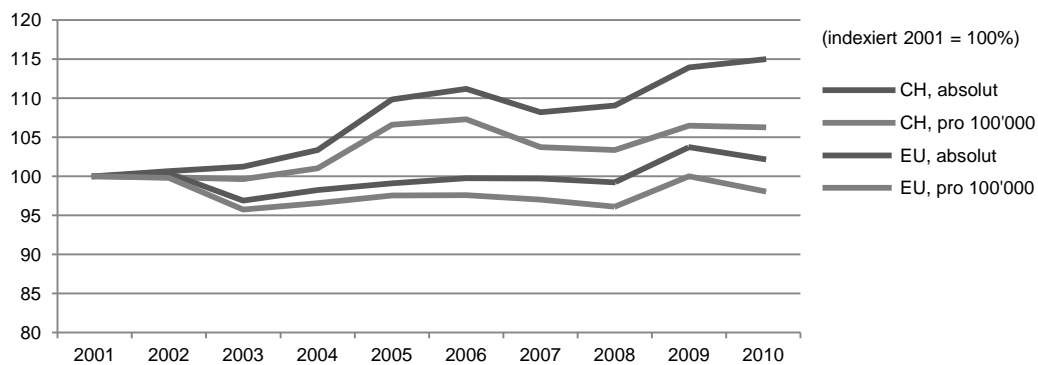
Datenquelle: Eurostat

**Abbildung 1.6:** Geographische Übersicht der Anzahl Polizisten pro 100'000 Einwohner in Europa (2009)



Datenquelle: Eurostat

**Abbildung 1.7:** Entwicklung der Anzahl Polizisten in der Schweiz und in Europa (nach absoluten Zahlen und pro 100'000 Einwohner)



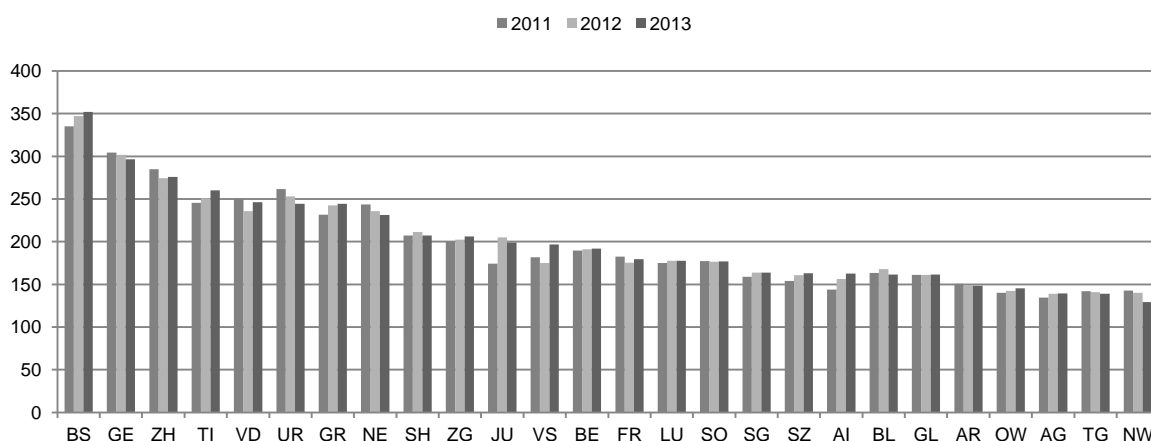
Datenquelle: Eurostat

### 1.3.2 Polizeibestand in der Schweiz

Gemäss der KKPKS zählten 2013 die Schweizer Polizeikorps rund 22'000 Mitarbeiter, davon über 17'000 Polizisten (KKPKS, 2013). Dies ergibt eine durchschnittliche Polizeidichte von 277 Polizisten pro 100'000 Einwohner (die KKPKS Daten weichen etwas von Eurostat ab). Aufgeteilt nach Kantonen zeigt sich, dass Basel-Stadt mit 352 Polizisten pro 100'000 Einwohner über weitaus am meisten Polizisten verfügt, gefolgt vom Stadtkanton Genf mit 297 und dem stark urbanisierten Kanton Zürich mit 276 Polizisten (Abbildung 1.8). Am anderen Ende der Liste befinden sich die Kantone Aargau, Thurgau und Nidwalden mit je rund 130 Polizisten pro 100'000 Einwohner. Die unterschiedlichen Polizeidichten werden von der KKPKS folgendermassen erklärt (KKPKS, 2013):

Die Unterschiede bei der Polizeidichte ergeben sich aus den verschiedenen Aufgaben (z.B. mit/ohne städtischen Verkehr, Sportstadien) und Zusatzaufgaben (Diplomatenschutz, Flughäfen, FW-Pikett [Feuerwehr-Pikett, Anmerkung des Verfassers], Passbüro, Eichmeisterei etc.); den kantonalen Besonderheiten (spezifische Bedrohungs- und Verkehrslage, ev. zusätzliche Grenzriminalität, städtische (24-Std.-Gesellschaft) oder ländliche Verhältnisse und Gesellschaft, Art und Struktur der Delikte und der Täterschaft); der Korpsorganisation (Aufgaben der PolizistInnen, ziviler Mitarbeitenden, Assistenzdienste); Sicherheitslandschaft (Einheitspolizei <-> Kantons-, Regional- und Gemeindepolizeien; weitere Sicherheitsdienstleister wie private Sicherheitsdienste, GWK [Grenzwachkorps, Anmerkung des Verfassers]) sowie der historisch bedingten Entwicklung und den politischen Vorgaben (Sicherheitsziele, Erwartung der Wohnbevölkerung an „ihre“ Polizei; Personalpolitik, Finanzkraft, Mittelpriorisierung etc.).

**Abbildung 1.8:** Anzahl Polizisten (I-IV) pro 100'000 Einwohner und Kanton



Datenquelle: KKPKS

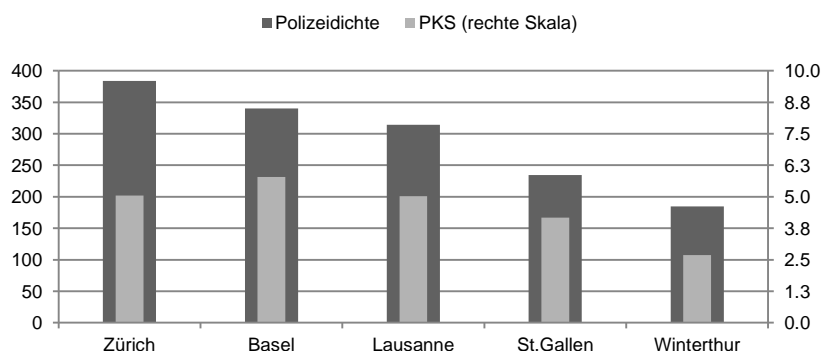
Im Vergleich zu 2011 nahmen in 14 Kantonen die Polizeibestände im Verhältnis zur Bevölkerung zwischen 14% (Jura) und 0.3% zu, in den übrigen 12 Kantonen nahm die Dichte um 0.1% bis 9.6% (Nidwalden) ab. Schweiz weit blieb die Dichte mit einer Zunahme von 0.1% praktisch unverändert. Nach absoluten Zahlen nahm der Polizeibestand in 19 Kantonen bis zu 15% (Jura) zu und in sieben bis zu 9.6% ab (Nidwalden). Trotz Aufstockung der Bestände sank die Polizeidichte in fünf Kantonen aufgrund des Bevölkerungszuwachses. Nach der erstmaligen Veröffentlichung dieser Polizeizahlen

stellte KKJPD-Präsident und Berner Polizeidirektor Hans-Jürg Käser in einem Interview mit der *SonntagsZeitung* klar, dass die „polizeiliche Lücke noch nicht gefüllt [sei und] noch nicht alle Kantone die notwendigen Polizeistärken“ erreicht hätten<sup>3</sup>.

Vergleichen wir nur die grösseren Schweizer Städte mit einem eigenen Polizeikorps, so wird Basel-Stadt von der Stadt Zürich mit einer Dichte von 383 Polizisten pro 100'000 Einwohner an der Spitze abgelöst (Abbildung 1.9)<sup>4</sup>. Hinter Basel-Stadt folgen Lausanne (314), St. Gallen (234) und Winterthur (184). Somit weist Zürich z.B. eine 2 Mal bzw. 1.6 Mal so hohe Polizeidichte als Winterthur und St. Gallen auf. Dies lässt sich damit erklären, dass erstens die beiden anderen Städte nur begrenzt kriminalpolizeiliche Aufgaben verrichten und zweitens weniger Problemen gegenüberstehen. Abbildung 1.9 zeigt dazu die Anzahl Opfer von Gewaltdelikten pro 1000 Einwohner als Indikator der Gewalt im öffentlichen Raum. Basel-Stadt meldet die höchste Rate an Gewaltopfern (5.8 pro 1000 Einwohner) vor den Städten Zürich und Lausanne mit rund 5 Opfern auf 1000 Einwohner.

Die Grösse der Stadt ist hinsichtlich der Kriminalität zwar entscheidend, hängt jedoch ebenfalls von ihrer *Zentrumsfunktion* ab. Das heisst, Städte mit einem hohen Anteil ortsfremder Opfer ziehen viel mehr Menschen an. Dies hat zur Folge, dass die Polizeidichte pro effektiv anwesende Personen in diesen Städten (v.a. am Wochenende) in Wirklichkeit viel tiefer ist. Winterthur weist mit Abstand am wenigsten Gewaltdelikte im öffentlichen Raum auf, obwohl die Stadt gegenüber St. Gallen 40'000 Einwohner mehr und nur 30'000 Einwohner weniger als Lausanne zählt. Am Abend zieht Winterthur trotz ihrer Grösse aufgrund der Nähe zu Zürich viel weniger Menschen an als z.B. Lausanne. In Winterthur sind gemäss der Sammelstelle für die Statistik der Unfallversicherung (SSUV) nur 45% der Opfer von öffentlichen Gewaltdelikten ortsfremd, in Lausanne sind es 60% und in Bern 75% (Abbildung 1.10).

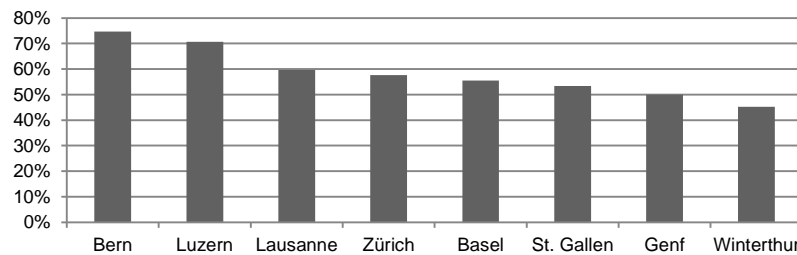
**Abbildung 1.9:** Anzahl vereidigte Polizisten pro 100'000 sowie Gewaltgeschädigte pro 1000 Einwohner (2009)



Datenquelle: Umfrage „Tätigkeiten und Strategien in Schweizer Polizeikorps“ (siehe Teil 2) und Lanfranconi (2011)

<sup>3</sup> <http://www.sonntagszeitung.ch/home/artikel-detailseite/?newsid=253473> [02.06.13, zuletzt geprüft am 13.11.13]

<sup>4</sup> Die Daten stammen aus der im Rahmen dieser Dissertation durchgeführten Polizeiumfrage (siehe Teil 2). Dies ist der Grund, weshalb für Basel-Stadt die Zahl sich leicht von derjenigen der KKPKS unterscheidet.

**Abbildung 1.10:** Anteil ortsfremde Opfer bei Gewaltdelikten im öffentlichen Raum

Datenquelle: SSUV, Lanfranconi (2011)

## 1.4 Die Rolle der privaten Sicherheit (Private-Policing)

„Policing is no longer monopolized by the public police ... [it] has become pluralized“, so Bayley und Shearing (1996, S. 585+588) in ihrem Artikel *The Future of Policing*. Sie argumentieren, dass Policing nunmehr auch von vielen nichtstaatlichen Institutionen, insbesondere von kommerziellen Sicherheitsfirmen und von freiwilligen Bürgern, sichergestellt werde. Policing sei zu einer explizit geteilten Verantwortung zwischen Staat und seinen Bürgern geworden. Die beiden englischen Wörter *policing* und *police* haben zwar die gleiche Wurzel und werden oft als Synonyme verwendet. Dennoch unterscheiden sie sich nicht unmerklich, da es sich bei Policing eigentlich um eine soziale Funktion und nicht um ein spezifisches Organ, die Polizei, handelt. Zum Beispiel beschreiben Ribaux et al. (2010) Policing als eine Management-Strategie, die sich um Sicherheitsprobleme kümmert und sowohl in einer Polizei als auch in einer privaten Firma angewandt werden kann. Somit muss in einer Arbeit wie dieser auch der nichtstaatlichen Seite (*private-policing*) von Policing Raum zugemessen werden. Cusson (1998) vermutet, dass die Kriminologen sich wohl zu wenig bewusst sind, in welchem Masse die private Sicherheit zur Kriminalprävention beiträgt. Ziel dieses Kapitels ist nicht eine juristische oder soziologische Abhandlung dieses Themas, sondern ein kurzer Überblick der Entwicklung und der aktuellen Situation.

Das staatliche Monopol über Policing entstand sowohl in Europa wie auch in den USA erst im 19. Jahrhundert und ist somit aus historischer Sicht eher die Ausnahme als die Regel (Johnston, 1999). Demgegenüber existierte die private Sicherheit seit jeher, lange bevor es staatliche Sicherheitsgebilde gab. Die Familien schützten sich gegenüber äusseren Gefahren selber und klärten intra- und interfamiliäre Streitigkeiten untereinander. Doch mit der Zeit gewann die öffentliche Hand an Überlegenheit und wurde in den festgelegten Gebieten zum obersten Wächter der Ordnung. Die Erschaffung der „neuen Polizei“ im Jahr 1829 in London (siehe Kapitel 2.1.2), wird als symbolischer Wendepunkt der allmählichen Verschiebung von privater zur öffentlichen Sicherheit gesehen. Seit diesem Zeitpunkt sah sich die private Sicherheit mehr und mehr in ihrem Handlungsspielraum eingeschränkt. Die private Sicherheit überlebte jedoch, da die Behörden nicht in der Lage waren, ihre Bürger vollumfänglich

zu schützen. Das immerwährende Bedürfnis nach mehr Sicherheit – insbesondere in der Geschäftswelt, welche in den letzten Jahrzehnten vom Kriminalitätsanstieg viel härter getroffen wurde als die Privatpersonen (van Dijk & Terlouw, 1996) – traf dabei auf ein immer grösseres und spezifischeres Angebot an privater Sicherheit: Überwachung, Verhindern von unbefugtem Zutritt, Schutz von Personen, Gebäuden und Transportgütern, Sicherheitsberatung oder private Ermittlungen (Cusson, 1998; Ponsaers, 2001; Shearing, 1992; Waard, 1999). Vor allem der massive Anstieg an halböffentlichen Räumen (wie z.B. grosse Einkaufshäuser und nächtliche Ausgehmeilen) führte zu einer Kumulation von neuen attraktiven und schützenswerten Zielen. Zudem lagerten ab den 60er Jahren die Unternehmen die nicht zu den Kerngeschäften gehörenden Abteilungen, wie z.B. die Sicherheitsdienste, zunehmend in externe Firmen aus. Demgegenüber verschwanden immer mehr Berufsfunktionen mit sogenannter sekundärer Sozialkontrolle, wie Zug- und Busbegleiter. Mit der Automatisierung verschiedenster Geräte und Fahrzeuge wurde das Personal an diesen Stellen scheinbar überflüssig. Als Konsequenz musste das entstandene Kontrollvakuum mit Sicherheitsagenten wieder gefüllt werden (Jones & Newburn, 2002). Auch im Aviatik Sektor entstanden durch die verschärften Sicherheitsvorkehrungen an Flughäfen und in den Flugzeugen eine grosse Anzahl an neuen Arbeitsplätzen (Button, 2007). Da die privaten Sicherheitsagenten normalerweise billiger sind als Polizisten, wurde deren Einsatz auch für den Staat interessant. Es geht soweit, dass private Firmen staatliche Gebäude, Einrichtungen und Transportmittel schützen<sup>5</sup> (Cusson, 1998) und gleichzeitig die Polizei – wie eine kommerzielle Firma – ihre Leistungen, z.B. an Sportveranstaltungen, Privatpersonen in Rechnung stellt (Bayley & Shearing, 1996; Jones & Newburn, 2002). Die private Sicherheit wird nicht mehr als Bedrohung des staatlichen Gewaltmonopols angesehen, sondern als ein zusätzlicher Sicherheitsdienstleister im Kampf gegen die Kriminalität und zu einem wichtigen Partner der Polizei (Shearing, 1992). Ponsaers (2001) nennt diese Polizeimischform, wo verschiedene staatliche und nicht-staatliche Sicherheitsorgane zusammenarbeiten, *hybrid policing*.

Die private Sicherheit unterscheidet sich von der Polizei (*public-policing*) jedoch in mindestens drei Punkten: (1) sie handelt nicht im Namen einer gesellschaftlichen Gruppe, sondern seines Auftraggebers, (2) sie handelt vorrangig präventiv und verfügt nur ausnahmsweise oder begrenzt über die Befugnisse der Gewaltanwendung, und (3) sie ist politisch unabhängig und wird durch die Marktwirtschaft gesteuert (Cusson, 1998).

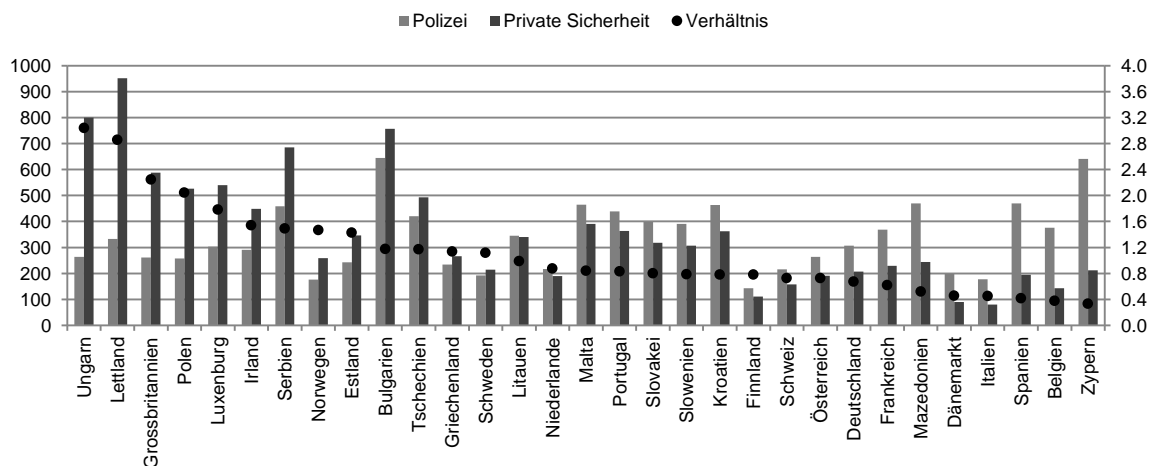
Jones und Newburn (2002) erkennen zwar den Wandel der letzten Jahre, sind jedoch der Meinung, dass Autoren, allen voran Bayley und Shearing (1996), diesen anscheinend epochalen Trend überbewerten. Dass die Polizei das Monopol über Policing hatte und die Idee, souveräne Staaten würden die Kriminalität selbständig kontrollieren sei immer ein gutgeglaubter und mächtiger Mythos gewesen, so Jones und Newburn. Sie argumentieren, dass die private Sicherheit sowohl im 19. als auch in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts immer eine wichtige Rolle spielte. Als Beweis verweisen die beiden

---

<sup>5</sup> In der Schweiz werden z.B. das Armeehauptquartier und die Züge der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) teilweise durch eine private Sicherheitsfirma geschützt.

auf den *RAND Report* von Kakalik und Wildhorn (1972), welcher aufzeigt, dass es 1950 schon halb so viele private Sicherheitsagenten wie Polizisten gegeben haben soll. In Grossbritannien betrug der Bestand gemäss einer Bevölkerungsbefragung aus dem Jahr 1951 sogar drei Viertel des Polizeibestandes. Jones und Newburn bestätigen aber auch, dass ab den 1950er Jahren die private Sicherheitsindustrie in absoluten Zahlen wie auch im Verhältnis zur Polizei aufgrund der obengenannten Veränderungen zugelegt hatte. Schätzungen aus dem Jahr 2003 beziffern die Einnahmen aller privaten Sicherheitsfirmen auf weltweit über 100 Milliarden US Dollar. Im Jahr 2010 sollen es gar über 200 Milliarden gewesen sein (Born, Caparini & Cole, 2007). In den 60er Jahren stieg die Anfrage nach privatem Schutz exponentiell an, so dass sich in den USA die Anzahl Beschäftigte in privaten Sicherheitsfirmen verdoppelte. Der jährliche Zuwachs von 7.4% war dannzumal doppelt so hoch als in der Polizei. In Grossbritannien nahm die Polizei um 1.6% zu, während es auf privater Seite 4.2% waren (Shearing, 1992). Laut Hochrechnungen aus dem Jahr 2004 haben in vielen westlichen Ländern die Sicherheitsbeamten die Polizisten zahlenmässig überholt. In den USA beträgt das Verhältnis von privaten Sicherheitskräften zu den Polizisten 3:1. Auch in Japan, wo die erste private Sicherheitsfirma erst 1962 gegründet wurde, übertreffen sie heute die Polizei (Bayley & Shearing, 1996; Born et al., 2007; Johnston, 1999). In Europa hingegen sind markante Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern auszumachen. Gemäss einer Erhebung der *Confederation of European Security Services* (CoESS, 2011), schwankt das Verhältnis von Polizeibestand und Anzahl privater Sicherheitskräfte zwischen 1:3 in Ungarn und 1:0.3 in Zypern (Abbildung 1.13). Es scheint, dass südliche Länder, mit einer tendenziell höheren Polizeidichte, eher über eine im Verhältnis zur Bevölkerung tiefere Anzahl an privaten Sicherheitskräften verfügen. Wie die Polizeidichte und die private Sicherheit im Detail zueinander stehen, kann an dieser Stelle nicht eruiert werden.

**Abbildung 1.11:** Anzahl Polizisten bzw. private Sicherheitskräfte pro 100'000 Einwohner (linke Skala) sowie Verhältnis zwischen Polizeibestand und Anzahl Sicherheitskräfte (rechte Skala)



Datenquelle: Confederation of European Security Services (CoESS, 2011)

## 2. Entwicklung der Polizei

Die Polizei ist dem stetigen Wandel der Gesellschaft ausgesetzt. Um die fortwährend ändernden Herausforderungen bewältigen zu können, muss sie in der Lage und bereit sein, ihre Strukturen und Tätigkeiten entsprechend anzupassen. In diesem Kapitel wird die Entwicklung der Polizei in Europa und den USA in den letzten Jahrhunderten umrissen.

### 2.1 Europäische Polizeigeschichte

#### 2.1.1 Anfänge des Polizeiwesens

Schon im frühen Mittelalter gab es in Westeuropa eine Art Polizei. Die städtischen Reglemente der damaligen Zeit verraten uns vier schwergewichtige polizeiliche Aufgaben. Sie kümmerte sich als:

- *Marktpolizei* um den Preisschutz, die Warenschau und die Kontrollen von Gewicht und Mass,
- *Gewerbepolizei* mithilfe der Zünfte um die Warenqualität,
- *Baupolizei und Feuerschutz* für die baupolizeilichen Vorschriften, entwickelte Brandalarmsysteme und verpflichtete die Bürger der Mithilfe bei der Brandbekämpfung,
- *Gesundheitspolizei* für die rasche Beerdigung der Verstorbenen und die Isolierung der ansteckenden Kranken.

In dieser Zeit wachten noch die Kirche und die Geistlichkeit über die guten Sitten. Die Polizei war insofern beteiligt, dass sie die Todesstrafen vollstreckte. Sie übernahm erst im Laufe der Renaissance im 15. und 16. Jahrhundert die Rolle der „Sittenpolizei“ und Funktionen der heutigen Polizei. In dieser Zeit erscheint zum ersten Mal das Wort „Polizei“ bzw. „Polizey“ oder „Pollucey“ als Begriff für die staatliche Ordnung und für alle öffentlichen Aufgaben<sup>6</sup>. Es handelte sich dabei aber noch nicht um eine Organisation mit bestimmten Funktionen, sondern eher um ein Ziel – ein geordnetes und geregeltes Zusammenleben. Der Begriff „Polizei“ wurde in der Schweiz bzw. in der Eidgenossenschaft das erste Mal im 15. Jahrhundert verwendet.

Eine funktionierende innere Sicherheit entwickelte sich rasch in denjenigen Gesellschaften, wo eine einheitliche Kultur und ein gewisser Grad an wirtschaftlichem Fortschritt (z.B. einheitliche Währung) vorhanden waren (Cusson & Dupont, 2008). Heute finden sich in Europa verschiedene Polizeimodelle und –strukturen wieder (Brodeur, 2008):

1. Totale Zentralisierung mit einer einzigen Polizei (Schweden, Irland, seit 2013 auch die Niederlande),
2. Beträchtliche Zentralisierung mit maximal drei Polizeikorps (Frankreich, Italien, Spanien),

---

<sup>6</sup> Das Wort „Polizei“ findet seine Wurzel in den griechischen Begriffen *polites* (Bürger), *polis* (Stadt) bzw. *politeia* (Regierung).



3. Regionale Zentralisierung (Deutschland),
4. Dezentralisierung (Schweiz),
5. Experiment mit lokalen dezentralisierten Polizeikorps, verbunden mit einer starken nationalen Polizei (Belgien).

In den folgenden Kapiteln werden wir einen Einblick der Polizeigeschichte Englands, Frankreichs und der Schweiz, gefolgt von einem detaillierteren Überblick der Amerikanischen Polizeigeschichte erhalten. Die Wahl fiel auf England, Frankreich und die USA, da sie die westliche bzw. die Schweizer Polizeilandschaft wie keine andere Nation geprägt haben.

### 2.1.2 England

Die Polizei, wie wir sie heute kennen, ist in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts in England entstanden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass England im Gegensatz zu vielen anderen Staaten zu diesem Zeitpunkt schon eine sehr urbanisierte und industrielle Gesellschaft war. Das englische Polizeimodell wurde darauf mit Änderungen und Anpassungen überall eingeführt (Bittner, 1970).

Der Ursprung der britischen Polizei liegt in der frühen Stammesgeschichte, wo das Volk die Polizei war. Die Sachsen brachten dieses System nach England und verbesserten und entwickelten die Organisation weiter. Im frühen Mittelalter war die Gesellschaft in *tithings*, *hundreds* und *shires* organisiert. Jeweils zehn Bürger bildeten ein *tithing* und zehn *tithings* wurden zu *hundreds* zusammengefasst. Mehrere von diesen bildeten schliesslich ein *shire*, was in etwa einem „county“ entspricht. In jeder 100er Gruppe wurde vom lokalen Adel ein Wachtmann (*constable*) bestimmt, welcher dafür sorgen musste, dass die Bürger die Probleme meldeten und Straftäter ausfindig machten. Der unbewaffnete Wachtmann wurde jeweils für ein Jahr gewählt und stellte ohne Entlohnung die Beachtung der Gesetze und Ordnung sicher. Den Wachtmännern in grossen Städten wurde während der Regierungszeit von Edward I (1272-1307) eine Truppe (*The Watch*) mit Freiwilligen zur Verfügung gestellt, welche die Stadttore bewachten und nächtliche Patrouillen durchführten. Die Verantwortung über ein *shire* trug der sogenannte *shire-reeve*, oder Sheriff. 1326 rief König Edward II das Friedensrichteramt (*office of justice of the peace*) ins Leben und bestimmte Adlige als Richter und unterstellte ihnen die Wachtmänner als Assistenten. Dadurch wurden zum ersten Mal die Funktionen des Richters und ausführenden Strafverfolgers getrennt (Mayor's Office for Policing and Crime, 2012).

Die Regierung wie auch der Adel hatten an der sozialen Ordnung grosses Interesse, da Kriminalität und Aufstände letztendlich die Steuern bedrohten und somit das feudale System. Das Volk liess die Oberschicht gewähren, zumal diese Schutz boten. Doch durch die gewaltige soziale und ökonomische Veränderung und die Entwicklung der Städte versagte das System der Wachtmänner zunehmend und bedrohte die Strafverfolgung. Während der industriellen Revolution im 18. und 19. Jahrhundert veränderte sich zunächst in England und dann in ganz Europa die Gesellschaft stark. Die zunehmende Urbanisierung und Verdichtung der Städte wurde von Armut begleitet. Die Anonymität und Hoffnungs-

losigkeit wurden zum Nährboden von Kriminalität und Unordnung. Die damals noch unprofessionellen Nachtwächter und Amateurrichter waren mit dieser Entwicklung total überfordert (Kappeler & Gaines, 2011; Monkkonen, 1992). Eine erste Kehrtwende in diesen unhaltbaren Zuständen kam Mitte des 18. Jahrhunderts durch die Brüder Henry und John Fielding. Sir John Fielding, seit seinem 19. Lebensjahr blind, trat in die Fussstapfen seines älteren Halbbruders Henry und wurde 1751 Friedensrichter von Westminster und 1754 von Middlesex. Im selben Jahr trat er Henrys Nachfolge als Beirat der Regierung in Sachen Gesetz und Ordnung an. Sein grösster Erfolg lag im Generalpräventionsplan von 1772. Dieser hatte zum Ziel, alle Informationen von Verbrechen und Betrügereien aus ganz England an der Bow Street – Wohnhaus von John – zu zentralisieren, alle Arten von Straftätern zu registrieren, Straftaten rasch zu ermitteln sowie mit allen Friedensrichtern in England im ständigen Kontakt zu stehen. Die gesammelten Informationen über Straftaten und Verdächtige wurden schliesslich in Zeitungen für Richter, Gefängniswärter und andere Beamten weitergegeben. Fielding war ebenfalls der Meinung, dass die Richter mittels längerer Verhöre der Verdächtigen und Zeugen aktiv Fälle lösen sollten. Unter ihm wurde eine von Henry aufgebaute Spezialgruppe weitergeführt, welche in und ausserhalb von London schwere Straftäter verfolgte und auf dessen Geheiss in London Pferdepatrouillen einführte. Ausserdem beunruhigte ihn die Anzahl verlassener und verzweifelter Jungen, die wegen ihren miserablen Umständen in die Kleinkriminalität getrieben und schliesslich zu Räuberbanden wurden. Um dem entgegenzuwirken, ermöglichte Fielding diesen jungen Männern den Eintritt in die Marine und bildete sie für die Handelsschiffahrt aus. Daneben kümmerte er sich um Waisenhäuser und Spitäler und war Mitglied verschiedenster Gesellschaften. Sir John Fieldings Standpunkt der Prävention durch ein effizientes Kriminalsystem beeinflusste das moderne Polizeihandwerk nachhaltig (Rawlings, 2004). Im Jahre 1793 wurden in London eine vollzeitliche und professionelle Truppe mit Friedensrichtern und Wachtmännern eingesetzt. Doch dieser effiziente Aufbau stützte sich auf ein komplexes Konstrukt aus vielzähligen autonomen und engstirnigen Bezirkswachen (Prest, 2004).

Rund 50 Jahre später begann die Polizei mit der 1829 von Sir Robert Peel (1788-1850) eingeführten Londoner Metropolitan Police endlich einen grundlegenden Wandel zu durchlaufen. Peel hatte von 1822 bis 1830, mit einem Unterbruch 1827, das Amt des Innenministers inne und war dadurch primär für Gesetz und Ordnung verantwortlich. Im Vergleich zu anderen Reformern seiner Zeit unterschied sich Peel mit seiner Fähigkeit, die Justiz als Ganzes zu sehen und allen Bereichen Beachtung zu schenken: vom Strafgesetz über die Polizeiarbeit, den Strafprozess und –vollzug. Die professionelle Polizeitruppe von 1793 als Vorbild, vereinheitlichte Peel die Truppen unter der Kontrolle des Innenministeriums. Seine „neue“ Polizei<sup>7</sup> beruhte auf der Einführung einer bürokratischen und professionellen Sicherheitsorganisation, ausgerichtet auf eine Präventivpolitik, mit regulären Patrouillen zur Abschreckung, Unterdrückung von Unordnung und Aufrechterhaltung der Sicherheit (Reiner, 2000). Die

---

<sup>7</sup> Anders als allgemein bekannt, wurde nicht in London die erste Polizei Grossbritanniens gegründet, sondern 1786 in Dublin. Vordergründig wurden die irischen Polizeikorps aufgrund der herrschenden sozialen Unordnung eingeführt, doch in Wirklichkeit wurden die Polizeikonzepte vor ihrer Einführung in England getestet. Peel war im Grunde auch nicht der „Vater der modernen Polizei“, da schon 1815 ein gewisser J.P. Hipkins ähnliche Gedanken zur Polizei dem damaligen Innenminister überlieferte (Grennan, 1991).

Polizei startete ihre Patrouillentätigkeiten am 29. September 1829. Der Schwerpunkt lag nicht in einer ausgeklügelten Detektivarbeit, sondern im Verhindern von Unordnung durch die Landstreicher, Diebe, Prostituierten und Betrunkenen. Anstatt Schusswaffen waren die Polizisten mit Knüppeln und vor allem militärischer Disziplin ausgerüstet, da Peel überzeugt war, dass nur mittels militärischer Disziplin die Polizisten ihren Auftrag erfüllen würden (Prest, 2004). Die militärisch angehauchten Uniformen vermittelten den Polizisten Stolz und ermöglichten den Bürgern die Gesetzeshüter einfacher zu erkennen, welche nunmehr festgelegten Reviere zugeteilt waren (Fisher-Stewart, 2007). Der brillante und visionäre Staatsmann Peel erkannte, dass die schlechte Qualität der Polizei zur sozialen Unordnung beitrug und erarbeitete daraufhin verschiedene Richtlinien für die Polizei, von denen einige auf die Verbesserung der Beziehung zwischen der Polizei und der Bevölkerung zielten. Seine Aussage “the police are the public and the public are the police” widerspiegelt sein Verständnis von dieser gegenseitigen Beziehung (Peak & Glensor, 1999, S. 2). Zu Beginn noch heftig kritisiert und attackiert, gewann die über 3000 mannstarke Polizei die Kontrolle über die Strassen zurück, so dass einige Jahre später die Polizisten liebenswürdig *Bobbies* oder *Peelers* (nach Robert Peel) genannt und als freundlich und gutnachbarlich angesehen wurden (Prest, 2004).

In der Folge diente die Londoner Metropolitan Police als Vorbild für die Polizei im ganzen Königreich und über seine Grenzen hinaus, wie wir im nächsten Kapitel sehen werden (Reiner, 2000). Peels revolutionären Ideen sind auch 150 Jahre später von Gültigkeit und wurden im 20. Jahrhundert von Polizeiforschern in die neun berühmten Prinzipien (Tabelle 1.2) zusammengefasst (Lentz & Chaires, 2007).

**Tabelle 1.2:** Peels neun Prinzipien

- 
1. The basic mission for which the police exist is to prevent crime and disorder as an alternative to the repression of crime and disorder by military force and severity of legal punishment.
  2. The ability of the police to perform their duties is dependent upon the public approval of police existence, actions, behavior, and the ability of the police to secure and maintain public respect.
  3. Police must secure the willing co-operation of the public in voluntary observation of the law to be able to secure and maintain public respect.
  4. The degree of cooperation of the public that can be secured diminishes, proportionately, to the necessity for the use of physical force and compulsion in achieving police objectives.
  5. The police seek and preserve public favor, not by catering to public opinion, but by constantly demonstrating absolute impartial service to the law, in complete independence of policy, and without regard to the justice or injustice of the substance of individual laws; by ready offering of individual service and friendship to all members of the society without regard to their race or social standing; by ready exercise of courtesy and friendly good humor; and by ready offering of individual sacrifice in protecting and preserving life.
  6. The police should use physical force to the extent necessary to secure observance of the law or to restore order only when the exercise of persuasion, advice, and warning is found to be insufficient to achieve police objectives; and police should use only the minimum degree of physical force which is necessary on any particular occasion for achieving a police objective.
  7. The police at all times should maintain a relationship with the public that gives reality to the historic tradition that the police are the public and the public are the police; the police are only the members of the public who are paid to give full-time attention to duties which are incumbent on every citizen in the interest of community welfare.
  8. Police should always direct their action strictly towards their functions and never appear to usurp the powers of the judiciary by avenging individuals or the state, or authoritatively judging guilt or punishing the guilty.
  9. The test of police efficiency is the absence of crime and disorder, not the visible evidence of police action in dealing with it.
- 

Quelle: Melville Lee (1901), zitiert in Peak und Glensor (1999, Figure 1.1)

### 2.1.3 Frankreich

In Paris wurden ab dem 15. Jahrhundert *sergents* zur Durchsetzung der Verordnungen betreffend Sauberkeit und Tragen der Waffen, zur Vertreibung der Vagabunden und Überwachung der Tavernen und Spielhäuser eingesetzt. Nach und nach bildete sich das Bild der präventiv agierenden Polizei. Während der absoluten Monarchie bis zur französischen Revolution 1789 war das Pariser Polizeimodell in Europa das Mass aller Dinge. Als Louis XIV im Jahre 1667 das Büro des *lieutenant général de police* einführte, wurde die Polizei ganz von der Justiz getrennt. Nicolas de la Reynie, erster Leutnant der Pariser Polizei, wurde beauftragt, die öffentliche und individuelle Ruhe zu gewährleisten und die Stadt von allem zu befreien, was diese gefährden könnte. Hierfür führte er etliche Massnahmen in den Bereichen Gesundheit, Sauberkeit der Stadt, Marktregulierung, Kriminalitätskontrolle und öffentliche Ordnungen ein, reorganisierte und verstärkte die Nachtwächter und liess tausende Laternen für eine bessere Beleuchtung der Strassen anbringen. De la Reynie wurden sowohl richterliche als auch verwaltende Ermächtigungen verliehen und damit eine nahezu absolute Machtstellung über die Stadtverwaltung. Obwohl der König, die Minister und das Parlament eigentlich eine regulierende Funktion innehatten, war der *lieutenant général* aufgrund seines Wissens allen überlegen (Anderson, 2011; Cusson & Dupont, 2008).

Mit den Jahren spezialisierte sich die Polizei zunehmend in ihrer Arbeit als Sicherheitsorgan. Wurden im Mittelalter Diebe, Verbrecher und Demonstranten gnadenlos und auf brutalste Weise, zum Teil ohne Prozess, bestraft oder gar hingerichtet, so musste die Polizei lernen, die Sicherheit mit anderen Mitteln zu erzeugen und nur noch im Notfall auf die Anwendung von Gewalt zurückzugreifen. Dadurch wurde die Sicherstellung der Sicherheit mit einem immer weiterwerdenden Spektrum an präventiven Massnahmen subtiler und komplexer – was zu einer zunehmenden Spezialisierung innerhalb der Polizei aber auch im privaten Sektor führte (Cusson & Dupont, 2008). Noch vor dem Zusammenbruch des *ancien régime* durchlief die Polizei den Prozess der Spezialisierung, in der sie in zwei verschiedene Einheiten unterteilt wurde: in die *police municipale*, verantwortlich für ein bestimmtes Gebiet, und in die *sûreté générale*, verantwortlich für den Staatsschutz und die öffentliche Ordnung. Letztere versprühte rasch das Bild einer alles sehenden und hörenden Polizei – ein Misstrauen, das bis heute standhält. Joseph Fouché (1759-1820), einstiger Priester, war der erste Polizeiminister unter Napoleon. Er war ein begeisterter Sammler von Daten (*fichiers*) und führte die Polizei nach den Mottos „überwache alles und alle“ und „das Auge der Polizei sieht alles“. Tatsächlich hatte Napoleon ihm den Auftrag gegeben, alle – den Kaiser ausgenommen – zu überwachen. Dieser Auftrag konnte Fouché wegen mindestens zwei Gründen nicht erfüllen. Erstens hatte er nicht die notwendigen Mittel um alle Personen zu überwachen, und zweitens waren die kaiserlichen Absichten und Handlungen für Fouché von zu grosser Bedeutung, um ihn nicht zu beschatten. Dies führte dazu, dass Napoleon ihm zunehmend misstraute und deshalb gleichzeitig Dubois als Polizeipräfekten und Savary als Chef der Gendarmerie – *gens d'armes*, bis zum zweiten Weltkrieg vorwiegend aus ehemaligen Soldaten bestehend – einsetzte, der schliesslich Fouché als Polizeiminister ablöste. Doch auch nach Fouchés

Amtszeit wurde die Sammlung von unzähligen und anscheinend unwichtigen Informationen über Individuen und Gruppen weitergeführt (Anderson, 2011). Eine weitere schillernde und prägende Figur war Eugène-François Vidocq (1775-1857). Nachdem er aufgrund seiner kriminellen Machenschaften verhaftet und verurteilt wurde, bot er 1806 der Pariser Polizei seine Fähigkeiten als Informant an. In dieser Funktion war er derart erfolgreich, dass er zum Leiter der *brigade de sûreté* (eine Art Kriminalpolizei) nominiert wurde und ehemalige Mithäftlinge anstellen durfte. Obwohl mit Erfolg gekrönt, führten seine zum Teil dubiosen Methoden zu zweimaligen Kündigungen und zum schlussendlichen Austritt 1827. Sein Ideenreichtum und Art des Handels beeinflusste jedoch nachhaltig die Rolle und Techniken der Kriminalermittlung (Anderson, 2011).

Die erste uniformierte Pariser Polizei wurde 1829, im gleichen Jahr wie die Metropolitan Police, gegründet. Ob es eine gegenseitige Inspiration gegeben hat, ist nicht klar. Auf alle Fälle war die englische Version sehr viel ambitionierter als ihr Gegenstück in Paris. Die neuen *sergents de ville* konnten zwar zu Beginn das Vertrauen der Bevölkerung gewinnen, wurden aber relativ schnell vom dunklen Image der früheren Polizei eingeholt und mit den Polizeispielen des 18. Jahrhunderts in Verbindung gebracht. Mit der Februarrevolution von 1848 und der Rückkehr Napoleons III. aus dem Exil trat dennoch eine Trendwende ein. Während seines Aufenthalts in London sah Napoleon, ein Bewunderer der britischen Politik, die Funktionsweise der Polizei. Generell ging das positive Bild der gut sichtbaren, unbewaffneten und politisch neutralen *Bobbies* spätestens 1851 anlässlich der Weltausstellung in London um die Welt. Für Napoleon war klar, dass die alte Pariser Polizei mit ihrem mehr als angekratzten Ruf nicht mehr eingesetzt werden konnte. Als Konsequenz führte er eine Polizei nach britischem Vorbild ein, mit dem höchsten Ziel eine weitere Revolution zu verhindern. Neu patrouillierten die sogenannten *ilôtiers* oder *sergents de ville* also uniformiert und gut gekennzeichnet in ihren zugewiesenen Revieren (*ilôts*), auf der stetigen Suche nach dem Kontakt mit der Bevölkerung. Jeder Beamte musste sein zugeteilter Sektor und dessen Einwohner bestens kennenlernen, weshalb er auch vor Ort wohnte (Deluermoz, 2008, 2011). Die Aufgabe der Polizei wurde vom damaligen Innenminister Adolphe Billault folgendermassen beschrieben (zitiert in Deluermoz, 2011):

Le principe [...], c'est la présence partout, jour et nuit, à toute heure, de nombreux agents [en tenue] dont chacun, chargé de la surveillance exclusive d'un espace très circonscrit [...], connaît à fond la population et les habitudes, se trouve toujours là, prêt à donner son appui [...] et, par ces allées et venues continues, ne laisse aux malfaiteurs ni le loisir de consommer, ni même de préparer sur place leurs coupables projets (S. 2).

Zahlenmässig wuchs die Pariser Polizei bis Ende des 19. Jahrhunderts um mehr als das Sechsfache. Vor 1854 zählte sie etwa 900 Beamte, am Ende des zweiten Kaiserreiches waren es um die 4'000 und in der dritten Republik – je nach Quelle – 6'000 oder 8'000 *gardiens de paix*, wie sie nun hiessen (Anderson, 2011; Deluermoz, 2011). Eine der wichtigsten Innovationen war ohne Zweifel die Einführung des weissen Stocks zur Verkehrsregelung im Jahr 1896. Anders als in London waren die Polizisten zu Beginn mit einem Schwert ausgerüstet, leisteten jedoch ab 1871 ihren Dienst ebenfalls unbe-

waffnet. Nun erhielten sie ein neues Mittel, welches nicht zur Kontrolle des zunehmenden Verkehrs, sondern auch als Kommunikationsmittel mit der Bevölkerung diene. Im Vergleich zum harten schwarzen Knüppel des Londoner Berufskollegen glich der weisse Stock einem „véritable baguette de chef d'orchestre destinée à la régulation ordonnée de la ville, et donc caractéristique d'un maintien de l'ordre 'moderne'“ (Deluermoz, 2008, S. 85). Im Laufe der Jahre wurde Paris selber zu einem viel beachteten Polizeimodell, erreichte jedoch durch die Vielfalt anderer modernen (amerikanischen) Polizeikorps nie die gleiche Anziehungskraft wie London im 19. Jahrhundert.

#### 2.1.4 Schweiz

Die Entwicklung der Polizei verlief in der Schweiz aufgrund verschiedener Faktoren anders als in den umliegenden Ländern. Der Hauptgrund dürfte der föderalistische (dezentrale) Aufbau der Eidgenossenschaft mit dem Zusammenschluss souveräner Kantone sein, weshalb die Polizeihochheiten in jedem Kanton selber geregelt werden (Schmoll, 1990).

Anfangs des 14. Jahrhunderts verbündeten sich verschiedene Städte und Regionen und verpflichteten sich zur gegenseitigen Rechtshilfe. Jeder Bündnispartner war in seinem Gebiet für die Sicherheit auf den Strassen verantwortlich, damit jedermanns Leib und Gut sicher sein sollte (Schmoll, 1990). Die Strassensicherheit und das sogenannte *Geleitwesen*, Räuberbanden und andere dubiosen Gestalten waren an den Tagsatzungen dann auch häufig ein Diskussionsthema. 1581 wurde vereinbart, dass bei einer Verfolgung von Räubern in die Gerichtsbarkeiten der anderen eingedrungen werden durfte und man sich bei anderen Ereignissen unterstütze. Lange gab es jedoch keine eigentliche Polizei, wie wir sie heute kennen. Zu dieser Zeit waren für die Sicherheit insbesondere die Soldaten und für die öffentliche Ordnung Wächter, Vögte und Schultheisse verantwortlich. Der Begriff „Polizei“ ist erstmals im 15. Jahrhundert in den Tagsatzungen zu hören. Dabei ging es um die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen, die Bandenbekämpfung, Fahndungen oder Proteste, weil ein Kanton seine Polizeiordnung über seine Gerichtsbarkeit ausdehnen wollte. Bis zum 18. Jahrhundert wurde die Bevölkerung mit Ge- und Verboten, Reglementen, Weisungen und Vorschriften der Obrigkeit in der Absicht zur Verbesserung der öffentlichen Sicherheit überschüttet. Da die Untertanen ständig in der Angst lebten, irgendwelche Vorschriften zu verfehlen und deshalb gebüsst zu werden, lehnten sie sich zunehmend gegen die Behörden auf (Schmoll, 1990).

Der Ursprung der modernen Schweizer Polizei liegt in der Französischen Revolution und dem gleichzeitigen Ende der alten Eidgenossenschaft. Kaiser Napoleon Bonaparte versuchte nach französischem Vorbild anstelle des lockeren Staatenbundes einen zentralistischen Staat zu schaffen, in welchem die Polizei der Landesregierung direkt unterstand (Ebnöther, 1995). Die Unterstatthalter wurden zu Polizeibeamten – nach französischem Recht zu *officiers de police* – und erhielten aus jedem Dorf bzw. aus den Stadtbezirken einen Polizeiagenten zugeordnet. Doch die Folge der auferlegten Verfassung war ein inneres Chaos. Einerseits fehlte es an Geld und andererseits an Durchsetzungsvermögen (Schmoll, 1990). Napoleon musste nach nur fünf Jahren der sogenannten Helvetischen Republik (1798-1803)

eingestehen, dass sein zentralistisches System in Anbetracht der Verschiedenheiten zwischen den Kantonen und ihre Ablehnung gegen einen Zentralstaat in der Schweiz nicht funktionierte. So diktierte Napoleon den Kantonen die sogenannte Mediationsakte, welche die alte Ordnung mehr oder weniger wiederherstellte, das Parlament und die Zentralregierung abschaffte und die Tagsatzungen wieder einführt (Müller, 2009; Schmoll, 1990).

An der Tagsatzung vom 12. September 1803 wurde die Gründung kantonaler Polizeikorps beschlossen und auch rasch umgesetzt. Nach nur zwei Jahren hatten alle damaligen 19 Kantone die Vorläufer der heutigen Kantonspolizeien gegründet. Grund für dieses schnelle und antizipierende Handeln (die Kantone Aargau, St. Gallen und Zug planten den Aufbau schon vor 1803) lag in der Verschlechterung der öffentlichen Sicherheit durch die Auswirkungen der Koalitionskriege gegen Napoleon mit einer Zunahme von Obdachlosen und Bettlern, welche mit den damaligen laienhaften Sicherheitskräften nicht mehr zu kontrollieren waren. Ausserdem meldeten sich zunehmend Bewerber mit militärischer Erfahrung, die sich gegenüber den disziplinlosen, nachlässigen und korrupten Wächtern stark unterschieden. Zudem erschwerte die Errichtung einer kantonalen Polizei die Eingliederung in eine allfällige Bundespolizei. Zwischen 1805 und 1813 entstanden die kantonalen Korps in Schaffhausen, Thurgau sowie in Ob- und Nidwalden. Mit der durch den Bundesvertrag eingeläuteten *Restaurationszeit* (1815-1830) kamen die Korps in den neu aufgenommenen Kantonen Basel, Genf, Neuenburg und Wallis hinzu. Die Polizeikorps in den beiden Kantonen Appenzell-Innerrhoden und Ausserrhoden wurden erst 1874 (Trennung 1972) und im Kanton Jura 1979 nach der Trennung von Bern gegründet (Ebnöther, 1995; Schmoll, 1990). Obwohl zu dieser Zeit die Polizisten noch *Landjäger* und – wie zum Teil noch heute – *Gendarmen* genannt wurden, bestanden schon die wichtigsten Grundsätze des modernen Polizeiwesens, die da wären: Trennung von Militär und Polizei, Professionalisierung und Entpolitisierung. 1848 traten die Kantone mit der neuen Bundesverfassung zwar wesentliche Kompetenzen dem Staat ab, doch die Polizeihochheit als kantonale Kompetenz blieb bestehen (Art. 3 der Bundesverfassung).

Auch heute noch ist die Sicherheit Sache der Kantone und Gemeinden, wobei die Polizeistrukturen den föderalistischen politischen Strukturen folgten. Dies führt jedoch zu Grenzziehungen, die je länger je weniger Sinn machen und Korps zu Zusammenschlüssen oder Partnerschaften zwingt. Gemeindepolizeien werden zu Regionalpolizeien zusammengelegt und die Kantonspolizeien organisieren sich in Polizeikonkordaten (Jeker, 2005). Mehr als die Hälfte der Kantone verfügt nur über ein zentral gesteuertes Polizeikorps, die Kantonspolizei, welches dank eines dichten Netzes an Polizeistationen nahe an der Bevölkerung ist. Diese werden aus Kostenspargründen hingegen vermehrt geschlossen und durch Patrouillenpräsenz ersetzt. In den anderen Kantonen gewährleisten zusätzlich Regional-, Stadt- oder Gemeindepolizeikorps die Sicherheit. Meistens haben diese jedoch nur beschränkte oder keine kriminalpolizeiliche Kompetenzen. Auf Bundesebene existieren ebenfalls einige Korps, wie z.B. die Militärische Sicherheit (Militärpolizei), das Grenzwachtkorps, die SBB Transport- oder die Bundeskriminalpolizei. Insgesamt zählt das Schweizer Polizeiinstitut (SPI) über 200 Polizeikorps (J.-P. Boesch, persönliche Mitteilung, 13.09.2013).

Die stark dezentral organisierte Polizeilandschaft birgt sowohl Vor- wie auch Nachteile. Ein grosser Vorteil der Dezentralisierung liegt in der Nähe zur Bevölkerung und der positiven Konkurrenz zwischen den Polizeikörpern. Demgegenüber erschwert die Diversität der Polizei die Verfolgung grenzüberschreitender Kriminalität und führt zur Verzettelung der Verantwortungen, fehlenden Reserven auf allen Ebenen sowie auch zu ungesundem Konkurrenzdenken (Aepli, 2008). Um der chronischen Überbelastung der Polizei entgegenzuhalten, wurde im Jahre 2009 vom damaligen Präsident der KKPKS die Schaffung einer nationalen Bereitschaftspolizei nach deutschem Vorbild gefordert<sup>8</sup>. Diese Idee wurde 2011 zwar intensiv diskutiert, aber schlussendlich aufgrund der kantonalen Polizeikompetenzen und Schwierigkeiten in der Finanzierung verworfen. Schon 1964 machte das Parlament einen Vorstoss zur Schaffung einer einsatzfähigen Bundespolizei zur Entlastung der Kantone, welcher von den kantonalen Polizeidirektoren ebenfalls verworfen wurde (Clinard, 1978). Trotz, oder gerade wegen, der Absage an eine Bereitschaftspolizei sollen nun die Kantone im Bereich Ausbildung und Ausrüstung besser zusammenarbeiten<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/oberster-schweizer-polizist-will-nationale-reserveeinheit-1.1635137> [04.01.09, zuletzt geprüft am 20.11.13]

<sup>9</sup> <http://www.srf.ch/news/schweiz/bereitschaftspolizei-ist-vom-tisch> [20.11.13, zuletzt geprüft am 20.11.13]



## 2.2 Nordamerikanische Polizeigeschichte

Die Polizei entwickelte sich in den USA seit dem 19. Jahrhundert in vier Phasen (Tabelle 1.3). Die erste Phase dauerte von 1840 bis 1930 und wird die *politische Ära* genannt. Die nachfolgenden 50 Jahre werden als *Reform Ära* und die Zeit seit den 80er Jahren wird als *Community Problem Solving Ära* bezeichnet. Seit den Terrorattacken in New York und London Anfangs des 21. Jahrhunderts sehen wir einen Trend in Richtung *Homeland Security Ära* (Oliver, 2000, 2006; Peak & Glensor, 1999).

**Tabelle 1.3:** Die vier Entwicklungsphasen der US-amerikanischen Polizei

	1. Politische Ära	2. Reform Ära	3. Community Problem Solving Ära	4. Homeland Security Ära
<i>Zeitspanne</i>	1840 – 1930	1930 – 1980	Seit 1980	Seit 2001
<i>Ermächtigung</i>	Politik und Gesetz	Gesetz und Professionalität	Öffentliche Unterstützung (Politik), Gesetz und Professionalität	(Inter)nationale Bedrohungen, Gesetz und Professionalität
<i>Funktion</i>	Breite soziale Dienste	Kriminalitätskontrolle	Breite Dienstleistung	Kriminalitätskontrolle, Antiterrorismus, Informationsbeschaffung
<i>Organisationsdesign</i>	Dezentralisiert	Zentralisiert	Dezentralisiert, Spezialheiten (Task Forces)	Zentralisierte Entschlussfassung, Dezentrale Ausführung
<i>Beziehung zur Bevölkerung</i>	Vertraut, intim	Professionell, distanziert	Vertraut, intim	Professionell
<i>Taktiken und Technologien</i>	Fusspatrouillen	Präventive Patrouillen und schnelle Reaktionszeit auf Notrufe	Fusspatrouillen, Problem-Solving, Öffentlichkeitsarbeit	Risikomanagement, Analysezentren, Informationssysteme
<i>Gewünschtes Ergebnis</i>	Zufriedenheit der Bürger und der Politik	Kriminalitätskontrolle	Verbesserung der Lebensqualität, Zufriedenheit der Bürger	Bürgerschutz, Kriminalitätskontrolle, Anti-Terrorismus

Quelle: Peak und Glensor (1999, Table 1.1); Oliver (2006, Table 1)

### 2.2.1 1840 – 1930: Politische Ära

In den USA wurde die Entwicklung in England mit grossem Interesse verfolgt. Auch hier spürte man die Folgen der immer stärker werdenden Industrialisierung mit ihren sozialen Unruhen. 1844 wurde in New York City, und kurz darauf auch in anderen amerikanischen Städten, das erste vollzeitliche Polizeikorps gegründet. Obwohl es scheint, dass Unruhen jeweils Ausschlag zur Gründung der Polizei gegeben haben, war es eher die Stadtgrösse, die zu diesem Schritt veranlasste (Lane, 1992; Monkkoenen, 1992; Reiss, 1992). Im Gegensatz zu London unterstanden sie nicht dem Innenminister, sondern ganz bewusst der Kontrolle der städtischen Regierung. Die Bürgermeister wählten die Rekruten aus einer vom Stadtrat für jeden Bezirk erstellten Liste, woraufhin das Stadtparlament die Wahl absegnen lassen musste. Dieses Vorgehen führte nicht zur Wahl der Besten, sondern zu Vetternwirtschaft (Moore & Kelling, 1983; Peak & Glensor, 1999; Lane, 1992). Oft stammten die Polizisten von der ethnischen Mehrheit des Viertels und wohnten auch in demselben. Die Beziehung zwischen der Politik und der Polizei war so stark, dass Letztere als Gehilfin der politischen Maschinerie galt. Die Polizei wurde nicht nur für Kriminalprävention, Sicherstellung von Ruhe und Ordnung eingesetzt, sondern auch für eine Vielzahl von sozialen Diensten. War die Polizei einmal in Stellung gebracht, so führte sie durch

ihre allgegenwärtige Präsenz in den Strassen viele Tätigkeiten aus, die zu Beginn nicht geplant waren. In einigen Städten betrieben sie z.B. Suppenküchen, brachten verschwundene Kinder zurück, setzten Hygienegesetze durch, inspizierten Dampfkessel, boten neuankommenden Immigranten vorübergehende Unterkunft oder halfen ihnen Arbeit zu finden (Monkkonen, 1992; Peak & Glensor, 1999).

Die Polizei war zwar durch ihre extreme Dezentralisierung eng mit der Bevölkerung verbunden und konnte vielerorts helfen. Doch zur Erfüllung der eigentlichen Sicherheitsaufgaben war sie kaum in der Lage. Die mangelnde Beaufsichtigung und Ausbildung der Polizisten führte zu Ineffizienz, Desorganisation, Korruption, Diskriminierung von ethnischen Minderheiten und Gewaltexzessen. Zudem hingen durch die politische und dezentralisierte Führung die Stellen und Gehälter der Polizisten stark von den lokalen politischen Faktoren ab (Lane, 1992; Monkkonen, 1992; Peak & Glensor, 1999). Wie die Kommunikation zwischen den Städten funktionierte, ist heute nicht ganz klar. Sicher ist, dass der Informationsaustausch über gesuchte Personen funktionierte und durch den ersten nationalen Polizeikonvent 1871 verstärkt wurde. In den späten 1890er Jahren wurde ausserdem die International Association of Chiefs of Police gegründet (Lane, 1992).

### 2.2.2 1930 – 1980: Reform Ära und das professionelle Modell

Die *Prohibition* (1920-1933) mit ihren negativen Begleiterscheinungen (Asbridge & Weerasinghe, 2009), der Börsensturz 1929, die daraus folgende Wirtschaftskrise und das fehlende Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei lancierten eine dramatische *Reform Ära*, die das Gesicht der Polizei nachhaltig verändern sollte. So wie die Prinzipien von Peel das Fundament für die britische Reform bildeten, basierte die Reform in Amerika insbesondere auf dem Gedankengut von August Vollmer, Polizeichef in Berkeley und Los Angeles sowie Professor an der Universität von Kalifornien, und seinem ehemaligen Studenten, O. W. Wilson, Superintendent der Chicago Polizei (Kappeler & Gaines, 2011, Peak & Glensor, 1999). Diese beiden und einige andere schillernde Persönlichkeiten, wie z.B. der legendäre FBI Direktor J. Edgar Hoover, verpflichteten sich der wissenschaftlichen Annäherung mit der Einführung neuer Technologien und der Analysen der Kriminalitätsdaten. Die Reformer lehnten sich gegen den politischen Einfluss, die Vetternwirtschaft, Ineffizienz und Korruption in der Polizei auf. Ihr Ziel war eine professionell organisierte Strafverfolgungsbehörde mit der Kriminalitätsbekämpfung (*law enforcement*) als oberstes Ziel (Manning, 1992, 2008; Peak & Glensor, 1999; Weisburd & Eck, 2004).

Die Reform Ära lässt sich mit drei Stichworten zusammenfassen (Greene, 2004):

- Formalismus,
- Zentralisierung und
- Spezialisierung.

Die Polizei wechselte von einer dezentralisierten, korrupten und politisch gesteuerten Arbeitsweise zu einer professionellen, politisch neutralen, disziplinierten, hierarchischen und technisch fortgeschritte-

nen Berufsgattung. Geographisch organisierte Strukturen wichen zentralisierten Organisationen mit standardisierten Arbeitsabläufen und funktionspezifischen Einheiten (Kelling & Moore, 1988; Moore & Trojanowicz, 1988; Reiss, 1992). Die vielen geleisteten Sozialdienste wurden zunehmend gestrichen und die Kräfte auf die eigentliche Strafverfolgung gerichtet (Monkkonen, 1992). Die strengere Aufsicht und interne Kontrolle wurden mit schriftlichen Richtlinien und Arbeitsabläufen sowie verbesserten Ausbildung sichergestellt. Um die Polizisten möglichst von der Politik und Bevölkerung zu isolieren, durften sie in einigen Städten nicht mehr in ihrem zugeteilten Revier wohnen (Kelling & Moore, 1988; Peak & Glensor, 1999). Die Polizei wurde eine Mischung aus militärischer und industrieller Organisation. Die militärischen Komponenten verbesserten die Legitimität, präsentierten die Polizei in einem einheitlichen Bild und garantierten interne Kontrolle und klare Struktur (Greene, 2004; Reiss, 1992). Ende des ersten Weltkrieges war die Polizei im *business of crime control* angekommen (Monkkonen, 1992, S. 557). Vollmer (1933) schrieb in den 30er Jahren folgendes über die Entwicklung der Polizei:

In no other branch of government have such remarkable changes been made as those made in the field of police organization and administration during the last quarter of a century. One can scarcely believe that such great advances could be made in so short a time. It is a far cry indeed from the old politically-controlled police department to the modern, scientifically-operated organization. Under the old system, police officials were ... frequently unintelligent and untrained, they were distributed through the area to be policed according to a hit-or-miss system and without adequate means of communication; they had little or no record system; their investigation methods were obsolete, and they had no conception of the preventive possibilities of the service. In the modern organization, high standards of admission have been established, the men move up through the ranks by highly selective processes, the personnel is distributed according to scientific formulas and principles, and communication systems have been developed to a degree where only fractions of seconds are lost between the time the message is received until it is transmitted to the men on the beat. A complete and detailed system of records has been instituted, and scientific investigative methods have been adopted. Crime prevention through scientific measures has been established in different parts of the country, and the results are proving the worth of the endeavor (S. 161).

Die Rolle der Bevölkerung wurde ebenfalls neu geprägt. Als passive Empfängerin der professionellen Kriminalitätsbekämpfung bestand ihre Aufgabe nur noch darin, die Polizei zu rufen wenn eine Straftat begangen wurde und als Zeuge auszusagen (Kelling & Moore, 1988). Dank der neuen Technologie<sup>10</sup> konnten die motorisierten Patrouillen per Funk gesteuert und die Verbindung zwischen Polizei und Bevölkerung – zulasten der Quartierpolizisten – mit der Einrichtung einer Notrufnummer (911) sichergestellt werden. Die Einführung des Funkgeräts und der Patrouillenfahrzeuge erhöhte die Leistungsfähigkeit der urbanen Polizeikorps markant (Manning, 1992). Ursprünglich wurden die Polizisten in die Autos gesetzt, damit sie in grösseren Gebieten patrouillieren und den Vorteil der Kriminellen, die ebenfalls in Autos unterwegs waren, wettmachen konnten. O.W. Wilson sah in den Patrouillen

---

<sup>10</sup> In diesem Abschnitt werden die Errungenschaften rund um die motorisierten Patrouillen beleuchtet. Im letzten Jahrhundert wurden natürlich auch andere technologische und wissenschaftliche Neuheiten mit Erfolg eingeführt, wie z.B. DNA, Drogen und Alkohol Analysen, automatisierte Fingerabdruck Abgleiche, Datenanalysen, neue letale und nicht-letale Waffen und Munitionsarten, Verhandlungstechniken, Videoaufzeichnungen (Manning, 1992).

jedoch noch viel grösseres Potential: "Patrol is an indispensable service that plays a leading role in the accomplishment of the police purpose. It is the only form of police service that directly attempts to eliminate opportunity for misconduct" (Kelling, Pate, Dieckmann & Brown, 1974, S. 1). Dabei entwickelte er die Theorie der motorisierten Patrouille als präventive Taktik. Wenn die Polizei, so Wilson, in auffällig gekennzeichnete Polizeiautos willkürlich in der Gegend herumfährt und besondere Aufmerksamkeit bestimmten Orten (z.B. Bars oder Schulen) schenkt, so würde sich in der Bevölkerung ein Gefühl einer polizeilichen Omnipräsenz einstellen. Dies hätte zur Folge, dass Kriminelle sich abschrecken liessen und die guten Bürger beruhigt würden. Zudem hätten wachsame Polizisten die Möglichkeit, Kriminelle auf der Tat zu ertappen. Das „Bedürfnis“ nach rasch verfügbaren motorisierten Patrouillen war aber vielmehr die Konsequenz der Marketingstrategie der Polizei, als eine direkte Nachfrage der Bevölkerung. Wenn diese mehr Fusspatrouillen wünschten, wurden Letztere als altmodische und kostspielige<sup>11</sup> Methode verworfen (Kelling & Moore, 1988). In keinem anderen westlichen Land hatte das Automobil eine derartige Auswirkung auf die Polizeiarbeit wie in den USA. Während in anderen Grossstädten wie London, Paris, Rom oder Tokyo die Fusspatrouillen immer einen wichtigen Bestandteil blieben, wurden sie in den amerikanischen Städten immer seltener (Reiss, 1992).

Das professionelle Modell war ein ernsthafter und z.T. erfolgreicher Versuch, die Anforderungen und Leistungen zu erhöhen und sich den neuen Herausforderungen (wie massive Urbanisierung und Mobilisierung) anzupassen. Es bestach ausserdem durch die Verminderung der verschiedenen Exzesse während der politischen Ära. Doch ironischerweise brachte gerade das Erbe der Reform – starre Bürokratien und die Trennung von Polizei und Bürger – die Polizei in Schwierigkeiten (Greene, 2000). Der Erfolg wurde dazumal anhand der zu einem bestimmten Zeitpunkt verfügbaren Patrouillen gemessen. Was zählte war nicht, ob und wie die Kriminalität verhindert wurde, sondern vielmehr, wie schnell man auf Zwischenfälle reagieren konnte und wie oft ein Streifenwagen an einem bestimmten Punkt vorbei fuhr. Die Beurteilung der Leistungen der Polizisten basierte auf der Anzahl durchgeführte Festnahmen (Bratton & Knobler, 1998; Kelling & Moore, 1988). Die Polizei fokussierte sich zunehmend auf ihre Form und weniger auf die effektiven Auswirkungen ihrer Arbeit, ganz im Widerspruch zu Peels wichtigstem Grundsatz: "The test of police efficiency is the absence of crime and disorder, not the visible evidence of police action in dealing with it" (Peak & Glensor, 1999, S. 3). Funktionierte das professionelle Modell in den relativ ruhigen 40 und 50er Jahren noch, brachte der soziale Wandel und die Bürgerrechts-, Friedens- und Studentenbewegungen der 60er und 70er Jahre die Polizei und das Justizsystem an den Rand ihrer Möglichkeiten. Landesweite Unruhen und Demonstrationen mit unangemessenen und heftigen Polizeiinterventionen forderten die Beziehung zwischen der Bevölkerung und der Polizei heraus. Zum ersten Mal konnten die Einsätze der Polizei im Fernsehen in Echtzeit mitverfolgt werden, wodurch deren Taktik und Legitimität landesweit in Frage gestellt wurde. Die

---

<sup>11</sup> Mitte des 20. Jahrhunderts wurden jedoch in Amerika jährlich geschätzte 2 Milliarden Dollar für den Unterhalt und Betrieb der motorisierten Polizeikräfte ausgegeben (Kelling et al., 1974).

Bevölkerung beschwerte sich zunehmend über Belästigungen, übermäßige Gewaltanwendung und fühlte sich von der isolierten Polizei nicht ernst genommen (Goldstein, 1990; Kelling & Moore, 1988).

In dieser Zeit wurde die *Police Foundation* gegründet, welche die Polizeilandschaft gründlich zu untersuchen begann. Ihre Aufgabe bestand darin, der Polizei zu einer effizienteren Arbeitsweise und zu verbesserten Beziehungen mit der Bevölkerung zu verhelfen. Der damalige Foundation Präsident McGeorge Bundy erklärte die Gründe dieser Anstrengungen wie folgt<sup>12</sup>:

The need for reinforcement and change in police work has become more urgent than ever in the last decade because of rising rates of crime, increased resort to violence, and rising tension, in many communities, between disaffected or angry groups and the police.

Der Foundation gelang es, Forscher und Polizisten zu einer anhaltenden und konstruktiven Zusammenarbeit zusammenzuführen. Unter ihrer Führung entstanden mehrere berühmte Forschungsprojekte<sup>13</sup>, deren Resultate eine neue Sichtweise der Beziehungen zwischen der Polizei und Bevölkerung eröffneten.

### 2.2.2.1 Reaktivität

Damit ein unbekannter Täter überführt werden kann, braucht es Zeugen oder materielle Spuren – Faktoren die nicht unter der Kontrolle der Polizei sind (Weisburd & Eck, 2004). Durch ihre passive und reaktive Haltung war die Polizei von Hinweisen der Bevölkerung abhängig. Verbrechen ohne Zeugen, ohne Opfer (z.B. Drogenhandel) oder mit eingeschüchterten bzw. hilflosen Opfern (z.B. Kinder- oder Partnermissbrauch) wurden dabei kaum aufgedeckt und bekämpft (Moore, 1992; Moore & Trojanowicz, 1988). Über die Jahre hinweg wurde zudem klar, dass die reaktive Strafverfolgung mit den verschiedenen Ermittlungsmethoden nicht so wirksam war, wie vermutet. Die Forschung führte zur Erkenntnis, dass die Ermittlungsarbeiten anhand faktischer Indizien selten zur Identifizierung des Täters führten und die Ermittlungen somit einen kleinen Einfluss auf die Kriminalität hatten (Brodeur, 2003; Weisburd & Braga, 2006b) – auch wenn die Ermittlungen von unbekanntem Straftätern u.a. mithilfe von kriminaltechnischen Mitteln in der Literatur geradezu gefeiert werden. Diese öffentliche Darstellung und Meinung entspricht jedoch selten der Wirklichkeit<sup>14</sup>. Die Identifikation des Schuldigen ist nämlich oft ein Produkt einer Anzeige, welche entweder vom Opfer, von Zeugen, einem Informanten oder vom Täter selber erstattet wird (Brodeur, 1984).

Der Grossteil der Anrufe durch die Bevölkerung betrifft zudem häufig nicht kriminelle Machenschaften, sondern Notrufe (z.B. Unfälle) und „triviale“ Anliegen. Sogenannte *garbage calls* (Moore, 1992, S. 115) bedeuten der Polizei oft nichts als Zeitverschwendung, sind jedoch alles andere als zusätzliche Last, sondern können Auswirkungen grösserer bzw. Vorboten zukünftiger und somit vermeidbarer

<sup>12</sup> <http://www.policefoundation.org/content/our-history>, [zuletzt geprüft am 28.03.13]

<sup>13</sup> U.a. das Kansas City Preventive Patrol Experiment Kelling, Pate, Dieckmann, and Brown (1974).

<sup>14</sup> Der Autor – studierter Forensiker – anerkennt durchaus die Leistungen und das Potential der Ermittlungen durch Spuren jeglicher Art.

Probleme sein. Ausserdem helfen sie die Beziehung zwischen Polizei und Bevölkerung zu stärken, was wiederum zu einem grösseren Informationsfluss führt. Studien haben gezeigt, dass die Bevölkerung weniger über Raub und Totschlag sprechen will, als über Lebensqualität einschränkende Probleme: laute Kinder, öffentlicher Drogenhandel, Graffitis oder heruntergekommene Gebäude, um nur ein paar zu nennen (Moore, 1992).

### **2.2.2.2 Abschottung**

Wie wir in den vorangegangenen Kapiteln gesehen haben, sind es häufig die Zeichen der Unordnung, welche das subjektive Unsicherheitsgefühl beeinflussen und schliesslich zu mehr Kriminalität führen. Ironischerweise distanzierte sich die Polizei im professionellen Modell gerade von den Tätigkeiten, die auf Unordnung abzielten (Kelling & Moore, 1988). Durch die (gutgemeinte) Abschottung der Polizei und durch die motorisierten Patrouillen ging der Bezug zur lokalen Bevölkerung verloren. Im alten *Peel System* kannten die Polizisten die Nachbarschaft und deren Probleme, in der sie arbeiteten (Bratton & Knobler, 1998). In der modernen Polizei führte die Trennung der Polizei von der Bevölkerung, der sie eigentlich diente, zu ihrer Unnahbarkeit (Moore, 1992; Moore & Trojanowicz, 1988). Eine Polizei, die isoliert von der Umwelt in klimatisierten Streifenwagen von Notruf zu Notruf fährt, macht die Bevölkerung nicht sicherer, sondern trennt sich noch mehr von ihr (Bratton, 1998; Reiss, 1992). Theoretisch kann ein Polizist vom Auto aus gleich viel oder sogar mehr sehen und ebenso mit Leuten reden als ein Polizist zu Fuss. Aber in Wirklichkeit werden die Begegnungen zwischen Polizei und Bevölkerung und das Konzept vom idealen Polizisten stark verändert. Die Türen und Scheiben des Autos wurden zu Barrieren und verhinderten die Annäherung des Bürgers (Wilson & Kelling, 1982). Der nette Polizist auf der Streife, von den Guten und Bösen gleichbekannt, wurde durch einen unpersönlichen, sehr effizienten und strikten Polizisten abgelöst. Gemäss den Polizeistandards wurde gut und effizient gearbeitet – nur war niemand damit glücklich (Bratton & Knobler, 1998). Das Footpatrol Experiment in Newark und Flint führte zur Erkenntnis, dass Fusspatrouillen – wie die motorisierten – Eigentums- und Gewaltdelikte nicht zu vermindern vermögen, aber im Unterschied zu den Streifenwagen die vermehrte Präsenz zu Fuss sehr wohl von der Bevölkerung bemerkt wird (Moore, 1992).

### **2.2.2.3 Effizienz der motorisierten Patrouillen**

Schon in den 30er Jahren erkannten Forscher, dass rein zufällige Patrouillen nicht sinnvoll sind. Smith (1940, S. 151-154, zitiert in Walton, 1958, S. 166) warnte davor, Patrouillen gleichmässig zu verteilen: "City police forces waste a part, and sometimes a considerable part, of their available manpower on ... distribution of uniformed patrols ... without regard to established need". Auch Wilson (1941, zitiert in Walton, 1958) war sich dessen bewusst und führte den Term *Proportionate Need* (Verhältnismässige Bedürfnisse) ein. In den 50er Jahren erklärte Walton (1958), dass mit dem Studium der Erfahrungen aus der Vergangenheit zukünftige Ereignisse vorhergesagt und Patrouillen gezielter eingesetzt werden könnten.

1972 wurde schliesslich durch die Unterstützung der Police Foundation in Kansas City, Missouri, das bis anhin umfangreichste Experiment durchgeführt, um die Wirksamkeit der präventiven routinemässigen Patrouillen zu überprüfen (Kelling et al., 1974). Das Experiment ging als Meilenstein in der Geschichte der Entwicklung der Polizeiarbeit ein. Es warf nicht nur Fragen bezüglich der dominanten Polizeiformen (zufällige, motorisierte und präventive Patrouillen) auf, sondern zeigte auch als erste grössere Studie, dass Experimente in laufenden Polizeiaktionen möglich sind (Goldstein, 1990). Das Experiment beinhaltete Änderungen der Patrouillenintensität in den 15 Polizeibezirken von Kansas City. Je fünf zufällig bestimmte Bezirke erhielten während zwölf Monaten mehr Patrouillen Tätigkeit (3 bis 5 Mal mehr Patrouillen), gleich viel oder überhaupt keine (es wurde nur auf Notrufe geantwortet). Das Ergebnis war ernüchternd. Die drei verschiedenen Experimentbedingungen hatten weder auf die Kriminalität, Dienstleistungen noch auf das Sicherheitsgefühl einen Einfluss. Diese Studie wurde zahllos zitiert und hat bis heute gewaltige Auswirkungen. Es sind, auch wenn nicht viele, kritische Stimmen zu diesem Experiment zu hören, welche das Resultat berechtigterweise relativieren. Es wird vermutet, dass zwischen der Patrouillendichte deshalb kein Unterschied ausgemacht werden konnte, weil in den Bezirken ohne Patrouillen trotzdem Polizeifahrzeuge, welche wegen Notrufen unterwegs waren, gesehen und gehört wurden. Dies wirft die Frage auf, wie gross die Dosierung an sichtbarer Polizei effektiv gesteuert werden konnte (Sherman & Weisburd, 1995).

Spelman und Brown (1984, zitiert durch Weisburd & Braga, 2006b) führten in den frühen 80er Jahren ein Experiment über die Reaktionsgeschwindigkeit auf Notrufe – bis zu diesem Zeitpunkt ein wichtiger Faktor der Leistungsfähigkeit. Das Resultat bot der Annahme wenig Unterstützung, dass ein möglichst schnelles Eintreffen der Polizei zur Täterfestnahme massgeblich sei. Vielmehr war die Meldezeit der Bevölkerung, und nicht die Reaktionsgeschwindigkeit der Polizei, für eine mögliche Verhaftung am Tatort entscheidend. Die Bemühungen um ein schnelles Eintreffen werden wegen der Verzögerung des Anrufes durch das Opfer oder Zeugen oft hinfällig (Brodeur, 2003, S. 86). Studien zeigten, dass im Durchschnitt 10 Minuten verstreichen, bis die Leute die Polizei rufen (Bratton, 1998). Andere Studien kamen gar zum Schluss, dass die Bevölkerung bei Nicht-Notfällen überhaupt nicht immer eine schnelle Antwort erwartet (Eck & Spelman, 1987b).

#### **2.2.2.4 Zentralisierung**

Obwohl im professionellen Modell das Ziel der Zentralisierung darin bestand, die Kontrolle über das Handeln der Polizisten zu verstärken, war die Führung damals mehr faktisch als real. Im Grunde genommen wurden keine Handlungsrichtlinien für die alltägliche Arbeit gegeben. Es handelte sich vielmehr um eine Kontrolle mit disziplinarischem Charakter, um Korruption und Missbrauch vorzubeugen. Der Polizist konnte jederzeit in Schwierigkeiten geraten, wurde aber in seinem Handeln nicht angewiesen (Brodeur, 2007). Dies hatte zur Auswirkung, dass die Kontrolle im Vordergrund aller Innovationen stand – die Kontrolle wurde zur Strategie (Kelling & Bratton, 1993). Diese disziplinari-

sche Kontrolle war in sich weniger schlimm, als die daraus folgende Passivität der Polizisten (Brodeur, 2007).

### 2.2.2.5 Innovationsversuche

Die Polizei war Ende der 60er Jahre bestrebt, ihre Beziehung zur Bevölkerung zu verbessern und die entstandene Zwietracht zwischen ihr und den Bürgern zu entschärfen, indem sie ein freundlicheres und positiveres Image zu pflegen versuchte. Da die Neuerungen vor allem politisch motiviert waren, fielen die ersten Versuche eher formell aus: neue bürokratische Strukturen, zivile Aufsichtsgremien, höhere Rekrutierungsanforderungen, bessere Ausbildung und operative Verfahren oder Modernisierung des Materials. Ziemlich bescheiden in ihrer Wirkung und oft isoliert von den übrigen Aktivitäten, wurden die meisten Bemühungen nach kurzer Zeit wieder abgebrochen (Goldstein, 1979, 1990).

#### *Team Policing*

*Team Policing* war eine populäre Reform in den 60er Jahren. Die ehrgeizigen Projekte sollten zu radikalen Restrukturierungen der Organisation, verbesserten Beziehungen, besserer Arbeitsmoral und weniger Bürokratie führen (Eck & Spelman, 1987b; Peak & Glensor, 1999). Vater dieser Idee war Chief Edward Davis vom Los Angeles Police Department. Zu Beginn teilte er die Patrouillen in zwei Gruppen ein. Die sogenannten *x-cars* standen für Notrufe in der ganzen Stadt zur Verfügung. Die *basic cars* waren einem geographisch definierten Sektor zugeteilt und sollten so oft wie möglich darin bleiben. Sie durften nur in absoluten Notfällen ihr Revier verlassen. Geführt wurden sie von einem Leutnant, der im Vergleich zu vorher bedeutend mehr Verantwortung erhielt. Seine Aufgaben bestanden darin, die drei bis fünf zugeteilten Patrouillen, Detektive und andere Spezialisten zu führen sowie Verbindungen mit der Bevölkerung aufzubauen und zu erhalten. Er wurde eine Art Mini-Polizeichef über ein kleines Gebiet (Moore, 1992). Die Polizisten besprachen mit der Bevölkerung die lokalen Probleme und deren Lösung – ohne das Vorgehen vom Hauptquartier absegnen zu lassen (Brodeur, 2007). Dies bedeutete eine Loslösung von der vertikalen Führung, das Aufgeben der hierarchischen Struktur und Dezentralisierung der Entscheidungsfindung (Eck & Spelman, 1987b). Moore (1992, S. 133) beschreibt Team Policing als „the first modern model of what [was] becoming community policing.“

Team Policing vermochte sich aber nicht durchzusetzen. Eine Erklärung dafür waren rückläufige Polizeiressourcen und ein dramatischer Anstieg an Polizeieinsätzen, welche die auf Sektoren verteilte Verantwortung nicht mehr zuließ. Ein weiterer Grund war der Widerstand der mittleren Führungskader, die sich gegen die steigende Unabhängigkeit der in Teams arbeitenden Unteroffiziere wehrten und z.T. die Experimente sabotierten (Moore, 1992). Ausserdem wurde Team Policing nur als mögliche Taktik innerhalb des traditionellen Modells und nicht als gesamtheitliche Strategie angewandt. Überdies waren die meisten Neuerungen schlecht geplant und überhastet eingeführt worden. Die Polizisten wussten in der Folge nicht, was effektiv zu tun war. Die Gründe des Misserfolgs von Team Policing bergen



wertvolle Lektionen für die heutigen Innovationen, insbesondere für Community Policing (Peak & Glensor, 1999).

### *Community Relations Units*

Der öffentliche Druck der 60er Jahre nährte das Interesse an *Police-Community Relations* (PCR). Die Ziele, Verbesserung der Kommunikation, Reduktion der Feindschaften und Spannungen oder Departments übergreifende Zusammenarbeit waren zwar lobenswert und die Anstrengungen gross, aber sie verfehlten dennoch ihre Wirkungen. Einige PCR Programme waren ernstzunehmende Bemühungen, den Besorgnissen der Bevölkerung zu begegnen, doch oft waren sie nur halbherzige Versuche, die öffentliche Kritik zu besänftigen ohne wesentliche Veränderungen zu machen. Zum Beispiel wurden ausgewählte Polizisten als Referenten an verschiedene Anlässe geschickt, Quartierposten errichtet, Bürgerversammlungen abgehalten oder Schulbesuche durchgeführt, meistens aber nur mit dem Ziel, die Unterstützung der Bevölkerung zu gewinnen. Die Polizei hielt an der kontroversen Meinung fest, dass der Zweck verbesserter Beziehungen zur Community darin bestand, für die Polizeiarbeit Rückhalt und Unterstützung zu finden. Diese Einheiten waren mehr das Sprachrohr für die Polizei, als eine Antenne für die Anliegen der Bevölkerung. Die Polizisten blieben skeptisch über den operativen Nutzen der „zivilen“ Hilfe zur Verbrechensbekämpfung und involvierten die Bürger nicht in Sicherheitsprojekte (Eck & Spelman, 1987b; Skogan, 2004a). Wie schon im Team Policing waren diese Aktivitäten keine wesentlichen Veränderungen, sondern (z.T. temporäre) Zusätze und Ergänzungen zur traditionellen Polizeiarbeit. Die PCR Einheiten arbeiteten in separierten Abteilungen ohne in das Polizeimilieu integriert zu werden (Kappeler & Gaines, 2011; Peak & Glensor, 1999).

### **2.2.3 Seit 1980: Community Problem Solving Ära**

Die Zeit seit 1980 wurde geprägt von Polizeiinnovationen. Der Wandel basierte auf dem neuen Bewusstsein der Auswirkung sozialer und physischer Unordnung auf die Kriminalität und auf das Unsicherheitsgefühl (Eck & Spelman, 1987b) und auf den erfolglosen Innovationsversuchen der 60er und 70er Jahren. Einige Forscher beschreiben diese Zeit des Wandels als die dramatischste in der Geschichte der Polizei (Weisburd & Braga, 2006b).

Gemäss Brodeur (2003) hat sich trotz dieser Reformbemühungen ausser neuen Namensgebungen von gescheiterten Methoden nur wenig verändert. Diese Aussage muss hinsichtlich des technischen Fortschritts jedoch relativiert werden. Doch der Kern der Polizeiarbeit hat sich in den letzten 100 Jahren tatsächlich nicht signifikant verändert. Im Grunde besteht die Polizeiarbeit immer noch in der Sammlung und Verarbeitung von Informationen, mit dem Ziel, die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten (Greene, 2004). Die Innovationen der letzten 30 Jahre verschoben indes das Augenmerk von sekundären (Krisenbewältigung) auf primäre Interventionen (Probleme vorbeugen und behandeln). Es ist klar, dass die Polizei nie von der reaktiven Arbeit, sprich Notrufbewältigung, befreit sein wird. Doch das Ziel der Polizei ist es gewissermassen, die sekundären und tertiären Interventionen, d.h. Milderung

und Beseitigung der Konsequenzen der Kriminalität wie z.B. Opferhilfe oder Mediation, möglichst gering zu halten (Greene, 2000, 2004).

Die Innovationen der Community Problem Solving Ära sind weit mehr als nur neue programmatische Ideen oder administrative Änderungen, sondern sie versuchen die übergeordneten Ziele und Polizeimethoden neu zu definieren. Während im traditionellen Modell (*Standard Modell*) vorwiegend die Verbrechensbekämpfung mit polizeilichen Mitteln im Zentrum steht, suchen die neuen Ansätze meist nach bürger- und problemorientierten Lösungen. Dies bedeutet die Verschiebung von zentralisiert gesteuerten und kontrollierten Bürokratien zu dezentralisierten Organisationen mit privatwirtschaftsähnlichen Managementstrukturen (Moore, 1992; Moore & Trojanowicz, 1988).

#### **2.2.4 Seit 2001: Homeland Security Ära**

Obwohl die Innovationen der 80er und 90er Jahre in den meisten Ländern immer noch als innovativ angesehen werden, bewegen sich die angelsächsischen Länder seit 2001 in eine neue Richtung. Oliver (2006) nennt diese Phase *Homeland Security Ära*. In den USA bedeutet Homeland Security "a concerted national effort to prevent terrorist attacks within the United States, reduce America's vulnerability to terrorism, and minimize the damage and recover from attacks that do occur" (Office of Homeland Security, 2007, S. 3).

Niemand hätte gedacht, dass die Terroranschläge vom 11. September 2001 in New York eine solche Auswirkung auf die Polizeilandschaft haben und eine neue Policing Ära einläuten würden. Dass ein Wandel weg von der Community Ära stattgefunden habe, ist insbesondere an den staatlichen Ausgaben zu erkennen, so Oliver (persönliche Mitteilung, 19.04.2013): "Funding for community policing at the federal, state, and local level has plummeted. Funding for homeland security has significantly increased. The American dollar paints a picture that we have entered a new era of policing in the United States." Seit 9/11 wurden vielen staatlichen Stellen die Haushaltsmittel gekürzt, währenddessen das Budget für die Homeland Security massiv zugenommen hat. Auch die Community Oriented Policing Services (COPS) mussten massive Sparmassnahmen über sich ergehen lassen. Obwohl die Grundsätze der Community Ära nicht vollends über Bord geworfen wurden, konzentriert sich die Polizei nun vermehrt um den Schutz vor Terror und versucht mittels Informationsbeschaffung zukünftige Anschläge zu verhindern (Oliver, 2006).

Laut Kappeler und Gaines (2011) kann dabei CP aber eine wichtige Rolle übernehmen, obwohl dies auf den ersten Blick widersprüchlich scheinen mag. Für sie ist CP eine wichtige Ergänzung im Kampf gegen den Terrorismus, da die Bevölkerung wichtige Informationen besitzen kann, welche nur durch eine bürgernahe Polizei beschafft werden können. Giger (2013, S. 21) gibt aber zu bedenken, dass die „Furcht vor terroristischen Akten [...] sowohl die Völkerrechtsordnung, als auch den Schutz von Menschenrechten ins Wanken gebracht und eine Auflockerung von Grundrechtsstandards dergestalt bewirkt [habe], dass letztere zurückgefahren und Menschenrechte unter die neuen Sicherheitserfordernis-

se untergeordnet werden“. Überhaupt sei in Europa ein Trend zu erkennen, dass „Grundrechte und rechtsstaatliche Prinzipien zum Zwecke der Strafverfolgung aufgeweicht werden“, so Giger. Dies wäre nicht nur ein krasser Widerspruch zu CP, sondern würde auf die Dauer auch der Legitimität der Polizei schaden.

### 3. Polizeiinnovationen

Die Polizeiinnovationen der letzten 30 Jahre haben eines gemeinsam: Ursachen- statt Symptombekämpfung. Während sich das traditionelle Modell durch reaktive und zufällige Polizeiarbeit auszeichnete, richten sich die Innovationen auf Problem-Solving, Prävention und Partnerschaften aus. Die in dieser Studie untersuchten Innovationen sind in der Tabelle 1.4 aufgelistet. Es handelt sich hierbei um die sieben wichtigsten und meist angewandten Ansätze der letzten Jahrzehnte.

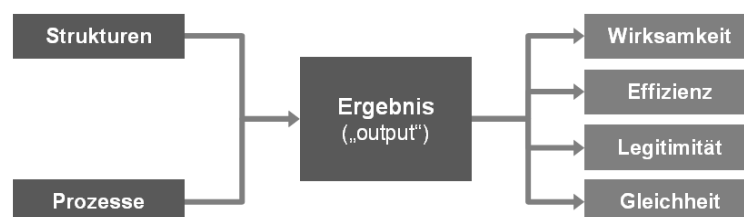
**Tabelle 1.4:** Die Polizeiinnovationen der letzten 30 Jahre

Englischer Ausdruck	Mögliche deutsche Übersetzung
Problem-Oriented Policing (POP)	Problemorientierte Polizeiarbeit
Community Policing (CP), oder Community-Oriented Policing (COP)	Bürgernahe Polizeiarbeit
Intelligence-Led Policing (ILP)	Informations-gesteuerte Polizeiarbeit
Hot-Spots Policing	Brennpunkt Bewirtschaftung
Zero-Tolerance Policing (New Yorker Modell)	Nulltoleranz Politik
Compstat (New Yorker Modell)	<i>Stehender Begriff</i>
Predictive Policing	Voraussagende Polizeiarbeit

Eine Innovation ist nach meinem Verständnis dann „innovativ“, wenn die Qualität (das *Ergebnis* der Polizeiarbeit) verbessert wird. Gemäss Donabedian hängt das Ergebnis (*output*) vom Zusammenspiel zwischen den *Strukturen* und *Prozessen* ab und kann anhand der folgenden Eigenschaften gemessen werden (vereinfachte und angepasste Version von Donabedians Qualitätsmodell, siehe z.B. Schiff & Rucker, 2001, Abbildung 1.12):

- *Wirksamkeit*: die Fähigkeit zur Erhöhung der objektiven und subjektiven Sicherheit
- *Effizienz*: das beste Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen
- *Legitimität*: die Anerkennung des polizeilichen Handelns durch die Bevölkerung
- *Gleichheit*: die gleiche Leistung und Behandlung für alle Bürger

**Abbildung 1.12:** Qualitätsmodell nach Donabedian (vereinfacht und angepasst)

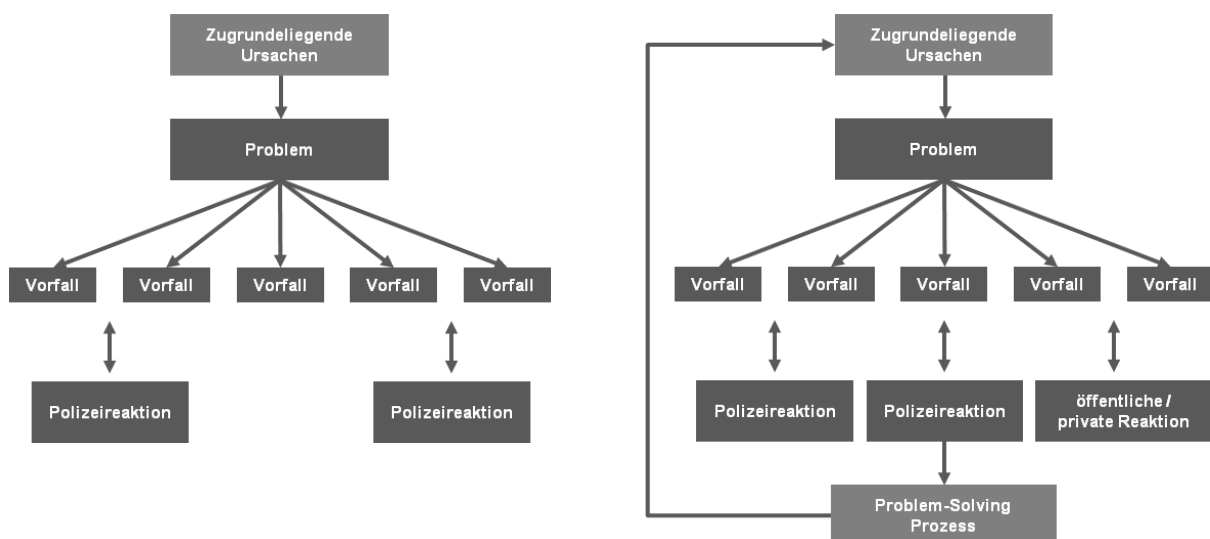


## 3.1 Problem-Oriented Policing (POP)

### 3.1.1 Definition

Im professionellen Polizeimodell wurden die reaktiven Methoden oft als *incident-driven policing* (Zwischenfall-gesteuerte Polizeiarbeit) bezeichnet (Eck & Spelman, 1987a), da die Polizei auf jeden Zwischenfall reagierte, ohne die dahinterliegenden Ursachen zu behandeln (Abbildung 1.13). Unentwegt auf ähnliche Zwischenfälle zu reagieren und nicht in der Lage sein, etwas zum Rückgang oder zur Beseitigung zukünftiger Fälle zu tun, ist ineffizient, für die Polizisten sehr frustrierend und resultiert in unzufriedener Bevölkerung (Braga, 2010; Goldstein, 1990). 1979 schlug Herman Goldstein, ein respektierter Professor und Beirat von O.W. Wilson, eine Alternative vor: *Problem-Oriented Policing* (Goldstein, 1979). Goldstein war der Meinung, dass die Polizei dermassen mit Personal-, Führungs- und Managementfragen beschäftigt war, dass sie die eigentlichen Probleme der Bevölkerung nicht mehr wahrnahm. Er verglich sie mit einer Busgesellschaft, die so auf die Einhaltung des Fahrplans erpicht war, dass die Buschauffeure an den Haltestellen nicht mehr anhielten. Das Setzen falscher Prioritäten war für Goldstein das Kernproblem. Die Polizei sollte sich nicht auf die Symptome konzentrieren, sondern vielmehr auf deren Ursachen. Auf Notrufe zu antworten bleibt zwar ein wichtiger Aspekt der Polizeiarbeit, doch die Polizisten sollten auf wiederholte Anrufe von demselben Problem mit einem systematischen Problem-Solving Prozess reagieren (Abbildung 1.13). Um effizient und wirksam handeln zu können, müssen Informationen über die Vorfälle gesammelt und eine angemessene, auf den Ursachen basierende Antwort entwickelt werden (Braga, 2010). POP wurde in den 80er Jahren in Baltimore County und Newport News das erste Mal im Einsatz erprobt und in Goldsteins Buch 1990 systematisch beschrieben und erklärt (Cordner & Biebel, 2005; Goldstein, 1990).

Abbildung 1.13: Incident-Driven und Problem-Oriented Policing



Quelle: Eck und Spelman (1987a, Figure A und B)

POP ist eine Polizeiphilosophie, welche die ganze Polizei beeinflusst und nicht ein bestimmtes Programm, Verfahren oder eine Technik. In Goldsteins (1979) eigenen Worten bedeutet dieser Ansatz Folgendes:

The concept represents a new way of looking at the process of improving police functioning. It is a way of thinking about the police and their function that, carried out over an extended period, would be reflected in all that the administrator does: in the relationship with personnel, in the priorities he sets in his own work schedule, in what he focuses on in addressing community groups, in the choice of training curriculums, and in the questions raised with local and state legislators. Once introduced, this orientation would affect subordinates, gradually filter through the rest of the organization, and reach other administrators and agencies as well (S. 256).

Die Grundidee des problem- und nicht kriminalitätsorientierten Ansatzes liegt im Verstehen der Probleme hinter den Ereignissen, welche an die Polizei getragen werden (Moore, 1992). POP verlagert die Polizeiarbeit von der routinemässigen Anwendung des Rechts zu einem wissenschaftlich geprägten präventiven Ansatz (Eck, 2006). Es sind die Probleme, welche die Entscheidungen und Tätigkeiten der Polizei beeinflussen. Dazu Eck (2004):

Problem-oriented policing is about paying attention to problems, putting problems first in all police decision making rather than dwelling prematurely on the police organization. ... Problems are often policed, even if the most backward police agency, but that does not mean police are oriented toward problems—pay close attention to them, study them, make them the center around which all other police activities revolve (S. 187).

Da Zwischenfälle meistens bloss die offensichtlichen Symptome von tieferliegenden Problemen sind, müssen deren Bedingungen und Faktoren ermittelt werden. Eine klare Analyse der Probleme und eine unbefangene Suche nach Lösungen sind die Schlüsselemente in einem POP Ansatz (Eck & Spelman, 1987b). Erstens müssen die Probleme spezifisch definiert werden. Weitgefasste Definitionen, wie Einbruch oder Raub, müssen durch eine genauere Kategorisierung ersetzt und mit genauen Beschreibungen ergänzt werden. Diese sollten Ortsbezeichnungen, Zeit, Modus Operandi und Angaben zur Täterschaft beinhalten. Zweitens müssen Informationen über Probleme von verschiedenen Quellen erhoben werden. Der Polizist auf der Strasse ist an sich schon eine reichhaltige Informationsquelle, die nur selten ausgeschöpft wird. Aber auch Privat- und Geschäftspersonen oder andere Behörden verfügen über ein reichhaltiges Wissen, welches zum Verständnis der ganzen Tragweite der Probleme benötigt wird (Goldstein, 1979). Schliesslich bilden massgeschneiderte Lösungen für spezifische Probleme das Rückgrat von POP. Eine Allzweck-Heilmittel-Taktik – wie im traditionellen Modell – lehnt Goldstein kategorisch ab (1979, 1990). Das Modell verlangt eine breitgefächerte proaktive Suche nach den besten und nachhaltigsten Lösungen, weit über das traditionelle Polizeihandwerk und den individuellen Vorfall (Goldstein, 1990; Moore & Trojanowicz, 1988; Weisburd & Eck, 2004; Weitekamp, 2003). Die Suche nach Alternativen wird in einem POP Ansatz zum wesentlichen Bestandteil („Making the search for alternatives an integral part of policing“, Goldstein, 1990, S. 103).

Die Möglichkeiten werden im Grunde nur von der Vorstellungskraft und Kreativität des einzelnen Polizisten limitiert. Die Polizei muss in der Suche nach Lösungen Alternativen zum Justizapparat finden, welche private Personen und Organisationen miteinschliessen. Die Mobilisierung und Zusammenarbeit mit der Bevölkerung und anderen Institutionen<sup>15</sup> beinhaltet die grösste unerschlossene verfügbare Ressource für die Polizei, da die Bürger permanenter und effizienter informelle Kontrolle ausüben könnten (Goldstein, 1990). Auf diese Vorschläge reagieren die Polizisten häufig mit dem Argument, sie hätten keine Zeit dafür. Doch POP ist nicht ein *add-on* (Zusatz) zur herkömmlichen Polizeiarbeit, sondern hinterfragt und ändert die Schwerpunkte der Tätigkeiten, mit welchen die Polizei ihre Zeit verbringt (Goldstein, 1990). Durch die „Wurzelbehandlungen“ der Probleme werden die Vorfälle längerfristig abnehmen, wobei die Ressourcen effizienter genutzt werden können. In diesem Sinne wird der Kreislauf von ständig zunehmenden Anrufen und parallel abnehmender Zeit für präventive Arbeit unterbrochen (Tilley, 2004).

POP kann zwei Ausprägungen annehmen: *enforcement* oder situational POP (Abbildung 1.14). *Situational POP* repräsentiert den innovativen Ansatz, so wie Goldstein ihn ursprünglich andachte. Die Prinzipien basieren auf den Erkenntnissen der situativen Kriminalprävention und deren zugrundeliegenden Theorien Routine Activity und Rational Choice (Braga, 2010; Eck, 2006; Weisburd & Eck, 2004).

**Abbildung 1.14:** Kontinuum der Polizeistrategien in Örtlichkeiten mit hoher Kriminalität



Quelle: Braga und Weisburd (2006, Figure 7.1)

Die Polizeiarbeit wird vom Verständnis über die Ursachen zu alternativen Lösungsansätzen angetrieben, wobei insbesondere die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen und Bürgern gefördert wird. Auf der gegenüberliegenden Seite von diesem Ansatz befindet sich das traditionelle *incident-driven policing* mit Fokus auf zufällige Patrouillen, Ermittlungen und Festnahmen sowie schnelle Reaktion auf Zwischenfälle. *Enforcement POP* befindet sich nun zwischen diesen beiden Extremitäten. Wie der englische Begriff erahnen lässt, handelt es sich um ein problem-orientiertes Vorgehen mit primärer Durchsetzung von Recht und Ordnung. Dieser Ansatz findet häufig in Drogen oder Prostitution Hot-

<sup>15</sup> Beispiel Winterthur: Die Stadtpolizei bildet neu die Türsteher in der Winterthurer Partymeile aus. Grund dafür ist die steigende Anzahl Schlägereien und Pöbeleien. Mit besserer Kommunikation und einer Portion Rechtskundeunterricht sollen die Türsteher in brenzligen Situationen professioneller reagieren können. <http://www.srf.ch/news/panorama/mehr-sicherheit-durch-ausbildung-von-tuerstehern> [28.12.12, zuletzt geprüft am 03.05.13]

Spots Anwendung, wo die Patrouillen gezielt eingesetzt, Razzien durchgeführt und Personen proaktiv kontrolliert werden. Diese Massnahmen konzentrieren sich vorwiegend auf Ort und Zeit, und weniger auf die Eigenschaften und Dynamik der belasteten Örtlichkeiten (Braga & Weisburd, 2006). Auch wenn ein Polizeikorps sich zum Ziel gesetzt hat, vor allen Dingen situative Lösungen zu finden, wird die traditionelle und durchsetzende Polizeiarbeit immer ein (sehr grosser) Bestandteil der Tätigkeiten sein.

### **3.1.2 Problem-Solving**

Problem-Solving bedeutet die alltägliche, kreative Bearbeitung einzelner oder sich wiederholender Vorfälle. Irrtümlicherweise wird in der Literatur Problem-Solving häufig mit POP gleichgesetzt (z.B. Moore, 1992), wobei sie jedoch auseinanderzuhalten sind (Braga, 2010; Eck & Spelman, 1987a; Knutsson, 2003; Roth, Roehl & Johnson, 2004; Skogan, 2006; Weisburd et al., 2010, 2012). POP ist die Strategie, Problem-Solving das Werkzeug. Gemäss Eck und Spelman ist Problem-Solving (1987a, S. 5) “a tactic used by individuals or small teams of officers to address a specific Problem, but it may or may not be encouraged and guided by the agency”. Problem-Solving bedeutet die Informationsbeschaffung und wohlüberlegte Implementierung von mehrgleisigen Antworten auf ein Problem, indem fünf Ziele verfolgt werden können (Eck & Spelman, 1987a, S. 6):

1. Vollständige Beseitigung des Problems;
2. Reduzierung der Häufigkeit der Zwischenfälle, welche vom Problem verursacht wurden;
3. Reduzierung der Schwere der Zwischenfälle, welche vom Problem verursacht werden;
4. Entwerfen von Massnahmen, um die Zwischenfälle besser bewältigen zu können;
5. Entfernen des Problems, indem die Polizei es nicht mehr beachtet.

Alle Ziele können mögliche Lösungen sein, obwohl es je nach Situationen eher bessere und schlechtere gibt. Die vollständige Beseitigung des eigentlichen Problems kann – obwohl dies im Idealfall wünschenswert wäre – oft nicht erreicht werden. Das anzustrebende Ziel der Polizei liegt vielmehr in der Abnahme der Häufigkeit und Ernsthaftigkeit der Zwischenfälle (Goldstein, 1990). Aber die Polizei kann sich auch damit begnügen, die schädlichen Konsequenzen der Probleme zu reduzieren oder zu versuchen, mit dem Problem auszukommen (z.B. Reaktionszeit, Notfallmassnahmen oder Opferzufriedenheit verbessern). Schliesslich besteht die Möglichkeit, ein Problem nicht mehr zu beachten, sei es durch das Festlegen anderer Prioritäten, wegen mangelnden Ressourcen oder aufgrund Hilfslosigkeit. Zweifelsohne ist dieses Ziel langfristig nicht anstrebenswert, doch es vermag kurzfristig Ressourcen zu sparen bzw. freizusetzen.

### **3.1.3 Scanning-Analysis-Response-Assessment (SARA) Modell**

Ende der 1980er Jahre wurde POP eine operative Struktur gegeben. Forscher des Police Executive Research Forum (PERF) und eine auserwählte Gruppe aus Polizisten verschiedener Grade des

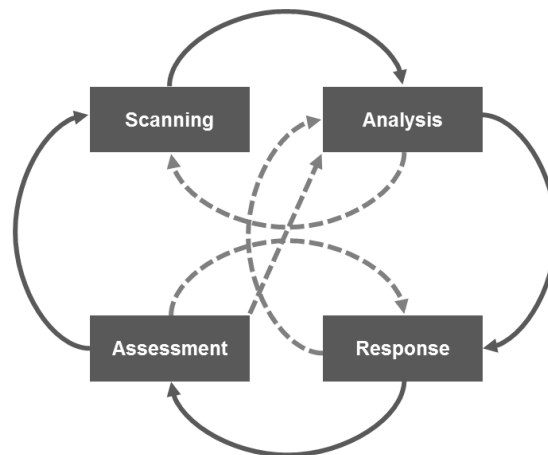


Newport News (Virginia) Polizeikorps entwickelten aus der POP Philosophie einen Problem-Solving Prozess, bekannt als das SARA-Modell. SARA steht für (Eck & Spelman, 1987a, S. 42):

- *Scanning* (Situation erfassen, Bestandesaufnahme): Problem identifizieren;
- *Analysis* (Analyse): Gründe, Ausmass und Auswirkungen der Probleme erfassen;
- *Response* (Reaktion, Massnahme): Problem eliminieren oder schwächen;
- *Assessment* (Auswertung): Wirkung der Massnahme ermitteln.

Es ist wichtig an dieser Stelle anzumerken, dass die Entwicklung und Implementierung von problemorientierten Massnahmen nicht immer diesen linearen, bestimmten Schritten des SARA Modells folgen (Braga & Weisburd, 2006; Scott et al., 2008). Vielmehr handelt es sich je nach Komplexität des Problems um einen Prozess mit getrennten und zum Teil parallel laufenden Aktivitäten und zahlreichen Rückkopplungsschleifen (Clarke & Eck, 2005) (Abbildung 1.15).

Abbildung 1.15: SARA Problem-Solving Prozess



Quelle: Clarke und Eck (2005, S. 12)

Ausserdem ist SARA nur ein möglicher Weg um POP zu operationalisieren. Es mag andere (und bessere) Mittel geben, um Probleme zu beheben (Read & Tilley, 2000). Ekblom (2006) schlug z.B. die fünf *I's* vor (*Intelligence, Intervention, Implementation, Involvement, Impact*). Goldstein war zudem der Meinung, dass SARA nur temporär benutzt werden soll, gewissermassen wie ein Stützrad eines Kinderfahrrades. Diejenigen, die sich nie davon trennen seien schlussendlich nicht in der Lage die erforderliche Weite und Tiefe der Arbeit zu erlangen. Das SARA Modell soll vielmehr eine Erinnerung an die rationale und analytische Methode sein, welche für eine erfolgreiche Anwendung von POP notwendig ist (Clarke, 1997). Wie Corder und Biebel (2005) oder Scott und Kirby (2012), zweifle ich an der Praktikabilität und der systematischen Anwendung von SARA auf der Ebene des einzelnen Polizisten, zumal es sich um eine analytische, kreative und zeitfressende Arbeit von (zu) grosser Komplexität handelt.

### 3.1.3.1 Scanning

In der *Scanning* Phase werden Probleme identifiziert. Das Ziel ist, die Probleme frühzeitig zu erkennen, bevor sie ein Ausmass erreicht haben, welches zu Besorgnis in der Bevölkerung und zu beständigen Schäden führt (Goldstein, 1990). Solange ein Problem nicht definiert ist, kann kein problemorientierter Ansatz angewandt werden. Oft werden ganze Quartiere anstatt ein spezifisches Problem von einem Projekt anvisiert. Die Entdeckung der Probleme erfordert jedoch deren exakte Definition (Egon Bittner in Brodeur, 2007). Goldstein (1990, S. 66) umschreibt die Charakteristiken eines *Polizeiproblems* als “cluster of similar, related, or recurring incidents rather than a single incident; a substantive community concern; or a unit of police business” und Office of Community Oriented Policing Services (2011, S. 7) als “two or more incidents similar in one or more ways that is of concern to the police and a problem for the Community”. Clarke und Eck (2003) liefern in ihrer Definition sechs Elemente, die ein Polizeiproblem auszeichnen:

A problem is a recurring set of related harmful events in a community that members of the public expect the police to address. This definition draws attention to six defining elements of a problem: Community; Harm; Expectation; Events; Recurring; and Similarity. These elements are captured by CHEERS (S. 15).

Unter einem Polizeiproblem wird also die ganze Bandbreite von störenden und gefährlichen Situationen verstanden, welche von den Bürgern, Polizisten oder Analysten erkannt werden (Wilson & Kelling, 1989). Es besteht aus einer Anhäufung von ähnlichen, zusammenhängenden oder wiederkehrenden Ereignissen, welche schädliche Wirkungen auf die Öffentlichkeit haben und daher von den Bürgern erwartet wird, dass diese Probleme von der Polizei gelöst werden. Dabei interessieren nicht nur strafrechtliche Angelegenheiten, sondern auch lebensqualitätsmindernde Umstände (Moore & Trojanowicz, 1988). Viele dieser nicht strafrechtlichen Probleme gelangen in den Verantwortungsbereich der Polizei, da sich niemand anders darum kümmern kann oder will. Probleme sind weder einzelne Ereignisse noch polizeiinterne Angelegenheiten. Obwohl einige Probleme flächendeckend und gleichmässig auftreten, sind die meisten Probleme lokalen Charakters und gebietsspezifisch (Goldstein, 1979, 1990).

Um die Probleme besser und im Detail verstehen zu können, entwickelten Eck und Clarke ein Klassifizierungsschema (Eck, 2004, Tabelle 1.5). Ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, erfasst dieses Schema ein Grossteil aller Probleme, die eine Polizei beschäftigen könnte. Die beiden Autoren vermieden bewusst juristische Terminologien und schlossen auch Probleme mit ein, die normalerweise nicht als Straftat oder Unordnung betrachtet werden. Das Grundgerüst des Schemas bilden zwei Dimensionen: Umfeld und Verhalten. Die Umfeld-Achse beinhaltet eine ausgiebige Liste von Orten, wo Probleme auftreten können. Die Verhaltens-Achse umfasst sechs Kategorien, gegliedert nach Art und Schwere der Tat.

**Tabelle 1.5:** Problem Klassifizierungsschema nach Eck und Clarke (Tabelle zum Ausfüllen)

UMFELD	VERHALTEN	Räuberisch Einbruch, Raub, Vergewaltigung etc.	Gegenseitig Drogenverkauf, Prostitution, Handel mit illegalen Gütern (Waffen, Drogen...) etc.	Konfliktartig Streit, Schlägereien, Körperverletzung etc.	Unzivilisiert Betteln, übermässiges Trinken, Vandalismus, Skateboarding, etc.	Gefährdend Dinge, die zu Unfällen und Suiziden führen etc.	Polizei missbrauchend Falsche Meldungen Und Aussagen etc.
<b>Wohnen</b>	Häuser, Wohnungen, Hotels, Obdachlosen-heim etc.						
<b>Freizeit</b>	Restaurants, Bars, Kinos, öffentliche Parks, Vergnügungsparks, Skigebiet etc.						
<b>Büro</b>	Bürogebäude, Regierungsgebäude etc.						
<b>Handel</b>	Detailgeschäfte, Post, Bank etc.						
<b>Industrie</b>	Produktion, Grosshandel						
<b>Landwirtschaft</b>	Bauernhöfe, Ackerland, Weiden, Fischzucht etc.						
<b>Bildung</b>	Kinderkrippen, Schulen, Bibliotheken etc.						
<b>Humandienst</b>	Spitäler, Gefängnisse, Gerichte, Polizeistationen, soziale Einrichtungen etc.						
<b>Öffentlicher Grund</b>	Wege, Strassen, Parkplätze und -häuser etc.						
<b>Transport</b>	Busse, Züge, Flugzeuge, Schiffe etc.						
<b>Offen/Übergang</b>	Leer stehende Grundstücke, Baustellen, Wälder, Felder, Berge, Seen etc.						

Quelle: Eck (2004, Table 8.1); Clarke und Eck (2007, S. 61)

Es gibt verschiedene Wege, wie Probleme im *Scanning* Prozess erkannt werden können. Ein Polizist kann Probleme mittels eigenen Beobachtungen und informell erworbenem Wissen identifizieren. Eine andere Möglichkeit besteht in der Analyse von Notrufen und der Polizeistatistik, da eine Häufung von Anrufen und Delikten an der gleichen Adresse oder im Quartier ebenfalls Hinweise auf ein tieferliegendes Problem sein können. Aber auch eine Rangordnung der Kriminalitätsverteilung an öffentlichen Plätzen und privaten Örtlichkeiten wie Bars, Geschäfte, Banken oder Wohnungen können besonders problematische Orte zu Tage führen. Weiter können die Informationen über Probleme durch Befragungen<sup>16</sup> in der Bevölkerung oder durch den Kontakt mit anderen öffentlichen Institutionen gewonnen werden (Braga, 2010). Wichtig ist, dass die *Scanning* Phase ein ständiger Prozess ist. Analysen der Polizeidaten sollten wöchentlich, wenn nicht täglich, und Umfragen alle zwei bis fünf Jahre durchgeführt werden.

Sowohl für eine strukturierte *Scanning* wie auch die *Assessment* oder *Response* Phase kann die *5W+H Formel* (*what, how, who, when, where, why*) nützlich sein (Aepli, Ribaux & Summerfield, 2011, S. 80) (Tabelle 1.6).

<sup>16</sup> Zum Beispiel wurde in der Schweizerischen Opferbefragung 2011 (Killias et al., 2011b) folgende Frage gestellt: „Welches sind ihrer Ansicht nach heute in ihrem Wohnort die dringendsten Sicherheitsprobleme, die gelöst werden müssen?“ Vordefinierte Antworten: Vandalismus, Sachbeschädigungen, Drogenprobleme wie Drogenhandel, Strassenverkehr, Jugendgewalt, Herumhängende Gruppierungen, Jugendliche, die auf der Strasse rumstehen, Einbrüche, Diebstähle, Raub, Überfälle, Nachtlärm, Anderes.

**Tabelle 1.6:** 5W+H Formel für eine strukturierte Scanning, Analysis und Response Phase

<b>Frage</b>		<b>Information</b>	<b>Massnahmen</b>
<i>What</i>	Was	Art der Bedrohung	Priorisierung und Einsatz der Ressourcen
<i>How</i>	Wie	Modus Operandi der Täterschaft, mögliche Aktionen und Entwicklung der Situation	Notfallplanung, Gegenmassnahmen
<i>Who</i>	Wer	Täterschaft und Ziele	Präventive Massnahmen
<i>When</i>	Wann	Zeitpunkt der Aktionen	Zeitlicher Einsatz der Ressourcen
<i>Where</i>	Wo	Tatorte	Geographischer Einsatz der Ressourcen
<i>Why</i>	Weshalb	Absicht der Täterschaft	Präventive Massnahmen

Quelle: Aepli et al., 2011 (Table 2.46)

### 3.1.3.2 Analysis

Nachdem mit der *Scanning* Phase die Probleme identifiziert wurden, müssen die dahinterliegenden Ursachen und Situationen erkannt werden (z.B. Lichtverhältnisse, Verkehr oder Nähe zu problematischen Örtlichkeiten). Ohne genaue Analyse der Umstände kann kein vertieftes Wissen über die Probleme angeeignet werden. Für Eck und Spelman (1987a) ist die Analyse die entscheidendste der vier Phasen<sup>17</sup>. Die Analysen sollten sich nicht nur nach dem inneren Problem-Dreieck (Täter, Opfer und Örtlichkeit) orientieren, sondern auch auf das äussere, damit sie einen möglichst gesamtheitlichen Aufschluss über die Art und Eigenschaften des Problems geben können (Cordner & Biebel, 2005). Durch die statistischen Analysen der Polizeidaten werden zeitliche, geographische und allenfalls demographische Informationen gewonnen. Demgegenüber können mit Bevölkerungs- und Opferbefragungen Zusammenhänge zwischen persönlichen Eigenschaften (Geschlecht, Alter, Familiensituation, Wohnort, Arbeit etc.) und Opfererfahrungen oder Sicherheitsgefühl erkannt werden.

### 3.1.3.3 Response

Das Ziel der *Response* Phase besteht in der unbefangener Suche nach möglichen Massnahmen, die über die traditionellen Tätigkeiten der Polizei hinausgehen. Wirkungsvolle Antworten beinhalten oft situative Präventionstechniken mit der Involvierung und Mobilisierung von zivilen Personen oder anderen Institutionen oder Anpassungen der Polizeiorganisation mit z.B. der Implementierung einer neuen Einsatzgruppe (Braga & Weisburd, 2006; Goldstein, 1990). Die Einführung problemorientierter Lösungen ist aber komplexer und braucht mehr Einsicht, als es auf den ersten Blick scheint (Scott, 2006). Viele „Problem-Löser“ verlieren aufgrund der Flut an verfügbaren Informationen aus der Analysenphase den Durchblick und wissen nicht, wie sie eine effiziente Lösung finden können. Die Erfahrung hat denn auch gezeigt, dass Polizisten gerne auf traditionelle und bekannte Methoden und Massnahmen zurückgreifen – welche durchaus angemessene Reaktionen sein können, aber auch ohne Analysen gewählt worden wären. Forscher glauben, dass dies vor allem eine Konsequenz mangelnder

<sup>17</sup> Über die Frage nach der entscheidendsten Phase kann diskutiert werden. Da jede Phase den Grundstein für die nächste legt, kann im Grunde nicht von „der“ wichtigsten Phase gesprochen werden. Je besser die gesammelten Daten sind, je genauer sie analysiert werden, und je gründlicher nach einer Lösung gesucht wird, desto höher stehen die Chancen, dass die Antwort erfolgreich ist. Ohne ein seriöses Assessment kann über Erfolg oder Misserfolg jedoch nichts ausgesagt und keine neuen Erkenntnisse gewonnen werden.

Ausbildung im Problem-Solving sei (Clarke, 1997). Nebst einer vertieften Ausbildung helfen auch klug gestellte Fragen um nutzlose Informationen zu reduzieren (z.B. mit Tabelle 1.7).

**Tabelle 1.7:** Problemidentifikation

Was <i>genau</i> ist das Problem?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Welches Verhalten steht hinter dem Problem?</li> <li>2. Wann ereignet es sich?</li> <li>3. Was begünstigt das Problem?</li> <li>4. Wer profitiert vom Problem?</li> </ol>
Wer ist das Opfer?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sind die Opfer Individuen, Firmen oder Gruppen von Hauseigentümern?</li> <li>2. Wissen die Opfer voneinander?</li> <li>3. Sind sie bereit zusammenzuarbeiten?</li> <li>4. Wenn nicht, wer wird in ihrem Namen handeln?</li> </ol>
Wer ist verantwortlich für die lokalen Aktivitäten?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Muss das Opfer etwas anderes tun? (z.B. Türe abschliessen, keine Wertsachen im Auto liegen lassen)</li> <li>2. Wer vergewissert sich, dass etwas gegen dieses Problem unternommen wird? (z.B. lokale Partnerschaften, Polizei, lokale Regierung)</li> </ol>
Wer hat die Kompetenzen präventive Massnahmen einzuführen?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kann eine Behörde oder Institution identifiziert werden, die etwas gegen die kriminellen Gelegenheiten unternehmen muss?</li> <li>2. Sind diese lokal, regional, national oder international verankert?</li> </ol>
Welche Hebel können durch wen in Gang gesetzt werden?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Können Wege eingeschlagen werden um die zuständigen Behörden oder Personen zum Handeln zu überzeugen?</li> <li>2. Ist es eher eine Angelegenheit für die lokale, regionale oder nationale Regierung? Wie kann die Angelegenheit zur Sprache gebracht werden?</li> </ol>
Wer profitiert oder verliert durch die Probleme?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wer profitiert von den Straftaten?</li> <li>2. Nur der Straftäter?</li> <li>3. Wer ist der Verlierer? Was verliert er?</li> </ol>

Quelle: Layock (2006, Table 4)

### 3.1.3.4 Assessment

Der letzte Schritt im Problem-Solving Prozess besteht im Beurteilen des Wirkungsgrads der eingesetzten Massnahme auf das Problem und die Umgebung. Die Wichtigkeit der Assessment Phase kann aufgrund von mindestens zwei Gründen kaum überschätzt werden. Erstens wird dadurch gewährleistet, dass die Polizei für ihre Tätigkeiten und Nutzung der Ressourcen Rechenschaft ablegt. Zweitens lernt die Polizei dadurch, welche Methoden für die bestimmten Probleme effizient sind. Die Assessment Phase scheint jedoch trotz ihrer Wichtigkeit eine besondere Schwachstelle im Prozess zu sein. Nur selten wird die Wirkung wirklich überprüft – und falls doch, meistens flüchtig und in beschränkter Form (Braga & Weisburd, 2006; Telep & Weisburd, 2012). Die Gründe liegen auf der Hand. Hochwertige Evaluationen sind wegen den vielen beeinflussenden Variablen, dem Arbeitsaufwand und aus Kostengründen schwierig durchzuführen. Ausserdem sind Evaluationen oft nicht ganz unproblematisch, da erstens die Dauerhaftigkeit der Massnahmen und die Verlagerungs- oder Streuungseffekte nur begrenzt oder gar nicht untersucht werden, und zweitens mehrere Massnahmen gleichzeitig angewandt werden und so die jeweiligen Wirkungen nicht zugeordnet werden können. Gewiss, laborähnliche Verhältnisse werden in der Realität ohnehin nie erreicht werden. Doch mit adäquaten Kontrollgebieten mit vergleichbaren Eigenschaften wie das behandelte Gebiet und mit sauberen Zeitreihenanalysen können situative Massnahmen relativ gut untersucht werden (siehe Teil 3 dieser Arbeit).

Falls eine neue Methode nicht den nötigen Effekt erzielen sollte, müssen erklärende Faktoren gefunden werden. Das gewonnene Wissen aus Erfolg und Misserfolg fliesst schlussendlich in die Lösungs-

suche wieder ein und hilft geeignete Massnahmen zu finden (Clarke, 1997; Clarke, 1998, zitiert in Braga & Weisburd, 2006). Es ist wichtig herauszustreichen, dass Assessments nicht einfach eine nachträgliche Arbeit, sondern das Fundament für weitere Projekte sind. Wegen der Komplexität und Wichtigkeit der Assessment Phase kann von den Polizisten nicht erwartet werden, insbesondere bei grösseren Projekten, eigenständige Evaluationen durchzuführen. Kleinere Massnahmen können gegebenenfalls mittels Beobachtungen und Kriminalstatistiken auch von einzelnen Polizisten überprüft werden. Ansonsten ist die Zusammenarbeit mit Wissenschaftlern wünschenswert, wobei ständige bzw. sporadische Partnerschaften mit Universitäten und Hochschulen anzustreben sind, da diese die nötigen Ressourcen und Unabhängigkeit mitbringen.

### **3.1.4 Strukturelle Veränderungen**

Die Struktur der Polizei muss in einem POP Ansatz den neuen Anforderungen angepasst werden. Die Entwicklung lokaler Lösungen auf lokale Probleme und schneller Entscheidungsfindung führt zwangsläufig zu Änderungen in der Struktur und einer Dezentralisierung der Organisation, wodurch mehr Verantwortung in der organisatorischen Hierarchie nach unten verlagert wird (Fridell, 2004; Skogan, 2006). Den Polizisten muss zur Behandlung der Probleme eine geraume Freiheit gewährt werden, damit sie die Fähigkeit haben, auf die spezifischen Probleme und Bedürfnisse adäquat zu reagieren. Sie sollten die Möglichkeit haben mit der Bevölkerung in Kontakt zu treten, eigene und alternative Lösungen zu finden (Eck, 2006; Goldstein, 1990). Die Dezentralisierung und der Ermessensspielraum haben auch ihre Grenzen. Goldstein war ein Stück weit verblüfft, dass POP bis auf Stufe Polizist herunter gebrochen wurde. Die Gefahr von zu dezentralisierten und eigenmächtigen Lösungsansätzen besteht in den laienhaften und schlecht durchdachten Lösungsansätzen. Die rudimentären Analysen führen schlussendlich nur zu traditionellen Taktiken mit Festnahmen als Ziel. Eine gewisse Top-Down Führung und Unterstützung von gut ausgebildeten Polizisten oder Wissenschaftlern wird deshalb partout gebraucht (Clarke, 1997). Die Kader müssen Wege finden, dem erhöhten Ermessensspielraum der Polizisten eine Richtung zu geben und ihn zu kontrollieren. Besonders die unteren Kader stehen vor neuen Herausforderungen. Für Eck und Spelman (1987b) gleicht der Unteroffizier im POP Modell mehr einem Entwicklungsmanager, als einem Unteroffizier der Armee, und muss auch dementsprechend für diese neue Rolle angemessen ausgebildet sein. Nebst den alltäglichen Führungstätigkeiten müssen sie wichtige operative Entscheidungen treffen, die Zusammenarbeit in- und ausserhalb der Polizei fördern und ihre unterstellten Polizisten im kreativen Lösungsprozess vorantreiben (Eck & Spelman, 1987b). Die Dezentralisierung betrifft nicht nur die Abteilungen der uniformierten Polizisten, sondern auch die Kriminalpolizei. Idealerweise werden die Ermittler und Detektive ebenfalls bestimmten Gebieten oder einer uniformierten Einheit zugeteilt. So kann eher gewährleistet werden, dass zwischen den uniformierten und zivilen Kräften ein Austausch der Informationen und dem lokalen Wissen stattfindet (Fridell, 2004). Die Dezentralisierung hat bei besonderen Lagen, die ein Grossaufgebot der Einsatzkräfte erfordern, jedoch ausgedient. In solchen Situationen ist eine klar defi-

nierte Befehlskette für einen effizienten und erfolgreichen Einsatz entscheidend. Diese strukturelle Dualität, Förderung der kreativen Lösungssuche einerseits, und militärischer Gehorsam andererseits, verlangt in beiden Systemen Flexibilität und ein Umdenken (Birzer, 1996).

### 3.1.5 Kritik am POP Ansatz

POP wurde zu einer der meist verwendeten Polizeistrategien in den USA und verbreitet sich beidseits des Atlantiks immer mehr (Tilley, 2010). 2003 gaben rund zwei Drittel aller amerikanischen Polizeikorps mit über 100 Polizisten an, POP anzuwenden (Weisburd et al., 2010). Das Police Executive Research Forum nahm POP als ein „powerful tool in the policing arsenal“ an (Weisburd et al., 2010). Erfolge wurden insbesondere in Gebieten mit einer hohen Kriminalitätsdichte sowie gegenüber Eigentumsdelikten Einbrüchen, Drogenhandel, Prostitution und Gewaltdelikte verzeichnet (Braga et al., 1999; Eck & Spelman, 1987a; Hope, 1994; Matthews, 2005). Auch Weisburd und Kollegen (2010) kamen in einer Campbell Metaanalyse zum Schluss, dass POP ein wirksames Mittel gegen Kriminalität und Unordnung ist und bestätigen damit die weithin anerkannte Meinung der Polizeiforscher. Der durchschnittliche Kriminalitätsrückgang über alle untersuchten Studien hinweg betrug beträchtliche 45% (Weisburd et al., 2010). Für Tilley (2010) besteht nicht mehr die Frage, *ob* POP effektiv ist, sondern *wie* man die Effizienz steigern kann:

I do not think more studies that meet the testing Campbell standards are needed to establish the case for implementing POP. ... Thanks in part to Weisburd et al. (2010), there now is convincing evidence that POP can reduce crime and disorder. The research and development agenda for POP is now that of improving its efficiency, reliability in producing intended outcomes (S. 186).

Goldstein befürchtet aber, dass POP nur noch ein Schatten vom originalen Konzept sei, da viele Polizeikorps das Modell zwar mit Enthusiasmus übernommen haben, aber weder die organisatorischen Konsequenzen noch die konzeptuellen Eigenschaften und Unterschiede gegenüber CP wirklich begriffen haben (Clarke, 1997; Scott, 2000).

Die meistgenannte Kritik betrifft die Analyse Phase. Oft werden die Probleme nur oberflächlich oder überhaupt nicht analysiert (Cordner & Biebel, 2005). Zum Beispiel untersuchte Scott (2000) 100 POP-Projekte, welche für den *Goldstein Award*<sup>18</sup> nominiert wurden. Er kam – wie viele andere Forscher – zum Schluss, dass die meisten Analysen nur die Existenz des Problems beweisen, anstatt ein tiefgründiges Verständnis zu entwickeln, warum das Problem überhaupt besteht. Aber auch im Assessment und Evaluations Prozess fanden Scott (2000) und Tilley (2004) oft nur flüchtige und an Präzision mangelnde Anwendungen. In diesem Sinne bedeutet POP in vielen Korps die Integrierung des Problem-Solving Prozesses im traditionellen Modell und weniger eine grundlegende Reform (Cordner & Biebel, 2005; Tilley, 2004). Dennoch, auch die ansatzweise Anwendung von POP erzielte positive Resultate (Eck, 2006; Telep & Weisburd, 2012).

---

<sup>18</sup> <http://www.popcenter.org/goldstein/>

## 3.2 Community Policing (CP)

### 3.2.1 Definition

Community Policing (z.T. auch Community-Oriented Policing, COP) ist wohl die meist angewandte und entwickelte Polizeinnovation der letzten Jahre (Skogan, 2004a). Für viele Forscher und Experten ist CP der Ansatz schlechthin. Eck und Rosenbaum (1994) schreiben zum Beispiel: “[C]ommunity policing is the only form of policing available for anyone who seeks to improve police operations, management, or relations with the public” (S. 4). Unter der Clinton Administration hat CP in den USA eine noch nie dagewesene staatliche Unterstützung erfahren. 1994 wurde das Office of Community Oriented Policing Services (COPS) gegründet, welches mit Förderprogrammen die Polizeikörper in der Einführung von Community Policing unterstützte. Die Regierung sprach, nachdem der Kongress dem *Violent Crime Control and Law Enforcement Act* zugestimmt hat, 9 Milliarden Dollar und 100'000 neue Polizisten für die Implementierung von CP zu (Skogan, 2004a; Zhao, Scheider & Thurman, 2002a). CP wurde zu einem solchen Schlagwort, dass kaum ein Polizeikörper es sich leisten konnte, CP nicht anzuwenden (Edwards, 2005, zitiert in Ratcliffe, 2008). Laut einer Umfrage von 2007 gaben 98% der amerikanischen Stadtpolizeien mit über 25'000 Einwohnern an, Community Polizisten im Einsatz einzusetzen (Reaves, 2010).

Die Ideen hinter CP sind in vieler Hinsicht so alt wie die Polizeiarbeit selber. In diesem Sinne handelt es sich nicht um ein neues Konzept (Goldstein, 1987; Loubet del Bayle, 2008; Tilley, 2004). CP ist jedoch weit mehr als nur die Formalisierung einer bürgernahen Polizei, sondern bedeutet ein dramatischer Wandel der Philosophie und organisatorischen Strategie (Eck & Spelman, 1987b; Kappeler & Gaines, 2011; Peak & Glensor, 1999; Skogan, 2004a; Skogan, 2006; Trojanowicz & Bucqueroux, 1994). Der Ursprung von CP, so wie wir es heute kennen, ist jedenfalls umstritten. Einige behaupten, CP beruhe auf den Schriften von Germann (1969) und Angell (1971). Andere sind der Meinung, es sei ein Ergebnis der Arbeiten von Goldstein (1979) und Wilson (1982). Und wieder andere schreiben Trojanowicz den Wandel zu (Oliver, 2000). Fakt ist, dass Germann (1969) schon Ende der 60er Jahre von Community Policing gesprochen und zu einem Paradigma Wechsel aufgerufen hat:

We can no longer afford the luxury of simplistic judgment whereby the community and the police cry "shame" to each other. We must quickly come to appreciate that community policing is a matter of shared responsibility and total involvement of all citizens—whether or not they wear badges. We must quickly come to appreciate that the policeman is simply a citizen who gives his full-time career attention to matters which must be the responsible concern of all citizens. We must quickly come to appreciate that the policeman is a mirror of the community and barometer of community values—good or bad. ... Unfortunately, many people have a narrow view of the police role and identify it with the limited function of crime repression—the mechanical treadmill of investigation, identification, arrest, and prosecution. ... It might be helpful if we were to consider a change of name for the police as they come to assume a more broad role than that of "thief-catcher," and as they change from a law oriented to a people oriented operation. Perhaps the policeman should be re-named "human affairs officer," "public welfare officer," "public service officer," "public safety officer," or "human relations officer." Perhaps a change in uniformed appearance is in order



with a lesser emphasis on glitter, helmets, and weaponry. With a more broad role, with a different title, and with a less combative and hostile appearance, it is quite possible that public attitudes toward the police might change rapidly and affirmatively (S. 90-92).

Germanns Ideen schienen revolutionär zu sein. Doch im Grunde wiederholten sie Sir Robert Peels Gedanken aus dem 19. Jahrhundert: Die Polizisten sind Bürger, die Bevölkerung ist die Polizei, wobei der Polizist die Verantwortung eines jeden Bürgers hauptberuflich ausübt. Für Loubet del Bayle (2008) ist das Verhältnis zwischen Bürger und Polizei jedoch nicht ganz so einfach. Er spricht von einem *paradoxe de la situation du policier*, da der Polizist in der Gesellschaft integriert und zugleich in der Rolle des Gesetzeshüter von ihr distanziert sei. Doch gerade dies sollte nach Germann nicht der Fall sein, da die Gesellschaft und die Polizei eine „organic unity, a mutually supportive partnership“ (S. 93) sein sollten.

Viele Ideen von CP fanden sich bereits in Team Policing, dennoch ist CP nicht dessen „aufgewärmte“ Version (Peak & Glensor, 1999). Im Vergleich zu Team Policing ist CP nicht eine Ergänzung zur traditionellen Polizei, sondern verändert radikal die Beziehung mit der Bevölkerung und die Struktur der Organisation. CP beruht auf der Erkenntnis, dass die Polizei den Auftrag der Kriminalprävention und –repression nicht alleine erfüllen kann und verschiedene Partner in ihre Tätigkeiten involvieren muss (Goldstein, 1990; Weisburd & Eck, 2004). Die Bevölkerung hat die Aufgabe, der Polizei zu helfen und mit ihr zusammenzuarbeiten, weshalb eine gewisse Verpflichtung und Bindung von beiden Seiten gezeigt werden muss. Für Germann (1969) sollte CP der Stolz eines jeden Bürgers sein.

CP ist kein spezifisches, klar definiertes Programm oder ein Produkt, sondern es geht um einen Prozess, der die Polizeiarbeit im ganzen Korps grundlegend verändert (Skogan, 2006). Durch das „plastische Konzept“ (Eck & Rosenbaum, 1994, S. 3) variieren die Ansätze enorm zwischen den Korps und können ganz verschiedene Formen annehmen (Skogan, 2004a). Fragt man 100 Leute nach einer CP Definition, würde man wohl 100 verschiedene Antworten erhalten (Fisher-Stewart, 2007). Punch, van der Vijver und Zoomer (2002, S. 61) sprechen gar von einem „ill-defined concept“, da es verschiedene Dinge in verschiedenen Ländern, oder gar innerhalb eines Landes, bedeuten kann. Für Ponsaers und Van Outrive (Ponsaers, 2001) „leidet“ CP gerade an seiner verschwommenen Definition. Aber CP sollte gerade von Region zu Region, von Stadt zu Stadt, von Quartier zu Quartier verschieden aussehen um auf die Bedürfnisse der Bevölkerung eingehen zu können (Roth et al., 2000). Die Programme sind insofern auch nur beschränkt übertragbar (Brodeur, 2003; Scheider, Chapman & Schapiro, 2009).

So verschiedenartig CP auch sein kann und die Meinungen über die Definition auseinandergehen (Oliver, 2000; Rosenbaum & Lurigio, 1994), bildet immer eine Kombination von drei grundlegenden Elementen das Fundament. Diese drei Kernelemente (Abbildung 1.16) stehen in gegenseitiger Beziehung und dürfen für eine erfolgreiche Umsetzung nicht voneinander getrennt angewendet werden (Fisher-Stewart, 2007; Kappeler & Gaines, 2011; Office of Community Oriented Policing Services, 2012; Skogan, 2006; Skogan, 2004b; Trojanowicz & Bucqueroux, 1994):

1. *Organizational Transformation*: Strukturelle Anpassungen (Dezentralisierung) der Organisation um den Bedürfnissen der Bevölkerung gerecht zu werden
2. *Community Partnerships*: Bildung von Partnerschaften mit der Bevölkerung und anderen Institutionen
3. *Problem-Solving*: Kreative und proaktive Lösungsfindung um die zugrundeliegenden Ursachen von Kriminalität und Unordnung zu erkennen, effektiv und präventiv zu behandeln

**Abbildung 1.16:** Die drei grundlegenden Elemente von Community Policing



Quelle: Fisher-Stewart (2007, Table 1)

Trojanowicz und Bucqueroux (1994) definieren in ihrem anerkannten Lehrbuch CP folgendermassen:

Community policing is a philosophy and an organizational strategy that promotes a new partnership between people and their police. It is based on the premise that both the police and the community must work together to identify, prioritize, and solve contemporary problems such as crime, drugs, fear of crime, social and physical disorder, and overall neighbourhood decay, with the goal of improving the overall quality of life in the area.

Community policing requires a department-wide commitment from everyone, civilian and sworn, to the community policing philosophy. It also challenges all personnel to find ways to express this new philosophy in their jobs, thereby balancing the need to maintain an immediate and effective police response to individual crime incidents and emergencies with the goal of exploring new proactive initiatives aimed at solving problems before they occur or escalate.

Community policing also rests on establishing community policing officers as decentralized “mini-chiefs” in permanent beats, where they enjoy freedom and autonomy to operate as community-based problem solvers who work directly with the community – making their neighbourhoods better and safer places in which to live and work (S. 2-3).

Viel kürzer hielt sich das Community Policing Consortium (1994): “Community policing is, in essence, a collaboration between the police and the community that identifies and solves community problems” (S. vii) und “Community policing is democracy in action” (S. 4).

Im CP Grundlegendokument für die eidgenössische Berufsprüfung zum Polizist (mehr dazu im Kapitel 3.2.6.5) wird in der französischen Version (Gorka et al., 2010) CP bzw. *la police de proximité*, wie folgt definiert:

La police de proximité regroupe l'ensemble des moyens de police déployés dans un espace territorial clairement défini et affectés prioritairement au renforcement de la sécurité de proximité. Elle

contribue à améliorer le cadre de vie à l'échelle des quartiers en luttant contre la délinquance (renforcement de la sécurité objective) et en réduisant le sentiment d'insécurité (renforcement de la sécurité subjective) (S. 25).

Weiter erklären Gorka und Kollegen, dass die *proximité* in drei Dimensionen in Erscheinung treten kann: im *Raum* (Bild des Quartierpolizisten), in der *Beziehung* (Kenntnis der sozialen Umgebung) und in der *Zeit* (Fähigkeit, auf Notrufe und Nöte der Bevölkerung zu reagieren).

Um besser zu verstehen, wie Community Policing die Polizeiarbeit beeinflusst, klassierte Cordner (Cordner, 1997; Cordner, 2000, zitiert in Cordner & Scarborough, 2005, S. 11) den Ansatz in vier Dimensionen: Philosophische, strategische, taktische und organisatorische Dimension. Die *philosophische Dimension* beinhaltet die Ideen, Überzeugungen, Standpunkte und Werte von CP. Denn CP ist zuerst eine Philosophie (Denkweise), dann eine Unternehmensstrategie (der Weg zur Ausführung der Philosophie), welche die Taktik und Struktur vorgibt. Die Polizei nimmt unter CP die Probleme der Öffentlichkeit ernst, auch wenn diese ausserhalb ihrer traditionellen Zuständigkeiten liegen, wodurch ihr Mandat zwangsläufig ausgedehnt wird (Skogan, 2008a). Die Ziele reichen über die Verbrechensbekämpfung – welche als wichtiger Bestandteil bestehen bleibt – hinaus und richten sich auf die Reduktion der Kriminalitätsfurcht, die Sicherstellung der Ordnung sowie die Stärkung bzw. Wiederherstellung des Vertrauens zwischen Bürger und Polizei und deren Legitimität (Moore & Trojanowicz, 1988; Peak & Glensor, 1999; Skogan, 2006), wobei gerade Letzteres hinter vorgehaltener Hand häufig eines der meistgenannten Ziele sein dürfte (Ratcliffe, 2008; Skogan, 2004b; Tilley, 2004). Durch die bürgernahe Arbeit soll das Vertrauen und die Zustimmung der Bevölkerung (zurück)gewonnen werden. Die Rechtfertigung für die Polizei beruht nicht mehr nur auf ihrer Fähigkeit der Verbrechensbekämpfung mit möglichst wenigen Mitteln und innerhalb der zugesprochenen Rechte, sondern auch in ihrer Fähigkeit, auf die Bedürfnisse und das Verlangen der Bevölkerung einzugehen und die Bürger fair zu behandeln. Als Resultat sollte der gegenseitige Respekt und die Rechenschaft gefördert werden, die Bürger mit der Polizeiarbeit zufrieden sein, mit ihr harmonisch für nachhaltige Lösungen zusammenarbeiten und kleinere Angelegenheiten selber bewältigen können (Moore, 1992; Telep & Weisburd, 2012; Trojanowicz & Bucqueroux, 1994). Die Mandatserweiterung bedeutet aber auch, dass die Zusammenarbeit nicht nur mit der Bevölkerung sondern auch mit anderen Behörden aufgebaut bzw. intensiviert werden muss (Skogan, 2008a).

Oft wird CP fälschlicherweise und Einfachheit halber mit einem Programm, bestimmten Tätigkeiten und einem gewissen Verhalten der Polizisten gleichgesetzt (z.B. Fuss- und Fahrradpatrouillen oder Quartierwachen). Diese sind zwar Bestandteile von CP (*taktische Dimension*), bilden aber nicht die Strategie (Scheider et al., 2009). Die *strategische Dimension* beinhaltet die Schlüsselkonzepte, welche die CP Philosophie in die Prioritäten, Verteilung der Ressourcen und die Struktur der Organisation übersetzt. Die Strategie zielt auf kreative, langfristige und breitabgestützte, Lebensqualität fördernde Lösungen für lokale Anliegen, wobei die Bürger unterstützend und auf freiwilliger Basis mithelfen

(Scheider et al., 2009; Trojanowicz & Bucqueroux, 1994). Die Struktur des Korps (*organisatorische Dimension*) muss demnach so angepasst werden, damit die Polizisten dezentral agieren können und teilweise von der Isolation des Streifenwagens sowie vom Polizeifunk befreit werden, um mit der Bevölkerung in einem festgelegten Bezirk direkt in Kontakt stehen zu können.

Zusammenfassend zeigt Tabelle 1.8 auf, was CP ist und was CP *nicht* ist – wobei gerade diese „umgekehrte“, und selten erwähnte Sichtweise ebenso aufschlussreich ist.

**Tabelle 1.8:** Eigenschaften von CP

CP ist nicht..	CP...
eine Taktik oder Technik	ist eine Strategie
ein Programm	ist eine Philosophie / Konzept
gleich Öffentlichkeitsarbeit (das ist ein Nebenprodukt)	fördert die Öffentlichkeitsarbeit
gegen Technologie	wendet innovative Technologien an
milde im Kampf gegen die Kriminalität	setzt sich bei Bedarf mit seinen Mitteln durch
eine Einheit innerhalb der Polizei	ist struktureinheitlich übergreifend
ein Top-Down Ansatz	ist ein Bottom-Up Ansatz
ein anderer Begriff für Sozialarbeit	fördert problemorientierte Lösungen, die soziale Komponenten beinhalten
eine rasche Lösung	ist ein langwieriger Prozess
ein Allheilmittel	sucht andauernde Lösungen

Quelle: Inspiriert durch Trojanowicz & Bucqueroux (1994, S. 6-8)

### 3.2.2 Entwicklung von CP

Das Konzept von CP hat im Laufe der Zeit einige Veränderungen durchgemacht (Gill, Weisburd, Telep, Vitter & Bennett, 2014). Oliver (2000) hat zwischen 1979 bis 2000 drei CP Generationen erkennen können. Die erste Generation nennt er die *innovation generation* (2000, S. 374) und datiert sie von 1979 bis 1986. Den Beginn markieren der POP Ansatz von Goldstein (1979) und die Broken-Windows Theorie (Wilson & Kelling, 1982), welche die primären Katalysatoren für die ersten signifikanten Innovationen waren. Die Methoden der ersten CP Generation beschränkten sich noch auf Fusspatrouillen, Quartierwachen und Problem-Solving. Die zweite CP Generation umspannt die Periode von 1987 bis 1994 und wird von Oliver die *diffusion generation* (2000, S. 375) genannt, da während dieser Zeit CP in den USA weitläufig übernommen wurde. Häufig wandelten sich schon bestehende Konzepte, wie z.B. Polizei-Bürger Patrouillen, Nachbarschaftswachen oder situative Präventionstechniken in CP Projekte um. Im Fokus standen insbesondere Drogenprobleme, die Kriminalitätsangst, die Verbesserung der Beziehungen mit der Bevölkerung und dessen Einbeziehung im Kampf gegen Unordnung. Die dritte Generation umschreibt Oliver als die *institutionalization generation* (2000, S. 378). Sie begann Mitte der 90er Jahre mit der Gründung von COPS und der staatlichen Milliardenpritze für die Implementierung von CP Projekten und Einstellung von Community Polizisten. Dies hatte zur Folge, dass in vielen Korps Community Polizisten nur um des Geldsegens Willen angestellt und z.T. nach wenigen Jahren wegen Geldmangel wieder entlassen wurden. In dieser Phase führ-

te das Community Policing Consortium und die neu gegründeten Regional Community Policing Institutes<sup>19</sup> (RCPI) landesweit Schulungen im Bereich CP durch, damit die Polizisten ihren neuen Aufgaben nachkommen konnten (Oliver, 2000).

Im Laufe der Zeit wurde der CP Ansatz ständig mit anderen Innovationen ergänzt. Heute zählt z.B. Compstat zu den festen Bestandteilen, zumal die besser werdenden Informatikmittel, statistische Analysen und Geo-Mapping auch unter CP Einzug hielten. Scheider et al. (2009) befürworten wegen der Effizienz zwar die Vereinheitlichung verschiedenster Innovationen unter CP, beurteilen diesen Schritt jedoch als nicht ungefährlich:

In some respects, it appears that community policing has been a victim of its own success. As greater numbers of law enforcement agencies profess to be engaging in community policing, the notion of community policing itself has become increasingly diluted, perhaps to the point where a common understanding of its central principles is generally lacking. What it means to be doing community policing has become ever more open for interpretation (S. 696).

Oliver mutmasste im Jahr 2000, dass in den darauffolgenden Jahren CP zugunsten eines neuen Paradigmas verschwinden würde. Nach über 10 Jahren stellen wir zwar fest, dass dies (noch) nicht eingetroffen ist und CP sich immer noch grosser Beliebtheit erfreut. Seit 9/11 zeichnet sich dennoch ein stetiger Wandel ab. In den USA wurde die staatliche Unterstützung für CP bereits massiv gekürzt und zugunsten Antiterrorereinrichtungen verwendet (W. Oliver, persönliche Mitteilung, 19.04.2013).

### **3.2.3 Strukturelle Veränderungen in CP**

#### **3.2.3.1 Allgemeines**

Viele Forscher sehen die strukturellen Veränderungen als das zentrale Element für eine erfolgreiche Implementierung und ein langfristiges Überleben von CP (Greene, 2000; Kappeler & Gaines, 2011; Moore, 1992; Rosenbaum & Lurigio, 1994; Williams, 2003). Frühere Versuche um innovative Änderungen einzuführen scheiterten oft, weil nicht verstanden wurde, dass es auch die unterstützende strukturelle Veränderung brauchte. Die Dimension eines organisatorischen Wechsels kann entweder schrittweise oder innovativ sein. Schrittweise Veränderungen wirken nur oberflächlich auf bestehende Routinen, Verhaltensmuster und Handlungsweisen ein. Dabei werden die neuen Programme auf alten Philosophien, organisatorischen Strukturen und Management Praktiken aufgebaut. Innovative Veränderungen transformieren hingegen die Organisation, wobei Strukturen und Verhalten grundlegend geändert werden. Wenn nur eine Abteilung oder Gruppe eines Korps eine innovative Veränderung durchlebt, jedoch der Rest in den alten Mustern bleibt, verkommt die Innovation zu einer schrittweisen Veränderung. Solche *add-ons* (Walker, 1993, S. 40, zitiert in Williams, 2003) können z.B. Fuss- und Fahrradpatrouillen sein.

---

<sup>19</sup> <http://www.cops.usdoj.gov/default.asp?item=115> [zuletzt geprüft am 18.04.13]

Da die meisten Polizeikörper in paramilitärischen Strukturen und nach fest geregelten Befehlsstrukturen agieren, muss die Organisation hinsichtlich der bürgernahen Polizeiarbeit und dem Problem-Solving Ansatz angepasst werden (Fisher-Stewart, 2007). Die Struktur der Polizei verschiebt sich von einer zentralisierten, relativ unflexiblen, starren und spezialisierten Organisation zu einer geographisch dezentralisierten und generalisierten Organisation (Moore & Trojanowicz, 1988). Dies erlaubt es, mit der Bevölkerung in Kontakt zu treten – und zwar auf eine Art und Weise, die ermutigt und das Vertrauen stärkt. Dies gelingt durch viele persönliche Kontakte und Gespräche zwischen den Polizisten und der Bevölkerung während Community-Meetings, auf Quartierwachen, bei Umfragen, Bildungsprogrammen oder übers Internet per Webseite oder Soziale Medien (Skogan, 2006). Die Polizisten werden einem Gebiet zugeteilt und erhalten mehr Freiheit, damit sie einen Teil ihrer Zeit selber gestalten und nicht nur Notrufe bewältigen müssen (Wilson & Kelling, 1989). Dies führt unweigerlich zu einer grösseren Verantwortung der Polizisten und Unteroffiziere (Skogan, 2006).

### 3.2.3.2 Spezialeinheiten

In der Anfangsphase der Implementierung werden häufig CP-Spezialeinheiten gegründet. Diese sollen das neue Modell testen und dabei den Rest des Korps für die künftige korpsübergreifende Implementierung begeistern. Sie dienen als Versuchslabor, wo neue Ideen und Praktiken geschützt vor der Feindseligkeit der Polizeikultur ausprobiert werden können (Rosenbaum & Wilkinson, 2004). Die Bildung von Arbeitsgruppen oder Spezialeinheiten für ein bestimmtes Problem können effektiv die Implementierung vereinfachen. Sie haben den Vorteil, dass die Verantwortlichkeit und Rechenschaft klar geregelt und die Mitglieder solcher Gruppen frei von anderen Aufgaben sind und autonom handeln dürfen. Aber Forscher warnen vor der Verlockung, jedes Problem mit einer Spezialtruppe bewältigen zu wollen<sup>20</sup> oder das Korps in zwei Einheiten (Ereignis- vs. Problemorientiert) zu unterteilen (Moore, 1992; Wilson & Kelling, 1989). Trojanowicz und Bucqueroux (1994) empfehlen, besser alle Polizisten Teilzeit für CP einzusetzen als die Hälfte der Polizisten vollzeitlich.

Mindestens fünf Gründe sprechen gegen die Gründung von Spezialtruppen. Erstens, die Trennung kann internes Gespött bewirken, da die Tätigkeiten der bürgernahen oder problemorientierten Polizeiarbeit nicht als „richtige“ Polizeiarbeit angesehen werden (z.B. werden Community Polizisten oft als „Sozialarbeiter“ betitelt) (Goldstein, 1987, 1990; Skogan, 2006). Zweitens, sobald eine Spezialtruppe gebildet wird, entzieht sich der Rest des Korps der Verantwortung die neue Methode mitzutragen und es werden keine weiteren Wege gesucht, diese zu verbessern. Drittens werden die von der Spezialtruppe gesammelten Informationen, z.B. über die Anliegen der Bevölkerung, im Polizeikorps oft ignoriert<sup>21</sup>. Viertens warten weitere Probleme, wenn die Arbeitsgruppe mit dem Gedanken einer späteren Implementierung im ganzen Korps gebildet wird. Faktoren, welche die Spezialtruppe effizient arbeiten

---

<sup>20</sup> Ganz nach dem Motto der London Metropolitan Police: „When in doubt, form a squad and rush about“ (Sparrow, Moore, and Kennedy, 1990, zitiert in Maguire, 2003, S. 15)

<sup>21</sup> Knutsson (2006) spricht vom „Stillen Wissen“. Viele (wichtige!) Informationen, welche die Polizisten haben, werden nicht verbreitet.

liess (Engagement durch Selbstverpflichtung, Korpsgeist, flexible Arbeitsgestaltung, Ressourcen etc.), sind ausserhalb dieses Rahmens relativ schwierig nachzubilden (Scott, 2006). Fünftes, ist das Problem behoben, gibt es keine weitere Rechtfertigung für die Existenz dieser Teams. Mitglieder, insbesondere Kader, könnten mit allen Mitteln versuchen, die Auflösung zu verhindern (Scott, 2006). Auf die Länge sind zwei verschiedene Einheiten nebeneinander meistens nicht tragfähig, weshalb das Konzept von CP zur alleinigen Betriebsphilosophie werden muss (Goldstein, 1987).

### 3.2.3.3 Fusspatrouillen

Fusspatrouillen waren an und für sich die erste Form der Polizeiarbeit. Nachdem sie zugunsten der motorisierten Patrouillen mehrheitlich verschwanden, kehrten sie in den 60er Jahren mit Team Policing zurück. Heute sind sie wohl die beliebtesten und am meisten implementierten Elemente in einem CP Ansatz (Rosenbaum & Lurigio, 1994). Mit gutem Grund, da in Bürgerbefragungen der Wunsch nach Fusspatrouillen, als eine Form von proaktiver, unbedrohlicher und bürgernaher Polizeiarbeit, oft geäussert wird (Kuhleber, 1995; Wakefield, 2007). Die Kontaktaufnahme mit der Bevölkerung soll durch den direkten Zugang erleichtert werden, um dadurch das Unsicherheitsgefühl der Bürger zu senken und die Legitimität und Zufriedenheit der Polizeiarbeit zu stärken. Das Wichtigste ist jedoch, dass der Polizist mehr über die lokalen Probleme lernt und Lösungen sucht (Eck & Spelman, 1987b; Rosenbaum & Lurigio, 1994). Häufig beschränken sich die Patrouillen auf ein „Gehen-und-Reden“ Ansatz – und dies vorwiegend mit lokalen Geschäften oder Störenfriede. Für Kuhleber (1995) steht und fällt die Wirksamkeit und Sinnhaftigkeit der Fusspatrouillen mit einer konkreten Auftragslage. „Wenn Polizisten nur ‚spazierengehen‘, wird dies nicht zu einer nachhaltigen Verbesserung des Sicherheitsempfindens der Bevölkerung führen“ (S. 10). Deshalb müssen die Fusspatrouillen in Präventionskonzepte eingebunden werden, welche auch repressive Aufgaben nicht ausschliessen. Als mögliche Aufträge sieht Kuhleber die Patrouille von belebten innerstädtischen Bereichen und von örtlichen Problembereichen, Patrouillen in verkehrsberuhigten Bereichen oder an kritischen Verkehrsknotenpunkten, Betreuung von Opfer, Fahndungspatrouillen oder Patrouillen aus besonderem Anlass. Auch Wakefield (2007) spricht sich für vielfältige Tätigkeiten aus: Tür-zu-Tür Besuche, Hilfeleistungen für ältere oder behinderte Menschen, Überwachung von verlassenen Immobilien und Berichterstattung über Unordnung (Graffiti, Fahrzeuge, Spritzen etc.), Verteilen von Flugblättern mit Präventionstipps und selbstverständlich Reaktion auf Notrufe.

Die (Fuss)Patrouillen können mit einem, zwei oder mehreren Polizisten bemannt sowie mit Hunden ergänzt werden. Die Vorteile einer Einzelpatrouille gegenüber einer Mehr-Mann-Patrouille liegen auf der Hand. Einerseits mit der gleichen Anzahl Polizisten ein grösseres Gebiet abgedeckt werden. Zudem sinkt die Hemmschwelle beim Bürger, einen Polizisten anzusprechen, wenn dieser alleine unterwegs ist und sich nicht mit einem anderen Beamten unterhält. Auch der Aspekt der Eigensicherung spricht – zumindest am Tag – nicht grundsätzlich gegen den Einsatz von Einzelpatrouillen, sofern es nicht um eine überwiegend repressive Kontrolltätigkeit handelt (Kuhleber, 1995).

### 3.2.3.4 Fahrradpatrouillen

In der Schweiz haben etliche Korps Fahrräder angeschafft. Diese werden aber vor allem im Sommer und bei gutem Wetter benützt. Die Stadtpolizei Winterthur ist, gemäss dem Kommandanten (F. Lehmann, persönliche Mitteilung, 16.01.2013), das einzige Polizeikorps, welches das ganze Jahr und bei jedem Wetter Bike-Patrouillen im Einsatz stehen hat. Für Lehmann gilt der Grundsatz: „Solange die Winterthurer Fahrrad fahren, sind auch wir mit den Fahrrädern draussen auf der Strasse.“ Dies werde von der Bevölkerung durchaus wahrgenommen und geschätzt. Der Erfolg sieht Lehmann in der Führung und Ausrüstung der Bike-Patrouillen. Jeden Morgen werden die Polizisten in einem Briefing über die Tagesziele und Routen oder Plätze, die abzufahren sind, orientiert. Der Gruppenchef ist dafür verantwortlich, dass die Polizisten die Zeiten einhalten und nicht z.B. das schlechte Wetter für Schreibarbeiten im Büro ausnutzen. Der Kommandant ist sich aber bewusst, dass dies nur mittels einer Topausrüstung – Fahrrad, funktionale Bekleidung, adaptierte Waffentragsysteme – möglich ist. Lehmann verdeutlicht, dass die Fuss- und Fahrradpatrouillen trotz Handlungsspielraum straff geführt werden müssen.

### 3.2.3.5 Quartierwachen

In den *Quartierwachen* (kleiner Polizeiposten) stehen tagsüber ständig Polizisten den Bürgern zur Verfügung. Die *Miniposten* haben das Ziel, die physische und psychologische Distanz zwischen der Polizei und der Bevölkerung zu senken und als Plattform für die Prävention dienen. Nebst der Anlaufstelle für Anzeigen und Fragen können in den Räumen Meetings abgehalten, Vorgehen besprochen, Newsletter verteilt oder Empfehlungen abgegeben werden. Jede Quartierwache kann auf die Bedürfnisse der Umgebung angepasst werden (Rosenbaum & Lurigio, 1994). Studien belegen, dass sie von der Community meist sehr gut akzeptiert werden und die Kriminalitätsangst senken lassen (Eck & Spelman, 1987b). Es ist jedoch fragwürdig, ob alle Bürger – insbesondere diejenigen mit den grössten Nöten – von dem Angebot profitieren (Rosenbaum & Lurigio, 1994). Zu diesem Thema wurde im Swiss Crime Survey 2005 (Killias, Haymoz & Lamon, 2007) gefragt, wie die Prioritäten der polizeilichen Arbeit zu setzen sind. Dabei haben sich 58% der Befragten in erster Linie für ein rasches Eintreffen einer Patrouille nach einem Notruf ausgesprochen, 28% wünschten sich eine sichtbare Präsenz der uniformierten Polizei zu Fuss und nur 11% legten den Schwerpunkt auf einen Polizeiposten in der Nähe. Killias und Kollegen schliessen daraus, dass „die in der Politik oft leidenschaftlich diskutierte Frage, ob Polizeiposten an peripherer Lage unter allen Umständen beibehalten werden müssen, [...] kaum den von der grossen Mehrheit der Befragten gewünschten Prioritäten“ (S. 93) entspricht.

### 3.2.3.6 Mobile Wachen

Aus Kosten-, Platz-, personellen oder taktischen Gründe werden als Ergänzung oder Ersatz für permanente Quartierwachen z.T. mobile Wachen eingesetzt. Der grösste Vorteil dieser mobilen Wachen besteht sicherlich in der Flexibilität. Die Polizeielemente (meistens ein Kastenwagen) können zu bestimmten Zeiten an neuralgischen Punkten abgestellt werden und so temporär die Überwachung si-



cherstellen und gleichzeitig eine Anlaufstelle für Hilfesuchende sein. Verschieben sich Probleme geographisch oder zeitlich, kann die mobile Wache ohne grösseren Aufwand den neuen Herausforderungen angepasst werden. Der Nachteil besteht darin, dass die Wache der Bevölkerung nicht ständig zur Verfügung steht und nicht die Infrastruktur einer permanenten Quartierwache aufweist.

Der Kontakt mittels der mobilen Wachen soll dem Bürger die polizeiliche Präsenz vermitteln und das Sicherheitsgefühl im sozialen Wohnumfeld steigern. Nicht zuletzt geht es beim Einsatz der mobilen Wachen aber auch – oder vor allem – um die polizeiliche Öffentlichkeitsarbeit, wobei das Polizeiimage in der Gesellschaft verbessert werden soll (Kuhleber, 1995).

### *Beispiel Berlin*

Nach einer tödlichen Prügelattacke gegen einen 20-Jährigen am Alexanderplatz in Berlin, wurde an dieser Stelle in einer grossangelegten Medienkonferenz ein *Kontaktmobil* (es handelt sich um ein übliches Polizeiauto) eingeführt. Innensenator Henkel äusserte sich zum neuen Auto folgendermassen<sup>22</sup>:

Es ist unser Anspruch, die Polizei noch sichtbarer zu machen. Diesen Anspruch setzen wir um, nicht nur kurzfristig, sondern dauerhaft. Die mobile Anlaufstelle und eine verstärkte Bestreifung in den Nachtstunden sind wichtige Maßnahmen, um die gefühlte und tatsächliche Sicherheit zu erhöhen.

Die Bevölkerung wunderte sich über diese mobile Wache und zweifelte am Sinn und an der Wirkung. Die *Berliner Zeitung* schrieb nach der Pressekonferenz in leicht spöttischem Ton<sup>23</sup>:

Allein der Name verwundert, denn es handelt sich um ein im Volksmund üblicherweise „Polizeiauto“ genanntes und insoweit hinreichend eingeführtes Gefährt. Auch war es in der Öffentlichkeit bisher nicht transparent, dass andere Automobile der Berliner Ordnungskräfte samt Besatzung offenbar nicht zwecks Kontaktaufnahme eingesetzt sind. ... [Am Alexanderplatz] stand es übrigens schon einmal, das war bis vor drei Jahren, dann rollte das Mobil aus Spargründen vom Platz. Insofern setzt Henkel nun einen neuen Akzent mit einer alten Idee. Da die Spargründe noch gelten, muss irgendwo in Berlin ein Polizeiauto weniger herumfahren, vermutlich aber kein ausdrückliches Kontaktmobil, weshalb der Verlust zu verschmerzen sein könnte.

Als Monate später publik wurde, dass die Beamten im Kontaktmobil keine Anzeigen aufnehmen dürfen und in einem solchen Fall eine Patrouille holen müssen, fühlte sich die Öffentlichkeit vorgeführt. „Viel Schein, wenig Wache?“ titelte die *Berliner Zeitung online*<sup>24</sup>. Die Polizei sei aber nach wie vor vom Konzept überzeugt, hiess es von offizieller Seite. Ziel dieses Kontaktmobils sei der Kontakt mit den Bürgern zu pflegen und nicht Strafanzeigen zu schreiben. Die Gegner wünschen sich jedoch lieber eine feste Polizei-Station am Drehangelkreuz der Hauptstadt.

<sup>22</sup> <https://www.berlin.de/sen/inneres/presse/archiv/20121129.1500.378801.html> [29.11.12, zuletzt geprüft am 18.03.13]

<sup>23</sup> <http://www.berliner-zeitung.de/berlin/kommentar-ein-auto-namens-mobil,10809148,21008724.html> [30.11.13, zuletzt geprüft am 18.03.13]

<sup>24</sup> <http://www.bz-berlin.de/archiv/viel-schein-wenig-wache-article1653869.html> [16.03.13, zuletzt geprüft am 18.03.13]

Das Beispiel von Berlin zeigt eindrücklich die Divergenz zwischen gutgemeinten Polizeiprojekten und der Auffassung in der Bevölkerung. Diese will keine augenscheinlichen Aktivitäten oder sogar herkömmliche Tätigkeiten unter einem neuen Namen, sondern Massnahmen mit greifender Wirkung. Der grosse Mediale Auftritt der Polizei- und Politikführung führte nicht zu der gewünschten Unterstützung in der Bevölkerung. Ganz im Gegenteil. Ein pompöser Auftritt sollte mit einer echten Innovation begleitet werden, ansonsten wird die Polizei zum Gespött.

### 3.2.4 Partnerschaften in CP

#### 3.2.4.1 Allgemeines

Weil in einem CP Ansatz nicht nur *gegen* die „Bösen“, sondern vor allem *mit* den „Guten“ (Wilson & Kelling, 1989) gearbeitet wird, nennen viele CP auch das „Partnerschaftsmodell“ (Terrill & Mastrofski, 2004). CP bedeutet anzuerkennen, dass die Polizei die öffentliche Sicherheit nicht alleine sicherstellen kann (Office of Community Oriented Policing Services, 2012), sondern mit ihren eigenen Fähigkeiten und Möglichkeiten nur dann erfolgreich ist, wenn sie von Partnern Unterstützung erhält (Moore, 1992, S. 123; Trojanowicz & Bucqueroux, 1994). Goldstein (1990, S. 22) geht mit seiner Aussage gar noch weiter: „A community must police itself. The police can, at best, only assist in that task“. Ob CP erfolgreich ist hängt davon ab, ob der Gemeinsinn der Bevölkerung geweckt werden kann, damit sie sich für die Öffentlichkeit mitverantwortlich fühlt (Deicher, 2005). Es muss der Polizei gelingen, eine „kritische Masse“ von Personen mit ähnlichen Interessen zu mobilisieren, wobei die Anzahl Beteiligter weniger wichtig ist als deren Engagement (Sauter, Schedler & Schäfer, 2005). Der Schlüssel liegt in der Legitimität der Polizei, welche von den persönlichen Kontakten zwischen der Polizei und den Bürgern (faire Behandlung) abhängt und die öffentliche Reaktion auf die Polizei stark beeinflusst (Sunshine & Tyler, 2003). In Studien (Bevölkerungsbefragungen) von Sunshine und Tyler (2003) wurde die Legitimität mit der wahrgenommenen Pflicht den Anweisungen der Justizbehörden Folge zu leisten, mit dem Vertrauen in die Polizei als Institution und in der Form des Polizisten im eigenen Quartier sowie mit den Gefühlen gegenüber der Polizei gemessen. Wenn eine Autorität als legitim angesehen wird, dann lassen sich die Bürger ihr Verhalten in bestimmten Situationen vorschreiben (Tyler, 2004). Die Justizbehörden werden normalerweise als legitim angesehen, wenn ein bestimmter minimaler Standard bezüglich Gerechtigkeit, Effizienz und Ehrlichkeit anzutreffen ist (Jackson et al., 2011).

Die Kontakte mit der Bevölkerung sollten aber nicht um der „Bürgernähe“ Willen gesucht werden – eines der Probleme in den 80er Jahren und wohl heute noch. Das Ziel sollte immer die Verbesserung der Lebensqualität und die Lösung der Probleme sein (Goldstein, 1990; Rosenbaum & Lurigio, 1994). Durch die Partnerschaften werden die Probleme identifiziert und die Ressourcen der Polizei erweitert. Dennoch, die meisten Kompetenzen der Polizei können der Bevölkerung weder übertragen noch mit ihr geteilt werden (Goldstein, 1987).

Als potentielle Partner steht der Polizei eine ganze Bandbreite zur Verfügung. Trojanowicz und Bucqueroux (1994) erkennen neben der Polizei fünf Partnergruppen – *The Bix Six* – die zusammenarbeiten sollten: (1) Die Polizeikorps, (2) Bevölkerung, (3) lokale Wirtschaft, (4) lokale Politik, (5) andere staatliche oder zivile Institutionen, und (6) Medien. Dabei müssen alle Partner gewisse Änderungen durchlaufen, damit CP Realität wird – dies beansprucht viel Zeit und Geduld (Trojanowicz & Bucqueroux, 1994).

#### 3.2.4.2 Bevölkerung

Einer der Gründe, warum CP nicht einfach ein Programm ist, sondern eine organisatorische Strategie, liegt in der Involvierung der Bevölkerung in der Problemerkennung und –behandlung. Die Bevölkerung wird als die „first line of defense“ (Moore, 1992, S. 123) und eine wichtige Helferin in der Verbrechensbekämpfung angesehen, um Probleme zu identifizieren und Lösungen zu entwickeln. Die Rolle der (organisierten) Freiwilligen wird jedoch zum Teil missverstanden. Es gibt grosse Unterschiede zwischen CP und der Community Teilnahme (*participation*). Während bei CP die Bürger in der Identifikation von Problemen und in der Planung der Lösungen beteiligt sind, werden sie bei der Community Teilnahme in vorbereitete Präventionsaktivitäten und strukturelle Lösungen involviert (Greene, 1999). Mit CP verspricht man sich, dass die Bevölkerung ausgerüstet wird, die Kriminalität selber zu bekämpfen. Der Gedanke hinter diesem Ideal sagt aus, dass die Polizei und Bevölkerung „Co-Produzenten“ der Sicherheit sind und dass keiner der beiden über das Monopol der Kriminalitätsbekämpfung verfügt (Skogan, 2006).

CP basiert auf der sozialwissenschaftlichen Annahme, dass die meisten Menschen der Polizei gegenüber Wohlwollen zeigen und mit anderen kooperieren, um die Konsensbildung zu erleichtern (Trojanowicz & Bucqueroux, 1994). Doch die Bürger sind sich oft unsicher, ob sie sich mit den Problemen überhaupt an die Polizei wenden sollen und dürfen. Es ist an der Polizei, neue Wege zu finden, um von diesen Problemen zu erfahren (Skogan, 2006). Der Beitrag der Bevölkerung sorgt dafür, dass die Polizeiaktivitäten auf die lokalen Bedürfnisse und Werte abgestimmt sind. Dabei ist es wichtig, dass die Polizei nicht selektive, sondern repräsentative Meinungen vertritt – insbesondere in vielfältigen Communities. Randständige Bürger dürfen unter keinen Umständen zu Zielen der Programme werden (Reisig & Parks, 2004).

Die Meinung der Bevölkerung kann anhand verschiedenster Mittel eruiert werden. Häufig werden schriftliche *Befragungen* durchgeführt. Dies hat den Vorteil, dass eine repräsentative Stichprobe der Bevölkerung erhoben und standardisierte Fragen gestellt werden können. Der Nachteil hingegen liegt im zeitlichen Aufwand und den Kosten. Eine weitere Möglichkeit besteht in den *Quartiertreffen*. Die von der Polizei organisierten *Treffen* helfen beim persönlichen Austausch zwischen Polizei, Bürger und Wirtschaftsvertretern. Dabei können Informationen direkt weitergegeben und über Probleme gesprochen, das gegenseitige Vertrauen gestärkt und das Image der Polizei verbessert werden. Häufig kommen jedoch nur die gut integrierten und seit langem ansässigen Bürger zu diesen Treffen, wohin-

gegen die Ausländer und Randständige oft fernbleiben. Dies kann zu einer verzerrten Meinungsbildung der Polizei führen.

Auch die *Nachbarschaftswachen* haben mit der Verbreitung von Informationen und Präventionen für die Bevölkerung begonnen. Später versuchte die Polizei, die Nachbarschaften so zu organisieren, um die Sozialkontrolle über die randalierenden Jugendlichen und unberechenbaren Personen zu verstärken (Eck & Spelman, 1987b). Nachbarschaftswachen sind jedoch nicht unbestritten. Einerseits ist die Angst vor Selbstjustiz gross, andererseits wurden keine Beweise gefunden, dass sie auf die Kriminalität und das Unsicherheitsgefühl positiven Einfluss haben. Es ist auch nicht klar, welche Bevölkerungsschichten schlussendlich von solchen Programmen profitieren (Wilson & Kelling, 1989). Es ist anzunehmen, dass es vor allem gut situierte Nachbarschaften sind, die schon einen gewissen Zusammenhalt und geringe Kriminalitätsdichte haben.

### 3.2.4.3 Behörden und Unternehmen

Falls CP von der lokalen Politik nicht mitgetragen und durch andere Institutionen unterstützt wird – im Sinne von „CP ist die Angelegenheit der Polizei“ – sind die Erfolgschancen gleich null. CP muss die Strategie einer ganzen Regierung und die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten klar geregelt sein (Fisher-Stewart, 2007; Krebs, 2005; Skogan, 2006). Erst durch die Partnerschaften mit anderen Behörden, gemeinnützigen Organisationen und privaten Unternehmen können effiziente Antworten auf die Probleme gefunden werden (Rosenbaum & Lurigio, 1994).

Die Schaffung und Aufrechterhaltung der Sicherheit in einer Gemeinde ist nicht nur Aufgabe der Polizei, sondern betrifft den ganzen Verwaltungsapparat: Bildung, Bau, Verkehr, Soziales, Kultur oder Freizeit. Die Polizei ist als *das* Sicherheitsorgan für die Führung dieser Zusammenarbeit prädestiniert. Doch es braucht alle Ressorts um die Probleme nachhaltig zu lösen. Vielleicht müssen strassenbauliche oder beleuchtungstechnische Massnahmen getroffen, mit Sozialdiensten eine Unterkunft für Obdachlose gesucht, mit der Schulleitung über delinquente Jugendliche gesprochen, Stadtparks und Spielplätze öfter gereinigt oder durch das Altersheimpersonal ältere Menschen über Trickdiebe aufgeklärt werden. Viele Probleme, die einen Notruf auslösen, können mittels Partnerschaften mit den Behörden und deren gezielten Interventionen verhindert werden.

Die Zusammenarbeit mit den privaten Unternehmen verlangt von der Polizei eine leicht andere Vorgehensweise, da die Unternehmen einerseits gewinnorientiert und andererseits nicht alle der Polizei gegenüber positiv gestimmt sind (z.B. Clubbesitzer, welche die Kontrollen der Polizei als Schikane ansehen). Im Vergleich zu den individuellen Bürgern beschäftigen sie sich auch zum Teil mit anderen und schwerwiegenderen Problemen, können jedoch aufgrund ihrer Ressourcen und guter Vernetzung untereinander (z.B. Gewerbevereinen) andere Lösungen und Mithilfe anbieten. Gerade diese etablierte Struktur erleichtert der Polizei den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit. Die Polizei kann den Unternehmen z.B. Unterstützung für Präventionsmassnahmen oder Ausbildung der privaten Si-

cherheitskräfte<sup>25</sup> anbieten. Die Unternehmen können ihrerseits durch eigene situative Präventionsmassnahmen, Ausbildung ihrer Angestellten oder Instandhaltung und Reinigung ihrer Liegenschaften einen Beitrag zur Sicherheit leisten. Für die Unternehmen ist es aber wichtig, dass sich die Zusammenarbeit für sie in irgendeiner Form auszahlt. Zum Beispiel wurden vielerorts sogenannte „Müll-Patronate“ geschaffen. Dabei beteiligen sich die Firmen finanziell an der Leerung von Abfalleimern oder sorgen selber für Ordnung vor ihrem Grundstück. Im Gegenzug dürfen sie ihr Logo auf die städtischen Abfalleimer drucken (Deicher, 2005)<sup>26</sup>.

#### 3.2.4.4 Kommunikation: Medien und Soziale Netzwerke

Die Kommunikation zwischen der Polizei und der Bevölkerung ist immens wichtig. Casanova (2005, S. 24) beschreibt drei Faktoren, die in der Kommunikation berücksichtigt werden sollten:

1. Die Polizei muss sichtbar und auf niedriger Schwelle ansprechbar sein.
2. Die Bevölkerung muss möglichst umfassend über die verschiedenartigen Tätigkeiten der Polizei informiert sein.
3. Selbstdarstellung und Realität müssen übereinstimmen.

Die Medien sind für die Polizei ohne Zweifel der wichtigste Kommunikationskanal. Doch die beiden stehen zueinander in einem zwiespältigen Verhältnis. Einerseits sind die Medien für die Polizei *das* Mittel, um die Bevölkerung über ihre Tätigkeiten und die Kriminalität zu informieren. Über die Medien können sie über Vorfälle berichten, Zeugen aufrufen, die Bevölkerung um ihre Mithilfe bitten, präventive Massnahmen vermitteln oder strategische Änderungen bekannt geben. Andererseits können Medien durch falsche, verfrühte oder reisserische Publikationen Polizeiermittlungen gefährden oder unnötig Panik machen. Ausserdem beeinflussen die (Boulevard-)Medien massgeblich das subjektive Sicherheitsgefühl der Bürger (Leonhardt, 2005).

#### *Community Policing 2.0*

Mit dem Internet hat sich der Polizei eine neue Welt der Kommunikation aufgetan. Jede Polizei präsentiert sich heute mehr oder weniger detailliert im Internet: Medienmitteilungen, Organigramm, Leitbild, Adressen, Information zur Prävention oder Kriminalitätsstatistiken. Durch den technologischen Fortschritt könnte man das heutige CP als *Community Policing 2.0* bezeichnen. Der Zusatz 2.0 wird im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des Internets (*Web 2.0*) verwendet. Die auf dem Internet verfügbaren Daten werden dem Nutzer auf sogenannten „dynamischen“ Webseiten auf seine Bedürfnisse zugeschnitten verfügbar gemacht. Diese Plattformen, allen voran die Suchmaschine Google mit seinen Mail-, Kalender- oder Kartenapplikationen, Sozialmedien wie Facebook und Twitter, interaktive Wissensseiten wie Wikipedia und Leo oder Verkaufsseiten wie Amazon und eBay, haben die

<sup>25</sup> Beispiel Winterthur: Die Stadtpolizei bildet aufgrund zunehmender Schlägereien und Pöbeleien private Sicherheitskräfte in Kommunikation und Rechtskunde aus (<http://www.srf.ch/news/panorama/mehr-sicherheit-durch-ausbildung-von-tuerstehern> [28.12.12, zuletzt geprüft am 3.5.13])

<sup>26</sup> Beispiel McDonald's, siehe <http://www.mcdonalds.ch/de/engagement/umwelt> [zuletzt geprüft am 03.05.13]

Eigenschaft, dem Nutzer einen Service und nicht ein vordefiniertes Produkt anzubieten (O'Reilly, 2007). Amerikanische Polizeikorps gehen heute „zum Schutz der Bevölkerung“ z.B. soweit, dass sie auf interaktiven Karten in Echtzeit alle Verbrechen und den Wohnort und Informationen von Straftätern (insbesondere von Sexualstraftaten) bekannt geben.

Die digitale Vernetzung der Bevölkerung durch Soziale Medien und mobile Applikationen eröffnete der Polizei nochmals eine neue Dimension der Kommunikation. Die Polizei hatte in seiner Geschichte noch nie die Möglichkeit, so direkt und schnell mit der Bevölkerung zu kommunizieren. Die Bürger können nun auf diesen Plattformen in die Kriminalitätsbekämpfung und deren Prävention direkt mitbezogen werden. Gemäss einer Studie der Stadtpolizei Zürich und Hochschule für Wirtschaft Zürich würden rund 80% der Bevölkerung es grundsätzlich sinnvoll und hilfreich finden, wenn die Stadtpolizei Zürich Social-Media-Kanäle benützen würde, um mit ihr zu kommunizieren“ (Wirz, 2012). Für Wirz stellt sich denn auch nicht die Frage „ob, sondern wie Social Media in die Polizeiarbeit integriert werden soll“ (S. 59). Denn die Sozialen Medien bergen zwar Stärken und Chancen, aber auch Gefahren und stellen die Polizei wegen ihrer Unkontrollierbarkeit vor neue Probleme (Tabelle 1.9). Herkömmliche Medienmitteilungen werden von fachkundigen Pressesprechern herausgegeben und durchlaufen somit eine gewisse Qualitätskontrolle. Haben nun Community Polizisten die Möglichkeit, selber Facebook oder Twitter Einträge zu verfassen, verschwindet diese Kontrolle. Aus diesem Grund müssen – falls die Social Media von bestimmten Polizisten genutzt werden dürfen – klare Nutzungsvorschriften gegeben und die Handhabung trainiert werden (Smulders, 2013).

**Tabelle 1.9:** Stärken und Schwächen von Social Media für die Polizeiarbeit

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gutes Instrumentarium, um den Dialog mit der Bevölkerung zu verstärken</li> <li>• Kostengünstig</li> <li>• Direkter Kanal zur Bevölkerung ohne die Filterung der Inhalte durch Medienschaffende</li> <li>• Extrem schnelle Verbreitung von Fahndungen, Nachrichten und Alarmierungen</li> <li>• Erschliessung von Zielgruppen, die möglicherweise durch andere Kanäle schlecht erreicht werden können</li> <li>• Mitarbeiter als Botschafter können das Image und die Arbeitgebermarke stärken</li> <li>• Steigerung der Online-Reputation</li> <li>• Steigerung der Transparenz</li> <li>• Neue Wege für polizeiliche Ermittlungen (Fahndung)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fehlende zeitliche und personelle Ressourcen</li> <li>• Mangelnde Zuverlässigkeit der Systeme</li> <li>• One-Voice-Strategie ist nicht gewährleistet</li> <li>• Missbrauch der offiziellen Kanäle</li> <li>• Schwieriges Rollenverständnis des Mitarbeitenden</li> <li>• Identität von Teilnehmenden im Social Web kann nicht überprüft werden</li> <li>• Die Community fühlt sich überwacht</li> <li>• Gesetzeswidrige oder diskriminierende Posts auf Sites der Polizei</li> <li>• Die Kanäle werden zur Anzeige oder als Notrufkanal benützt</li> <li>• Engagements im Social Web können nicht befohlen werden</li> </ul>

Quelle: Wirz, 2012, S. 67-68

### 3.2.4.5 Furchtreduktion

Durch die Erweiterung des Polizeimandats wurde die Reduktion der Kriminalitätsfurcht zu einem wesentlichen Bestandteil der CP Philosophie (Dietz, 1997). Es gibt verschiedenste Gründe zur Annahme, dass CP die Kriminalitätsfurcht positiv beeinflusst. Einerseits durch die erhöhte sichtbare Polizeipräsenz und Zufriedenheit der Bürger aufgrund der Partnerschaften und Zusammenarbeit und andererseits durch die gezielte Beseitigung von Unordnung und lokalen Problemen (Bahn, 1974; Roh &

Oliver, 2005; Williams & Pate, 1987; Wilson & Kelling, 1982; Zhao, Lovrich & Thurman, 1999). Der positive Einfluss von CP bzw. der Polizeipräsenz auf die Abnahme der Kriminalitätsfurcht konnte in Metaanalysen auch tatsächlich belegt werden (Gill et al., 2014; Roh & Oliver, 2005; Scheider, Rowell und Bezdikian, 2003; Zhao et al., 2002a). So fanden z.B. Zhao und Kollegen (2002a) aus 50 berücksichtigten Studien 31, in welchen die Kriminalitätsfurcht nach der Implementierung von CP zurückging, in 18 wurde kein Unterschied und in nur einer Studie wurde ein Rückgang festgestellt. Scheider et al. (2003) fanden in ihrer Studie zwar keinen signifikanten Effekt auf die Kriminalitätsfurcht, wohl aber auf die Zufriedenheit gegenüber der Polizeiarbeit und verbessertes präventives Verhalten seitens der Bevölkerung. Die Autoren vermuten, dass die Angst vor persönlicher Viktimisierung durch das gesteigerte Bewusstsein zunächst negativ beeinflusst wird, diese jedoch durch eine zunehmende Zufriedenheit und Zusammenarbeit mit der Polizei gesenkt werden könne. Zum Teil sei eine gewisse Kriminalitätsfurcht aber auch erwünscht, so Scheider und Kollegen, um ein gewisses präventives Verhalten der Bevölkerung zu provozieren. Roh und Oliver (2005) ziehen aufgrund ihrer Studie mit Daten aus der amerikanischen Opferbefragungen 1998 die Schlussfolgerung, dass CP die Bedingungen im Quartier verbessert und als Konsequenz die Bürger zufriedener mit der Lebensqualität sind und sich daraufhin weniger fürchten.

### **3.2.5 Problem-Solving**

Problem-Solving wird in der Literatur als ein entscheidendes CP Element beschrieben. Für Goldstein (1987) und Tilley (2004) wäre CP ohne Problem-Solving bloss ein ideologischer Ansatz und gehaltlos. Erst durch Problem-Solving (siehe Kapitel 3.1.2) erhält die tägliche Arbeit des Polizisten die notwendige Struktur um proaktiv und problemorientiert zu handeln.

### **3.2.6 CP in verschiedenen Ländern**

CP nimmt in jedem Land eine andere Form an. Zum Beispiel erfreuen sich Nachbarschaftswachen auf dem alten Kontinent weniger Beliebtheit als in den USA. In Europa besteht CP dagegen mehr aus neuen Methoden wie Problem-Solving und Netzwerken mit lokalen Regelungsmechanismen unter Einbezug von zivilen Gesellschaften (Wisler & Onwudiwe, 2008). Im Folgenden werden in lakonischer Kürze die Situation in Nordamerika (USA und Kanada) sowie in vier westeuropäischen Ländern (Frankreich, Belgien, Deutschland und Schweiz) präsentiert.

#### **3.2.6.1 CP in den USA**

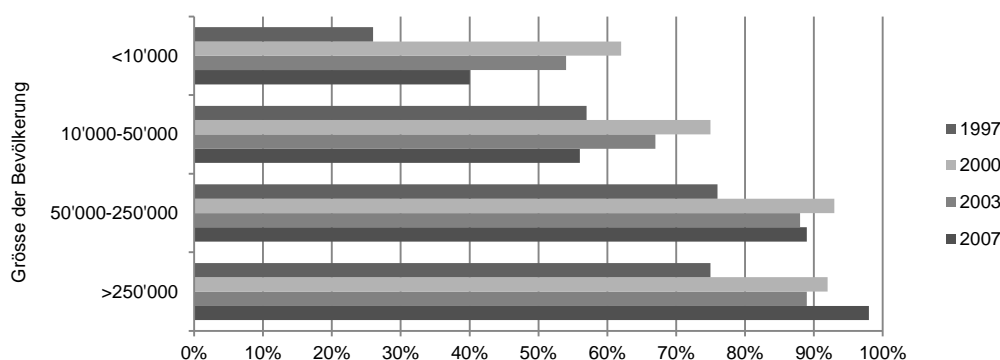
In den USA werden vom Bureau of Justice Statistics in regelmässigen Abständen eine repräsentative Stichprobe aller Polizeikörpers befragt (Law Enforcement Management and Administrative Statistics Survey)<sup>27</sup>. Diese Umfragen liefern Daten über die Personalbestände, Betriebskosten, Arbeits- und Ausbildungsmethoden sowie detaillierte Angaben über die Anwendung von Community Policing.

---

<sup>27</sup> <http://bjs.gov/index.cfm?ty=pbdetail&iid=1750> [02.12.10, zuletzt geprüft am 17.04.13]

2007 hatten rund 90% der Städte mit über 50'000 Einwohnern Vollzeit Community-Polizisten im Einsatz (Abbildung 1.17). Zehn Jahre zuvor waren es erst 75%. In den Städten mit 10 bis 50'000 Einwohnern wurde dieser Wert 2000 erreicht, wobei seit diesem Zeitpunkt die Community-Polizisten stetig abnahmen und nur noch in 56% der Korps vollzeitlich im Einsatz stehen. Das gleiche Muster ist auch in den Städten mit weniger als 10'000 Einwohnern beobachtbar. Dort waren 2007 noch in 40% der Städte Vollzeit Community-Polizisten zu finden.

**Abbildung 1.17:** Anteil der lokalen Polizeikorps mit Vollzeit Community-Polizisten in den USA (nach Grösse der Bevölkerung, 1997-2007)



Datenquelle: Reaves (2010)

Die Förderprogramme von COPS haben laut Analysen von Zhao, Scheider und Thurman (2002b) in Gebieten mit über 10'000 Einwohnern zu signifikanten Reduktionen von Delikten geführt. Multivariate Analysen zeigten, dass pro eingesetztem Dollar für neue Stellen und pro Bürger die Gewaltdelikte um gut 5 und Eigentumsdelikte um 22 Fälle pro 100'000 Einwohner zurückgingen. Bei Förderprogrammen für innovative Programme waren es sogar 13 bzw. 46 Fälle pro Dollar und Bürger.

### 3.2.6.2 CP in Kanada

In den 90er Jahren integrierten nahezu alle Polizeikorps in Kanada den Begriff Community Policing in ihren verfassten Auftrag. Dies heisst aber nicht, dass jedes Korps die ganze Philosophie hinter CP auch wirklich übernommen hat. In einer Befragung kanadischer Polizeikorps, durchgeführt von Carrington und Schulenberg (2003), gaben nur knapp ein Viertel an, strategische CP Komponenten implementiert zu haben. Viele verstehen zwar was CP ist, aber über dessen Ausführung herrscht keine Einigkeit. Laut Dubois und Normandeau (1997) beruht das kanadische CP auf fünf Hauptelementen: Problem-Solving, geographisch aufgeteilte Verantwortungen (Dezentralisierung), Service, Partnerschaften und Wertschätzung der Mitarbeiter. Die *Royal Canadian Mounted Police* (2008) entwickelte das sogenannte *Community Policing Problem Solving Model* mit dem dazugehörigen Instrument *CAPRA* (C = Clients, A = Acquire/analyse Information, P = Partnerships, R = Response, A = Assessment of Action taken), welches mit dem SARA Modell vergleichbar ist. Die *Clients* können direkte oder indirekte Kunden sein. Direkte Kunden sind Individuen (Verdächtige, Opfer, Zeugen, betroffene



Bürger etc.), Gruppen, interne Kunden (Regionen, Abteilungen, Angestellte) und verschiedenste Departemente und Organisationen, mit denen die Polizei täglich im Kontakt steht. Indirekte Kunden kommen nicht unbedingt mit der Polizei in Kontakt, sind aber durch deren Tätigkeit betroffen, wie z.B. Interessen- und Kulturgruppen, in denen ein oder mehrere Mitglieder Opfer eines Deliktes wurden.

### 3.2.6.3 CP in Frankreich

*Police de proximité*, französischer Begriff für CP und von Charles Pasqua 1995 erfunden, wurde 1998 unter dem Premierminister Jospin auf nationaler (!) Ebene in der *Police Nationale* eingeführt (Deluermoz, 2011). Drei grosse Ziele und fünf Handlungsrichtlinien bildeten dabei das Fundament (Ministère de l'Intérieur, 2000, zitiert in Ocqueteau, 2003):

1. tendre vers une police qui sache anticiper et prévenir les difficultés liées à la délinquance urbaine;
2. construire une police qui connaisse son territoire et la population qui y vit, population qui sache elle-même connaître et reconnaître sa police;
3. construire une police qui réponde mieux aux attentes des citoyens.

Es handelt sich also um Grundsätze, die letztlich schon 1854 bei der Restrukturierung der Pariser Polizei hervorgebracht wurden (Deluermoz, 2011). Die operativen Handlungsrichtlinien basierten auf der Erkenntnis, dass die Polizei innerhalb der Bezirke in sogenannte *îlotages* räumlich besser aufgeteilt und der Zugang zur Polizei für Anzeigen und Fragen seitens der Bürger vereinfacht ist. Auf allen Hierarchiestufen wurden vielseitige Polizisten ausgebildet und in ihnen ein Verantwortungsgefühl geweckt, damit sie professionelle und qualitative Dienstleistungen erbringen.

Doch zwischen 1999 und 2001 verfasste die *Inspection générale de la police nationale* vier vertrauliche und pessimistisch gestimmte Berichte zuhanden des Innenministers. Der vierte Bericht, welcher der Zeitschrift *Le Figaro* exklusiv vorlag, malte ein düsteres Bild<sup>28</sup>:

Inexpérimentés, exposés (de plus en plus de blessures en service), sous-encadrés, les jeunes gardiens de la paix en quête de mutation rapide pour fuir la région parisienne n'apportent rien de durable dans les villes où ils sont affectés.

Als Konsequenz schaffte 2003 Nicolas Sarkozy das landesweite CP Programm ab. Für den Staatspräsidenten müssen die Polizisten vor allem Kriminelle verfolgen und sind nicht „des travailleurs sociaux“ (Deluermoz, 2011). Nichtsdestotrotz stand die bürgernahe Polizei in den folgenden Jahren im Parlament regelmässig zur Debatte. Die von rund 20 Senatoren unterschriebene *Proposition de Résolution* vom 6. Juli 2012 hielt z.B. fest<sup>29</sup>:

<sup>28</sup> <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2010/09/02/01016-20100902ARTFIG00587-police-de-proximite-le-rapport-qui-accuse.php> [10.01.11, zuletzt geprüft am 1.5.13]

<sup>29</sup> <http://www.senat.fr/leg/ppr11-639.pdf> [06.07.12, zuletzt geprüft am 30.04.13]

La suppression en 2003 de la police de proximité pour la remplacer ... sans même avoir laissé le temps à cette police de proximité de produire les effets « positifs » escomptés, la suppression de postes de policiers ... la suppression des commissariats de quartier, la politique du chiffre et de la culture du résultat imposées aux forces de l'ordre, etc. sont autant de choix qui n'ont fait qu'aggraver la situation. ... [II] est indispensable de mettre pleinement en œuvre le triptyque prévention-dissuasion-répression [et] de rétablir une police de proximité – peu importe le nom qu'on lui donne, l'important étant les missions qu'on lui attribue au regard de l'expérience passée – qui soit proche des habitants permettant ainsi de retisser les liens de confiance entre les populations, singulièrement celles des quartiers dits sensibles, et les forces de l'ordre. Chacun doit se rappeler tout l'intérêt du travail de l'ilotage. C'est le seul moyen de renouer le dialogue entre les policiers et la population et de contribuer à apaiser les tensions.

Seit die politische Linke die Führung der *Grande Nation* wieder übernommen hat, erhielt die bürgernahe Polizeiarbeit wieder frischen Wind. François Hollande hatte 2012 während dem französischen Präsidentschaftswahlkampf versprochen, in der Polizei, Gendarmerie und Justiz 5'000 Stellen zu schaffen, wovon einige zugunsten der *police de proximité* verwendet werden sollten<sup>30</sup>.

#### 3.2.6.4 CP in Belgien

Seit den frühen 90er Jahren legte die Regierung Belgiens eine Anzahl von Massnahmen vor, welche die Funktionsweise der Polizeikorps verbessern sollen. Diese Massnahmen betrafen insbesondere die Gemeindepolizeien und dessen Einbindung in die lokale Präventionspolitik und gleichzeitige Aufwertung ihrer Arbeit. Die Regierung forderte die Entwicklung einer *police de proximité*<sup>31</sup>, was sich in der Praxis jedoch meist auf die Idee beschränkte, man brauche „plus de bleu dans les rues“ (Smeets & Tange, 2007, S. 5).

Die Gendarmerie begann 1992 mit dem Projekt *Fonction de police de base et de qualité*, welches sich von den *Neighborhood Watch* Programmen inspirierte und die Entwicklung der Überwachung der Quartiere durch die Bürger zum Ziel hatte. Ihre bürgernahe Polizeiarbeit sollte in der Theorie die ganze Funktionsweise der Gendarmerie betreffen, faktisch wurden jedoch nur die Stellen des *gendarmes de secteur* durch ehemalige Gemeindepolizisten besetzt. 1994 bildete die Regierung sogenannte *zones interpolices* (ZIP), die aus einer oder mehreren Gemeinden bestehen und in denen die verschiedenen Polizeikorps die Zusammenarbeit mittels Aufteilung der Aufgaben aufeinander abstimmen. Im Zuge dieser Reorganisation wurde seitens der Regierung die erste CP Definition erlassen. Unter der Bezeichnung *fonction de police de base* wurde CP folgendermassen definiert (Circulaire ZIP 1 du 5 décembre 1995 relative aux directives en matière de division du territoire en zones interpolices par province):

La Fonction de police de base est une vision, une philosophie ou un concept, relatif à l'approche et à l'exécution policière des tâches qui est essentiellement axé sur les sentiments et les problèmes

<sup>30</sup> <http://www.francesoir.fr/actualite/faits-divers/10-ans-apres-le-retour-de-la-police-de-proximite-221917.html#> [08.05.2012, zuletzt geprüft am 24.01.13]

<sup>31</sup> In Belgien werden verschiedene Wörter für CP benutzt, z.B. *police de proximité*, *police de base*, *police de première ligne*, *police à part entière* oder *police par excellence* (Smeets & Tange, 2007).

d'insécurité de la population dans un territoire donné et qui se traduit par une police visible, accessible et abordable, qui a pour but de résoudre les problèmes d'insécurité en concertation avec les autorités locales et la population ainsi qu'avec toutes les autres instances ou organisations qui peuvent y contribuer. Elle requiert de la part de la police une orientation externe (orientation vers le client) et un souci de qualité, et de la part de la population, une disponibilité à collaborer avec la police et une confiance (rétablie) en celle-ci (Art 3).

Nach der Affäre Dutroux wurde 1998 entschieden, die Polizeilandschaft in Belgien grundlegend zu verändern. Die Polizei sollte in zwei autonomen Niveaus strukturiert werden, nämlich in eine Bundespolizei und in lokale Polizeikorps<sup>32</sup>. Die Reform konkretisierte sich einerseits am 1. Januar 2001 mit der Gründung der Bundespolizei und andererseits am 1. Januar 2002 mit der Einführung von 196 Polizeizonen. Es verstrich nochmals ein Jahr bis ein *Circulaire* betreffend CP verfasst wurde. Für Smeets und Tange (2007) hat es die Regierung daher verpasst, die Polizei nebst der organisatorischen Umstrukturierung zu reformieren. In seinem Rundschreiben vom 27. Mai 2003 legte der Innenminister schliesslich die Grundfesten des CP fest<sup>33</sup>. Mithilfe der Universität Gent verfasste er ein Dokument, welches Ordnung in das Konzept bringen sollte (Circulaire CP 1 du 27 mai 2003):

Le Community policing est devenu une sorte de concept cadre, avec un contenu manquant de précisions et des objectifs fort confus. ... Il apparaît donc urgent de faire les choix nécessaires quant à l'acception à réserver à la notion même et de standardiser les concepts de l'interprétation à lui réserver.

Das Konzept gliedert sich um fünf Pfeiler, die gemäss der Studie des Innenministeriums für eine bürgernahe Polizei unerlässlich sind (Circulaire CP 1 du 27 mai 2003):

1. *Ausrichtung nach aussen*: Die Polizei befindet sich nicht gegenüber der Bevölkerung, sondern ist darin integriert. Durch ihre Vernetzung ist sie sich über die Probleme der Sicherheit und Lebensqualität bewusst.
2. *Problem-Solving*: Die Polizei begnügt sich nicht, nur auf die Probleme zu reagieren, sondern ist bedacht, die Ursachen frühzeitig zu identifizieren und rechtzeitig zu handeln.
3. *Partnerschaft*: Die Polizei ist nicht die einzige Verantwortliche in Sachen Sicherheit und Lebensqualität sein. Die Sorge um die Sicherheit wird von verschiedenen Partnern in einem ganzheitlichen Ansatz getragen.
4. *Aufgaben erfüllen (Rechenschaft)*: Es müssen Vorrichtungen geschaffen werden, an denen die Polizei Rechenschaft über ihre Tätigkeiten ablegen kann.
5. *Beteiligung ermöglichen*: Es müssen Möglichkeiten geschaffen werden, die es der Polizei und verschiedenen Gruppen erlaubt, gemeinsam die Sicherheits- und Lebensqualitätsprobleme anzupacken, Dienstleistungen zu erbringen sowie für Ordnung und Sicherheit zu sorgen.

<sup>32</sup> <http://www.urbansecurity.be/Contrats-de-securite-et-de?lang=fr> [zuletzt geprüft am 30.04.13]

<sup>33</sup> Circulaire CP 1 du 27 mai 2003 concernant la définition de l'interprétation du Community policing applicable au service de police intégré, structuré à deux niveaux: <http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/api2.pl?lg=fr&pd=2003-07-09&numac=2003000504> [zuletzt geprüft am 30.04.13]

Rund eineinhalb Jahre später reichte der Innenminister ein ergänzendes Rundschreiben und praktische Anleitungen nach<sup>34</sup>. Smeets und Tange (2007) sehen jedoch zwischen den Rundschreiben und den gehaltenen Reden der Kommandanten und den beobachteten Praktiken eine erhebliche Diskrepanz. Die empfohlene Dezentralisierung und Autonomie der mittleren Führungskader sei – wenn überhaupt existent – eher ein Produkt von Laisser-faire oder nur einer räumlichen Distanz zur Hierarchie. Im Übrigen betreffe die Dezentralisierung meistens nur die Quartierwachen, was zu einer Abschottung zu den anderen Abteilungen führe. Ausserdem sei das Ansehen der Quartierpolizisten nicht aufgewertet worden. Für viele Polizeikorps seien die Quartierpolizisten „considérés comme exécutants ou réservistes“, so Smeets und Tange (2007, S. 12). Die beiden Autoren werfen der Polizei ausserdem vor, dass die gesammelten Informationen nicht zur Lösung der Probleme beitragen, sondern nur die repressive Maschinerie alimentieren. Für sie hat die Implementierung nur halbwegs funktioniert, da zwei Ansätze – Kriminalpolizei und Ordnungsdienst im engeren Sinn sowie CP – nebeneinander bestehen. Der schwächere der beiden, CP, mag dabei aber kaum bestehen. Abschliessend halten Smeets und Tange (2007) fest:

Dès la formation, déjà peu valorisée au regard de la pratique policière, on constate donc une insularisation de cette « philosophie », dès lors considérée au mieux comme un type de travail policier spécifique, au pire comme un gadget chargé d'améliorer la légitimité de l'institution. ... [Le] community policing semble devoir plus que jamais dépendre de la logique de 'la bonne personne à la bonne place', de sa motivation et de ses compétences (S. 21-22).

### 3.2.6.5 CP in Deutschland (Kommunale Kriminalprävention)

Anfangs der 1990er Jahre wurde in Deutschland die Sicherheit als gesamtgesellschaftliche Aufgabe und die bürgernahe Polizei (neu) entdeckt (Heinz, 2004). Amft und Schmidt schrieben 1995 im Deutschen Polizeiblatt für die Aus- und Fortbildung, dass die innere Sicherheit nur mit den Bürgern – „nicht ohne sie, nicht gegen sie“ (S. 2) – zu gewährleisten sei. Der Bürger müsse die Polizei als *seine* Polizei wahrnehmen. Sie wiesen darauf hin, dass die Bürgernähe nur in einem wechselseitigen Prozess gelingen könne. Sie sei „abhängig von der Einstellung und dem Verhalten jedes einzelnen Polizeibeamten [und erfordere] Tag für Tag bürgerorientierte Zielsetzungen, professionelles Verhalten, aufgeschlossene, kooperative und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem Bürger“ (S. 2). Kuhleber (1995) merkte im gleichen Jahr an, dass sich der Bürger „mehr ansprechbare Polizei“ und eine „Polizei zum Anfassen“ wünsche und „auch ohne konkreten Anlass mit dem Polizisten [...] Kontakt aufnehmen“ möchte. „Der bürgernahe Einsatz“, so Kuhleber, „sollte das Markenzeichen einer modernen Polizei sein“ (S. 10 und 13). Demgegenüber fragte sich Steffen (1995, S. 107), „woran [...] sich die Polizei denn sonst orientieren [sollte], wenn nicht an den Vorgaben, Wünschen und Bedürfnissen des Gemeinwesens, in dessen Aufgaben sie ihre Aufgaben erfüllt“ und wunderte sich gleichzeitig, warum

<sup>34</sup> Circulaire ministérielle CP 2 du 3 novembre 2004 visant à encourager le développement organisationnel de la police locale axée sur la police de proximité: <http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/api2.pl?lg=fr&pd=2004-12-29&numac=2004000649> [zuletzt geprüft am 30.04.13], deutsche Übersetzung: [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article\\_body.pl?language=fr&caller=summary&pub\\_date=05-05-02&numac=2005000179](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=05-05-02&numac=2005000179) [zuletzt geprüft am 30.04.13]

die Bürgernähe überhaupt diskutiert und gefordert werde, anstatt als eine „geübte und erprobte Selbstverständlichkeit zu gelten“. Steffen sah die Forderung nach mehr Bürgernähe „als Ausweg aus den Schwierigkeiten, als Mittel gegen die unerwünschten Nebenwirkungen von räumlicher Konzentration, technokratischer Aufrüstung und repressiver Selbstverständnis der Polizei“ (S. 114). Die Bürgernähe scheine „die Lösung zu sein, das Mittel, um in dem Spannungsbogen zwischen ‚Ordnungstifter‘ und ‚Kriminalitätsbekämpfer‘ zu einer neuen Balance zu kommen“ (S. 115).

Im Vergleich zu den USA, wo die Polizeiaufgaben vorwiegend Sache der Kommunen ist, fallen sie in Deutschland nach Art. 30 des Grundgesetzes grundsätzlich in die Kompetenzen der Länder. Da in den USA die Polizei ein fester Bestandteil der Kommunalpolitik ist, scheitert die Übertragung des amerikanischen Konzeptes von CP schon aufgrund institutioneller Hürden. Mit der Polizei in staatlicher Hand und gleichzeitig der kommunaler Selbstverwaltung lässt sich nicht einfach eine kommunale Polizeipolitik betreiben. Laut Van Ooyen (2002, S. 2) hiesse „unter dieser demokratietheoretischen Prämisse [...] die konsequente Übertragung von ‚community policing‘ auf Deutschland folglich die Rückkehr zur kommunalisierten Polizei“, wie sie zum Teil in Deutschland bis in die 70er Jahre existierte. Steffen (1995) führt zudem aus, dass im Vergleich zu Deutschland in den USA kein vergleichbar geregeltes Sozialsystem gäbe und die Polizei vielfach die einzige verlässliche öffentliche Einrichtung sei. Er erkennt aber, dass auch das deutsche Sozialsystem – insbesondere nachts und an den Wochenenden – nicht immer zufriedenstellend funktioniere. Dabei sollte jedoch nicht die Zuständigkeiten der Polizei erweitert, sondern die sozialen Einrichtungen verbessert werden. Steffens Schlussfolgerung lautet: „Die Forderungen an die Polizei, durch mehr Bürgernähe und Gemeinwesenorientierung die Nebenwirkungen der Modernisierung zu verringern und den Erfolg polizeilicher Arbeit insgesamt zu verbessern, können – und sollten! – anders eingelöst werden: Durch und in dem Konzept der ‚Kommunalen Kriminalprävention‘“ (S. 119).

Unter dem Dach der *Kommunalen Kriminalprävention* (KKP) werden in Deutschland seit den 1990er Jahren die verschiedenen Institutionalisierungsformen freiwilliger Bürgerengagements zur Unterstützung der Polizei zusammengefasst (Feltes, 2004; Hirschmann & Gross, 2013). Damit sollen die bürgerliche Beteiligung an polizeifremden Sekundäraufgaben, die Mitverantwortung für Sicherheits- und Ordnungsbelange sowie die Verbesserung des Verhältnisses zwischen Staat (Polizei) und Bürger sowie des Sicherheitsgefühls erreicht werden. Die deutsche Kriminalpolitik durchlief ab 1990 einen Paradigmenwechsel von einer repressiven zu einem gesamtgesellschaftlichen Bekämpfungsansatz mit mehr Bürgernähe zum Wiederaufleben und Stärkung des Präventionsgedankens. Dabei wurde der Bürger mit seinen Alltagssorgen und Erwartungen an die Polizeiarbeit, die Kommune als Aktionsfeld sowie die Partizipation der Bürger an der inneren Sicherheit wiederentdeckt (Steffen, 2004). Die Innenministerkonferenz verfasste 1998 unter dem Motto „Verstärkung der Kriminalitätsbekämpfung in Bund und Ländern“ einen Beschluss, in welchem die Partnerschaften für mehr Sicherheit in den Städten und Gemeinden festgeschrieben wurde. Dieser sah u.a. folgende Massnahmen vor (Posiege & Steinschulte-Leidig, 1999, S. 26):

- Reduzierung der Kriminalitätsfurcht durch Eindämmung belästigenden Verhaltens (aggressives Betteln, Lärmen, Verunreinigung des öffentlichen Verkehrsraumes etc.);
- Weckung des Verantwortungsbewusstseins von Familien, Schulen und Kirchen zur gesellschaftlichen Wertevermittlung;
- Institutionalisierung der Bürgerbeteiligung;
- Verstärkte Präsenz aller Sicherheits- und Ordnungsbehörden (vernetzte Kooperation der Ordnungs-, Ausländer-, Jugend- und Sozialämter);
- Gemeinsame Streifentätigkeit verschiedener Behörden;
- Kontaktbeamte (vermehrte Fußstreifen, flexible Dienstzeitregelung etc.);
- Ergänzende Ausbildung der Polizei zur Erweiterung der Fach- und Sozialkompetenz;
- Einsatz technischer Überwachungsmöglichkeiten;
- Intensivierung des Datenaustauschs unterschiedlicher Behörden;
- Unterstützende Maßnahmen der Justiz (beschleunigtes Verfahren, geschlossene Heimunterbringung, alternative Sanktionsmaßnahmen etc.).

Die KKP sei, so Eick (2011, S. 297), „eine dual angelegte lokale Kriminalpolitik, die zwischen Community Policing auf der einen Seite und der Zero Tolerance auf der anderen Seite oszilliert“. (Man beachte diese Aussage!). Die Entwicklung der KKP steht jedoch vor allem mit der vornehmlich im Ausland gewachsenen Erkenntnis, dass „mit einfachen, monolithischen oder gar zentralistischen Ansätzen und einem quasi militärischen Verständnis von innerer Sicherheit die im Zusammenhang mit Kriminalität auftretenden Probleme nicht zu bewältigen sind“ (Feltes, 1994, S. 5). In der KKP soll einerseits das Verantwortungsbewusstsein der Bürger geweckt und in entsprechenden Tätigkeiten umgesetzt werden. Andererseits müssen die Städte, Gemeinden und Polizeikorps Präventionsstrukturen schaffen (Feltes, 1994). Die Polizei muss sich dabei aktiv in die Bemühungen beteiligen, da sie wie keine andere Institution in der Lage ist, Probleme zu erkennen. Ammer (1994) und Gramckow (1994) erkannten früh die Wichtigkeit eines kommunalen Klimas des Miteinanders und die Notwendigkeit der Unterstützung der Landesregierungen und der Bürgermeister. Die Erfahrung zeigte denn auch, dass die Projekte meistens da erfolgreich waren, wo die Regierung offensiv hinter der Idee stand und sie unterstützte (Feltes, 2004). Während die Umsetzung der Ideen und Projekte auf Gemeindeebene vor Ort geschieht, sind der Bund und die Länder vor allem verantwortlich für die Gesetzgebung, die Aufklärungskampagnen und ihre Behörden, welche in der einen oder anderen Rolle in der Prävention involviert sind (Gramckow, 1994).

Die KKP umfasst eine ganze Reihe an Projekten und Ideen, die zum Teil sehr unterschiedlich ausfallen. Insofern gibt es nicht *die* KKP, sondern eine Fülle von Konzepten, welche sich in ihren Zielen und Mitteln unterscheiden. Einen vollständigen Überblick dürfe kaum jemand haben, obschon das Bundeskriminalamt oder das Deutsche Forum für Kriminalprävention bestrebt sind, in ihren Datenbanken (Infopool Kriminalitätsbekämpfung und Verkehrssicherheitsarbeit bzw. PräviS) wirkungsvolle und

nachahmenswerte Projekte zu katalogisieren (Heinz, 2004)<sup>35</sup>. Baden-Württemberg und Hessen kennen z.B. das Konzept des *Freiwilligen Polizeidienstes*, in Bayern und Sachsen gibt es die *Sicherheitswachten*, in Niedersachsen die *Freiwilligen Ordnungs- und Sicherheitsdienste* und in Brandenburg die *Sicherheitspartner* (Hirschmann & Gross, 2013). Das wohl erste „KKP“ Projekt wurde schon 1961 in Berlin mit der *Reserveeinheit* lanciert, welches sich in den 1990er Jahren zu einer „Hilfspolizei“ entwickelte und fortan *Freiwilliger Polizeidienst* genannt wurde. 2002 wurde dieser Dienst jedoch aus Kostengründen – inoffiziell wohl wegen massiver Kritik an der Auswahl der Freiwilligen – aufgelöst (Hirschmann & Gross, 2013). Auch in Baden-Württemberg wurde schon 1963 die Gesetzesgrundlage für die Beteiligung der Bevölkerung geschaffen und die *Polizeireserve* als Teil des Polizeivollzugsdienstes eingeführt. Die Polizeireserve konnte eingesetzt werden, wenn die Polizei die obliegenden Aufgaben mit den vorhandenen Beamten vorübergehend nicht erfüllen kann. Nach dem Mauerfall und wiederholter Kritik am Modell wurde 1998 die Polizeireserve in *Freiwilliger Polizeidienst* umbenannt und der aktiven Bürgerbeteiligung sowie der sichtbaren Präsenz mehr Gewicht verliehen. Der Freiwillige Polizeidienst zählte in den 60er Jahren über 4‘000 und heute noch gut 1‘200 Personen (Hirschmann & Gross, 2013). Die Polizeifreiwilligen gelten in ihrer Tätigkeit als Polizeibeamte im Sinne des hiesigen Polizeigesetzes, womit sie der Strafverfolgung pflichtig sind. Während der aktiven Dienstverrichtung ist das Tragen der Schusswaffe gestattet. Die Uniform unterscheidet sich bis auf die Abzeichen auf der Schulter und einem Ärmelabzeichen nicht von der ehemaligen beige-grünen Polizeiuniform. Nach einer gut 130 Stündigen theoretischen und praktischen Ausbildung sowie einer Abschlussprüfung werden die Polizeifreiwilligen im Rahmen der KKP eingesetzt. Dabei patrouillieren sie in der Nähe von Schulen und sogenannten *Angsträumen* (z.B. Parkhäuser), überwachen den Strassenverkehr oder werden für technische Dienste eingesetzt. Die Freiwilligen erhalten auf Antrag eine Ausgleichspauschale von sieben Euro pro Stunde (Hirschmann & Gross, 2013).

Die Bürgeraktivierung gemäss heutigem Verständnis begann angeblich 1990 mit der Einführung der *Präventionsräten* in Schleswig-Holstein (Steffen, 2004; Van Ooyen, 2002). Aufgrund der steigenden Kriminalität und der positiven Erfahrungen in den Nachbarländern ermöglichte die Landesregierung die Gründung des Rates für Kriminalitätsverhütung. Sodann wurden auf kommunaler Ebene – meistens unter dem Vorsitz des Bürgermeisters – zahlreiche Räte für Kriminalitätsverhütung gegründet (Finkel, 1995). Diese setzen sich meist aus den Vertretern der Gemeinden und Ämter im Bereich Sicherheit, Justiz, Soziales und Ordnung zusammen (Van Ooyen, 2002). Im Vordergrund stehen „die Koordination und Vernetzung bereits vorhandener Initiativen und Projekte mit dem Ziel der Entwicklung einer umfassenden Gesamtkonzeption und –strategie“<sup>36</sup>.

Die Bayerische *Sicherheitswacht* soll weder eine Hilfspolizei noch eine Bürgerwehr sein, sondern „eine Alternative zu unkontrollierten Zusammenschlüssen von Bürgern, die glauben, selbst für Recht

<sup>35</sup> Für eine ausführliche Übersicht einzelner Projekte in Städten und Ländern siehe Posiege & Steinschulte-Leidig (1999).

<sup>36</sup> [http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/InnereSicherheit/RatKriminalitaetsverhuetung/KommunaleRaete/KommunaleRaete\\_node.html](http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/InnereSicherheit/RatKriminalitaetsverhuetung/KommunaleRaete/KommunaleRaete_node.html) [zuletzt geprüft am 13.08.13]

und Ordnung sorgen zu müssen“ (Hirschmann & Gross, 2013, S. 20). Der Bürger kann sich so mit einer Vergütung von gut sieben Euro pro Stunde unter der Leitung der Polizei für die öffentliche Sicherheit und Ordnung einsetzen. Die Angehörigen sind zu Fuss oder mit dem Fahrrad unterwegs und sollen dadurch das subjektive Sicherheitsgefühl der Bürger verbessern sowie Vandalismus und Strassenkriminalität vorbeugen. Sie informieren bei verdächtigen Vorkommnissen per Funk die Polizei und greifen nur im Ausnahmefall direkt ein. Um von den Bürgern erkannt zu werden, sind die Angehörigen auf einer Ärmelschlaufe oder einer blauen Jacke mit „Sicherheitswacht“ beschriftet. Zu ihrem eigenen Schutz tragen sie ein Reizstoffsprüherät. Obwohl die Sicherheitswacht die Kompetenz hat, Personalien festzustellen oder Platzverweise zu erteilen, soll die Sicherheitspolizei keine Hilfspolizei sondern eine Ergänzung zur Polizei sein<sup>37</sup>. Ende November 2011 beteiligten sich 740 Bürger in 114 bayrischen Städten an der Sicherheitswacht (Hirschmann & Gross, 2013).

Qualitativ betrachtet entwickelte sich die KKP in den letzten 20 Jahren positiv. In einer Befragung der deutschen Städte mit mehr als 50'000 Einwohner gaben 75% an, sich im Bereich der Kriminalprävention zu engagieren. Die Situation präsentiert sich unter qualitativen Gesichtspunkten jedoch weniger rosig und steht nicht selten unter massiver Kritik. So wird von einer Reihe von kritischen Beobachtern der Präventionsprojekte kritisiert, dass die KKP „zu stark polizeiorientiert, überwiegend behörden- bzw. institutionenzentriert und [...] weit entfernt von Bürgerpartizipation“ sei (Heinz, 2004, S. 17). „Funktionslose“ Bürger konnten – ausser in Befragungen – kaum eingebunden werden. Steffen (2004) schreibt hierzu:

Nicht nur, dass mehr Konzepte, Papiere und Diskussionen produziert wurden als wirksame Taten, fehlt es den meisten Gremien an der notwendigen personellen und finanziellen Ausstattung, ihre Beschlüsse und Empfehlungen sind häufig von nur geringer Verbindlichkeit und kaum ein Gremium ist demokratisch legitimiert. Ausserdem ist es nur wenigen Gremien gelungen, ‚normale‘ im Sinne von ‚funktionslosen‘ Bürgern zu integrieren; nur ausnahmsweise konnte der Anspruch verwirklicht werden, die Bürger bei der Kriminalitätskontrolle von Betroffenen zu Beteiligten zu machen, ihre Partizipation am und ihre Verantwortung für den Sicherheitszustand ihres Gemeinwesens zu ermöglichen und durchzusetzen (S. 2).

Dennoch, die Einrichtung kommunaler Präventionsgremien sei „ein erster und auch richtiger Schritt“ gewesen, so Steffen (2004, S. 2). Die KKP müsse sich jedoch „in Richtung einer Kommunalen Sicherheitspolitik weiter entwickeln, als kommunale Querschnittsaufgabe ausgestaltet und demokratisch legitimiert werden, mit klaren politischen Zielsetzungen und vernetzten, interdisziplinären und integrativen Vorgehensweisen“ (Steffen, 2004, S. 2). Auch Van Ooyen (2002, S. 2) bemängelt, dass mit der Möglichkeit zur demokratischer Teilhabe „die Gefahr einer Vereinnahmung des Bürger als – preiswerter – bloss ‚verlängerter Arm‘ für polizeiliche Zwecke“ bestehe. Die Grenzen zwischen den Polizeiaufgaben und sozialer Kontrolle werden so verwischt und die unzureichende Sozialpolitik „einfach durch Sicherheits- und Ordnungspolitik ersetzt“ (S. 5). Schliesslich muss der Freiwilliger Polizeidienst

---

<sup>37</sup> <https://www.polizei.bayern.de/wir/sicherheitswacht/index.html>, 24.01.2014 [zuletzt geprüft am 13.08.14]



sich die Kritik gefallen lassen, „bloss als Mittel zur Konsolidierung der von chronischer Finanzknappheit geprägten Landeshaushalte herzuhalten [...] und öffnet darüber hinaus den Weg zu einer ‚kalten‘ Privatisierung, indem sich die Grenzen zu den privaten ‚Produzenten‘ von Sicherheit zu verwischen“ (S. 2). Hinzu kommt, dass die Präsenz der Freiwilligen zwar das subjektive Sicherheitsgefühl erhöhen, jedoch im Notfall nur wenig ausrichten können (Ehrentraut, 2011). Den Polizeigewerkschaften und den Landesregierungen sind die Polizeifreiwilligen zum Teil ebenfalls ein Ärgernis, auch wenn die ehrenamtliche Tätigkeit der Bürger begrüßt werde. Die aktuelle rot-grüne Landesregierung von Baden-Württemberg ist beispielsweise bestrebt, den Freiwilligen Polizeidienst bis 2016 aufzulösen und die Gelder für den regulären Polizeidienst zu verwenden. Auch dessen Polizeigewerkschaft spricht sich für eine reduzierte Tätigkeit des Freiwilligen Polizeidienstes aus. Der Städtetag kritisiert hingegen das geplante Vorhaben der Regierung. Sie verweisen dabei auf den kritischen Personalbestand und die zunehmenden länderübergreifenden Einsätze, welche die Polizei an den Rand des Leistungsvermögens treibt. Mit den Freiwilligen könne die Lage immerhin entschärft werden könnte (Ehrentraut, 2011; Hirschmann & Gross, 2013). Das Problem ist schliesslich, dass – wie vielerorts in Europa – empirische Untersuchungen weitgehend fehlen und daher kaum Aussagen über den Nutzen der KKP gemacht werden können. „Ohne Wirkungsforschung“, so Heinz (2004, S. 19), „lässt sich alles irgendwie rechtfertigen; nur eines ist nicht möglich: eine rationale Projektplanung.“

### 3.2.6.6 CP in der Schweiz

Die relativ hohe Dichte an lokal verankerten Polizeikorps bildet vorerst eine gute Basis für die bürger-nahe Polizeiarbeit (siehe Kapitel 2.1.4). 2004 tagte die Konferenz der Städtischen Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren (KSPD) zum Thema CP<sup>38</sup> bzw. vernetzte Polizeiarbeit, wie es auch genannt wird. Dabei wurde klar gemacht, „dass CP ein wichtiges Instrument moderner Polizeiarbeit ist, das sehr kreativ und flexibel eingesetzt werden kann; nicht mehr, aber auch nicht weniger“ (Maurer, 2005, S. IV). Dass die Polizeilandschaft Schweiz bemüht ist, die Prinzipien und Strategien von CP auszubilden und in die Korps zu implementieren, beweist dessen Stellenwert in der eidgenössischen Polizeiausbildung. Seit 2005 besteht ein CP Lehrmittel vom Schweizerischen Polizei-Instituts (SPI), momentan in der zweiten Auflage (Deutsche Version: Spaar et al., 2010; Französische Version: Gorka et al., 2010). Dieses dient als Grundlagendokument für die eidgenössische Berufsprüfung Polizist/Polizistin. Im Kapitel „Unterschied zur traditionellen Polizeiarbeit“ ist zu lesen, dass die „bisherige Polizeiarbeit und –methodik allein [...] den Anforderungen der heutigen und künftigen Bevölkerung nicht mehr gerecht werden.“ Die Autoren betonen aber gleichzeitig, dass nicht „alles Bisherige aufgegeben werden muss“, sondern „Bewährtes in neue Zielsetzungen, Methoden und Formen der Polizeiarbeit eingebettet wird“ (S. 12). Die Umsetzung der Schweizer CP Philosophie wird anhand drei Punkten beschrieben (Spaar et al., 2010, S. 15):

---

<sup>38</sup> [http://kspd.net/de/Info/Publikationen\\_\\_Fachliteratur/Tagungsband\\_urbane\\_Sicherheitskonferenz](http://kspd.net/de/Info/Publikationen__Fachliteratur/Tagungsband_urbane_Sicherheitskonferenz) [zuletzt geprüft am 03.05.13]

1. In grösseren Regionen müssen Polizisten und Polizistinnen aus der Isolierung des Patrouillenfahrzeugs heraustreten, indem sie schwerpunktmässig zu Fuss patrouillieren. Dies immer mit dem Ziel, das Gebiet und die Leute aus persönlicher Anschauung gut zu kennen.
2. Problemfälle müssen schon in einem frühen Stadium mit Unterstützung der Bevölkerung einer dauerhaften Lösung zugeführt werden.
3. In städtischen Gebieten oder grösseren Agglomerationen pflegen Polizisten und Polizistinnen in einem ihnen zugewiesenen Gebiet vermehrt mit der Bevölkerung Kontakt. Das Zuständigkeitsgebiet ist in bestimmte Postenkreise, Sektoren oder Bezirke zu unterteilen, in welchen die Verantwortlichen mit der entsprechenden Fachkompetenz ausgestattet werden.

Weiter ist im Lehrbuch (Spaar et al., 2010) zu lesen:

CP ist mit seinem ganzheitlichen Ansatz eine grosse Herausforderung für jeden Polizisten und jede Polizistin. Es erfordert ein umfangreiches Allgemeinwissen und hohe Sensibilität, damit vollzugs- polizeiliche aber auch nichtvollzugspolizeiliche Problemstellungen frühzeitig erkannt werden, um sie zügig und mit den Partnern richtig zu lösen. ... Der Schwerpunkt des CP liegt in der Prävention. Die Prävention muss koordiniert und vernetzt betrieben werden. Sie stützt sich auf die Kenntnisse im Quartier und ist dort verankert. ... Die Präventionsarbeit beruht grundsätzlich in der Aktivierung der Quartierbevölkerung. ... Die Philosophie einer bürgernahen Polizei erfordert kreative Formen des Zusammenwirkens (Polizei/Bevölkerung) zur Lösung von Problemen auf kommunaler Ebene. Die Polizei, die zur Lösung der Probleme auf Bürgernähe setzt, verändert ihr Selbstverständnis. Sie versteht sich als Akteur in lokalen Problemlösungsprozessen und nicht als professioneller Monopolist. Die Polizei beharrt dementsprechend auch nicht auf ihrer exklusiven Fachkompetenz. Sie versteht sich als Partner (S. 15, 19-20).

Der Problemlösung und dem dazugehörenden Prozess SARA wird sodann auch ein ganzes Kapitel gewidmet, mit dem Ziel, dass die Polizisten „das SARA-Modell fallbezogen als Werkzeug anwenden“ können (Spaar et al., 2010, S. 73). Interessanterweise werden die strukturellen Veränderungen – eine der drei Hauptmerkmale von CP – mit keinem Wort erwähnt. Ebenfalls interessant ist die Tatsache, dass die französische Version dieses Grundlagendokuments (Gorka et al., 2010) sich markant von der deutschen unterscheidet. Es handelt sich nicht um eine Übersetzung, sondern um ein eigenständiges Werk mit anderen Autoren. Obwohl im Grunde die gleiche Materie gelehrt wird, werden in den beiden Dokumenten unterschiedliche Akzente gesetzt – ein Paradebeispiel der Diversität von CP.

Kreis (2012) untersuchte in einer aufwändigen und mathematisch hochkomplexen empirischen Studie die Wirkung von CP in den fünf grössten Schweizer Städten, Basel, Bern, Genf, Lausanne und Zürich. Der Autor kommt zum Schluss, dass in den letzten 15 Jahren die Polizeikorps in den fünf Städten bedeutende Anstrengungen unternommen haben, CP zu implementieren. Die Strukturen und Strategien wurden Reformen unterzogen und strategische Partnerschaften geknüpft. Kreis konnte anhand von Daten der Opferbefragungen aufzeigen, dass das Unsicherheitsgefühl zwischen 2000 und 2005 aufgrund der CP Strategie in Bern und Zürich signifikant zurückging.

### **3.2.7 Kritik am CP Ansatz**

Trotz aller Popularität von CP muss Vorsicht geboten werden. Die breiten Anwendungsformen von CP verschleiern die eigentlichen Schwierigkeiten, die eine ernsthafte Implementierung mit sich bringt

(Skogan, 2004a). Die Reformer erhoffen sich, dass CP Kriminalität, Unordnung und Kriminalitätsangst vermindert, die Dienstleistung verbessert und ausgleicht sowie das Sozialkapital<sup>39</sup> stärkt (Mastrofski, 2006; Sauter et al., 2005). Doch trotz der breiten Unterstützung sind bis heute wenige systematische Studien zur Effizienz verfügbar. Oft sind die durchgeführten Studien schwache Forschungsanlagen und keine randomisierte Evaluationsexperimente (Rosenbaum, Lurigio & Davis, 1998; Weisburd & Eck, 2004). Gill et al. (2014) haben in ihrer *Campbell Systematic Review* aus 1'300 Studien 45 geeignete und unabhängige Evaluationen (1 kontrollierte randomisierte Studie, 24 Quasiexperimente und 20 Zeitreihenanalysen) gefunden. Ihre Metaanalyse kommt zum Schluss, dass CP mit einem signifikanten aber nur sehr geringfügigen Kriminalitätsrückgang verbunden ist. Allerdings sind die Resultate betreffend Legitimität, Bürgerzufriedenheit und subjektive Wahrnehmung von Unordnung vielversprechend (siehe auch Sherman et al., 1998). Die Legitimität, Zufriedenheit und das Sicherheitsgefühl nahmen signifikant und erheblich zu, wohingegen die Wahrnehmung von Unordnung sich mässig, aber dennoch signifikant verbesserte. Dabei beinhalteten die erfolgreichsten CP Strategien immer eine aktive Mitarbeit der Bevölkerung und Problem-Solving Techniken. Auch Verhage und Ponsaers (2012) gehen davon aus, dass CP einen stärkeren Einfluss auf die Verbesserung des Images als auf die Effizienz der Polizei ausübt.

Diese magere Auswirkung auf die Kriminalität hat mindestens vier Gründe:

1. Da die Grundidee von CP auf der *gemeinsamen* Kriminalitätsbekämpfung beruht, sollte die Bevölkerung selber Verantwortung übernehmen und aktiv zu mehr Lebensqualität beitragen (Mastrofski, 2006). Mit CP wird aber fälschlicherweise angenommen, dass alle Bürger die gleiche Bereitschaft und Fähigkeit haben Verantwortung für die Problemlösung zu übernehmen und dass ein „natürlicher“ Präventionsprozess durch die blosser Verbesserung der Polizei-Bürger Beziehung ins Rollen gebracht wird (Hope, 1994). Die Herstellung von Partnerschaften und Kontakten sowie die Teilnahme der Bürger funktioniert aber bei weitem besser in wohlhabenderen Quartieren mit relativ wenigen Problemen und einer hohen sozialen Kontrolle, wohingegen die Bürger problematischer Quartiere kaum erreicht werden (Greene, 2000; Mastrofski, 2006; Skogan, 1988; Tilley, 2004). In diesen Gebieten wohnen häufig schlecht integrierte Personen ausländischer Herkunft oder Personen mit schlechten Polizeierfahrungen, welche ihr gegenüber negativ eingestellt sind und den Kontakt nicht von sich aus suchen (Mastrofski, 2006).
2. Es ist schwierig, die Kontakte und Partnerschaften über die Zeit aufrechtzuerhalten (Greene, 2000). Sowohl die Bürger als auch die Polizisten können auf die Dauer müde werden.

---

<sup>39</sup> „Das Sozialkapital ist die Gesamtheit der aktuellen und potentiellen Ressourcen, die mit dem Besitz eines dauerhaften Netzes von mehr oder weniger institutionalisierten Beziehungen gegenseitigen Kennens oder Anerkennens verbunden sind; oder, anders ausgedrückt, es handelt sich dabei um Ressourcen, die auf der Zugehörigkeit zu einer Gruppe beruhen. ... Der Umfang des Sozialkapitals, das der einzelne besitzt, hängt demnach sowohl von der Ausdehnung des Netzes von Beziehungen ab, die er tatsächlich mobilisieren kann, als auch von dem Umfang des (ökonomischen, kulturellen oder symbolischen) Kapitals, das diejenigen besitzen, mit denen er in Beziehung steht.“ (Bourdieu, 1983, S. 191–192)

3. Die gesammelten Informationen sind nur wirkungsvoll, wenn sie in effiziente Strategien umgewandelt werden können. Es scheint aber, dass der Problem Solving Prozess viel schwieriger umzusetzen ist als gemeinhin angenommen. Die Polizisten haben weder die Zeit noch die Freiheit innovative Lösungen zu suchen und diese auszuprobieren.

4. Das grösste Problem liegt wohl am philosophischen Charakter und der schwammigen Definition von CP. Die Vielfalt der Polizeimethoden, welche unter dem Etikett „Community Policing“ praktiziert werden können, führt zu oberflächlichen Implementierungen des Ansatzes. Zu oft wird CP nur als Zusatz zu herkömmlichen Strategien verwendet, wobei einzelne Polizisten „bürgernahe“ Polizeiarbeit leisten, ohne dass die nötigen strukturellen Änderungen vorgenommen werden (Mastrofski, 2006). Es wird zwar vorgegeben, CP im engeren Sinn zu verfolgen, währenddessen man im Prinzip weit von den Grundsätzen entfernt ist und die Bevölkerung und die Polizei selbst getäuscht werden.

### 3.2.8 Third-Party Policing

*Third-Party Policing* (Polizeiarbeit mithilfe Dritter) ist eine Nebenerscheinung von CP (Buerger, 1998; Scheider et al., 2005). Das Konzept wurde von Buerger und Mazerolle erschaffen und wird von ihnen wie folgt umschrieben (Buerger & Mazerolle, 1998):

Third-party policing is our term for police efforts to persuade or coerce nonoffending persons to take actions which are outside the scope of their routine activities, and which are designed to indirectly minimize disorder caused by other persons or to reduce the possibility that crime may occur. ... [T]he proximate target of third-party policing is an intermediate class of nonoffending persons who are thought to have some power over the offenders' primary environment. ... Third-party policing promotes individual action by capable guardians, which is thought or intended to produce collective benefits (S. 301-302).

Obwohl die (potentiellen) Täter das letztendliche Ziel der Polizei bleiben, schiebt sich im Third-Party Ansatz diese nicht kriminelle Bevölkerungsschicht dazwischen, die einen gewissen Einfluss auf das direkte Umfeld der Straftäter ausüben sollte (Mazerolle & Ransley, 2006). Bei Third-Party Policing geht es also darum, nichtkriminelle Bürger zu überzeugen oder gar zu zwingen, Massnahmen ausserhalb ihrer normalen Tätigkeiten zu ergreifen, um Unordnung oder die Kriminalität zu senken. Es wird angenommen, dass der Mensch seinem Instinkt gemäss handelt, sofern nicht eine übergeordnete Kraft – im besten Fall die Gesellschaft durch die informelle Kontrolle – ihn zu einem anderen Verhalten anweist. Da die informelle Kontrolle jedoch häufig schwach oder inexistent ist, versucht Third-Party Policing den Einfluss von Personen mit formeller Autorität auf potentielle Straftäter zu stärken. Die Wächter und Manager (siehe Kapitel 1.1.2) werden ermutigt oder gezwungen, in ihrem Gebiet Verhaltensnormen zu definieren und durchzusetzen. Gerade weil ihre Autorität (örtlich) begrenzt ist, haben sie auf Straftäter grösseren Einfluss als das allgemeingültige Strafgesetz. Die Konsequenzen fürs Nichteinhalten der örtlichen Normen werden normalerweise rascher, unkomplizierter und gewisser ausgeführt, als dies im Strafprozess der Fall wäre (Buerger, 1998; Buerger & Mazerolle, 1998). Unter Third-Party Policing wird die Last der Verantwortung der Probleme von den Schultern der Poli-

zei zusätzlich auf die fähigsten Bürger eines Gebiets verteilt. Dieser Gedanke ist ebenfalls im Problem-Solving Prozess verankert, weshalb Third-Party Policing sowohl unter CP als auch POP Anwendung finden kann (Scheider et al., 2005).

### 3.3 Intelligence-Led Policing (ILP)

#### 3.3.1 Definition

*Intelligence-Led Policing* (ILP, informations- oder erkenntnisgestützte Polizeiarbeit) ist im Vergleich zu CP und POP ein relativ neuer Polizeiansatz. Die Anfänge führen jedoch ebenfalls in die späten 1980er Jahre zurück (Ratcliffe, 2003). Damals war ILP eine proaktive Einsatztaktik um die Kriminalität mittels *criminal intelligence*<sup>40</sup> zu reduzieren. Entwickelt wurde sie von der Kent Police (UK) als Antwort auf die Zunahme von Einbrüchen und Autodiebstählen. Im *Kent Policing Modell*, wie der Ansatz zu Beginn hiess, wurden bestimmte Notrufe priorisiert und nicht polizeispezifische Notrufe anderen Institutionen weitergeleitet. Die gewonnene Zeit nützte die Polizei für den Einsatz von *intelligence units*, welche sich auf Eigentumsdelikte konzentrierten. Mit diesem Vorgehen konnte innerhalb von drei Jahren die Kriminalität um etwa ein Viertel gesenkt werden. ILP wurde in der Folge als Business-Modell und umfassender Management-Ansatz weiterentwickelt und ist seit 2004 in Grossbritannien, in der Form des *National Intelligence Model*<sup>41</sup>, seit 2000 in der *Royal Canadian Mounted Police* und seit 2002 bzw. 2003 in ganz Neuseeland und Australien fester Bestandteil der Polizeiphilosophie. Auch in den USA machten sich anlässlich eines Gipfeltreffens der *International Association of Chiefs of Police* im Jahre 2002 über 120 amerikanische *criminal intelligence* Experten stark für die Förderung von ILP (Ratcliffe, 2008). Wie wir bereits im Kapitel 2.2.4 gesehen haben, bedeutete 9/11 den Start in eine neue Polizeiära, welche zu einer massiven Erhöhung der *criminal intelligence* führte (Beck & McCue, 2009; Myers, 2007).

ILP entwickelte sich in einer Zeit, wo die international organisierte Kriminalität aber auch terroristische Bedrohungen stetig zunahmen. Die Polizei bewegt sich heute zwischen Alltagskriminalität und organisierter Kriminalität sowie Terrorismus. Die erfolgreiche Bekämpfung dieser Bedrohungen verlangen die Verarbeitung und der Austausch von Informationen in Echtzeit. In vielen Ländern verhindern jedoch die Strukturen der Strafverfolgung den horizontalen Austausch der Informationen zwischen sowie innerhalb derselben Behörden. Im ILP Ansatz geht es deshalb um eine effiziente Informationssammlung und besseren Informationsaustausch aber auch um die strategische Planung, den besseren Einsatz der Ressourcen, Prioritätensetzung und Entscheidungsfindung. Die treibende Kraft hinter ILP, wie auch bei POP und Compstat (siehe Kapitel 3.5.3), ist der Wandel von einer reaktiven zu einer proaktiven Arbeitsweise. Hierzu Ratcliffe (2008, S. 8): “In an intelligence-led policing model, crime intelligence drives operations rather than operations dictating intelligence-gathering priorities. This move from investigation-led intelligence to intelligence-led policing is revolutionary for modern policing”. Im Gegensatz zu CP wurde mit ILP weniger die Rolle der Polizei in der Gesellschaft als die

---

<sup>40</sup> Es gibt für *criminal intelligence* kein gleichwertiges deutsches Wort.

<sup>41</sup> “The National Intelligence Model (NIM) represents an effort to promote effective intelligence led-policing on a national basis and to standardize intelligence-related structures, processes and practices across all police services in England and Wales. It is essentially the design for a comprehensive ‘business process’ to rationalize and systematize the ways in which the police service handles information and makes key decisions about the deployment of resources.” (John & Maguire, 2004, S. 2)

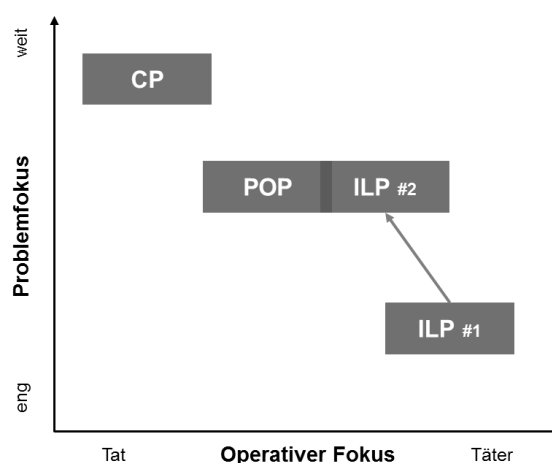
Ausübung ihrer Autorität neu definiert: “ILP does not re-imagine the police role so much as it re-imagines how the police can be ‘smarter’ in the exercise of their unique authority and capacities” (Lange, 2009, S. 55). Unter ILP sind Partnerschaften zwar wichtig, jedoch weniger mit der Bevölkerung als zwischen den verschiedenen Behörden (Scheider et al., 2009). ILP unterscheidet sich daher klar von CP und ist gemäss Ratcliffe „operationally the antithesis of community policing“ (2008, S. 87). Während das zentrale Ziel von CP die Verbesserung der Polizeilegitimität und die Integrierung der Bevölkerung ist, sucht ILP in erster Linie die Reduktion der Kriminalität.

Trotz einer wachsenden Anzahl von Publikationen ist eine eigentliche Definition von ILP kaum zu finden. Es scheint ganz so, als ob die Polizisten und Forscher wissen von was sie reden, aber ILP nicht beschreiben können, so Ratcliffe (2008). Eine der raren Definitionen stammt denn auch aus seiner Feder (Ratcliffe, 2003):

Intelligence-led policing is the application of criminal intelligence and crime analysis as an objective decision-making tool in order to facilitate crime reduction and prevention through effective policing strategies and external partnership projects drawn from an evidential base (S. 3).

Diese Definition entspricht der ursprünglichen Form von ILP (Abbildung 1.18, #1), als der Ansatz sich stark auf einzelne Probleme und Täter konzentrierte. In den letzten Jahren entwickelte sich ILP jedoch allmählich von einem Werkzeug (*tool*) zu einer Management-Philosophie und näherte sich mit einem grösseren Problemfokus POP an (#2). Dabei ist ILP aber immer noch stärker täter- als tatorientiert und konzentriert sich mehr auf traditionelle Polizeitechniken und sucht weniger alternative Massnahmen (Ratcliffe, 2008; Tilley, 2003a; Tilley, 2003b).

**Abbildung 1.18:** Position von Intelligence-Led Policing im Vergleich zu POP und CP



Quelle: Ratcliffe (2008, Figure 4.5)

ILP in seiner erweiterten Form kann wie folgt definiert werden (Ratcliffe, 2008):

Intelligence-led policing is a business model and managerial philosophy where data analysis and crime intelligence are pivotal to an objective, decision-making framework that facilitates crime

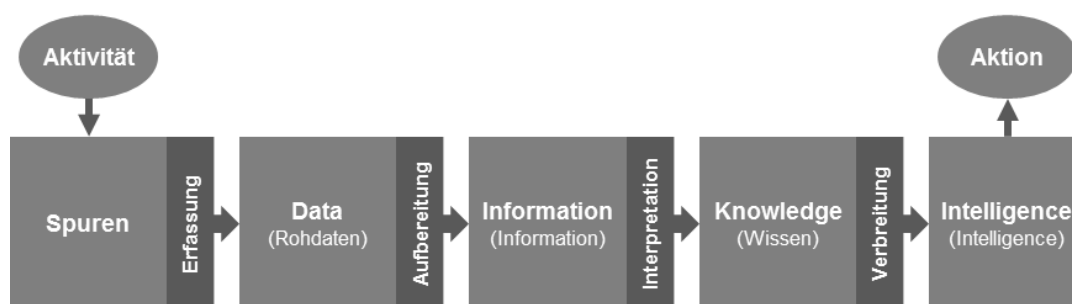
and problem reduction, disruption and prevention through both strategic management and effective enforcement strategies that target prolific and serious offenders (S. 89). It is [...] a philosophy that places greater emphasis on information sharing and collaborative, strategic solutions to crime problems, a concept that incorporates the reflexive notion of policing through partnerships (S. 85).

ILP in seiner jetzigen Form durchdringt die ganze Polizei und ist – wie POP und CP – nicht nur ein *add-on*. Die Überschneidung mit POP ist zudem offensichtlich. Ratcliffe (2008) ist der Meinung, dass POP von der *crime intelligence* und dem stärkeren Täterfokus, und ILP vom Problem-Solving Prozess profitieren könne.

### 3.3.2 Informationsverarbeitungsprozess (DIKI Kontinuum)

Was bedeutet aber überhaupt *intelligence* in einem ILP Ansatz und wie unterscheidet es sich von *information*? Entgegen der Meinung oder Ängste vieler, hat *intelligence* in diesem Kontext nichts (bzw. nicht direkt) mit nachrichten- oder geheimdienstliche Aktivitäten zu tun. Es handelt sich dabei vielmehr um einen Prozess der Informationsverarbeitung, welcher Ratcliffe (2008) das „DIKI-Kontinuum“ nennt. DIKI steht für *data* (Rohdaten), *information* (Information), *knowledge* (Wissen) und *intelligence* (Abbildung 1.19).

Abbildung 1.19: Das DIKI-Kontinuum



Quelle: Ratcliffe (2008) und Aeppli et al. (2011, Figure 2.6)

Wir befinden uns heute in einer informationsreichen Umgebung, haben aber Mühe, die Informationen zu übersetzen und daraus Handlungen abzuleiten. Wir sind „information-rich but knowledge-poor“ (Ratcliffe, 2008, S. 8). Daher unterstreicht ILP die Notwendigkeit der systematischen Sammlung von Informationen, deren vertiefte Analyse und den Austausch der Informationen, welcher sich vom informellen Gebrauch zu einem Grundsatz (*policy*) entwickelt werden muss. *Rohdaten* sind Beobachtungen oder Erhebungen von (kriminellen) Aktivitäten welche in Datenbanken abgespeichert werden. *Informationen* sind aufbereitete und in Zusammenhang gestellte Rohdaten, mit grösserer Bedeutung und einem Verwendungszweck. Interpretierte und analysierte Informationen werden zu *Wissen*. Davonport (1997, S. 9) umschreibt dessen Charakter folgendermassen: „[Knowledge is] valuable precisely because somebody has given the information context, meaning, a particular interpretation; somebody has reflected on the knowledge, added their own wisdom to it, and considered its larger implications“.



Der letzte und wichtigste Schritt besteht in der Verbreitung des Wissens und in dessen Umsetzung in eine taktische, operative oder strategische Handlung: “[K]nowledge products can generate understanding, but intelligence products are supposed to generate action“ (Ratcliffe, 2008, S. 98).

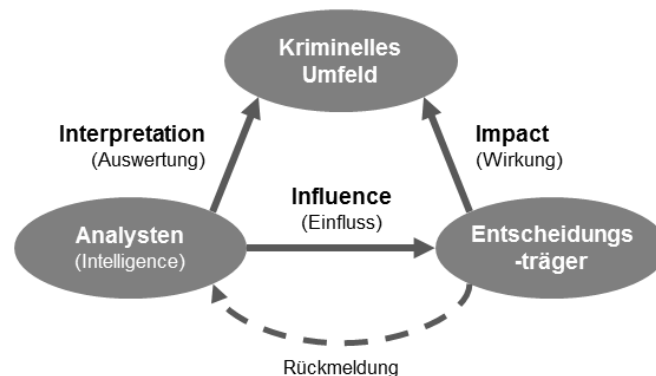
### 3.3.3 Beziehung zwischen Analysten und Entscheidungsträger

Die Umsetzung von *knowledge* in *action* bedingt, dass die Analysten über die rein deskriptive Arbeit hinausgehen und das Umfeld ihrer Klienten kennen und verstehen. Klienten sind Entscheidungsträger und können uniformierte Polizisten, Ermittler, höhere Kader (Kommando) aber auch Vertreter aus anderen Behörden oder gar zivilen Organisationen sein. Nebst den analytischen und technischen Fähigkeiten der Analysten, muss somit die Zusammenarbeit mit den und das Verständnis für die Klienten gefördert werden (Peterson, 2005). Auf der anderen Seite müssen die Entscheidungsträger gewillt sein, sich von den Analysten beraten und beeinflussen zu lassen. Hierfür müssen die Strukturen eventuell verändert werden. Wie wichtig die Beziehung zwischen Analyst und Klient ist, hebt Ratcliff (2008) hervor:

Managing the relationship between analysts and the consumer of their products – the client – is essential if the knowledge possessed by the analyst is to be converted into actionable intelligence. [...] It requires a less technical set of skills and a finer appreciation of the internal [...] dynamics of the police department (S. 98).

Die Beziehung zwischen den Analysten, den Entscheidungsträger und dem kriminellen Umfeld wird im von Ratcliffe (2003, 2008) erarbeiteten und mir ergänzten und angepassten 3-i Modell auf eine einfache Art und Weise dargestellt (Abbildung 1.20). Die drei „i“ stehen für *interpretation* (Auswertung), *influence* (Einfluss) und *impact* (Wirkung). Die Analysten bearbeiten die Daten aus dem kriminellen Umfeld und analysieren sie. In diesem Prozess kann zwischen den Analysten und Entscheidungsträgern bereits ein intensiver Austausch stattfinden. Auf jeden Fall beeinflussen die Analysten mit ihrem Produkt die Entscheidungsfindung ihrer Klienten, welche ihrerseits auf das kriminelle Umfeld einzuwirken versuchen.

Abbildung 1.20: Das 3-i Modell (interpretation, influence, impact)



Quelle: Ratcliffe (2008, Figure 5.6; ergänzt und angepasst)

### 3.3.4 Kritik am ILP Ansatz

Ohne Zweifel war es noch nie so einfach an Informationen zu gelangen, wie in der heutigen Zeit. Unsere Gesellschaft wird geradezu damit überflutet. Wichtiges von Unwichtigem und Richtiges von Falschem zu unterscheiden wird zunehmend schwieriger. Dieses Problem kennt auch die Polizei. Insofern ist sie dazu gezwungen, in den Informationsverarbeitungsprozess zu investieren und die traditionelle Polizeiarbeit mit neuen Technologien zu komplementieren. Das erfordert Fachwissen, mehr Personal bzw. eine Neuausrichtung der Tätigkeiten und der Ausbildung der Polizisten. Der ILP Ansatz trifft somit den Nerv der Zeit und hilft der Polizei im Umgang mit den neuen Herausforderungen. Die erfolgreiche Umsetzung von ILP hängt jedoch von zahlreichen Faktoren ab: von der Qualität der Daten, der technischen und zeitlichen Ressourcen sowie der Fach- aber auch Sozialkompetenz der Analysten im Umgang mit den Informationen und ihren Klienten, der Bereitschaft der Leistungsträger auf die Analysten zu hören und sich führen zu lassen oder von der horizontalen aber auch vertikalen Durchlässigkeit der Behörden im Bereich des Datenaustauschs. Auf der anderen Seite besteht mit ILP die Gefahr, dass die Polizei ihre Aktivitäten hauptsächlich auf die verfügbaren täterorientierten Daten ausrichtet und daher nicht oder schlecht messbare bzw. subjektive Indikatoren (z.B. das Sicherheitsgefühl) sowie Umfeldanalysen vernachlässigt. Insofern sollte der Ansatz, wie von Ratcliffe (2008) vorgeschlagen, mit POP gepaart werden. Dass der Ansatz Potential hat und zu einem Rückgang der Kriminalität führen kann, insbesondere im Bereich der organisierten Kriminalität und des Terrorismus, steht ausser Frage. Dies zu belegen ist jedoch extrem schwierig, da *Intelligence* – trotz aller Daten – kaum messbar ist und daher bis dato gut evaluierte Studien fehlen.

## 3.4 Hot-Spots Policing

### 3.4.1 Definition

Das Kapitel 1.1 zeigte auf, dass die meisten Straftaten an wenigen Orten konzentriert begangen werden. Sogar in „Problemquartieren“ ist die Kriminalität nicht über das ganze Gebiet verteilt, sondern beschränkt sich auf einzelne Strassenzüge oder Adressen, sogenannte Hot-Spots oder Brennpunkte (Eck & Weisburd, 1995). Sherman (1995) fragte sich Mitte der 90er Jahre, warum nicht mehr über Örtlichkeiten nachgedacht wird, wenn zukünftige Straftaten sechs Mal eher einer Adresse als einem Täter vorausgesagt werden können: „Why aren't we thinking more about ‘wheredunit’, rather than just ‘whodunit’?” (S. 37). Auch Weisburd (2008) ist der Meinung, man sollte die Polizeiresourcen eher auf Örtlichkeiten (*place-based policing*) als Personen richten: „The stability of crime at place across time makes crime places a particularly salient focus for investment of police resources” (S. 6). Gemäss Weisburd sollten wir genauso viel über problematische Örtlichkeiten wissen wie über die Straftäter. Dabei werden die Personen nicht ignoriert, sondern im räumlichen Kontext betrachtet.

Hot-Spots werden vom U.S. Department of Justice folgendermassen definiert (Eck, 2005, S. 2): „[Hot spot is] an area that has a greater than average number of criminal or disorder events, or an area where people have a higher than average risk of victimization”. Dabei kann ein Hot-Spot eine Strassenecke bzw. eine bestimmte Adresse, eine Strasse oder ein ganzes Quartier sein. Guidi, Townsley und Homel (1997) berechneten die optimalste Grösse eines definierten Hot-Spots und kamen auf einen Radius von 100 bis 300 Metern. Sie betonten jedoch, dass dies von Stadt zu Stadt variieren kann. Tendenziell nimmt der Radius mit der Bevölkerungsdichte ab, so dass in Grossstädten der optimale Radius wohl eher bei 50 Metern liegt. Befinden sich nun mehrere Brennpunkte nebeneinander, wird das Gebiet zu einer *high-crime area* (Farrell & Sousa, 2001).

Jedoch nicht nur Örtlichkeiten, sondern auch bestimmte Gruppen von Personen können im Prinzip Hot-Spots sein. Es handelt sich um Personen, die regelmässig an verschiedenen Orten entweder als Täter zuschlagen oder Opfer von Delikten werden (Eck, 2005). Auf der Seite der Täter können dies z.B. Einbrecher oder Räuber, und auf der Opferseite z.B. Taxifahrer oder Prostituierte sein. Hot-Spots Policing bedeutet also, dass die Polizei neuralgische Punkte, Objekte oder Personengruppen mit konzentrierter Kriminalität identifiziert und ihre Ressourcen gezielt an diesen Orten oder bei diesen Personen einsetzt (Weisburd & Eck, 2004). Lange ignorierten die Kriminologen jedoch die Mikrostrukturen der Kriminalität. Für sie spielten die situativen Faktoren im Vergleich zu den persönlichen Veranlagungen nur eine minime Rolle. Wegen der hohen Anzahl an Orten, welche Gelegenheiten zur Delinquenz präsentieren, sah man wenig Sinn, auf dieser Ebene Theorien oder Strategien zu entwickeln (Clarke & Felson, 1993). Auch wenn die Beziehung zwischen Kriminalität und Örtlichkeit schon zu Beginn der modernen Kriminologie erkannt wurde, entwickelte sich der Mikroansatz erst in den letzten Jahrzehnten (Brantingham & Brantingham, 1993; Weisburd & Braga, 2006a). Empirische Bewei-

se, dass eine kleine Anzahl von Orten eine überproportionale Anzahl von Notrufen verursacht, weckten wieder das Interesse an Hot-Spots Policing (Farrell & Sousa, 2001).

Seit es die Polizei in ihrer heutigen Form gibt, wurden Hot-Spots in der einen oder anderen Form bewirtschaftet. Schon Ende des 18. Jahrhunderts empfahl der englische Journalist und Autor Henry Fielding die Kräfte auf besonders kriminelle Orte zu konzentrieren. Zu dieser Zeit schätzte man in den Hafenanlagen der Themse rund 10'000 Diebe, Räuber, Prostituierte und Diebe. Als Antwort darauf wurden entlang dem Ufer Polizeipatrouillen eingesetzt. In den frühen 1900er bezeichnete man sodann Spielhäuser oder Kneipen als störende Örtlichkeiten und betonte das Potential der präventiven Polizeiarbeit (Farrell & Sousa, 2001).

Die Forschung überzeugt heute mit soliden Beweise, dass ein geographisch fokussierter Ansatz die Polizeieffizienz steigert und Kriminalität und Unordnung sinken lässt (Weisburd & Eck, 2004; Weisburd & Braga, 2006a). Der NRC Bericht über Polizeieffizienz sagt dazu (National Research Council, 2004, S. 250): „Studies that focused police resources on crime hot spots provided the strongest collective evidence of police effectiveness that is now available“. Ratcliffe, Taniguchi, Groff und Wood (2011) führten in Philadelphia ein Experiment mit Fusspatrouillen durch. Sie erhöhten in Hot-Spots mit einer gewissen Rate von Gewalttaten die Fusspatrouillenpräsenz auf über 90 Stunden pro Woche. Daraufhin gingen die Straftaten gegenüber den Kontrollgebieten um über 20% zurück. Auch Sherman und Weisburd (1995) bewiesen in ihrer Studie, dass eine erhöhte Polizeipräsenz in Brennpunkten zu einer parallelen Abnahme von Kriminalität führt. Ihre Resultate zeigten „clear, if modest, general deterrent effects of substantial increases in police presence in crime hot spots“ (S. 645). Die beiden Forscher sind überzeugt, dass Polizeipatrouillen die Kriminalität beeinflussen können und wichtige Elemente der Prävention sind. Auch die Metaanalysen von Braga und Kollegen (Braga, 2007; Braga & Weisburd, 2012; Braga, 2005) fanden gesamthaft eine moderate Effektstärke und im Vergleich zu herkömmlichen Strategien signifikant positivere Veränderungen.

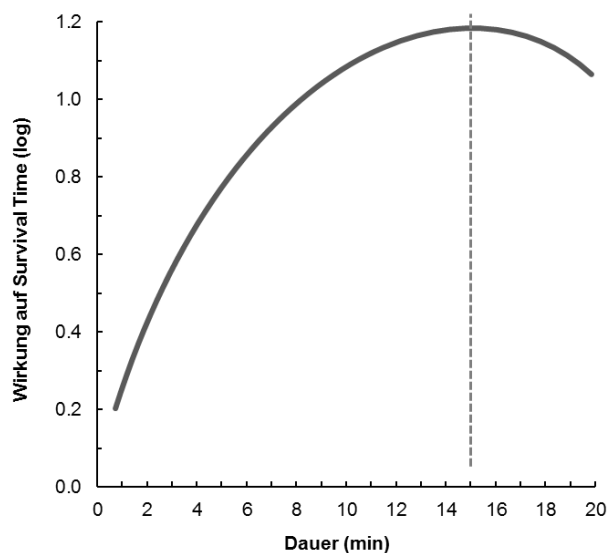
### **3.4.2 Antwort auf Hot-Spots**

Nun stellt sich die Frage, was Polizisten genau in Hot-Spots machen sollen, um effizient Verbrechen zu bekämpfen. Die erste Hot-Spots Studie, das Minneapolis Hot Spots Patrol Experiment, versprach Reduktion der Kriminalität schon mit blosser Zunahme der Polizeipräsenz (Sherman & Weisburd, 1995). Aber wie oft bzw. wie lange sollte die Polizei vor Ort sein um möglichst nachhaltig präventiv zu wirken? Punktuelle Razzien (*police crackdowns*) produzierten in den meisten Studien nur einen kurzzeitigen Abschreckungseffekt (Weisburd & Eck, 2004). Auf der anderen Seite ist eine ständige Polizeipräsenz aus Ressourcengründen in den meisten Fällen nicht möglich, wobei diese Massnahme, nebst dem Personalverschleiss, ohnehin nicht über alle Zweifel erhaben ist (Telep, Mitchell & Weisburd, 2012). Lawton, Taylor und Luongo (2005) z.B. begleiteten ein Projekt in Philadelphia, wo an über 200 Drogen Hot-Spots rund um die Uhr Polizisten stationiert wurden. Die Analysen zeigten je-

doch nur einen Rückgang von Gewalt- und Drogendelikten in der direkten Umgebung der Polizisten („creating ‚bubbles‘ of relative safety“, S. 446).

Koper (1995) untersuchte die Präsenzzeiten der Patrouillen in Hot-Spots und fand heraus, dass jede zusätzliche Minute, die ein Polizist an einem Hot-Spot verbringt, die sogenannte *survival time* um 23% ansteigen lässt. Die *survival time* (Überlebenszeit) ist ein Begriff für die Dauer der Abschreckungswirkung des Polizisten und bezieht sich auf die verstrichene Zeit zwischen dem Moment, wo der Polizist den Hot-Spot verlässt und der ersten ordnungswidrigen Aktivität. Die Abschreckungswirkung liess sich aber nicht unendlich verlängern, sondern nahm nach etwa 15 Minuten Polizeipräsenz wieder ab (dieses Phänomen wird *Koper curve* genannt, Abbildung 1.21). Koper empfiehlt daher, die Hot-Spots während 15 Minuten zu bewirtschaften und dann in einer unvorhersehbaren Reihenfolge zum nächsten zu gehen.

Abbildung 1.21: Koper Kurve



Quelle: Koper (1995, Figure 1)

Telep et al. (2012) testeten in Sacramento, Kalifornien, während 90 Tagen den Vorschlag von Koper (1995). Den Polizisten wurden in dieser Studie genaue Vorgaben über die Häufigkeit und Länge der Präsenzzeiten in den Hot-Spots gegeben. Sie erhielten ausserdem Vorschläge für proaktive Aktivitäten, damit sie nicht in ihren Fahrzeugen blieben und auf Notrufe warteten (Famega, Frank & Mazerolle, 2005). Telep und Kollegen untersuchten die Anzahl Notrufe und Delikte in den behandelten Hot-Spots und verzeichneten im Vergleich zu Kontrollgebieten und zum Vorjahr einen signifikanten Rückgang der Part I<sup>42</sup> Delikte.

<sup>42</sup> Part I Crimes (Major Index Crimes) sind: Mord, Vergewaltigung, Raub, schwere Körperverletzung, Einbruch, schwerer Diebstahl, Autodiebstahl und Brandstiftung (Maple, 2000, S. 97).

Doch die Polizei kann mehr tun als nur Präsenz zu markieren und konsequent kleinste Vergehen mit Wegweisungen, Bussen oder allenfalls Verhaftungen zu ahnen. Auch situative Präventionsstrategien sind oft ein Bestandteil der Hot-Spots Interventionen und beinhalten z.B. die Reinigung von Graffiti oder die Umnutzung von leer stehenden und heruntergekommenen Gebäuden. Facettenreiches und problemorientiertes Vorgehen ist gefragt. Sobald die Grundstück- und Hauseigentümer in den Lösungsprozess involviert werden, ist die Wirkung der Polizeiintervention grösser (Eck, 2006). Den Vorteil von Problem-Solving in Hot-Spots bestätigen mehrere Studien (Braga & Bond, 2008; Braga, Papachristos & Hureau, 2012; Hope, 1994; Taylor, Koper & Woods, 2011). Polizeirazzien in Drogen Hot-Spots führten in einer Studie von Sherman und Kollegen (1995) zu unbedeutenden Rückgängen der Kriminalität und Unordnung. Doch wenn Razzien mit Massnahmen seitens der Hauseigentümer begleitet waren, wurden grössere Wirkungen erzielt (z.B. Hope, 1994). Taylor et al. (2011) untersuchten verschiedene Hot-Spots Studien mit randomisierten Versuchs- und Kontrollgruppen. Da wo eine Problem-Solving Strategie angewandt wurde, sank zwar die Strassenkriminalität während der Intervention nicht signifikant, jedoch um 33% in den folgenden 90 Tagen nach dem Experiment. Auch die Metaanalyse von Braga und Kollegen (2012) kommt zum Schluss, dass Projekte mit einem Problem-Solving Ansatz grössere Wirkung erzielen, als bei blosser Verstärkung der Polizeipräsenz. Diese Resultate demonstrierten zum ersten Mal wissenschaftlich, dass Problem-Solving in Hot-Spots effektiver ist als nur die Verstärkung der Patrouillentätigkeit. Problem-Solving braucht eventuell mehr Zeit um positive Resultate zu zeigen, aber seine Wirkung hält dafür umso länger an (Telep & Weisburd, 2012).

### **3.4.3 Verlagerungs- und Streuungseffekt**

Im Kapitel 1.2 haben wir gesehen, dass spezifische Interventionen zu Verlagerungs- bzw. Streuungseffekten führen können. Bis vor ein paar Jahren wurden diese Faktoren in den Hot-Spots Studien jeweils nur am Rande beleuchtet, standen aber nie im Zentrum des Interesses. Weisburd und Kollegen (Weisburd et al., 2006b) untersuchten nun in Jersey City dieses Phänomen. Ihr Hauptfokus war die unmittelbare räumliche Verlagerung der Kriminalität sowie die Streuung der Intervention. Die Autoren kamen zum Schluss, dass die räumliche Verlagerung kaum stattfindet. Braga und Kollegen (2012) konnten in ihrer Metaanalyse ebenfalls keinen Verlagerungseffekt in den unmittelbar umliegenden Gebieten der Hot-Spots erkennen. Hesseling (1994) erkannte in seinem Review von 55 Studien, dass die Verlagerung vor allem dort eingetreten war, wo sie für die Täter am wenigsten Aufwand bereitete. In der Studie von Piza und O'Hara (2012) wurden in einigen Brennpunkten Newarks, New Jersey, die Fusspatrouillen erhöht. Schiessereien, Morde und schwere Körperverletzungen nahmen ab, nicht aber die Raubtaten. Diese verlagerten sich sowohl räumlich wie auch zeitlich. Guerette und Bowers (2009) untersuchten 102 Studien von situativen Präventionsprojekten mit insgesamt 574 Beobachtungen, wobei nur in 26 Prozent eine Verlagerung festgestellt wurde. In diesen Fällen war der Rückgang im Hot-Spot jedoch grösser als die Zunahme ausserhalb, was unter dem Strich ein positives Resultat ergab. Die metaanalytische Begutachtung von Bowers et al. (2011) mit 44 Studien fand ebenfalls kei-

ne signifikanten Veränderungen ausserhalb der Hot-Spots. Die Täter verlagerten ihre Tätigkeiten nicht aufgrund des grösseren Risikos und der erheblichen Anstrengungen, die sie auf sich nehmen müssten. Sie bevorzugten ihnen bekanntes Gebiet, nahe dem Wohnort, wo sie eine gewisse soziale Organisation für die illegalen Aktivitäten vorfanden – doch nicht so nahe, dass sie von Familie, Freunden oder Nachbarn erkannt werden konnten. Auch in der Studie von Weisburd et al. (2006) gaben z.B. die Prostituierten an, in der Nähe ihres Zuhauses zu arbeiten. Sie beschrieben es als unangenehm und sogar gefährlich, in anderen Gebieten und für unbekannte Klienten anzuschaffen. Das gleiche galt auch für die Drogenhändler und –abnehmer, welche bekannte Gesichter und eine gewisse Konstanz bevorzugten (Weisburd et al., 2006b; Weisburd & Braga, 2006a). Anstatt das Gebiet zu wechseln, passten die Täter lieber ihr Handeln und ihre Methoden an (Weisburd et al., 2004). Als Konsequenz nahm die Intensität der Straftaten auf der Strasse ab, da die Drogendealer oder Prostituierten z.B. in Gebäuden ihren Geschäften nachgingen (Weisburd et al., 2006b).

All diese Studien kamen zum gleichen Schluss: die Verlagerung findet zwar statt, ist aber nicht unvermeidbar, und falls sie eintritt, dann übertrifft sie nicht den Kriminalitätsrückgang (Eck & Eck, 2012). Weisburd et al. (2006) vermuten dabei, dass nicht die räumliche Verlagerung die häufigste sei, sondern die Methoden-Verlagerung (Täter ändern Art und Weise, wie sie die Delikte ausüben). Noch häufiger findet gemäss Guerette und Bowers (2009) eine präventive Streuung statt, welche von zahlreichen anderen Studien, Reviews und Metaanalysen gefunden wurde (Bowers et al., 2011; Braga et al., 2012; Hesselning, 1994; Smith et al., 2002; Weisburd et al., 2006b).

### 3.4.4 Kritik am Hot-Spots Modell

Trotz der zunehmenden Beweislage zugunsten der Effizienz von Hot-Spots Policing im Kampf gegen Kriminalität und Unordnung, sieht sich dieser Ansatz nicht selten der Kritik ausgesetzt. Für Kochel (2011) wurde ein zu positives, einseitiges und verzerrtes Bild von Hot-Spots Policing verbreitet. Die ansteckende Popularität der Reform hätten kritische Stimmen über die unangemessene Wirkung an benachteiligten Bevölkerungsgruppen oder die daraus folgenden Konsequenzen für die Legitimität übertönt. Die Kritiken beziehen sich meistens auf die angeblichen Kollateralschäden für die Anwohner der Hot-Spots, sogenannte *backfire effects* – wie z.B. steigende Kriminalitätsangst oder verschlechterte Beziehungen zur Polizei (Weisburd, Hinkle, Famega & Ready, 2011). Verschiedenste Forscher haben in den letzten Jahren zu bedenken gegeben, dass intensive Polizeiaktionen wie Hot-Spots Policing die Wahrnehmung der Bevölkerung untergraben, sie zu wenig miteinbezogen würde und dadurch die Legitimität der Polizei litte (siehe Tyler, 2004).

Rosenbaum (2006) und Kochel (2011) sind der Ansicht, dass die kollektive Leistung und die Legitimität der Polizei in Hot-Spots besonders schwach seien. Die Anwohner seien eher skeptisch gegenüber der Polizei und vertrauten ihr dadurch auch weniger. Eine andauernde harte Vorgehensweise würde die soziale Kontrolle und die Fähigkeit zur Selbstregulation der Bevölkerung noch mehr untergraben, die Beziehungen zwischen der Polizei und Bevölkerung und die Legitimität verschlechtern. Dass die

Bevölkerung sich wegen der erhöhten Präsenz und der Stigmatisierung „Hot-Spot“ unsicherer fühlen könnten, so wie von Rosenbaum (2006) behauptet, ist jedoch nicht erwiesen. Über diesen Punkt gibt es nur wenige empirische Grundlagen, da Studien zu Hot-Spots Policing bisher vorwiegend den Einfluss der Polizei auf Unordnung und Kriminalität und weniger auf das Sicherheitsgefühl untersucht haben (Weisburd et al., 2011). In ihrer Studie in drei kalifornischen Städten fanden Weisburd und Kollegen (2011) keine Hinweise darauf, dass Hot-Spot Policing negative Auswirkungen auf das Sicherheitsgefühl hat. Auch der Einfluss auf die öffentliche Meinung und die Legitimität scheint gemäss ihrer Studie von den Forschern bisher überschätzt worden sein. Stattdessen stellten sie fest, dass die Bewohner eines „behandelten“ Hot-Spots häufiger über Unordnung berichteten als in den übrigen Hot-Spots (Kontrollgruppe). Dies bestätigt die Hypothese von Hinkle und Weisburd (2008), dass die Bürger wegen den Polizeiinterventionen eher auf die Unordnung sensibilisiert werden. Die Studie von Weisburd et al. (2011) zeigt weiter auf, dass die Bürger sich den polizeilichen Aktivitäten gar nicht wirklich bewusst, ausser sie waren direkt davon betroffen.

Rosenbaum (2006) bestätigt zwar die positiven Effekte von Hot-Spots Policing, weist aber darauf hin, dass dieser Ansatz nur Kurzzeitwirkung hätte. In Anbetracht der mässigen Resultate seien die massiven Ausgaben für Hot-Spots Policing nicht gerechtfertigt, so Rosenbaum. Eine weitere Kritik von Rosenbaum bezieht sich auf das Verständnis eines Hot-Spots: „Identifying a hot spot is not the same as understanding it“ (Rosenbaum, 2006, S. 248). Ihm fehlt der analytische Ansatz, der z.B. in POP angewandt wird. Gemäss Rosenbaum begnügen sich die Analysten oft mit farbigen Karten als Endprodukt, ohne die dahinterliegenden Probleme und die Eigenschaften des Spots wirklich zu verstehen. Diese Kritik ist sehr ernst zu nehmen, zumal die empirische Forschung klar darauf hinweist, dass ein problemorientierter Ansatz effektiver ist als nur die Verstärkung der Polizeipräsenz und die Durchsetzung einer Nulltoleranzpolitik (Braga & Bond, 2008; Braga et al., 2012; Taylor et al., 2011).



## 3.5 Das New Yorker Modell

### 3.5.1 Einführung

In den 90er Jahren erlebte New York eine anhaltende dramatische Wende im Kampf gegen die Kriminalität. Die Regierung und die Polizei eroberten sprichwörtlich die Stadt zurück, worauf die seit Jahren steigenden Kriminalitätsraten auf das Niveau der 60er Jahre fielen. Die dafür verantwortlichen Hauptakteure waren der frischgewählte Bürgermeister Giuliani und der Polizeichef Bratton. William Bratton begann seine Karriere im Boston Police Department, wo er sich schnell einen Namen als tüchtigen Polizisten machte und aufstieg. In seiner Karriere kommandierte er die Massachusetts Bay Transportation Authority (1983-1986), die Boston Metropolitan District Commission Police (1986-1990), die New York City Transit Police (1990-1992), das Boston Police Department (1992-1993), das New York City Police Department (1994-1996) und das Los Angeles Police Department (2002-2009). Jede Polizei, die er führte, wurde einer Restrukturierung unterzogen. Am meisten Furore sorgte er aber in New York, zuerst als Polizeichef der heruntergekommenen *Transit Police*, welcher er durch ambitionierte Ziele und angemessener Ausrüstungen zu neuem Glanz und Stolz verhalf, und dann als Commissioner der NYPD (Bratton & Knobler, 1998). Nach fast zwei Jahrzehnten kehrte Bratton am 1. Januar 2014 in derselben Position wieder ins NYPD zurück.

Das U-Bahn System in New York wurde anfangs der 90er Jahre förmlich von der Kriminalität regiert. Fahrkarten wurden oft nicht mehr bezahlt und die Drehkreuze übersprungen oder aber das Geld wurde den Kleinkriminellen gegeben, die den Eingang zu den Metrostationen bewachten. Als Bratton zum Chef der Transit Police gewählt wurde, legte er als erstes den Schwerpunkt auf die Eingänge, indem er seine Beamten gezielt auf die Kleinkriminellen und Schwarzfahrer ansetzte. Er gewann nicht nur in kürzester Zeit die Kontrolle der U-Bahn Eingänge zurück, sondern konnte erstaunliche Nebenerfolge erzielen. Jede siebte wegen Schwarzfahren verhaftete Person wurde schon mittels Haftbefehl gesucht und jede 21. Person trug eine Waffe auf sich (Bratton, 1996). Dies motivierte Bratton umso mehr schon bei kleinen Vergehen zu intervenieren um grössere Verbrechen zu verhindern oder aufzuklären. Ausserdem wurde die Unordnung in den U-Bahn Stationen im Allgemeinen rigoros angegangen und Graffitis, Müll, Bettler und andere Ruhestörer umgehend entfernt. Dabei hatte Kelling, ein enger Freund und Berater von Bratton, mit der von ihm und Wilson (1982) aufgestellten Broken Windows Theorie das Denken von Bratton nachhaltig beeinflusst. Mit diesem Vorgehen gewann die Transit Police schliesslich Schritt für Schritt die Kontrolle im Untergrund zurück (Bratton & Knobler, 1998).

Als Rudolph W. Giuliani 1993 im zweiten Anlauf die Wahl zum Bürgermeister gewann, holte er den inzwischen zum Commissioner des Boston Police Department gewählten Bratton zurück nach New York. Giuliani versprach der Stadt, die – nicht nur in der U-Bahn – grassierende Kriminalität wieder in den Griff zu bekommen und zu senken (Giuliani & Kurson, 2002). Bratton war offensichtlich der geeignete Mann dazu. Der neue Commissioner profitierte zu Beginn seiner Amtszeit von einer Aufsto-

ckung der Polizei, die noch vor dem Bürgermeisterwechsel bewilligt wurde. Nichtsdestotrotz war er sich bewusst, dass mehr Beamte auf der Strasse die Kriminalität nicht vermindern. Ein neues System musste her, ganz nach seinem bewährten Motto: „motivate, equip and energize“ (Bratton & Knobler, 1998, S. 193). Bratton stellte die ganze Struktur des NYPD auf den Kopf, indem er die Verantwortlichkeiten neu regelte und dezentralisierte. Eine ganze Abteilungsebene wurde abgeschafft, so dass die Revierchefs direkt den Bezirkskommandanten rapportierten. Das Kommando, Detektivbüros und andere Spezialeinheiten wurden verkleinert und den verschiedenen Revieren zugeteilt. Den Revierchefs gab er sehr viel mehr Autorität und Handlungsfreiheit und bevollmächtigte sie, nach eigenem Ermessen ihre Ressourcen einzusetzen (Bratton & Knobler, 1998; Bratton, 1996). Wie schon in der Transit Police (die in der Zwischenzeit ins NYPD integriert wurde), bekämpfte Bratton gemäss der Broken Windows Theorie – z.T. in Partnerschaft mit anderen Departementen – die öffentliche Unordnung durch rigoroses Vorgehen und strikte Durchsetzung der Straf- und Zivilgesetze (insbesondere der Waffen- und Drogengesetze) (Langan & Durose, 2004). Kleinere Vergehen, wie z.B. Belästigungen, Beleidigungen, Drohungen, unordentliches Verhalten oder Sachbeschädigung, führten zu systematischen Identitätskontrollen und Durchsuchungen (*stop-and-frisk*) (Bratton & Knobler, 1998). Die Polizeiressourcen wurden dabei an problematischen Orten oder Personen gezielt eingesetzt (Langan & Durose, 2004). Das in den 80er Jahren unter Bürgermeister Koch und Commissioner Brown eingeführte CP Programm befand Bratton in der Praxis als untauglich. Als junger Polizist der Bostoner Polizei war zwar Bratton massgeblich an der Entwicklung einer bürgernahen Polizei beteiligt und sprach der CP Bewegung öffentlich sein Vertrauen aus (Greene, 1999). Das Problem in New York bestand nicht in den Ideen, sondern in der Umsetzung (Bratton & Knobler, 1998):

Capital improvements were being planned that would have set up community-policing offices in each precinct. “Officer Friendly” would respectfully resume contact with the community, courteously listen to people’s problems, and immediately find appropriate solutions. In theory that’s fine; beat cops are important in maintaining contact with the public and offering them a sense of security. They can identify the community’s concerns and sometimes prevent crime simply by their visibility. Giving cops more individual power to make decisions is a good idea. But the community-policing plan as it was originally focused was not going to work because there was no focus on crime. The connection between having more cops on the street and the crime rate falling was implicit. There was no plan to deploy these officers ... They were simply supposed to go out on their beats and somehow improve their communities. The new beat cop was a kid. ... The city’s problems were complex and difficult for the most experienced police and social service experts; these kids were unprepared and ill equipped to handle them, and it was unrealistic to expect that they could. And even on the odd chance that some of the new cops were capable of getting significant results, they were never going to be empowered to follow through. The NYPD was a centralized bureaucracy that didn’t give out power even to its precinct commanders, let alone the cop on the beat. So these kids were getting sent out to be the problem solvers, and the neighborhood was beating up on them. “Why didn’t you prevent that break-in? Why did my car get stolen? Why am I getting panhandled and mugged? Why aren’t we safe?” They had no answers, and pretty soon they would be as callous and demoralized as the rest of the force (S. 198-199).

Auch wenn das CP Konzept nicht weiterverfolgt wurde, verlangte Bratton den respektvollen Umgang der Bürger. Er erkannte, dass die Polizisten die Beziehung zur Community oft als „wir gegen sie“ ansahen (Bratton & Knobler, 1998). So ermahnte er regelmässig seine Polizisten den Respekt der Bürger zurück zu gewinnen (Bratton & Knobler, 1998, S. 291-292): “We’re going to get crime down in this city and be applauded for it, but if you don’t win the respect of the people you’re policing, you are going to lose.”

Für Bratton gab es nur ein Ziel: die massive Senkung der Kriminalität und Wiederherstellung der Lebensqualität. Dies sollte wie dazumal bei der Transit Police durch eine kompromisslose und hartnäckige Arbeitsweise der Polizei, *Quality-of-Life Enforcement*, und durch die minutiöse Analyse der Kriminaldaten, *Compstat*, erreicht werden.

### 3.5.2 Quality-of-Life Enforcement und Zero-Tolerance Policing

Quality-of-Life Enforcement findet seinen Ursprung in der Broken Windows Theorie von Wilson und Kelling (1982). Im daraus resultierenden Schritt zu einer Polizeistrategie werden soziale Unordnung – kleinere Vergehen, Unordnung, Betrunkene, Randalierer, Gewalttätige, Bettler etc. – rigoros bekämpft und das Recht durchgesetzt. Zur Durchsetzung der Lebensqualität soll unordentliches Verhalten möglichst unterdrückt werden, um einerseits das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu stärken und andererseits ein Zeichen zu setzen, dass sich jemand um die Missstände kümmert. Maillard und Le Goff (2009, S. 657) definieren ein solches Vorgehen folgendermassen: „[C]est le développement d’une politique visant à restaurer la loi et la sécurité en donnant une réponse systématique à tous les faits pénaux, aussi mineurs soient-ils, mettant en question l’ordre public.“ Die Polizei toleriert kein unordentliches Verhalten, sondern verwarnt, weist weg, erzieht, bestraft oder verhaftet die fehlbaren Bürger (Sousa & Kelling, 2006). Sie ist bestrebt, die Gewissheit, Schnelligkeit und Schwere der Strafe mit allen erdenklichen Mitteln (*pulling levers*, alle Hebel in Gang setzen) durchzusetzen. Dabei werden Risikopersonen oder -gruppen von der Polizei angesprochen und die Konsequenzen fürs Nicht-Einhalten der Regeln aber auch die Anreize fürs Einhalten klar kommuniziert. Man gibt ihnen zu verstehen, dass sie unter genauer Beobachtung stehen und alle möglichen rechtlichen Hebel in Gang gesetzt werden, um eine sofortige und gewisse Antwort auf Fehlverhalten zu zeigen (Kennedy, 2006; Telep & Weisburd, 2012).

Durch dieses Vorgehen werden nicht nur potentielle Täter abgeschreckt und ihr Verhalten im Keim erstickt, sondern auch Straftäter entdeckt. “Quality-of-life enforcement works to reduce crime because it allows the cops to catch crooks when the crooks are off-duty”, so Maple (2000, S. 155). Oft gingen schwere Straftäter der Polizei ins Netz, da sie wegen einer leichten Übertretung angehalten wurden. Ein berühmtes Beispiel dafür ist der Fall des "Oklahoma Bombenattentäters" Timothy McVeigh, welcher nach der Tat wegen einem Mangel an seinem Fahrzeug angehalten wurde. Nachdem der Polizist auch illegale Waffen im Fahrzeug feststellen konnte, nahm er McVeigh fest. Erst nach drei Tagen Haft wurde McVeigh auch des Bombenanschlags bezichtigt (Jones & Israel, 2001).

In New York wird diese Vorgehensweise *Stop, Question and Frisk* (SQF) genannt. Die Polizisten werden angewiesen, auffällige oder verdächtige Personen anzuhalten, zu befragen und wenn nötig zu durchsuchen. Dieses Vorgehen wurde und wird noch heute häufig mit dem Zero-Toleranz (Nulltoleranz) Ansatz gleichgesetzt. Doch sowohl Giuliani, Bratton als auch Kelling distanzieren sich öffentlich von diesem Ansatz und erhoben den Vorwurf, dass ihre auf der Broken-Windows Theorie basierte Strategie missdeutet wurde (Kelling, 1999). Kelling sagt, er selber habe den Term *Zero-Tolerance* nie, Bratton einmal und Giuliani nur selten und schlussendlich lieber den Ausdruck *quality-of-life enforcement* verwendet (Jones & Newburn, 2005).

Kelling macht deutlich, dass der Zero-Tolerance Ansatz sich markant von Broken Windows unterscheidet und die Komplexität der Polizeiarbeit unterschätze (Kelling, 1998; zitiert in Jones & Newburn, 2005). Etliche Forscher teilen die Ansicht, dass Zero-Tolerance eine Fehlinterpretation der Broken-Windows Theorie und eher dessen „l'enfant illégitime“ sei (Roché, 2002, S. 145; siehe auch z.B. Rosenbaum et al., 1998). Auch in anderen Ländern, z.B. England oder Holland, hütet man sich davor, das Wort Zero-Tolerance zu verwenden (Jones & Newburn, 2005; Punch et al., 2002). Punch und Kollegen (2002) paraphrasierten den in Amsterdam geführten Diskurs folgendermassen:

In Amsterdam this was not called 'zero-tolerance', but 'doing again what we used to do, and what we always should have done, but had forgotten to do. ... [We] can have a bit of zero tolerance but let's not call it that, as this is Amsterdam not New York. Let's get our officers hitting the numbers because for years they did what they fancied (but now the politicians are moaning about value for money); and let's regain control of areas we have left alone for too long and become 'boss' on the ground again (S. 71-72).

Es scheint ganz so, als ob die Polizeikörpers, die eine gewisse Nulltoleranzpolitik fahren, es nicht unter diesem mit der Zeit sehr negativ geprägten Term nennen wollen. Das Hauptproblem liegt darin, dass Zero-Tolerance verschiedenartig interpretiert und gelebt werden kann. Zum Teil wird damit gemeint, „null Kriminalität“ zu haben, was an sich Nonsense ist. Für andere bedeutet es mit einem aggressiven Auftreten jede noch so kleinste Unordnung zu bestrafen. Andere sehen den „reparierenden“ Aspekt der Broken Windows Theorie, wo z.B. jedes Graffiti gleich weggeputzt und Dealer weggewiesen werden (Ann Widdecombe, zitiert in Jones & Newburn, 2005). Oft wird „Nulltoleranz“ von Politikern auch nur als Schlagwort verwendet, um ihre Entschlossenheit zu bestärken. Zu diesen Entwicklungen meinen Maillard und Le Goffe (2009):

La tolérance zéro a progressivement été mobilisée de manière déconnectée de la politique new-yorkaise pour simplement désigner la fermeté de l'action à mener face à un problème social : tolérance zéro face au tabagisme, contre les risques de santé, contre les propos racistes ... Cet usage de la figure de la tolérance zéro fait l'objet d'une forme de traduction qui la coupe de son socle new-yorkais (S. 676).

Auch in der Schweiz wird auf höchster Ebene über Nulltoleranz und kompromissloses Vorgehen gesprochen. Zum Beispiel reichte Hans Fehr eine Motion über ein nationales Vermummungsverbot (Mo-

tion Nr. 11.3043) ein, welche im Nationalrat<sup>43</sup> mit 110 zu 64 Stimmen angenommen, jedoch vom Ständerat<sup>44</sup> mit 27 zu 3 Stimmen abgelehnt wurde. Darin sprach sich Nationalrat Fehr in Anbetracht der zunehmenden Gewaltexzesse an Demonstrationen für ein nationales Vermummungsverbot aus. Ein Vermummungsverbot wirke jedoch nur, so Fehr, „wenn ihm konsequent Nachachtung verschafft wird. ... Gegenüber Gewalttätigen muss *Nulltoleranz* gelten“ (eigene Hervorhebung). Ständerat Werner Luginbühl sprach sich zwar nicht für ein nationales Gesetz aus, aber war ebenfalls der Ansicht, dass „Vermummungen mit aller Konsequenz bekämpf[t]“ werden müssen, vor allem wenn „Vermummte in grösserer Anzahl auftreten“. Ferner betonte Luginbühl, dass es keine neuen Gesetze brauche, sondern den politischen Willen, das Recht „mit kompromisslosem Vorgehen gegen Vermummte“ durchzusetzen und rechtsfreie Räume nicht zu dulden.

### 3.5.3 Compstat

*Compstat* war neben dem Quality-of-Life Enforcement das zweite wichtige Standbein des New York Modells. *Compstat* steht für *Computer Statistics* oder *Comparative Statistics* (Maple & Mitchell, 2000, S. 32-33), wobei eher letztere Version zu bevorzugen ist (die Daten wurden anfänglich in einer Datei namens *compare stats* gespeichert) (Silverman, 1999, Silverman, 2006). Es handelt sich um ein „accountability system“ (Myers, 2007, S. 501), in welchem die verantwortlichen Personen über einen bestimmten Sektor Rechenschaft über ihre Aktivitäten ablegen müssen.

Der kreative Denker und Erfinder von *Compstat* war Brattons Stellvertreter, Jack Maple. Er begann seine Karriere als fleissiger und effizienter Verbrechensbekämpfer der Transit Police. Schon damals trug er jedes Delikt auf einer Karte auf um Muster und Tendenzen festzustellen und war der Meinung, dass jeder Bezirk dies tun sollte (Bratton & Knobler, 1998):

[I]n every precinct they should have maps of robberies, of burglaries, of shootings, narcotics arrests, gun arrests, so they can see how to deploy. There's no maps in these precincts. Whatever maps there are are four years old. You gotta have them up-to-date. We've got a war on crime, how do you go to war without a map? Hannibal had a map and that was in 218 B.C. (S. 219).

So mussten unter Maples Führung die Delikte täglich gezählt und auf eine Karte übertragen werden (Maple & Mitchell, 2000), aus folgenden Gründen:

- Die den Problemen zu Grunde liegenden Ursachen werden direkt sichtbar („Maps tell a story in a way numbers and narratives simply can't.“ Maple & Mitchell, 2000, S. 105),
- die Probleme werden von den Polizeichefs eher als die ihrigen angeschaut und werden Verantwortung übernehmen,
- Karten führen zur unverzüglichen Frage nach dem warum und den zugrundeliegenden Ursachen,

<sup>43</sup> [http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4906/397156/d\\_n\\_4906\\_397156\\_397457.htm](http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4906/397156/d_n_4906_397156_397457.htm) [13.12.12, zuletzt geprüft am 13.11.14]

<sup>44</sup> [http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/s/4909/407151/d\\_s\\_4909\\_407151\\_407363.htm](http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/s/4909/407151/d_s_4909_407151_407363.htm) [6.6.13, zuletzt geprüft am 13.11.14]

- sie heben mögliche Zusammenhänge zwischen verschiedenen Deliktarten hervor,
- Mapping macht die Polizei egalitärer – ein Punkt auf einer Karte ist ein Punkt. Es werden keine Unterschiede z.B. zwischen reich und arm gemacht.
- Viele Punkte an einem Ort sagen wo die Schwerpunkte zu setzen sind („Put cops on dots“ Maple & Mitchell, 2000, S. 128), und
- schliesslich soll der Bürger Zugang zu diesen Karten haben, damit er auf dieser Grundlage seine Entscheide fällen kann (Dussault, 1999; Maple & Mitchell, 2000).

Maple verglich seine Idee mit dem 2. Weltkrieg. Obwohl die Deutschen mit ihren tausenden von Bombern den Engländern und ihren 450 *Spitfires* überlegen waren, hatten die Engländer einen entscheidenden Vorteil, welchen die Deutschen nicht hatten: Radar. Sie wussten jederzeit, wann und wo die Deutschen angreifen würden und konnten so ihre limitierten Ressourcen gezielt einsetzen (Bratton & Knobler, 1998, S. 449-450). Seine eigene Strategie im Kampf gegen die Kriminalität resümierte Maple in vier Punkten (Bratton & Knobler, 1998, S. 224-225; Maple & Mitchell, 2000, S. 32-33):

- *Genauere und zeitgerechte Informationen (accurate and timely intelligence)*: Wenn die Polizei wirksam gegen die Kriminalität vorgehen will, müssen die Polizisten aller Stufen einfachen Zugang zu genauen und zeitgerechten (= tägliche) Informationen von Aufkommen und Art der verschiedenen Deliktsarten, Täter und Opfer haben. Nur so lassen sich frühzeitig Hot-Spots, Muster und Trends identifizieren und die Gründe analysieren.
- *Schneller, konzentrierter, synchronisierter und fokussierter Einsatz von Personal und Ressourcen (rapid deployment)*: Die Erfahrung hat gezeigt, dass die wirksamsten Pläne gegen Verbrechen oder Lebensqualität-Probleme mehrere Abteilungen in Anspruch nehmen. Dies verlangt die Koordination zwischen den Abteilungen und Einheiten.
- *Wirksame Taktiken (effective tactics)*: Damit die angewandten Taktiken nicht zur Verlagerung der Probleme führen und diese dauerhaft gelöst werden können, müssen die Taktiken verständlich und anpassungsfähig sein. Die wirksamsten Taktiken werden dem ganzen Korps mitgeteilt um das Wissen anzureichern.
- *Unablässige Verlaufs- oder Nachuntersuchung und Lagebeurteilung (relentless follow-up and assessment)*: Laufende Evaluationen und Lagebeurteilungen sind unerlässlich um die gewünschten Ziele zu erreichen. Ist die Wirkung einer bestimmten Taktik auf eine bestimmte Situation bekannt, können die Erkenntnisse bei ähnlichen Situationen wieder angewendet werden. Dieser Prozess erlaubt auch im Einsatz stehende Ressourcen effizienter zu positionieren oder anzupassen.

Das Herzstück seiner Strategie bildeten die *Compstat Meetings* – ein „great theater“, wie Bratton es nannte (Bratton & Knobler, 1998, S. 296). Das Ziel dieser Meetings war eine effizientere Kommunikation und vor allem Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Führungsebenen (Henry, 2002). An den zwei Mal wöchentlich abgehaltenen Meetings mussten die 76 *Precinct Commanders*

ihre Statistiken präsentieren und die (nicht) geleistete Arbeit vor dem Polizeistab und hunderten Gästen aus Politik, Justiz und anderen Behörden verteidigen (Bratton & Knobler, 1998; Bratton, 1996). Zwar wurde aus Zeitgründen jeweils nicht jeder *Commander* ans Pult gebeten, aber jeder musste vorbereitet sein. Wer dies nicht war, seine Daten nicht kannte und für eine negative Entwicklung keine Gründe oder Lösung anzubieten hatte, geriet in Schwierigkeiten (Bratton & Knobler, 1998; Giuliani & Kurson, 2002; Henry, 2002; Maple & Mitchell, 2000) – *Status quo* wurde nicht akzeptiert (Myers, 2007). Dazu Maple (Maple & Mitchell, 2000, S. 93):

[A] Comstat meeting is a way of sharing crime data that recognizes why the first step to crime reduction itself—the gathering and analyzing of accurate, timely intelligence—has to be quickened by the heat of accountability. ... Most people in the world learn things faster when they know they're going to be tested on them. Cops are no different (S. 93).

Das System hatte vier Stufen. Zum einen musste der Bezirkskommandant sich vor dem *Commissioner* verantworten und erklären, die Polizeioffiziere mussten ihrerseits dem Kommandant Rechenschaft ablegen und verlangten dasselbe von ihren Unteroffizieren. Diese motivierten und leiteten die Polizisten im Sinne des Chefs an (Bratton & Knobler, 1998). Es handelt sich um ein komplexes Konstrukt. Für deren erfolgreiche Implementierung braucht es sechs Schlüsselemente (Weisburd, Mastrofski, McNally, Greenspan & Willis, 2003; Weisburd et al., 2006a): klar definierter Auftrag („mission clarification“), interne Rechenschaft (*internal accountability*), geographisch organisierte Kommandostruktur (*geographic organization of command*), flexible Organisationsstruktur (*organizational flexibility*), datenbasierte Problemerkennung und Beurteilung der Lage (*data-driven problem identification and assessment*) sowie innovative Problemlösung (*innovative problem solving*). Der Begriff Compstat hat sich in den Jahren also von einer technologischen Errungenschaft zu einem Polizeiansatz entwickelt. Es bedeutet nicht mehr die Anwendung eines bestimmten Computerprogramms, sondern die strukturierte und zeitgerechte Datenanalyse. Weisburd et al. (2003, S. 423) definieren Compstat sogar als „strategic problem solving“ und damit als „big picture approach“, der sich weniger auf spezifische Strategien fokussiert als die Art und Weise, wie die Polizei als Problem-Solver organisiert ist (Weisburd et al., 2013).

Compstat wurde in der Fach- und der Medienwelt gleichermassen als grösste Innovation der letzten Jahre gefeiert:

Compstat was perhaps the single most important organizational/administrative innovation in policing during the latter half of the 20th century (Kelling & Sousa, 2001, S. 2).

Compstat is arguably one of the most important strategic innovations in policing in the last couple of decades. (Criminology Public Policy, 2003, S. 419)

'Compstat' meetings that are probably the most powerful control device ever devised for police.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> <http://www.nytimes.com/1997/02/09/magazine/crime-stoppers.html?pagewanted=all&src=pm> [09.02.97, zuletzt geprüft am 03.05.13]

Der Ansatz war so erfolgreich, dass die Erfinder 1996 mit dem *Harvard's Innovation in Government Award* ausgezeichnet wurden. Polizeioffiziere aus der ganzen Welt strömten nach New York um sich ein Bild vor Ort zu machen und den Compstat Meetings beizuwohnen. Ende des 20. Jahrhunderts behaupteten mehr als ein Drittel der grösseren amerikanischen Polizeikörpers, Compstat implementiert und ein Viertel die Einführung geplant zu haben (Weisburd & Braga, 2006b).

### 3.5.4 Predictive Policing

Heute stehen wir weniger mehr vor dem Problem, nicht über zeitgerechte Informationen zu verfügen, sondern aus der Datenflut die operativ relevanten Informationen zu identifizieren (Beck & McCue, 2009). Als Bratton von 2002 bis 2009 Polizeichef in Los Angeles war, wurde deshalb das Compstat System zu einem neuen Produkt namens *Predictive Policing*<sup>46</sup> (PredPol) weiterentwickelt. Das Herzstück bildet eine Software, welche anhand von Informationen von verübten Straftaten und anderen relevanten Daten (wie z.B. das Wetter) mit hochkomplexen Algorithmen zukünftige Delikte voraussagen kann<sup>47</sup>. Das angewandte statistische Modell wurde ursprünglich für Erdbeben entwickelt, um Nachbarn frühzeitig lokalisieren zu können. Nun werden mit diesen Algorithmen potentielle Hot-Spots auf 150 Meter genau ermittelt und auf einer Karte dargestellt. Die Polizisten können das System abfragen, wo und wann mit welchen Straftaten zu rechnen ist und mit dieser Information ihre Patrouillentätigkeit steuern (Friend, 2013). Ziel ist es Delikte so zu verhindern oder Täter in flagranti zu erwischen.

Obschon diese Methode noch sehr jung ist, wird sie in Amerika schon als die neue Polizeirevolution gefeiert. Erste wissenschaftliche Evaluationen in Kalifornien sind in diesem Sinne auch erfolgversprechend: In Los Angeles sank die Kriminalitätsrate um 13 Prozent und in Santa Cruz gingen die Einbrüche um knapp 30 Prozent zurück<sup>48</sup>. Die Erfinder der PredPol weisen jedoch darauf hin, dass die Software kein Ersatz für die Intuition und Erfahrung der Polizisten sei, sondern unterstützend helfen soll<sup>49</sup>. Zu verschiedenartig sind die einzelnen Deliktsarten und Situationen, als dass ein mathematischer Algorithmus alle Fälle abdecken könnte (Beck & McCue, 2009).

### 3.5.5 Kritik am New Yorker Modell

Offizielle Kriminalstatistiken zeigen seit den 90er Jahren in New York einen massiven Rückgang der Kriminalität. Währendem die Polizei sich auf die Schultern klopft und die Anerkennung aus der ganzen Welt geniesst, zweifeln Forscher zunehmend am vermeintlichen Erfolg der New Yorker Polizei, ihrer Vorgehensweise und der Effizienz der SQF.

---

<sup>46</sup> <http://www.predpol.com/technology> [zuletzt geprüft am 04.05.13]

<sup>47</sup> <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/silicon-demokratie/kolumne-silicon-demokratie-effizienter-als-die-polizei-11845972.html> [07.08.12, zuletzt geprüft am 04.06.13]

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> <http://www.predpol.com/technology> [zuletzt geprüft am 04.05.13]



### 3.5.5.1 Compstat und der Kriminalitätsrückgang

Trotz der scheinbar grenzenlosen Akzeptanz von Compstat wurden in den letzten Jahren vermehrt Vorwürfe über unzumutbare Verhältnisse und Datenmanipulation laut. Vor allem John Eterno, Professor und ehemaliger Captain der NYPD, und Eli Silverman, emeritierter Professor am New Yorker John Jay College of Criminal Justice, publizierten in gut recherchierten Arbeiten die Kehrseite von Compstat (Eterno & Silverman, 2010a). Die Kritik von Eterno und Silverman ist insofern von Bedeutung, da erstens Eterno als Polizeioffizier selber dem Druck von Compstat ausgesetzt war und zweitens die beiden primär an die positiven Qualitäten von Compstat glauben (Eterno & Silverman, 2010b)<sup>50</sup>. In einem ihrer zahlreichen Artikel lesen wir (Eterno & Silverman, 2006):

Compstat was perceived as a legalistic-style numbers game combined with leadership by fear. ... In practice, fear was observed as a central aspect of Compstat in New York City. ... [M]anagers tended to guard their power jealously. Executives, at times, blamed the lower ranks for any increase in crime rates, to the point of occasionally yelling, screaming and publicly berating them at Compstat meetings. Additionally, executives took credit for decreasing crime rates, giving little or no credit to the rank and file. The idea that commanding officers have enormous control over the officers under their command and that somehow the bureaucratic sanctions motivated many officers is not supported by research. ... Compstat has little or no effect on most officers. This is, of course, another weakness, namely, Compstat fails to motivate most officers. ... Contrary to the rhetoric of Compstat, few are actually involved in crime-fighting and doing the work necessary to help the commanding officer at Compstat meetings. Importantly, some of these officers are doing so at the cost of violating the Constitutional rights of citizens. Any level of illegal behaviour is unacceptable but this level is also unconscionable. This increase in illegal behaviour is apparently another byproduct of the Compstat process as initially practised by the NYPD. Compstat does not have to be this way. Its beauty lies in its diversity and multiplicity (S. 223-225).

Die Kader des NYPD sahen sich einem enormen Leistungsdruck ausgesetzt und mussten innert kürzester Zeit positive Resultate aufweisen können – längerdauernde Operationen waren deshalb nicht erwünscht. Der enorme Druck wurde auf die Polizisten abgewälzt, die sich entweder gar nicht beeindruckt zeigten oder aufgrund ihrer Nähe zu den Kadern bzw. für ihre eigenen Karrieren mit unbegründeten Anhaltungen zumindest vordergründig „Erfolge“ erzielten (Eterno & Silverman, 2006). Noch viel problematischer war jedoch die Manipulation der Kriminalitätsstatistiken. Auch wenn die Polizei reale Erfolge feiern kann, mussten die Kommandanten zum Teil „kreative“ Wege finden, um die Zahlen weiter zu senken (Zink, 2004). Wie kann ein Rückgang vorgetäuscht werden? Rapporte werden nicht ausgefüllt, Verbrechen zu Delikten degradiert (z.B. Raub zu Diebstahl), Diebesgut unterbewertet, Serien als einzige Straftat klassiert oder die Opfer so schlecht behandelt, dass sie sich selber als Täter sehen oder selber Nachteile haben und deshalb keine Strafanzeige einreichen wollen (Eterno & Silverman, 2010a; Zink, 2004). Letzterer Punkt konnte anhand Opferbefragungen jedoch nicht bestätigt werden, da der Anteil der Opfer, die wegen der Polizei nicht Anzeige erstattet haben, sich nicht

---

<sup>50</sup> Dass Silverman den New Yorker Strategien im Grunde positiv gegenübersteht, beweist sein Buch „NYPD battles crime: innovative strategies in policing“ aus dem Jahre 1999, indem er detailliert die (positive) Entwicklung des NYPD aufzeigt.

verändert hat (Xie, 2012). Eine Befragung<sup>51</sup> von pensionierten Kadern (ab Hauptmann aufwärts) brachte zu Tage, dass ab 1994 der Druck signifikant höher war als zuvor. Demgegenüber fühlten sie ab 1994 signifikant weniger das Verlangen mit den Kriminalstatistiken integer umzugehen. Diese Resultate führten Eterno und Silverman (2010a) zu einer doch sehr nachdenklich stimmenden Artikelüberschrift: „The NYPD's Compstat: compare statistics or compose statistics?“. Auch Zink (2004), Mitglied der NYC Patrolmen's Benevolent Association, würdigt zwar die guten Absichten von Compstat, aber kritisiert die korrupte Anwendung:

It was a great idea that has been corrupted by human nature. The Compstat program that made NYPD commanders accountable for controlling crime has degenerated into a situation where the police leadership presses subordinates to keep numbers low by any means necessary.

Auch wenn die Statistiken zu einem gewissen Teil manipuliert wurden, kann der Kriminalitätsrückgang in New York City nicht wegdiskutiert werden. Die Frage stellt sich aber, ob der Rückgang aufgrund der Polizeiarbeit oder auf gesellschaftliche und landesweite Veränderungen zurückzuführen ist. Hätte das NYPD ihre Strategien zu Beginn nur teilweise oder schrittweise eingeführt, wären experimentelle Vergleiche und kausale Aussagen möglich. Dies war leider nicht der Fall, und so muss nun im Nachhinein versucht werden, mit den zur Verfügung stehenden Daten Schlüsse zu ziehen (Weisburd et al., 2013).

Kelling und Sousa (2001) untersuchten hierfür in einer aufwändigen Studie den Einfluss der Polizeireform auf die Gewalt. Dabei betrachteten sie die 76 New Yorker Bezirke als eigenständige Städte, welche bezüglich Wirtschaft, Demographie und Sozialstruktur beträchtlich variieren, aber ab 1994 die gleiche Polizeireform durchliefen. Die Autoren verwendeten eine Regressionsanalyse mit der Anzahl Festnahmen als Mass für die Wirkung der Polizeistrategie; Arbeitslosigkeit als Mass für die Wirtschaft; Jugendbevölkerung (junge Männer in öffentlichen High Schools) als Mass für die Demographie sowie Spitalentlassungen von Kokainabhängigen als Mass für den Drogenkonsum. Die Studie belegte, dass der Rückgang der Gewalt am stärksten mit den Festnahmen und nicht mit den konkurrierenden Erklärungen in Zusammenhang stand. Doch Harcourt und Ludwig (2006) widersprachen in ihrer Evaluation der Kelling und Sousa Studie der Aussage, dass mit Zero-Tolerance bzw. Broken-Windows Policing schwerwiegende Delikte verhindert wurden. Auch Eck und Maguire (2000) sind der Meinung, dass nicht die Polizei für den Rückgang in New York verantwortlich und er im Vergleich zu anderen Städten nicht speziell war. Dieser Ansicht widersprechen hingegen die vielbeachteten Studien von Zimring. Der Berkeley Rechtsprofessor zeigt auf, dass zwischen 1990 und 2009 der prozentuale Rückgang für Mord, Vergewaltigung, Raub, Körperverletzung, Einbruch, Autodiebstahl und Diebstahl in New York im Vergleich zu anderen amerikanischen Grossstädten am höchsten war (Ausnahmen: Diebstahl an zweiter, Körperverletzung an dritter Stelle) und im Vergleich zum nationa-

---

<sup>51</sup> Die Umfrage wurde 2008 von Eterno und seinem Team durchgeführt. Von den 1'197 angeschriebenen Kader nahmen 491 teil. 66% dieser Personen gingen 1995 oder später in den Ruhestand (Eterno and Silverman, 2010b).

len Durchschnitt der Rückgang zwei Mal so lange anhielt (Zimring, 2011). Baumer und Wolff (2012) bemängeln jedoch Zimrings Vergleichsperiode von 1990 bis 2009, da der Kriminalitätsrückgang nicht in allen Grossstädten im gleichen Zeitraum stattfand. Sie zeigen auf, dass im Verändern der Vergleichsperioden die Ranglisten der Städte mit den höchsten Rückgängen variieren und New York nicht immer an der Spitze zu finden ist. Als kongruenteste Lösung schlagen Baumer und Wolff deshalb vor, nicht die Unterschiede zwischen zwei willkürlich bestimmten Jahren miteinander zu vergleichen, sondern jeweils vom höchsten zum tiefsten Wert zwischen 1986 bis 2009 (Tabelle 1.10). In dieser Zeitspanne konnte also in ganz Nordamerika – und ebenfalls in anderen westlichen Ländern – ähnlich hohe Rückgänge verzeichnet werden. Damit ist ein Teil des Erfolgs in New York mit einer gesellschaftlichen Entwicklung erklärbar. Dennoch rangiert New York in allen möglichen Vergleichen und Delikten als einzige Stadt immer in den Top Ten – jeweils weit vor anderen Grossstädten wie Los Angeles, Chicago, Houston oder San Diego – und oft sogar an der Spitze. Trotz einem landesweiten Rückgang scheint die Situation New York etwas Besonderes zu sein – „something different has happened in New York City than has occurred in other large cities“ (Krivo, 2012, S. 3).

**Tabelle 1.10:** Prozentualer Rückgang zwischen der höchsten und tiefsten Rate (Zeitraum: 1986-2009)

Rang	Mord		Raub		Autodiebstahl		Einbruch	
	Stadt	Rückgang	Stadt	Rückgang	Stadt	Rückgang	Stadt	Rückgang
1	Virginia Beach	91	<b>New York</b>	<b>84</b>	<b>New York</b>	<b>94</b>	<b>New York</b>	<b>84</b>
2	Forth Worth	87	Portland	82	Fort	90	Portland	82
3	Minneapolis	82	Newark	82	Boston	90	Newark	82
4	Glendale	82	Bakersfield	79	Tampa	89	Bakersfield	79
5	Santa Ana	82	Miami	78	Pittsburgh	89	Miami	78
6	<b>New York</b>	<b>82</b>	Tampa	78	Fort Wayne	85	Tampa	78
7	Anaheim	81	El Paso	76	Fresno	81	El Paso	76
8	El Paso	80	Fresno	75	Mesa	80	Fresno	75
9	Portland	80	Santa Ana	75	Miami	80	Santa Ana	75
10	Riverside	80	Fort Worth	74	Newark	79	Fort Worth	74

Quelle: Baumer & Wolff (2012, Table 1c)

Offensichtlich gibt es keine einfache Antwort auf die Frage, in welchem Rahmen die Polizei zum Kriminalitätsrückgang in New York beigetragen hat (Weisburd et al., 2013). Dass die Umstrukturierung des NYPD, die Erfindung von Compstat und die angewandte Nulltoleranzstrategie positive Auswirkungen auf die Kriminalität hatte, sollte nicht angezweifelt werden. Vor allem Compstat ist in seiner Grundidee ein leistungsfähiges Mittel, um die Kriminalität zeitgerecht zu verfolgen und proaktiv zu handeln. Dessen Implementierung – im Wissen der oben besprochenen Probleme der Manipulation und Leistungsdruck – kann deshalb unterstützt werden. Doch Untersuchungen haben gezeigt, dass Compstat allzu oft auf die Meetings und somit nur auf einen Teil des Konzepts limitiert wurde (Cordner & Biebel, 2005; Silverman, 2006). Weisburd et al. (2006) befürchten, dass die Polizeikörpers zwar behaupten Compstat umgesetzt zu haben, in Wirklichkeit aber zum traditionellen Polizeimodell zurückgekehrt seien:

[A]gencies that had adopted Compstat programs were much less likely to focus on improving the skills and morale of street level officers . . . suggesting that Compstat represents a departure from the properties of “bubble up” community and problem-oriented policing programs that had been predominant in police innovation until Compstat arrived on the scene and had focused attention on the empowerment and training of street-level police officers. Indeed, Compstat appears in this sense to be modeled more closely on the traditional “bureaucratic” or “paramilitary” form of police organization. . . . The emphasis on command and control found in Compstat departments has the ironic consequence of making it difficult for these agencies to achieve what Compstat is designed to do in the first place (S. 290-291 + 299).

Viele Korps scheitern wohl an der scheinbar paradoxen Kombination von Kontrolle und Freiheit. Gefragt ist eine flexible operative Führung, ein fundiertes Wissen in Polizeitaktiken (was funktioniert, was ist erfolgsversprechend), aber auch den Mut, mit neuen Taktiken zu experimentieren (Ratcliffe, 2004). Auch das NYPD beherrschte schlussendlich die Kunst nicht, ein Gleichgewicht zwischen einer strammen zentralen Führung und einer maximalen individuellen Autonomie zu finden. Weisburd et al. (2006) geben zu bedenken, dass die interne Rechenschaft gerade die hierarchische Struktur stärkt, womit automatisch andere Schlüsselemente (flexible Organisationsstruktur, innovative Problemlösung) geschwächt würden. In dieser Form verbessert Compstat weder die Teamarbeit noch fördert sie das kreative Denken (Eterno & Silverman, 2010b). Im Gegenteil. Aus Angst in den Meetings wie ein Esel vor dem Berg zu stehen und unter dem Druck rasch Lösungen und deren Wirkung zu erzielen, verzichten die Revierchefs auf Innovationen mit höherem Risiko auf Misserfolg. In einem Compstat Ansatz sollten die Probleme an den Meetings besprochen und gemeinsam eine Lösung gefunden, ohne dass die Offiziere vor allen blossgestellt und erniedrigt werden: „Fear has no place in [...] the Compstat meeting. The manager who uses fear either misunderstands or misuses the Compstat paradigm”, so Henry in seinem Buch *The COMPSTAT Paradigm* (2002, S. 322).

Ein weiteres Problem von Compstat ist gemäss Skogan (2008) die Unfähigkeit zu messen, was wirklich zählt (*measure what matters*). Für ihn ist Compstat „the most important obstacle to reform in contemporary policing“ (S. 29), da viele Bedürfnisse und Probleme der Bevölkerung, aber auch die Reaktion der Polizisten darauf, nicht mit Zahlen gemessen werden können. So befürchtet Skogan, dass mit der Zeit die Korps zwangsläufig ihren Fokus auf die messbaren Dinge legen und damit zurück ins traditionelle Modell fallen.

### **3.5.5.2 Nulltoleranz und “Stop, Question and Frisk”**

Die aggressive Nulltoleranzpolitik wurde in der Literatur oft mit grosser Abneigung beschrieben. Die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Community sei, gemäss Taylor (2006), durch das aggressive Verhalten der Polizei gefährdet und die Probleme würden nur verschlimmert. Auch Greene (2000) befürchtet, dass Zero-Tolerance zwar kurzfristige Ziele im Umgang mit Unordnung erfüllen kann, aber dabei die Polizei und die Bevölkerung in eine konfliktvolle Beziehung bringt. Anstatt die Bevölkerung zur Selbsthilfe oder zu präventiven Massnahmen anzuleiten, werde auf eine harte Gangart gegen Querulanten gesetzt. Die Bürger können, so Greene, zugunsten einer aggressiveren und dominan-

teren Rolle der Polizei wieder in eine passive Rolle gedrängt werden. Es bestehe die Gefahr, dass insbesondere in ärmeren Quartieren mit ethnischen Minderheiten – dort wo vor allem die Nulltoleranz Politik angewandt wird (Rosenbaum et al., 1998, S. 192) – die normgebende Legitimität untergraben wird, da die Polizei nur noch als die strafende Kraft der Gesellschaft angesehen wird.

Auch in New York wurde aufgrund der harten Vorgehensweise der Polizei und dem massiven Anstieg der SQF Bedenken die Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit erhoben. Laut einer Befragung von über 1'200 New Yorker Polizisten führte die aggressive Polizeistrategie zu Verletzungen der verfassungsmässigen Rechte (Eterno & Silverman, 2006). Insbesondere gegenüber Schwarzen und Lateinamerikanern soll die Polizei unnötig oft und hart vorgegangen sein, sodass zwischen 1992 und 1996 die Beschwerden betreffend zweckwidriges Stossen und blosses Berühren um mehr als 60% anstiegen. Unnötige Gewaltanwendung, die zu Knochenbrüchen, Stichen und inneren Verletzungen führten, nahm indes nicht zu (Greene, 1999). Auf diese Anschuldigungen reagierte Bratton (1998) mit der Aussage, dass angesichts der schwierigen Aufgabe die Strassen wieder zurückzugewinnen, ein hartes Vorgehen unumgänglich gewesen sei. Zumal seien die Beschwerden oft von Personen deponiert worden, die selber in irgendwelchem illegalen Handeln verstrickt waren. Er räumte aber ein, dass es tatsächlich Fälle übertriebener Gewalt und respektlosem Verhalten gegeben habe – aber dass diese im Verhältnis zu den Festnahmen wohl kaum häufiger auftraten als in vorgehenden Jahren. In drei Jahren wären rund 15'000 Beschwerden von aller Art eingereicht – währenddessen beinahe eine Million Festnahmen durchgeführt worden seien (Bratton & Knobler, 1998). Kelling und Sousa (2001) argumentieren ausserdem, dass nach einem Anstieg der Zivilklagen ab 1996 wieder eine Abnahme zu verzeichnen war, obwohl der Polizeibestand in der gleichen Zeit von gut 30'500 auf 39'600 erhöht wurde.

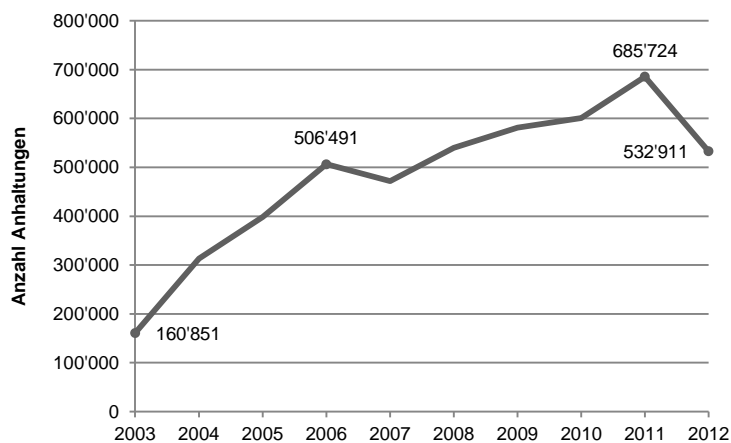
Besonders problematisch waren (bzw. sind) jedoch die zahlreichen SQF, welche unter Bratton begonnen haben und mit Giulianis Nachfolger, Bloomberg, um über das Vierfache anstiegen (Abbildung 1.22). Gemäss den offiziellen Statistiken des Polizeidepartements wurden ein Jahr nach Bloomberts Amtsantritt 160'851 Anhaltungen pro Jahr durchgeführt. Acht Jahre später wurden 685'724 Personen gestoppt, befragt und zum Teil durchsucht. 2008 klagten David Floyd und andere Opfer unbegründeter Anhaltungen gegen die Stadt New York und ihre SQF Strategie und erhielten im August 2013 Recht<sup>52</sup>. Die zuständige Richterin ging davon aus, dass zwischen 2004 und 2012 von über 4.4 Millionen Anhaltungen mindestens 200'000 ohne begründeten Verdacht durchgeführt wurden und dass dabei Schwarze überdurchschnittlich oft Opfer von unbegründeten Anhaltungen waren (*racial profiling*). Ausserdem sah die Richterin es bewiesen, dass die Polizisten genötigt waren, eine gewisse Anzahl Anhaltungen durchzuführen um negative Konsequenzen von Seiten der Chefs zu vermeiden. Sie wies deshalb die Polizei an, ihre Strategie betreffend SQF umgehend zu ändern. Nun wird es sich zeigen, in

---

<sup>52</sup> Floyd, et al. v. City of New York, et al., siehe Gerichtsurteil vom 12. August 2013 unter : <http://s3.documentcloud.org/documents/750446/stop-and-frisk-memoranda.pdf> (zuletzt geprüft am 01.11.13)

welchem Rahmen diese Praxis unter dem neuen Bürgermeister und Menschenrechtler De Blasio und seinem Commissioner Bratton weitergeführt wird.

**Abbildung 1.22:** Anzahl Anhaltungen (SQF) pro Jahr in New York City



Datenquelle: NYPD<sup>53</sup>

Doch wie effizient sind SQF überhaupt? Bloomberg erhoffte sich mit dieser Strategie, die Schusswaffen von den Strassen zu verbannen und damit Kapitalverbrechen vermindern zu können. Doch seit der massiven Zunahme der Anhaltungen nahm die Zahl der Morde (-12%) im Verhältnis zu den 90er Jahren (-70%) nur bescheiden ab. Ironischerweise sank 2012 die Mordrate weiter, obwohl wegen massiver Kritik über 150'000 Anhaltungen weniger durchgeführt wurden. Dieser Trend setzte sich auch 2013 fort, wo zwischen Juli und September gegenüber der Vorjahresperiode nochmals 80% weniger Personen angehalten wurden<sup>54</sup>. Die positive Korrelation zwischen SQF und der Prävention schwerer Verbrechen scheint demnach viel komplizierter zu sein, als dies Bloomberg und sein Police Commissioner Kelly weiss machen wollen. In der Tat konnten „nur“ in 1.5% aller Anhaltungen Waffen sichergestellt werden, wobei diese eher von weissen Personen getragen wurden – und dennoch waren die Anhaltungen zu 90% gegen jugendliche Schwarze und Lateinamerikaner gerichtet (Eterno & Silverman, 2013).

Die Frage stellt sich schliesslich, ob die Erfolge der Polizei in New York auch mit einer etwas „kundenfreundlicheren“ Polizeistrategie hätten erzielt werden können. Offensichtlich missbilligen viele Bürger die aggressive SQF Strategie in Verbindung mit *racial profiling*. Laut einer amerikanischen Umfrage wurden 40% der schwarzen Bürger schon einmal aufgrund ihrer Rasse von der Polizei ungerecht behandelt, gegenüber nur 2% der weissen Befragten. Dementsprechend waren Letztere zu 50% und die Schwarzen nur zu 22% zufrieden mit der Polizeiarbeit (Weitzer & Tuch, 2006, zitiert in Weisburd et al., 2013). Wie wir gesehen haben, wurden seit den 90er Jahren auch in anderen Grossstädten

<sup>53</sup> [http://www.nyc.gov/html/nypd/html/analysis\\_and\\_planning/stop\\_question\\_and\\_frisk\\_report.shtml](http://www.nyc.gov/html/nypd/html/analysis_and_planning/stop_question_and_frisk_report.shtml) [zuletzt geprüft am 12.12.13]

<sup>54</sup> <http://online.wsj.com/article/AP8f25399e43404e4a989238f078753576.html> [18.11.13, zuletzt geprüft am 26.11.13]

massive Abnahmen der Kriminalität verzeichnet – obwohl nirgends im gleichen Umfang wie in New York – und gleichzeitig eine weniger harte Vorgehensweise gewählt. Zwei oft zitierte Beispiele sind San Diego und San Francisco, welche früh mit CP und POP zu experimentieren begannen (Greene, 1999; Taqi-Eddin & Macallair, 1999). Doch solche Vergleiche sind nur bedingt hilfreich, da jede Stadt eigene Probleme und Dynamiken aufweist. Die Frage, ob eine weniger aggressive Vorgehensweise den gleichen Effekt erzielt hätte, kann heute also nicht abschliessend eruiert werden. Mit dem neuen Bürgermeister De Blasio und dem „alten“ Commissioner Bratton dürfen wir jedoch gespannt sein, wie sich die Situation mit weniger SQF entwickeln wird. Die beiden liessen im Januar zumindest verlauten, dass CP zum Hauptgrundsatz des NYPD werden soll<sup>55</sup>.

Ich schliesse diese (endlose) Diskussion um die Wirkung der New Yorker Polizei mit einer ehrlichen und unumwundenen Aussage Zimrings (2010):

Then there are the big unknowns. ... But the biggest unknown has to do with the stop-and-frisk aggressiveness. The New York City police department is one of the most aggressive police departments we've ever seen. ... [T]he question is, does getting aggressive ... add value to these techniques? And the answer is a great big, 'We don't know.' One important lesson is, obviously, that street policing is an awful lot more of a crime fighter than anybody ever thought. It was considered a myth in social science 25 years ago, that police were actually crime prevention. It's not a myth anymore.

---

<sup>55</sup> <http://www.metro.us/newyork/news/local/2014/01/22/mixed-reception-over-community-policing> [22.01.14, zuletzt geprüft am 5.2.14]

## 4. Zusammenspiel und Klassifizierung der Polizeiinnovationen

Nachdem die verschiedenen Polizeiinnovationen eingehend besprochen wurden, wenden wir uns der Frage zu, inwiefern sie zueinander stehen. Können sie klassiert und gegenseitig angeordnet werden? Können sie nebeneinander existieren und gleichzeitig angewandt werden? In der Literatur herrscht wenig Klarheit über die Position, Beziehung und Charakteristiken der Ansätze. Insbesondere der Unterschied bzw. Koexistenz zwischen CP und POP wird verschieden kommentiert und ist daher nicht leicht fassbar. Verschiedenste Autoren haben indes versucht, diesem „terminological mess“ (Ponsaers, 2001, S. 471) eine Struktur zu geben. Im Folgenden werden zunächst die Unterschiede und Gemeinsamkeiten von CP und POP aufgezeigt, anschliessend die Klassifizierungsversuche von Moore, Sparrow und Spelman (1997), Weisburd und Eck (2004), Ponsaers und Van Ouirive (Ponsaers, 2001) und Scheider et al. (2009) dargelegt und daraufhin ein neuer, aber auf diesen Klassifizierungen inspirierter Ansatz präsentiert.

### 4.1 Community und Problem-Oriented Policing

Die Methoden von CP und POP werden in der Literatur häufig im gleichen Atemzug genannt, was den Anschein erweckt, es handle sich im Grunde um den gleichen Ansatz. Die beiden Modelle verbindet die geforderte grundlegende Veränderung der Philosophie, welche alle Aspekte der Polizeiarbeit betrifft. Die Polizei soll nicht nur reaktiv die Symptome, sondern proaktiv die Wurzeln der dahinterliegenden Probleme behandeln. Dies führt zu einem kreativen Problemlösungsprozess, welcher neben der Kriminalität auch die Lebensqualität und Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung abdeckt. Die Bevölkerung wird in der Problemdefinition und in die Diskussionen um mögliche Interventionen eingebunden. Direkte Konsequenz daraus ist in beiden Modellen die Dezentralisierung der Polizei und Bildung von Partnerschaften mit der Bevölkerung und anderen Institutionen. Die Frage stellt sich nun, ob es sich im Grunde um das gleiche handelt.

#### 4.1.1 Unterschiede zwischen CP und POP

Da Problem-Solving ein Bestandteil von Community-Policing ist, wird POP oftmals nur als dessen Teilbereich betrachtet wurde. In der CP-Definition von Skogan und Hartnett (1997) lesen wir z.B.: “[CP] assumes a commitment to broadly focused, problem-oriented policing. ... On its own, problem-oriented policing represents a minor revolution in police work” (S. 5+7). Auch Goldstein (1987), der Begründer von POP, stellte seinen Ansatz übergangsweise unter die Ägide von Community Policing.

Für viele Forscher bleiben CP und POP trotz Ähnlichkeiten dennoch verschiedene und eigenständige Ansätze (siehe Übersicht in der Tabelle 1.11; Clarke, 1997; Eck, 2004; Moore, 1992; Moore & Trojanowicz, 1988; Skogan, 2004a; Trojanowicz & Bucqueroux, 1994). Die Verlinkung beider



Ansätze in US-Förderprogrammen brachte zwar einige Vorteile, verwischte jedoch die wichtigen Unterschiede (Scott, 2000).

**Tabelle 1.11:** Unterschiede zwischen Community Policing und POP

Aspekt	Community Policing	Problem-Oriented Policing
Ursprung	Rassenspannung	Reaktive Behandlung der Notrufe
Priorität	Verpflichtung der Mittel	Verpflichtung der Resultate
Natur der Probleme	Kollektiv	Individuelle Vorfälle
Strategie	Sichtbarkeit	(Fach-)Wissen
Interventionsmodus	Reaktivierung (Fusspatrouille)	Innovation
Ursprung (generell)	Krise in der Öffentlichkeitsarbeit	Krise in der Produktivität
Ideologie	Konsens	Technologie (Wissen/Anwendung)
Taktik	Kommunikation	Informationsbeschaffung
Adressat der Reform	Uniformierte Polizei	Nicht spezifisch
Reformtyp	Monozentrisch (Teilnahme der Bevölkerung)	Polyzentrisch (alle Niveaus)
Leadership	Doppelt (Polizei und Community)	Einfach (Polizei)

Quelle: Brodeur (2003, Table 6). Je dunkler die Felder, desto stärker der Unterschied.

Auch Goldstein (1987) änderte seine Meinung und nannte es einen Fehler, POP unter die Schirmherrschaft von Community Policing gestellt zu haben. Dazu hält er fest (Brodeur, 2003, S. 194): « [L]a police de communauté est devenue une expression si dépourvue de sens et presque corrompue que je souhaiterais avoir pu insister sur les différences subtiles et avoir contribué à les rendre plus tranchantes ». Am Anfang der beiden Ansätze standen zwei verschiedene Motivationen. CP resultierte aus dem Wunsch, die Polizei wieder näher an die Bürger zu bringen, wodurch die Bevölkerung und andere Partner im kreativen Lösungsprozess immer im Zentrum stehen. Bei POP war der Ausgangspunkt der Frust über die Symptombekämpfung und ein Verlangen nach der Lösung der Probleme (Eick, 2011; Goldstein, 1990). Moore (1992) hält die beiden Ansätze folgendermassen auseinander:

Fundamental to the idea of [POP] is the activity of thought and analysis to understand the problem that lies behind the incidents to which the police are summoned. ... The fundamental idea behind community policing, by contrast, is that effective working partnerships between the police and the community can play an important role in reducing crime and promoting security (S. 120+123).

Der wesentlichste Unterschied zwischen den beiden Ansätzen ist daher, dass in POP die Zusammenarbeit mit der Bevölkerung (Community) ein Mittel – vielleicht eines der wichtigsten Mittel – ist, um Probleme anzugehen. Die Involvierung der Bürger zählt hinsichtlich der Evaluation aber nicht als „process success“ (Skogan, 2006, S. 35) und die ständige Präsenz in den Nachbarschaften gilt unter POP denn auch nicht als Priorität. Vielmehr werden Partner aus einer bestimmten Gruppe gesucht um ein Problem zu lösen. Demgegenüber ist in einem CP Ansatz die Arbeit mit der Bevölkerung „an end in itself“ (Eck, 2004, S. 187), d.h. ein Mittel um die Legitimität zu erhöhen, die Unterstützung der Bevölkerung zu gewinnen und die Funktionsweise der Community zu verbessern. CP hängt somit stark von der Mobilisierung und Organisation der Bevölkerung ab. POP wird – so meinen einige For-

scher – nicht mehr von CP unterscheidbar, wenn der Prozess der Polizei-Bevölkerung-Beziehung zur Routine wird (Moore, 1992; Skogan, 2004a).

### 4.1.2 Koexistenz

Trotz den Unterschieden ist es legitim zu fragen, ob die beiden Modelle komplementär sind und gleichzeitig nebeneinander existieren können. Für Tilley (2004) oder Scott und Kirby (2012) ist eine Koexistenz der beiden Ansätze möglich. Dabei soll POP die Probleme definieren und die Richtung angeben, wobei CP für gewisse Probleme und vor allem für die Öffentlichkeitsarbeit angewandt wird. Umgekehrt, POP unter CP funktionierte in den meisten Fällen „not very well“ (Tilley, 2004, S. 169). Auch Eck (2006) spricht sich für eine Koexistenz aus. Für ihn ergänzt CP den POP Ansatz und ist in diesem Sinne kein Rivale. CP habe jedoch keinen präventiven Effekt ohne einen POP Ansatz, so Eck. Für Brodeur (2003, S. 196) sind die Positionen gegenüber den Ansätzen schlussendlich wenig entscheidend, da sie in der Praxis verschmelzen. Dieser Standpunkt ist hinsichtlich der Vielfalt an Methoden, die unter CP angewandt werden, absolut vertretbar. Im Laufe der Zeit fand eine Durchmischung der Methoden statt. Moore (1992) befürwortet sogar eine Mischung der beiden Ansätze, damit ein Gleichgewicht der beiden (extremen) Pole gefunden werden kann:

[A] problem-solving police department could err by becoming too focused on problems that the police thought were important and by not being responsive enough to community-nominated problems. A community-oriented department might become so focused on maintaining its relationships with the community that it forgot that it was supposed to mount operations that reduced crime, victimization, and fear (S. 126).

Peak und Glensor (1999) führten in ihrem Basiswerk CP und POP zu *Community Oriented Policing and Problem Solving* (COPPS) zusammen. Für die Autoren sind die beiden Ansätze komplementär, obwohl sie in einigen Punkten unterschiedlich sind. Die Beziehung zwischen den beiden Ansätzen beschreiben sie folgendermassen (Peak & Glensor, 1999, S. 83): “POP is a strategy that puts the COP philosophy into practice“.

## 4.2 Klassifizierungen

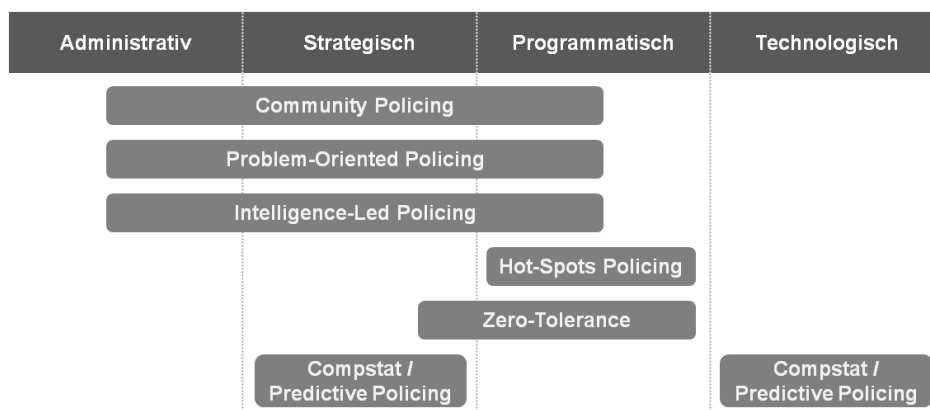
### 4.2.1 Klassifizierung nach Moore und Kollegen

Moore et al. (1997) teilten die Polizeiinnovationen in vier verschiedene Kategorien ein: programmatisch, administrativ, technologisch und strategisch. Obwohl sie die einzelnen Polizeimodelle nicht spezifisch kategorisieren, hilft dieser Ansatz die Vielfalt der Innovationen zu erfassen. Programmatische Innovationen führen im Hinblick auf spezifische Probleme neue operative Methoden ein. Administrative Innovationen ändern die Art, wie die Polizei sich auf Operationen vorbereitet und sich bewertet. Diese können einerseits Veränderungen in der Personalpolitik und Rekrutierung oder Ausbildung und andererseits die Methoden zur Evaluierung der Leistungen von individuellen Polizisten oder

des ganzen Korps betreffen, wie auch Akkreditierungsprozesse. Technologische Innovationen betreffen die Beschaffung und Benützung von neuem Material, wie z.B. leichtere Schutzwesten, nicht letalen Waffen, besser Funksysteme, fortschrittlichere Geo-Informationssysteme oder forensische Methoden. Strategische Innovationen führen ihrerseits zu einem gesamthaften Wechsel der Philosophie und Ausrichtung der Organisation. Dabei werden Ziele, die Bandbreite der Dienstleistungen oder die in- und externen Beziehungen neu definiert (Moore et al., 1997).

Die Klassifizierung von Moore et al. (1997) zeigt also den möglichen Einfluss der Innovationen auf die verschiedenen Bereiche der Polizeiarbeit: Strategie, operative Tätigkeiten, Administration oder angewandte Technologie. Diese Einteilung ist hilfreich, obwohl die Autoren eingestehen müssen, dass die Polizeimodelle oft nicht auf einen Bereich beschränkt werden können und daher keine konkrete Klassifizierung vornehmen. Dennoch wage ich es, die in dieser Arbeit beschriebenen Innovationen gemäss diesen vier Dimensionen zu klassifizieren (Abbildung 1.23). Community Policing, Problem-Oriented Policing und Intelligence-Led Policing sind meines Erachtens gesamtheitliche Ansätze und beeinflussen sowohl die Strategien, operativen Tätigkeiten und die Administration. Hingegen sind es keine technologischen Innovationen. Hot-Spots Policing ist die situative Antwort auf spezifische Probleme und ist in erster Linie eine programmatische Innovation. Bei Zero-Tolerance Policing handelt es sich ebenfalls primär um eine programmatische Innovation, wobei dieser Ansatz auch Auswirkungen auf die Strategie und das generelle Auftreten der Polizei hat. Compstat und Predictive Policing sind technologische Innovationen. Doch deren Einfluss auf die Funktionsweise der Polizei hat ohne Zweifel einen strategischen Charakter.

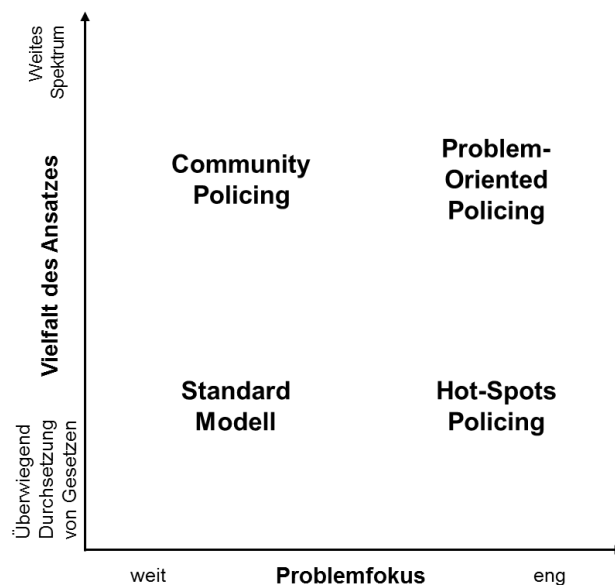
**Abbildung 1.23:** Klassifizierung der Polizeiansätze, inspiriert nach Moore et al. (1997)



### 4.2.2 Klassifizierung nach Weisburd und Eck

Weisburd und Eck (2004) ordneten die drei Polizeiinnovationen Hot-Spots, Community und Problem-Oriented Policing mit dem Standard Modell in einem Punktdiagramm an (Abbildung 1.24). Die x-Achse bezeichnet den Problemfokus (*level of focus*) mit den Ausprägungen „weit“ bis „eng“, und die y-Achse die Vielfalt des Ansatzes (*diversity of approaches*) mit den Ausprägungen „überwiegend Durchsetzung von Gesetzen“ bis „weites Spektrum“. Das Standard oder traditionelle Modell befindet sich unten links, da die Probleme nicht spezifisch, sondern mit herkömmlichen Methoden behandelt werden. Hot-Spots Policing ist unten rechts wiederzufinden. Die Polizei fokussiert sich in diesem Ansatz auf ein spezifisches Problem und behandelt dieses mit herkömmlichen Massnahmen. Community Policing befindet sich oben links. In diesem Ansatz wird mit einem weiten Spektrum an Methoden die ganze Bandbreite der Probleme der Bevölkerung bewältigt. Zu guter Letzt ist oben rechts Problem-Oriented Policing angesiedelt, wo klar definierte Probleme mit spezifischen Reaktionen gelöst werden. Weisburd und Eck unterliessen es jedoch, den verschiedenen Ebenen der Innovationen, gemäss Moore et al. (1997), Rechnung zu tragen.

Abbildung 1.24: Klassifizierung der Polizeiansätze nach Weisburd und Eck



Quelle: Weisburd und Eck (2004)

### 4.2.3 Klassifizierung nach Ponsaers und Van Outrive

Auch Ponsaers und Van Outrive gingen der Frage nach, wie die verschiedenen Polizeimodelle zu unterscheiden sind und suchten nach den jeweiligen Grundphilosophien – d.h. Werte, Ziele und Normen (Ponsaers, 2001). Sie erkannten, dass jedes Modell im Grunde eine Reaktion gegenüber eines früheren oder konkurrierenden bzw. eine Kritik eines anderen Modells ist. Es handelt sich also um eine Art „Kettenreaktion“ (S. 472). Gemäss Ponsaers und Van Outrive wird aber in jedem Modell ein Element

oder eine Dimension überbetont und kann deshalb auch nicht eins-zu-eins in die Praxis übernommen werden. Die Polizeikorps wenden sodann nicht nur ein, sondern eine Mischung aus mehreren Modellen an. Dazu Ponsaers (2001, S. 492): „Each concrete police apparatus can be considered as a combination of police models, which will vary in weakness or strength in relation to the degree of political consensus and social integration within a concrete social formation.“

Ponsaers und Van Oustrive erkannten in den Modellen drei Hauptkategorien: „moderne“, „postmoderne“ und „globalisierende“ Modelle. In den modernen Modellen findet sich das militärisch bürokratische (professionelle) Modell mit seinen Napoleonischen Wurzeln wieder. Im 20. Jahrhundert erlebte dieses zentralistische Modell einen neuen Aufschwung als Reaktion gegen die wuchernde Korruption. Die postmodernen Modelle beinhalten Community-Oriented und Problem-Oriented Policing, wobei für Ponsaers POP nur eine Variante von COP und deshalb kein eigenständiges Modell ist. POP sei die Reaktion auf das „means over ends“ Syndrom in CP, wo die Resultate und Effizienz zum Teil weniger wichtig sind als die Art und Weise wie sie erreicht werden, so Ponsaers (2001, S. 483). Die globalisierenden Modelle werden durch Zero-Tolerance und Technology-Led Policing charakterisiert, obwohl gemäss Ponsaers und Van Oustrive beide keine eigentlichen Polizeimodelle sind. Zero-Tolerance sei mehr ein politisches Instrument und Technology-Led Policing das Resultat aus dem technischen Fortschritt. Im globalisierenden Modell ist ausserdem das Public-Private Policing Modell zu finden, welches die immer stärkere aber auch komplexere Beziehung zwischen der Polizei und den privaten Sicherheitsorganisationen beschreibt.

Ponsaers und Van Oustrive bereichern die Klassifizierung der Innovationen mit einer historischen Komponente (modern, postmodern und globalisierend). Für sie sind die Modelle jedoch logische Folgerungen und nicht chronologische Episoden, obwohl man dazu geneigt ist, die Polizeiinnovationen auch als Produkte der Zeitgeschichte anzusehen. So entstand das professionelle Modell mit dem Aufkommen der Autos und der Telekommunikationsmittel, CP und POP anfangs der 80er Jahre nach einer Zeit gesellschaftlicher Unruhen und Herausforderungen, Compstat in den 90er Jahren parallel zu den technischen Errungenschaften und Intelligence-Led Policing nach den Terroranschlägen in New York. Der technologische Fortschritt und Veränderungen in der Gesellschaft, in der Kriminalität bzw. der Bedrohungslage haben unweigerlich einen Einfluss auf die Polizeimodelle. War in den 80er und 90er Jahren ein bürgernahes Polizeimodell gefragt um die Legitimität und das Vertrauen in der Bevölkerung zurückzugewinnen, so sind heute angesichts der terroristischen Bedrohungen andere Schwerpunkte im Fokus.

#### **4.2.4 Klassifizierung nach Scheider und Kollegen**

Scheider et al. (2009) beschreiben in ihrem Artikel die Vereinheitlichung aller Polizeiinnovationen unter CP. Sie postulieren, dass die verschiedenen Innovationen effizienter sind, wenn sie in einem ganzheitlichen Ansatz wie CP integriert werden, wo Problem-Solving, umfangreiche Lösungen und die Nähe zur Bevölkerung von zentraler Bedeutung sind. Auf der anderen Seite wird CP durch die

Integration von anderen Innovationen bereichert. Die Autoren sehen durchaus die Möglichkeit, die Innovationen unter POP oder ILP zu vereinen und diese dadurch vor allem im Bereich der bürgernahen Polizeiarbeit zu komplettieren. Schliesslich würden die beiden Ansätze aber ohnehin zu einer Form von CP werden:

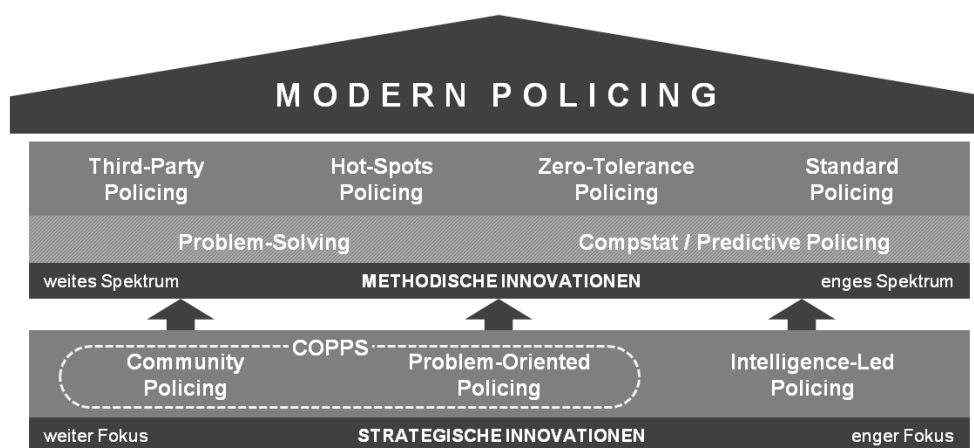
In the end we may end up with different flavors of community policing, some emphasizing intelligence, others emphasizing Compstat-like accountability structures and others emphasizing the need to work with third parties, but all addressing at least some aspects of partnership, problem solving and organizational change (Scheider et al., 2009, S. 712).

Scheider und Kollegen sprechen sich schlussendlich für ein vereinheitlichtes „modern policing“ (S. 712) aus, welches ständig weiterentwickelt wird anstatt ständig neue Innovationen zu entwerfen und als gänzlich neue Art von Polizeiarbeit zu verkaufen. Kompatible Innovationen mit anderen Ansätzen haben zudem den Vorteil, dass sie eher angenommen sowie einfacher und effizienter in die bestehenden Strukturen und Strategien implementiert werden können.

#### 4.2.5 Modern Policing

Auf der Basis der besprochenen Kategorisierungen präsentiere ich nun eine neue integrale Klassifizierung der verschiedenen Polizeinnovationen (Abbildung 1.25). Im Sinne von Scheider et al. (2009) werden alle Innovationen unter dem globalen Ansatz „Modern Policing“ vereint. Darüber zu philosophieren, ob dieser nun „modern“ oder eher „postmodern“ (Ponsaers, 2001) genannt werden soll, ist müssig, zumal damit nicht der geschichtliche Aspekt gemeint ist, sondern die elementare Bedeutung von modern („auf der Höhe der Zeit“). Zentral ist hingegen, dass die verschiedenen Innovationen unter einem Dach vereint existieren.

Abbildung 1.25: Schematische Darstellung von „Modern Policing“



Der erste Schritt in der Klassifizierung besteht – in Anlehnung an das Modell von Moore et al. (1997) – in der Unterscheidung zwischen *strategischen* und *methodischen* Innovationen. Unter strategischen Innovationen verstehe ich gesamtheitliche und korpsübergreifende Ansätze, die zu einschneidenden

und grundlegenden Veränderungen der Strategie und Administration führen. Dazu gehören Community Policing, Problem-Oriented Policing und Intelligence-Led Policing. Die übrigen Polizeiansätze werden als methodische Innovationen klassiert, da sie nur Teilbereiche einer gesamthaften Polizeistrategie sind. In der Terminologie von Moore et al. (1997) wären dies programmatische, technologische und administrative Innovationen. Hinter dieser Klassifizierung steht also der Grundgedanke, dass alle Innovationen nebeneinander bestehen können und in diesem Sinne komplementär sind. Die strategischen Innovationen verändern die Polizeistrukturen, -kultur, Denkweisen und Arbeitsprozesse grundlegend, wobei die Arbeitsweise durch die methodischen Innovationen definiert wird. Aufgrund der Ähnlichkeiten, können CP und POP unter COPPS zusammengefasst werden.

In einem zweiten Schritt werden gemäss Weisburd und Eck (2004) die strategischen Ansätze nach ihrem *Problemfokus* (weit vs. eng) und die methodischen Ansätze nach ihrer *Vielfalt* (weites Spektrum vs. überwiegend Durchsetzung von Gesetzen) horizontal aufgetrennt. Innerhalb der strategischen Innovationen befinden sich gemäss Weisburd und Eck (2004) bzw. Ratcliffe (2008) auf der linken Seite (*weiter Fokus*) CP, in der Mitte POP und rechts ILP (*enger Fokus*). In den methodischen Innovationen befinden sich auf der rechten Seite (*enges Spektrum*) die traditionelle Polizeiarbeit (im Grunde keine Innovation) und Zero-Tolerance und gegenüberliegend (*weites Spektrum*) Third-Party Policing und Hot-Spots Policing. Problem-Solving und Compstat/Predictive Policing gehören ebenfalls zu den methodischen Innovationen, werden jedoch den übrigen Innovationen vorgezogen. Dies, weil bei allen drei strategischen Innovationen Problem-Solving und die Informationsverarbeitung das operative Geschehen und damit auch die Anwendung der methodischen Innovationen bestimmen sollten.

## 5. Hürden zur Implementierung von Polizeiinnovationen

In der Diskussion rund um Polizeiinnovationen ist es wichtig, den Schwierigkeiten der Implementierung ins Auge zu sehen. In der Euphorie, welche die Forscher rund um CP, POP und all den anderen Innovationen verbreiten, könnte der Verdacht auftreten, dass die Reformen einfach und schnell umzusetzen seien. In Wirklichkeit ist es harte und mit (politischen) Risiken verbundene Arbeit, welche die Erwartungen häufig nicht erfüllt und allzu oft scheitert (Skogan, 2008b). Tatsächlich deuten Hinweise darauf, dass – zumindest in Nordamerika – in den meisten Polizeikörpern die neuen Modelle nur teilweise oder oberflächlich implementiert wurden (Braga & Weisburd, 2006; Schaefer Morabito, 2010).

In diesem Kapitel werden vier Gründe, welche die Implementierung der Polizeiinnovationen erschweren oder gar verunmöglichen, erläutert:

- Hürden in der Polizeiorganisation
- Interne Resistenz der Kader und Mannschaft
- Fehlende und nicht funktionierende Partnerschaften
- Schwache Problemanalysen und Lösungssuche

Da die Vorteile neuer Ansätze in der Anfangsphase oft nicht nachweisbar sind, fallen sie aus Ignoranz gegenüber der Komplexität der Polizeiarbeit, Intoleranz gegenüber Neuem und Unbekanntem oder aus Mangel an Geduld schnell zum Opfer von Kritik und Angriffen (Goldstein, 1990). Häufig fiel die Polizei mangels Geduld wieder in die alten traditionellen Muster zurück, da die Veränderungen länger als erwartet dauerten und die Probleme mit herkömmlichen Mitteln kurzfristig leichter zu lösen waren (Rosenbaum, Yeh & Wilkinson, 1994; Weisburd & Braga, 2006b). Hast ist jedoch kein guter Ratgeber, da organisatorische Richtungsänderungen oft langsamer vonstattengehen, als gewünscht. Die Etablierung von CP dauert rund fünf Jahre, sichtbare bzw. messbare Resultate sind erst nach zehn Jahren zu erwarten (Segmüller, 2005). Zum Teil steht sich die Polizei wegen interner Hürden auch selber im Weg (Greene, 2000): Mangel an Wissen und Fähigkeiten in den neuen Funktionen und in der Problemlösung, negative Polizeikultur und Resistenz gegenüber Veränderung oder bürokratischen Strukturen und Praktiken, welche die Entwicklung von Partnerschaften behindern (Rosenbaum et al., 1994). Aber auch die Grösse des Gebiets und der Bevölkerung, deren Dichte und Zusammensetzung sind Faktoren, welche die Polizeiarbeit beeinflussen. Dichtbesiedelte Regionen bieten der Polizei zwar viele Möglichkeiten zur Implementierung verschiedener Programme, aber erschweren gleichzeitig durch die wachsende Anonymität die Zusammenarbeit unter der Bevölkerung (Maguire, Kuhns, Uchida & Cox, 1997).



## 5.1 Hürden in der Polizeiorganisation

Wenn ein innovativer Ansatz als neues Modell ergriffen wird, stellt sich die Frage der Dosierung, wie ausgedehnt und umfangreich über Raum und Zeit Veränderungen stattfinden sollen. Oft ist in den Leitbildern der Polizei von einer bürgernahen oder problemorientierten Strategie zu lesen. Nur anhand dieser Leitbilder ist es jedoch nicht möglich herauszufinden, in welchem Rahmen die Korps die Innovationen umsetzen. Dazu muss in Erfahrung gebracht werden, welche Schritte konkret eingeführt worden sind, welche Probleme angegangen werden und wie sich die Struktur veränderte (Mastrofski, 2006). Es mögen neue Polizeiwachen, Fusspatrouillen und Bevölkerungsbefragungen eingeführt worden sein, aber trotzdem kann die Polizeistruktur genau gleich hierarchisch und formell bleiben. Dazu beschreibt Schaefer Morabito (2010) ein interessantes Dilemma. Die Forschung geht davon aus, dass eine zentralisierte Führung die Einführung von Innovationen vereinfacht, da in einer solchen Arbeitsumgebung Wenige über die Strategien und Tätigkeiten vieler bestimmen und diese durchsetzen. In solchen Strukturen wird zudem oft hoher Wert auf Formalitäten gelegt, was die Kontrolle und Überwachung von innovationsresistenten Mitarbeitern vereinfacht. Nun ist es ja aber gerade so, dass im Innovationsprozess die Polizei sich meist von einer starren Struktur in eine dezentralisierte und anpassungsfähige Organisation wandelt, um den Polizisten eine möglichst unabhängig und problemorientierte Arbeitsweise ermöglichen zu können.

Die Einführung einer Innovation stellt das Management vor grossen praktischen Herausforderungen. Die neuen Werte, Strategien, Ziele und Rollen müssen verständlich kommuniziert, Verfahren angepasst, Mitarbeiter ausgebildet und in der Umsetzung der neuen Tätigkeiten unterstützt, sowie Erfolge und Leistungen neu bewertet werden (Rosenbaum et al., 1994; Roth et al., 2004). Inwieweit diese Herausforderungen gemeistert werden können, hängt stark mit der personellen und finanziellen Kapazität des Korps ab. Gerade CP ist sehr arbeitsintensiv und kann eine Erhöhung des Korpsbestands erfordern – was nicht sehr einfach sein dürfte (Skogan, 2008b). Darum sind grössere Korps tendenziell innovativer, da sie über mehr Ressourcen und Personal verfügen und Strukturen anpassen können. Doch der Einfluss der Korpsgrösse auf die Einführung von Polizeiinnovationen wird in der Literatur kontrovers behandelt. Grund dafür ist die positive Korrelation zwischen der Siedlungs- und Kriminalitätsdichte und der Grösse der Polizei (Maguire et al., 1997; Schaefer Morabito, 2010).

Eine weitere mögliche Hürde sind Wechsel im Polizeikommando und in der politischen Exekutive. Denn jeder neue Chef will auch neue Dinge umsetzen, seinen Stempel aufsetzen und nicht unbedingt alte und unvollendete Projekte weiterführen. Somit können jahrelange Projekte und Fortschritte quasi über Nacht beendet werden (Skogan, 2008b).

## 5.2 Interne Resistenz

POP und CP sind Philosophien, welche das ganze Korps beeinflussen und die Hingabe und das Mitwirken aller Korpsangehöriger verlangen (Trojanowicz & Bucqueroux, 1994). Trotz wissenschaftlichen Beweisen zugunsten der Ansätze ist durch alle Ränge die interne Resistenz gegenüber diesen Innovationen häufig gross (Leigh, Read & Tilley, 1996). Die Forschung ist sich einig, dass die Polizeikultur meistens die grösste Hürde für eine effiziente Implementierung ist – sogar dort, wo die Strategien in Testphasen relativ erfolgreich waren (Braga & Weisburd, 2006; Greene, 2000; Moore, 1992; Skogan et al., 2004; Wood, Davis & Rouse, 2004; Zhao, Thurman & Lovrich, 1995). Die Kultur zeichnet sich durch Werte, Meinungen, Vermutungen, Wahrnehmungen, Normen und Verhaltensmuster aus, welche Individuen oder Gruppen in ihren Handlungen leiten (Ott, 1989, zitiert in Greene, 2000). Vorurteile, Abneigungen oder gar Ängste sind zum Teil natürliche Reaktionen auf Änderungen von verankerten Überzeugungen und Annahmen. In solchen Situationen ist es sodann schwierig gegenüber neuen Möglichkeiten objektiv zu sein (Moore, 1992).

Einerseits gibt es die „offizielle“ Polizeikultur und andererseits die „Cop culture“ (Feltes, 2002, S. 58), welche von den Mitgliedern der Institution über die Zeit hinweg geprägt wurde. Letztere besteht wiederum aus verschiedenen Subkulturen. Dabei ist es wichtig diese Kulturen und Denkmuster zu kennen und zu verstehen. Wood et al. (2004, S. 139-151) identifizierten sieben Polizei Subkulturen: Traditionalisten, Paramilitaristen, Opportunisten, Community Polizisten, Administratoren, Zivilangestellte und Experten.

Die *Traditionalisten* und *Paramilitärs* lieben die bestimmte, durchgreifende und harte Polizeiarbeit. Sie sehen sich im Kampf gegen die Bösen, der gegebenenfalls mit harten Bandagen geführt wird. CP reduzieren sie häufig auf den freundlichen und schwachen Polizist, der sich nur um die Anliegen der Bevölkerung kümmert und zum Sozialarbeiter verkommt. Die *Opportunisten* sind auf der Suche nach einem möglichst ruhigen Arbeitsplatz und scheuen Mehrarbeit. Die *Community Polizisten* bilden die wohl schwächste Subkultur. Ihre Tätigkeiten werden von den anderen Polizisten belächelt und nicht verstanden. Aber nur auf der Basis dieser Subkultur kann CP oder POP korpsübergreifend Tritt fassen. Die *Administratoren* sind froh, nicht mehr aufs Feld gehen zu müssen und Schreibtischarbeit erledigen zu können. Für die Polizisten draussen erledigen sie keine richtige Polizeiarbeit mehr. Die *Zivilisten* bilden das Rückgrat der Polizei und halten den Dienstbetrieb aufrecht. Ihre Position ist als nicht-vereidigte Polizisten ist nicht immer einfach. Aber wegen ihren Kernkompetenzen ist der Rest der Polizei auf sie angewiesen. Die *Experten* schliesslich sind vom Erfolg des Ansatzes überzeugt und versuchen ihr Umfeld danach auszurichten. Sie brauchen Mut und Durchhaltevermögen, um die interne Spannungen auszuhalten.

Die einzelnen Subkulturen reagieren auf Veränderungen und Innovationen verschiedenartig, was zu Spannungen innerhalb der Korps führt. Das grösste Spannungsfeld dürfte jedoch zwischen den Kadern und den Polizisten entstehen. Die Resistenz gegenüber Neuerungen geht vor allem von den Polizisten

und unteren Führungsebenen aus. Paradoxerweise bevorzugen Polizisten, die auf der Strasse in einer dynamischen Umgebung arbeiten, den Status quo innerhalb der Organisation, welcher ihnen das benötigte Fundament zur Stressbewältigung bietet (Myers, 2007).

### 5.2.1 Die Resistenz der Polizisten

Die Polizisten sind oft skeptisch oder misstrauisch neuen, innovativen Ideen gegenüber – insbesondere wenn sie von Akademikern erarbeitet wurden und den Einbezug von Bürgern vorsehen. Sie mögen es kaum, dass ihre Prioritäten von den Bürgern bestimmt werden (Brodeur, 2007; Skogan, 2006). Noch häufiger befürchten sie, dass CP oder POP „softe“ Polizeiarbeit sei und wollen eine kriminalpräventive gegenüber der kriminalbekämpfenden Rolle nicht akzeptieren. Kritisch eingestellte Veteranen, die schon mehrere Kommandanten erlebt hatten, werden sich bei strategischen Wechseln sagen, dass sie diesen auch überleben werden (Trojanowicz & Bucqueroux, 1994). Die Gewerkschaften widerstehen Änderungen aus Angst vor unkorrekter Behandlung der Polizisten, schlechteren Arbeitsbedingungen bei gleichem Lohn oder Entlassungen (Brodeur, 2007).

POP dürfte gegenüber CP einen einfacheren Stand haben, da dieser Ansatz das vorherrschende Wertesystem weniger herausfordert (Goldstein, 1979). Besonders schwierig ist die Einführung von CP, da die Arbeit einen „sozialeren“ Charakter erhält und die Identität des Polizisten verändert wird, welche sich bisweilen weitgehend auf die Rolle des Kontrollierenden beschränkte. Die Polizisten bezeichnen denn auch häufig CP als nicht „richtige“ Polizeiarbeit (Goldstein, 1987). Es ist sehr fragwürdig, ob die Jungen sich bei der Polizei melden um „Sozialarbeit“ zu leisten (Brodeur, 2003). Es müssen daher Personen gewonnen werden, die nicht nur das Abenteuer suchen, sondern auch ein „spirit of service“ (Scrivner, 2006, S. 9) mitbringen. Konsequenterweise müssen die Rekrutierungs- und Selektionsmethoden sowie die Ausbildungsthemen gemäss den CP Zielen angepasst werden (Fisher-Stewart, 2007; Goldstein, 1987). Schon Germann (1969) wies darauf hin, dass die Polizisten während 90% ihrer Arbeit mit dem Dienst an der Öffentlichkeit beschäftigt sind, und das „Gauner fangen“ nur 10% der Tätigkeit ausmacht – aber, dass in der Ausbildung gerade im umgekehrten Verhältnis gelehrt würde.

Die Polizisten können für einen neuen Ansatz gewonnen werden, wenn Teile von ihnen in der Entwicklung beteiligt sind (Goldstein, 1987). Trojanowicz geht davon aus, dass mindestens jeder vierte Angestellte die Reform zu Eigen machen muss, damit sie die Hürde der Implementierung nimmt (Trojanowicz & Bucqueroux, 1994). Einige Studien zeigten, dass nachdem die Polizisten in Kontakt mit den Innovationen kamen, ihr Misstrauen schwand und sich in eine positive Einstellung umwandelte (Skogan, 2006). Zu Beginn mag der „Auszuführende“ keinen Anreiz sehen ein bestimmtes Präventionsprogramm einzusetzen. Daher müssen nötige Anreize – allenfalls durch Druck (siehe Compstat, New York) – geschaffen werden (Knutsson & Clarke, 2006). Zudem muss jedermann verstehen, wohin und auf welchem Weg es gehen soll. Ansonsten können Querschläger passiv bleiben und sich weiterhin der neuen Strategie widersetzen (Greene, 2000). Obschon eine starke Führung für eine jegliche Formation wichtig ist, spielt sie während einer Übergangsphase eine doppelt wichtige Rolle. Dazu hält

Goldstein (1987, S. 28) treffend fest: “Press toward [the] goal [of CP] will depend heavily on strongly committed leadership”. In einem CP oder POP Modell braucht der Polizist mehr als nur Freiheit um sein kreatives Handeln zu fördern. Er braucht die Anleitung und Unterstützung der Vorgesetzten: Rückmeldungen und Ermutigung, verbesserte Kommunikation mit anderen Einheiten, weniger Notrufeinsätze, neue Massstäbe in der Leistungsbewertung und vor allem das notwendige Wissen und die Fähigkeiten um seiner neuen Rolle gerecht zu werden. Die Leistungsanerkennung und –bewertung ist ein wesentlicher Punkt, der unter CP oder POP neu definiert werden muss (Skogan & Hartnett, 1997). Wie bewertet man die nicht messbare Arbeit eines Polizisten, der ein offenes Ohr für die Bevölkerung hatte, kleine Probleme löste, dafür aber keine Notrufe entgegennahm und niemand verhaftete? In einem traditionellen Polizeiansatz wird der Erfolg an den geleisteten Einsätzen gemessen. Der Wert von CP ist jedoch kaum messbar (Leonhardt, 2005).

### 5.2.2 Die Resistenz der Kader

Die Erfahrung zeigt, dass sich auch die mittleren Führungskräfte<sup>56</sup> bei anstehenden Veränderungen schwer tun. Managementstudien im privaten Sektor fanden heraus, dass die mittlere Führungsschicht sich am häufigsten gegen Innovationen wehrt und sich in Umstrukturierungen vor dem Verlust ihrer Position fürchtet. Insbesondere die Dezentralisierung und Abflachung der Hierarchie können einen Verlust von Autorität und Macht bedeuten (Brodeur, 2003).

Kelling und Bratton (1993) nennen dieses Problem in der Polizei das *Administrationsproblem*. Die mittleren Kader werden in diesem Prozess zwischen zwei widersprüchlichen Rollen gefangen genommen. Einerseits müssen sie die Polizisten gemäss den einstigen Erwartungen kontrollieren und andererseits dazu motivieren, kreativ und selbständig zu agieren. Aber wie kann die oberste Führungsstufe die „champions for standardization and control“ (Kelling & Bratton, 1993, S. 10) dazu bewegen offen für Innovationen zu werden? Die Lösung führt über die Errichtung einer starken mittleren Führungsstufe, welche die Ideen des Kommandanten mittragen, weiterleiten, ausbilden und selber ausüben. So werden diese Kader durch ihre eigene Kreativität zum Herz der strategischen Innovationen. Erfahrungen haben gezeigt, dass die mittleren Führungskader zwingend in der Planung und Erarbeitung der neuen Strategie involviert werden müssen. Ausserdem müssen die Polizeichefs eingestehen, dass ihre Kader legitime Eigeninteressen und professionelle Ziele haben. Wenn Innovationen die Massstäbe bedrohen, an denen sie sich messen, müssen neue geschaffen werden (Kelling & Bratton, 1993). Das Problem ist jedoch, dass ein Teil der Errungenschaft von CP oder POP mangels Messbarkeit nicht in einem Informationssystem erscheint. Es besteht daher das Risiko, dass die Polizeikorps wieder zu alten, messbaren Methoden und einer zentralisierten, datenbasierten Management Struktur zurückkehren (Skogan, 2006). Um dies zu verhindern, ist es wichtig, neue, klare und vor allem messbare Ziele zu entwickeln. Zu erreichende Meilensteine müssen identifiziert und auf dem Weg Feedbacks über Erfolg und Miss-

---

<sup>56</sup> Die mittlere Führungsstufe umfasst insbesondere die Leutnants und Hauptleute. Je nach Struktur der Polizei sind dies Abteilungs- oder Kommissariatsleiter.

erfolg gegeben werden. Schliesslich muss die Organisation auch Platz für Fehler lassen – was sich im öffentlichen Sektor zugegebenermassen relativ schwierig gestaltet (Kelling & Bratton, 1993). Damit die Kader in ihren neuen Rollen erfüllen können, müssen sie sich bewusst werden, dass ihre Aufgaben eher denen eines Managers gleichen – und nicht eines Aufsehers. Letzterer fokussiert sich auf Kontrolle, weiss alles am besten und ist bedacht, dass seine Anweisungen befolgt werden. Der Manager sieht seine Verantwortung anders. Seine Aufgabe besteht darin, seine Untergebenen so zu fördern und fordern, damit sie innovativ handeln. Er kreiert eine Umgebung, in der das Personal experimentieren kann und ist dabei in allem ein Vorbild (Kelling & Bratton, 1993).

Es reicht nicht, wenn die Polizisten während der Aus- oder in einer Fortbildung in CP oder POP geschult werden. Nur mit einer Ausbildung wird die Kultur nicht verändert, obwohl die Aus- und Weiterbildung der Polizisten in CP ein Massstab der Hingabe eines Korps zu einer Innovation ist (Schaefer Morabito, 2010). Es braucht Kader, welche die innovativen Methoden im Tagesgeschäft fördern und fördern (Mastrofski, 2006). Eine professionelle, engagierte und vor allem ausgebildete Führung ist die grundlegende Voraussetzung für den Erfolg eines Programms oder Projekts. Dabei müssen sich die Kader oft gegen interne Kritiker durchsetzen und sie für ihre Ideen gewinnen (Knutsson & Clarke, 2006; Scott, 2006).

### 5.3 Schwierige Partnerschaften

Das siebte Prinzip von Robert Peel besagt, „that the police are the public and the public are the police“ (Peak und Glensor, 1999, S. 3). Doch dieses Verhältnis ist im Grunde paradox (Loubet del Bayle, 2008), da die Polizisten zwar Bürger und damit in der Gesellschaft integriert sind, andererseits aber in ihrer Rolle als Gesetzeshüter gewissermassen von ihr getrennt sind. Whyte (Whyte, 1995, zitiert in Loubet del Bayle, 2008) beschreibt dieses Paradoxon folgendermassen:

Le policier qui a une vision légaliste de ses obligations se coupe des liens personnels qui lui sont pourtant nécessaires pour être capables d’être un médiateur dans le règlement des conflits dans son ressort. Le policier qui a des liens étroits avec la population locale est incapable d’agir contre elle avec la vigueur prescrite par la loi (S. 139).

Die spezielle Stellung der Polizei erschwert also die Zusammenarbeit mit der Bevölkerung. Doch auch die Beteiligung der Bürger und die Aufrechterhaltung der Beziehung ist mindestens so ein Problem. Vito, Walsh und Kunselman (2005) fanden in einer qualitativen Studie mit 68 Polizisten aus der mittleren Führungsebene heraus, dass die fehlende Beteiligung der Bürger und Schwierigkeiten in der Aufrechterhaltung der Beziehungen die grösste Hürde in der Implementierung von CP sei. Skogan (2008) meint, dass die beiden Gruppen in der Geschichte noch nie zurechtgekommen wären. Das Problem sei aber auch, so Skogan, dass die Bevölkerung weder weiss, was sie unter CP von der Polizei erwarten kann, noch was sie selber zur Lösung von den Problemen beisteuern kann. Die Erwartungen der uninformierten Bürger werden vor allem durch die traditionellen Polizeiwerte – Patrouillen, schnelle Reaktionszeit und Verhaftungen – definiert. Auch Wilson und Kelling (1989) sowie Mastroski (2006) bezeichnen die Entwicklung von Partnerschaften, insbesondere die Zusammenarbeit zwischen den Institutionen, als schwierigster Schritt.

Partnerschaften zwischen den (staatlichen) Institutionen sind herausfordernd, da jede Organisation seine eigenen Interessen, Prioritäten und Schwierigkeiten hat und die Ressourcen primär dafür einsetzen will. Partnerschaften können deshalb durchaus zu Blockierungen in der Planung führen, wenn jede Partei auf einer bestimmten Rolle bzw. Kernfunktion beharrt (Knutsson & Clarke, 2006). Die Polizei kann sich dabei plötzlich inmitten eines Machtkampfes wiederfinden, weil andere Institutionen die Bemühungen der Polizei eher als Konkurrenz als eine Zusammenarbeit und keine eigenen Vorteile sehen. (Eck & Spelman, 1987b; Hough, 2006). Zudem, was die Chefs einander versprechen wird noch lange nicht von den Unterstellten ausgeführt. Eine effiziente Zusammenarbeit zur Lösung von lokalen Problemen funktioniert nur, wenn auch auf den unteren Führungsstufen die verschiedenen Verantwortlichen regelmässig zusammensitzen und die gemeinsamen Anliegen besprechen (Wilson & Kelling, 1989). Weiter werden auch politische Probleme vor den verstärkten Polizei-Bevölkerung-Beziehungen nicht Halt machen. Alles in allem nimmt die politische Komplexität in der Führung einer lösungsorientierten Polizei zu (Eck & Spelman, 1987b).

## 5.4 Schwache Problemanalysen und Lösungssuche

Wenn die Polizeichefs gefragt werden, was sie für die Entwicklung von POP und CP gemacht haben, verweisen sie entweder auf die organisatorischen Veränderungen oder die Community Beziehungen. Aber selten beschreiben sie, was sie nun über Probleme mehr wissen (Eck, 2004). Auch in Chicagos alternativer Polizeistrategie (CAPS) kam nach zehn Jahren eine Evaluation zum Schluss, dass der schwächste Teil im Problem-Solving besteht (Skogan et al., 2004).

Das grösste Risiko in einem Problem-Solving Prozess liegt im Unterschätzen des Umfangs der Aufgabe und in der Vereinfachung der Probleme (Braga & Weisburd, 2006; Goldstein, 1987). „Problem-oriented policing suffers from appearing to be simple“, beklagt sich Eck (2004, S. 185). Das Konzept vom „Problem“ ist täuschend einfach und kann zu oberflächlichem Verständnis und tiefer Konfusion führen.

Die Tätigkeiten unter der Etikette „Problem-Solving“ bestehen allzu oft aus der einfachen Betrachtung von Polizeidaten gepaart mit den Erfahrungen mit dem Problem. Deshalb analysieren die Polizisten die Probleme tendenziell zu oberflächlich und überstürzen die Massnahmen. Anstatt nach kreativen Antworten zu suchen, setzen sie lieber auf traditionelle und bekannte Lösungen, ohne deren Wirkungsgrad zu evaluieren (Braga & Weisburd, 2006). Scott (2006) fand vier Hauptgründe, warum das Problem-Solving versagt:

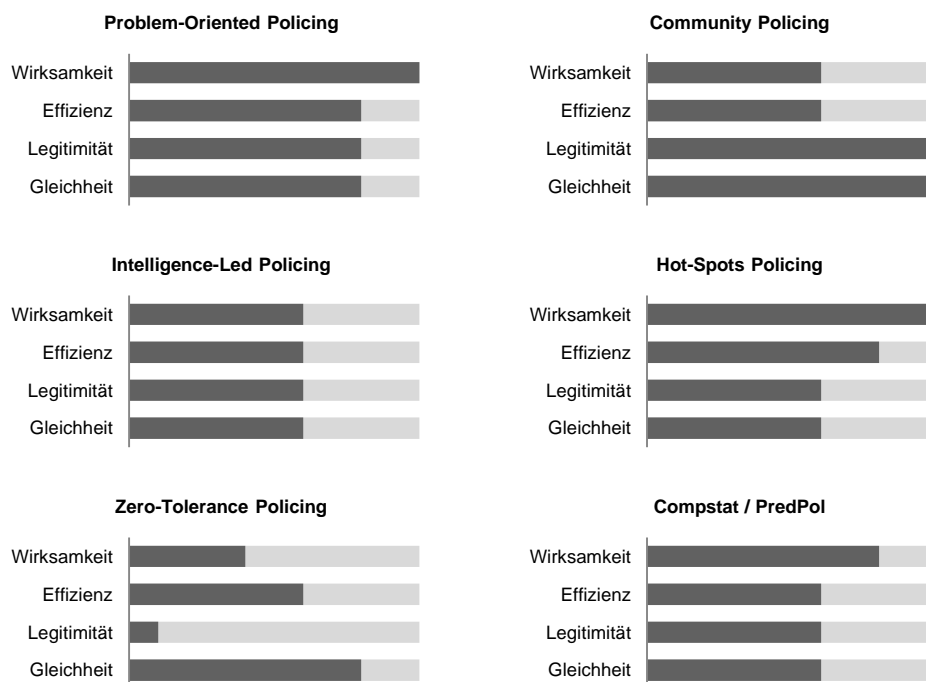
1. Das Problem wurde ungenau identifiziert,
2. Das Problem wurde ungenügend oder unangemessen analysiert,
3. Die entwickelten Lösungen von der Problemanalyse wurden ungenau, ungenügend oder überhaupt nicht implementiert,
4. Das Problem wurde genau identifiziert und analysiert und die Lösungen implementiert, aber diese hatten nicht den gewünschten Effekt.

Es mag stimmen, dass jede Problemanalyse besser ist als gar keine und jeder Versuch, alternative Lösungen zu finden, besser ist als auf konventionelle zurückzugreifen. Die Frage stellt sich daher nicht, *ob* Problem-Solving besser ist als die traditionelle Vorgehensweise, sondern *wie* der Prozess besser umgesetzt und die Effizienz der Polizei gesteigert wird (Eck, 2004). Doch die meisten Polizeiausbildungen beinhalten nur kurze Sequenzen von einigen Stunden, die dem SARA Prozess gewidmet sind.

## 6. Fazit

“The police do not prevent crime.” (Bayley, 1994, S. 3). Falsch! Die Forschung hat in den letzten 30 Jahren ganz klar bewiesen, dass die Polizei durchaus zur Kriminalprävention beiträgt. Sie hat jedoch ebenfalls gezeigt, dass die Polizei mit ihrer herkömmlichen reaktiven Arbeitsweise und alleine nur bedingt erfolgreich ist. Gefragt ist eine proaktive, problem- und bürgerorientierte Haltung, wobei die Probleme mithilfe anderer Organisationen oder Privatpersonen im Kern gelöst werden. Die Innovationen der letzten Jahre trugen zur Qualitätssteigerung bei und erhöhten – in unterschiedlichem Masse – die Wirksamkeit, Effizienz, Legitimität und Gleichheit des polizeilichen Handelns. In der Abbildung 1.26 werden die Ansätze nach diesen vier Eigenschaften qualitativ und somit subjektiv bewertet. Eine solch plakative Bewertung wird den verschiedensten Anwendungsformen und -intensitäten sowie möglichen Kombinationen selbstredend nicht gerecht. Dennoch sollen damit ein Überblick der erkannten Stärken und Schwächen und ein Anstoss für eigene Überlegungen gegeben werden.

**Abbildung 1.26:** Bewertung der Polizeiansätze nach dem vereinfachten Qualitätsmodell



**Wirksamkeit:** die Fähigkeit zur Erhöhung der objektiven und subjektiven Sicherheit

**Effizienz:** das beste Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen

**Legitimität:** die Anerkennung des Handelns durch die Bevölkerung

**Gleichheit:** die gleiche Leistung und Behandlung für alle Bürger

Keine der Innovationen erreicht in allen Bereichen die Höchstnote. Der bestdotierte Ansatz ist jedoch klar POP, gefolgt von Hot-Spots Policing und CP. Letzterer trumpft zwar bezüglich Legitimität und Gleichheit auf, kann aber in Sachen Wirksamkeit und Effizienz nicht restlos überzeugen. Insbesondere die Auswirkung auf die objektive Kriminalität wurde nicht zweifelsfrei bestätigt. Zudem kann die



Effizienz unter der Dezentralisierung (oft Verbunden mit einer Aufstockung des Personals) und der präventiven Arbeit leiden. Hot-Spots Policing, vor allem in Verbindung mit einem problemorientierten Vorgehen, überzeugt hingegen in vielen Studien mit seiner Wirksamkeit und Effizienz. Je nach Art und Weise der Intervention kann die Legitimität und Gleichheit des polizeilichen Handelns in Frage gestellt werden. In einem Zero-Tolerance Policing Ansatz kann die Gleichheit als hoch bezeichnet werden, da für alle Bürger in einem bestimmten Bereich die Nulltoleranz gilt (oder gelten sollte). Die Gleichheit erfährt dann Abstriche, wenn nur gegenüber bestimmten Gruppen rigoros vorgegangen wird (wie z.B. in New York). Betreffend Wirksamkeit und Effizienz sind Fragezeichen zu setzen, zumal es stark auf den behandelten Bereich ankommt. Die Legitimität ist hingegen die schwächste Eigenschaft. Intelligence-Led Policing, Compstat und Predpol sind am schwierigsten zu beurteilen. Vor allem für ILP und Predpol gibt es bis dato keine aussagekräftige Studien und können somit kaum bewertet werden. Wenn Compstat aufgrund des Drucks nicht dazu verführt, Daten zu fälschen und oberflächliche Massnahmen zu treffen, handelt es sich durchaus um ein leistungsstarkes und überzeugendes Werkzeug.

## **Teil 2: Polizeiinnovationen in der Schweiz**

---

# 1. Forschungsdesign

---

Die im Teil 1 beschriebenen und hauptsächlich im angelsächsischen Raum entwickelten Polizeiansätze fanden in den letzten Jahren immer mehr Anklang in der Schweiz. Insbesondere Community Policing (CP) wurde zu einem medialen Schlagwort und ist in den Polizeikorps heute kaum mehr wegzudenken. Doch inwieweit und mit welchen Mitteln wurden diese und andere Innovationen tatsächlich implementiert? Wie sehr ist die traditionelle Polizeiarbeit (Standard-Modell) noch verankert? Um diesen und anderen Fragen nachzugehen, wurden sämtliche Kommandanten der Kantons-, Regional- und Stadtpolizeikorps sowie ein Teil der Gemeindepolizeikorps zu einer in der Schweiz bisher nie durchgeführten explorativen Erhebung eingeladen.

## 1.1 Fragestellung

In dieser Studie geht es darum, anhand einer quantitativen Erhebung eine Bestandsaufnahme der in der Schweiz angewandten Polizeiansätze sowie bürgernahen und problemorientierten Polizeitätigkeiten durchzuführen. Die konkreten Fragestellungen hinter dieser Studie lauten:

- Welche Polizeiansätze werden in der Schweiz angewandt, bzw. sind geplant?
  - Welches sind die häufigsten angewandten Polizeiansätze?
  - Welche Ansätze finden keinen Anklang?
  - Welche Hindernisse und Schwierigkeiten begegnen die Polizeikorps bei der Implementierung neuer Ansätze?
- Wie wirken sich diese Ansätze auf die Polizeitätigkeiten aus?
  - Welche bürgernahen und problemorientierten Tätigkeiten werden ausgeübt?
  - Wie sieht die Zusammenarbeit mit der Bevölkerung aus?
  - Inwieweit werden Informationen ausgewertet?

## 1.2 Methodik

### 1.2.1 Fragebogen

Der Fragebogen (siehe Anhang 1) basiert auf dem aktuellen Forschungsstand und auf persönlichen Erkenntnissen aus informellen Gesprächen mit Polizisten und Offizieren. In seiner Fragestellungen lehnt er sich an die im COPS Handbuch (Fisher-Stewart, 2007) beschriebenen Indikatoren an. Die Struktur und die konkreten Fragen wurden für diese Umfrage jedoch eigens konzipiert und formuliert.

Ein Teil des Fragebogens befasst sich mit dem Ausmass und den Schwierigkeiten der Implementierung folgender vier Polizeiansätze:

- Community Policing,
- Problem-Oriented Policing,
- Hot-Spots Policing und
- Zero-Tolerance Policing.

Der Befragung beschränkte sich auf diese vier Ansätze, da aus meiner Sicht Intelligence-Led Policing, Compstat oder Predictive Policing in der Schweiz weitläufig unbekannt sind. Dies stellte sich im Laufe der Arbeit zumindest teilweise als Trugschluss dar. Auch wenn Intelligence-Led Policing und Compstat vom Namen her kaum bekannt sind, so findet die Umsetzung der Grundideen bereits statt (z.B. mit dem regelmässigen Datenaustausch innerhalb der Polizeikonkordate). Zudem wurde kürzlich bekannt, dass im Kanton Zürich Predictive Policing betrieben wird. So wäre es rückblickend interessant gewesen, mehr über die Verbreitung dieser Innovationen in der Schweiz zu erfahren.

Weiter beschäftigte sich die Befragung mit acht bürgernahen und problemorientierten Polizeitätigkeiten, welche charakteristische Merkmale von CP, POP und Hot-Spots Policing (weniger von Zero-Tolerance) sind und somit helfen, die Tragweite der Ansätze zu erfassen:

- Einsatz von Fuss- und Fahrradpatrouillen,
- Durchführen von Bürgertreffen und Bevölkerungsumfragen,
- Benutzung von Internet und sozialen Medien,
- Analyse der Kriminalstatistiken und Anwendung eines Problem-Solving Modells.

Sowohl für die Ansätze als auch die Tätigkeiten interessierte zunächst, ob und seit wann sie angewendet wurden. Die Befragten gaben hierfür an, in welchem Jahr die Innovation oder Tätigkeit implementiert wurde oder für welches Jahr die Implementierung geplant ist. Zu jedem Ansatz oder jeder Tätigkeit wurden je nach den vorhergehenden Antworten Detailfragen gestellt. Insgesamt verfügt der auf Deutsch und Französisch verfasste Fragebogen über 85 Haupt- und Detailfragen. Die Fragen sind in der Regel geschlossen, enthalten für individuelle Bemerkungen zum Teil jedoch zusätzliche offene Antwortfelder.

## 1.2.2 Durchführung

Der Fragebogen wurde mittels einer Online Software erstellt und auf einer geschützten Internetseite veröffentlicht. Die Polizeichefs der kantonalen, regionalen und städtischen Polizeikorps sowie von 59 Gemeindepolizeikorps mit sicherheitspolizeilichen Aufgaben erhielten einen schriftlichen Brief, worin sie den Link zur Befragung mit den entsprechenden Benutzernamen und Passwort vorfanden. Insgesamt wurden 134 Polizeikorps angeschrieben, wovon 85 (63.4%) – jeweils eine Person pro Korps – an der Befragung teilnahmen. Die Rücklaufquote in den Kantonen beträgt 50% (13 Korps), in den Regionen und Städten rund 76% (16 bzw. 22 Korps) und in den Gemeinden 58% (34 Korps). 70% der teilnehmenden Korps stammen aus Deutschschweizer Kantonen und 30% aus der französisch- (Romandie) oder italienischsprachigen (Tessin) Schweiz, was der tatsächlichen Sprachverteilung entspricht.

Der Anteil der Kantonspolizeikorps (Kapo) ist in beiden Sprachregionen mit etwa 15% gleich hoch. In der Deutschschweiz sind die Regional- und Stadtpolizeikorps (Repol und Stapo) prozentual stärker vertreten als in der Romandie und im Tessin, wo hingegen mehr Gemeindepolizeikorps (Gepo) mitmachten (Tabelle 2.1).

**Tabelle 2.1:** Übersicht der teilnehmenden Polizeikorps

	Deutschschweiz (D)		Romandie (F) und Tessin (I)		Gesamt	
Kantonspolizei (Kapo)	15.3	9	15.4	4	15.3	13
Regionalpolizei (Repol)	20.3	12	15.4	4	18.8	16
Stadtpolizei (Stapo)	28.8	17	19.2	5	25.9	22
Gemeindepolizei (Gepo)	35.6	21	50.0	13	40.0	34
Gesamt <i>Kolonne</i>	100.0	59	100.0	26	100.0	85
<i>Zeile</i>	69.4	59	30.6	26	100.0	85

### 1.2.3 Statistische Auswertungen

Die limitierte Grundgesamtheit an Kantons-, Regional-, Stadt- und Gemeindepolizeien mit sicherheitspolizeilichen Aufgaben führte zu einer Stichprobengrösse, welche nur begrenzt statistische Auswertungen zulässt. Die Studie hat aus diesem Grund einen *deskriptiven* Charakter.

In dieser Studie berücksichtigte ich die vier Polizeiebenen Kanton, Region, Stadt und Gemeinde. Nun steht eine Kantonspolizei mit mehreren hundert oder gar tausenden Mitarbeitern anderen und grösseren Herausforderungen gegenüber als ein kleines Gemeindepolizeikorps, verfügt aber auch über grössere Ressourcen. Gemeinde-, Stadt- oder Regionalpolizeikorps sind zudem in strategischen, operativen oder sogar taktischen Fragen zum Teil an die entsprechende Kantonspolizei gebunden und können – auch wenn sie wollten – nicht selbständig Veränderungen einleiten. Dies gilt es bei den folgenden Resultaten zu berücksichtigen.

Um ein möglichst differenziertes Bild der Situation in den verschiedenen Ebenen zu malen, wurden die Daten nicht nur gesamtheitlich, sondern in der Regel auch pro Polizeityp (Kapo, Repol, Stapo und Gepo) analysiert. Unterschiede zwischen den Polizeitypen sollten aber aus den genannten Gründen mit Bedacht interpretiert werden, zumal statistische Aussagen über das Signifikanzniveau wegen der Stichprobengrösse nicht gemacht werden können. Auch die Unterschiede zwischen den Sprachregionen (D=Deutschschweiz, F/I=Romandie und Tessin) sind mit Vorsicht zu interpretieren, da die prozentuale Verteilung der Polizeitypen innerhalb der Gruppen nicht identisch ist. Letztere Resultate haben deshalb einen rein informativen Charakter und werden nicht kommentiert.

Es versteht sich, dass auch innerhalb der vier Polizeitypen die einzelnen Korps sich in ihrer Struktur, der Gebietsausdehnung sowie dem Zusammenspiel mit anderen Organisationen unterscheiden. Jede andere Kategorisierung, sei es nach Korps- und Bevölkerungsgrösse oder nach polizeilichen Kompe-

tenzen, hätte der Situation noch aber weniger Rechnung getragen. Weiter ist zu beachten, dass aufgrund des Fragekatalogs mit Haupt- und Detailfragen die Stichprobengrösse (N) zwischen den Fragen variieren. Um eine möglichst hohe Transparenz der Resultate zu schaffen, wurden in den Tabellen jeweils neben den Prozentzahlen in kursiver Schrift die entsprechenden absoluten Zahlen aufgeführt.

Wie im Kapitel 1.2.1 beschrieben, konnten die Befragten für jeden Ansatz und jede problem- bzw. bürgerorientierte Tätigkeit angeben, wann sie diese implementiert bzw. das erste Mal angewandt haben. Anhand dieser manuellen Jahresangaben konnten kumulierte Trendlinien erstellt werden. Diese zeigen, ab welchem Jahr wie viele Polizeikorps die betreffenden Ansätze implementiert und die Tätigkeiten angewandt hatten. Da auch die geplanten Innovationen miteinbezogen wurden, führen die Trendlinien zum Teil Daten für die Jahre 2014 und 2015. Gewisse Teilnehmer konnten oder wollten keine Angaben zur zeitlichen Einführung machen, weshalb die Anzahl Polizeikorps in den Trendliniendiagrammen nicht immer mit der effektiven Stichprobengrösse übereinstimmt.

Nach den Detailauswertungen der Polizeitätigkeiten und –ansätze wurden diese zueinander in Beziehung gebracht, herauszufinden, inwiefern die Tätigkeiten in den verschiedenen (kombinierten) Ansätzen Anwendung finden. Die statistische Signifikanz der Differenzen zwischen den kombinierten Ansätzen wurde anhand des *Pearson Chisquare-Tests* berechnet.

## 2. Resultate

---

Die gesamthafte Rücklaufquote von knapp 64% ist gewiss erfreulich, obwohl insbesondere die vollzählige Beteiligung der Kantonspolizeien von grosser Wichtigkeit gewesen wäre. Dennoch, mit dieser deskriptiven Studie betrat ich in der Schweiz (vielleicht gar in Kontinentaleuropa) Neuland und erhielt Einblick in die angewandten Polizeiinnovationen sowie bürgernahen und problemorientierten Tätigkeiten. Im Folgenden werden zunächst einige Hintergrundinformationen zu den beteiligten Polizeikorps und anschliessend die Resultate zu den Polizeitätigkeiten, Partnerschaften und Polizeiansätzen präsentiert.

### 2.1 Hintergrund

Dieser Abschnitt verschafft eine kurze Übersicht über die Grösse, die Bevölkerung, die Kompetenzen und den Aufbau der befragten Polizeikorps. Je 20% der teilgenommenen Korps verfügen zwischen 10 bis 19, 20 bis 99 bzw. 100 bis 2000 Polizisten (Polizist I-IV). Bei den übrigen 35% handelt es sich um kleine Gemeinde- und Stadtpolizeien mit 1 bis 9 Polizisten. Die meisten Korps dienen einer Bevölkerung mit 10'000 bis 50'000 Einwohner, wenn auch rund ein Drittel der Gepo sich um eine kleinere Bevölkerungsgruppe kümmert. Die Mehrheit der Gepo und Stapo hat nur begrenzte und rund ein Viertel der Gepo, 14% der Stapo und 70% der Repol gar keine kriminalpolizeilichen Kompetenzen. Schliesslich leisten 21% der Gepo, 60% der Stapo, 70% der Repol und selbstverständlich alle Kapo ihren Dienst 24 Stunden am Tag.

### 2.2 Polizeitätigkeiten

#### 2.2.1 Übersicht

Bevor jede Polizeitätigkeit im Detail präsentiert wird, verschaffen wir uns einen Überblick der acht untersuchten Aktivitäten (Tabelle 2.2). Die Fusspatrouillen werden von den acht untersuchten Tätigkeiten am häufigsten angewandt (94%). Demgegenüber sind in nur knapp jedem zweiten Korps (45%) Polizisten mit dem Fahrrad unterwegs. Am häufigsten wird diese Patrouillenart in den Städten angewandt, gefolgt von den Regionen, den Gemeinden und schliesslich den Kantonen. Bürger- oder Gewerbevereinstreffen (o.Ä.) werden von ähnlich vielen Korps abgehalten. Es sind wiederum die städtischen Korps, welche diese Tätigkeit am häufigsten ausüben. Nur 27% der Polizeikorps führen jedoch Bevölkerungsbefragungen durch. Das heisst jedoch nicht, dass in den übrigen Gebieten die Bevölkerung überhaupt nicht befragt wird, da auch andere öffentlichen oder privaten Institutionen Erhebungen betreffend Sicherheit und Opfererfahrung durchführen können. Die am zweithäufigsten genannte Tätigkeit ist der Unterhalt einer Internetseite. Alle Kapo, rund zwei Drittel der Repol und Stapo und die Hälfte der Gepo präsentieren sich im Netz mit einem eigenen Auftritt. Von den übrigen Polizeikorps

sind einzelne Informationen und Kontaktdaten auf anderen Internetseiten (meistens auf derjenigen der politischen Gemeinde) eingebunden. Die seit einigen Jahren immer stärker wachsenden Social Media werden im Moment nur von einem Fünftel der befragten Korps benützt, und dies vorwiegend in den Kantonen. Minimal häufiger wendet die Polizei mittels eines SARA-Modells (oder ähnlich) den Problem-Solving Prozess an. Am häufigsten findet es in den Kantonen und Städten, hingegen kaum in den Regionen und Gemeinden Anwendung. Hierzu muss angemerkt werden, dass von allen Befragten 27.3% das SARA-Modell überhaupt nicht kannten. Schliesslich analysieren über die Hälfte der Befragten Korps Kriminaldaten, allen voran die kantonalen, gefolgt von den städtischen, den kommunalen und schliesslich den regionalen Polizeikorps.

**Tabelle 2.2:** Häufigkeitsanalyse der angewandten Tätigkeiten in den Polizeikorps

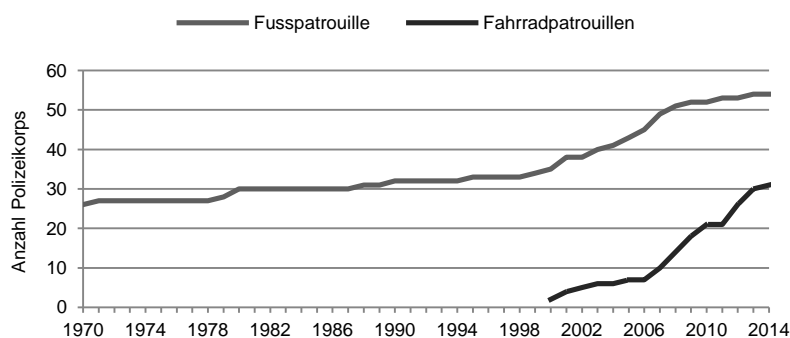
	Kapo		Repol		Stapo		Gepo		D		F/I		Gesamt	
Fusspatrouillen (N=84)	91.7	11	100.0	16	100.0	22	88.2	30	96.6	56	88.5	23	94.0	79
Internetauftritt (N=82)	100.0	13	68.8	11	65.0	13	48.5	16	64.9	37	64.0	16	64.6	53
Kriminalanalyse (N=79)	100.0	12	37.5	6	60.0	12	41.9	13	50.0	28	65.2	15	54.4	43
Fahrradpatrouillen (N=83)	30.8	4	46.7	7	61.9	13	38.2	13	50.0	29	32.0	8	44.6	37
Bürgertreffen (N=81)	46.2	6	31.3	5	55.0	11	43.8	14	33.9	19	68.0	17	44.4	36
Bev. Befragungen (N=81)	38.5	5	18.8	3	47.6	10	12.9	4	28.6	16	24.0	6	27.2	22
SARA-Modell (N=77)	41.7	5	25.0	4	35.0	7	6.9	2	21.4	12	28.6	6	23.4	18
Soziale Medien (N=81)	58.3	7	6.3	1	20.0	4	15.2	5	19.6	11	24.0	6	21.0	17

D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

## 2.2.2 Patrouillen

Dass eine Polizei in ihrem Revier überhaupt zu Fuss oder mit dem Fahrrad patrouilliert ist eine Sache, eine andere wie oft sie dies tut, mit welchem Personalaufwand und wie die Patrouillen gesteuert werden. Diesen Fragen gehen wir nun im Detail nach. Rund die Hälfte der Korps patrouilliert seit „jeher“ zu Fuss, die andere Hälfte hat seit Mitte der 90er Jahre damit begonnen, wobei ein massiver Anstieg seit 2000 zu verzeichnen ist (Abbildung 2.1).

**Abbildung 2.1:** Entwicklung der Anzahl Polizeikorps, die zu Fuss oder mit dem Fahrrad patrouillieren (kumuliert)





Die Fahrradpatrouillen existierten hingegen kaum im letzten Jahrhundert. Ein massiver und anscheinend noch anhaltender Zuwachs kann seit 2006 beobachtet werden. Für die Fusspatrouillen werden in über 90% der Korps alle Frontpolizisten eingesetzt. Demgegenüber ist es eher die Ausnahme, dass alle Polizisten mit Fahrrädern patrouillieren (Tabelle 2.3).

**Tabelle 2.3:** Werden alle Polizisten für die Patrouillen eingesetzt?

Antwort „Ja“	Kapo		Repol		Stapo		Gepo		D		F/I		Gesamt	
Fusspatrouillen (N=79)	90.9	10	93.8	15	90.9	20	96.7	29	98.2	55	82.6	19	93.7	74
Fahrradpatrouillen (N=37)	-		57.1	4	7.7	1	38.5	5	31.0	9	12.5	1	27.0	10

D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

Die Polizeikorps patrouillieren mehrheitlich täglich zu Fuss (53.2%) und mehrmals wöchentlich mit dem Fahrrad (Tabelle 2.4). Anders ausgedrückt patrouillieren 100% aller Kantons-, 95% der Stadt- und rund 75% der Regional- und Gemeindepolizeien täglich oder mehrmals wöchentlich zu Fuss. Mit dem Fahrrad sind es 83% der Gepo, 77% der Stapo, 50% der Kapo und 14% der Repol.

**Tabelle 2.4:** Häufigkeit der Patrouillen

	Kapo		Repol		Stapo		Gepo		D		F/I		Gesamt	
<b>Fusspatrouillen</b>														
Täglich	77.8	7	43.8	7	72.7	16	36.7	11	46.3	25	69.6	16	53.2	41
Mehrmals wöchentlich	22.2	2	31.3	5	22.7	5	36.7	11	33.3	18	21.7	5	29.9	23
Mehrmals monatlich	-		25.0	4	4.5	1	26.7	8	20.4	11	8.7	2	16.9	13
Gesamt	100.0	9	100.0	16	100.0	22	100.0	30	100.0	54	100.0	23	100.0	77
<b>Fahrradpatrouillen</b>														
Täglich	25.0	1	-		30.8	4	-		14.3	4	12.5	1	13.9	5
Mehrmals wöchentlich	25.0	1	14.3	1	46.2	6	83.3	10	46.4	13	62.5	5	50.0	18
Mehrmals monatlich	50.0	2	85.7	6	23.1	3	16.7	2	39.3	11	25.0	2	36.1	13
Gesamt	100.0	4	100.0	7	100.0	13	100.0	12	100.0	28	100.0	8	100.0	36

D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

Der Erfolg der Fuss- und Fahrradpatrouillen kann aufgrund des präventiven Charakters nur schlecht gemessen werden. Erschwerend wiegt die Tatsache, dass die Polizisten in dieser Tätigkeiten nicht, oder nur bedingt, kontrolliert werden können. Deshalb geben knapp 80% der Korps für die Fusspatrouillen und 65% für die Fahrradpatrouillen Richtlinien vor (Tabelle 2.5). Diese beinhalten in 75% bzw. 58% vorgegebene Zeitfenster, in rund 70% definierte Kontrollpunkte oder Kontaktaufnahmen mit Bürger, in rund der Hälfte vordefinierte Route, und in einem Viertel „andere“ Richtlinien, wie z.B. zu überwachende Sektoren (Tabelle 2.6). Gemessen werden die Tätigkeiten und Leistungen der Patrouillen anhand der geschriebenen Rapporte (59% bzw. 68%), anhand Beobachtungen durch die Kader (38 bzw. 49%) oder durch andere Mittel, wie elektronische Erfassung, Anzahl verteilten Ordnungsbussen oder Journalführung. 17% bzw. 14% der Korps führen keine Messungen durch.

Fahrradpatrouillen sind aufgrund des benötigten Materials und der verstärkten Aussetzung an Wind und Wetter anspruchsvoller als Fusspatrouillen. Als Konsequenz schicken nur 27% der Korps ihre Fahrradpatrouillen das ganze Jahr über und 35% bei jedem Wetter in den Einsatz, und dies am häufigsten in den Städten (Tabelle 2.7). Weiter verfügen über 70% der befragten Korps über spezielle oder an für das Fahrrad angepasste Ausrüstung. Diese beinhalten Velobekleidung (96%), funktionale Unterwäsche (50%) und angepasstes Einsatzmaterial (69%).

**Tabelle 2.5:** Werden bestimmte Richtlinien oder Tätigkeiten für die Patrouillen vorgegeben?

Antwort „Ja“	Kapo		Repol		Stapo		Gepo		D		F/I		Gesamt	
Fusspatrouillen (N=79)	72.7	8	81.3	13	95.5	21	70.0	21	75.0	42	91.3	21	79.7	63
Fahrradpatrouillen (N=37)	50.0	2	85.7	6	76.9	10	46.2	6	65.5	19	62.5	5	64.9	24

D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

**Tabelle 2.6:** Richtlinien für und Messungen der Tätigkeiten und Leistungen der Patrouillen

	Fusspatrouillen		Fahrradpatrouillen	
	N=62		N=24	
<b>Richtlinien</b>				
Zeitfenster	74.6	47	58.3	14
Durchzuführende Kontrollen, Kontakte	73.0	46	70.8	17
Abzulaufende bzw. -fahrende Route	46.0	29	50.0	12
Andere	27.0	17	25.0	6
<b>Messungen</b>	N=78		N=37	
Anhand der von der Patrouille geschriebenen Rapporte, Journaleinträge und Leistungserfassung	59.0	46	67.6	25
Anhand Beobachtungen	38.5	30	48.6	18
Anderweitig	39.7	31	32.4	12
Keine	16.7	13	13.5	5

Mehrere Antworten möglich.

**Tabelle 2.7:** Eigenschaften Fahrradpatrouillen

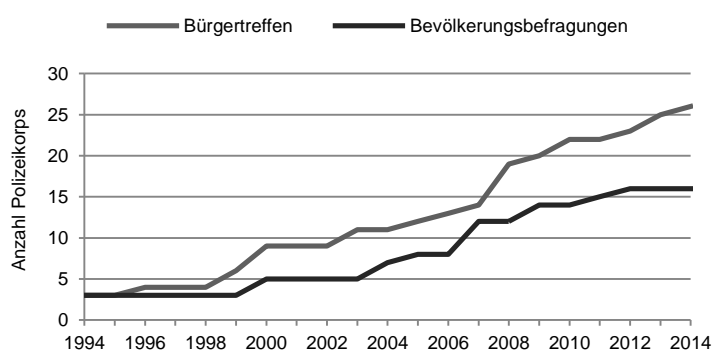
N=37	Kapo		Repol		Stapo		Gepo		D		F/I		Gesamt	
Das ganze Jahr im Einsatz	25.0	1	-		46.2	6	23.1	3	24.1	7	37.5	3	27.0	10
Bei jedem Wetter im Einsatz	50.0	2	14.3	1	53.8	7	23.1	3	34.5	10	37.5	3	35.1	13
Spezielle Ausrüstung	50.0	2	71.4	5	84.6	11	61.5	8	69.0	20	75.0	6	70.3	26

D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

### 2.2.3 Bürgertreffen und Bevölkerungsbefragungen

Bürgertreffen und Bevölkerungsbefragungen haben in der Schweiz seit den 90er Jahren konstant zugenommen (Abbildung 2.2). Knapp 20% aller Korps führen beides durch, etwa 14% nur Befragungen und rund 28% nur Bürgertreffen. Die Frequenz der gesamthaften Treffen variiert von monatlich (in einer Stadt), über mehrmals pro Jahr, jährlich bis hin zu seltener als jährlich (Tabelle 2.8). Die Treffen sind hauptsächlich und gleichermassen an Gewerbevertreter und Bürger gerichtet (rund 85%), in 72% ebenfalls an Politiker und in 25% an andere Institutionen, wie z.B. private Sicherheitsfirmen, Schulen oder Vereine.

**Abbildung 2.2:** Entwicklung der Anzahl Polizeikorps, die Bürgertreffen veranstalten und Bevölkerungsbefragungen durchführen (kumuliert)



**Tabelle 2.8:** Häufigkeit der Bürgertreffen

	Kapo		Repol		Stapo		Gepo		D		F/I		Gesamt	
Monatlich	-	-	-	-	9.1	1	-	-	5.3	1	-	-	2.9	1
Mehrmals pro Jahr	80.0	4	40.0	2	72.7	8	46.2	6	47.4	9	73.3	11	58.8	20
Jährlich	20.0	1	40.0	2	18.2	2	30.8	4	42.1	8	6.7	1	26.5	9
Weniger oft	-	-	20.0	1	-	-	23.1	3	5.3	1	20.0	3	11.8	4
Gesamt	100.0	5	100.0	5	100.0	11	100.0	13	100.0	19	100.0	15	100.0	34

D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

In einer offenen Frage wurden die Befragten aufgefordert, die Bürgertreffen bzw. deren Themen in einem Satz zusammenzufassen und zu erklären, was mit den Anregungen aus der Bevölkerung geschieht und wie die Inputs aus der Bevölkerung umgesetzt werden. Die Form der Bürgertreffen variiert je nach Bedarf und Ereignis. Nebst den „klassischen“ Treffen, wo die Polizei aktuelle Themen und Statistiken präsentiert und im Anschluss eine Diskussion führt, finden auch Informations- und Präventionskampagnen bei Gewerbevertretern und *Stakeholder* statt, ist die Polizei an Festen und Märkten mit einem Informationsstand präsent, sucht sie den Kontakt zur Bevölkerung mit einem mobilen Quartierposten, trifft sich mit Betroffenen nach einem bestimmten Ereignis, setzt sich an einen „runden Tisch“ mit Vertretern aus Schule, Liegenschaften, Kirchen, Jugendwesen oder anderen Polizei- und Sicherheitsorganen und besucht Seniorenheime und Schulklassen.

Selbstredend wechseln die Themen je nach Aktualität, Bedarf und Zusammensetzung der Teilnehmer. Natürlich stehen insbesondere sicherheitsrelevante Themen im Zentrum, wie z.B. Littering, Vandalismus, Nachtruhestörung, Alkohol- und Drogenkonsum, Gewalt, Diebstahl, Einbruch, Einzeltrickbetrüger, Trickdiebstahl, Serienphänomene, subjektive Unsicherheit, Bettelei und Verkehrsprobleme. Zum Teil werden auch mögliche Massnahmen und Lösungen besprochen, wie z.B. Videoüberwachung, Bahnhofpatenschaft oder bauliche Verbesserungen, Aussprachen zwischen zerstrittenen Parteien oder Diskussionen um die Gebietsentwicklung und das Nutzungsmanagement des öffentlichen Raumes geführt. Schliesslich dienen die Anlässe ebenfalls um die Polizei und ihre Organisation vorzustellen und von den Bürgern ein Feedback über die geleistete Arbeit zu erhalten.

Anregungen aus der Bevölkerung nützen nichts, wenn diese nicht aufgenommen und verarbeitet werden. Die Befragung zeigt, dass grundsätzlich alle Anregungen protokolliert, geprüft und für berechtigte Anliegen möglichst schnell Lösungen gesucht und in den operativen Dienst integriert werden. Einer der Befragten meint dazu:

Wir können in der Regel sehr rasch auf [...] Anregungen eingehen und bauen [diese] meistens in den täglichen Dienst ein. Es kommt dabei auf die Aktualität an und wird je nachdem in eine Prioritätenfolge eingebaut.

Belastende Situationen, wie z.B. übermässige Lärmbelastung, Falschparker und verdächtige Situationen, werden während einer bestimmten Zeit intensiver überwacht und je nach Bedarf, im Rahmen des Möglichen und „nach den Kriterien des allgemeinen Nutzens“ behandelt. Häufig erweisen sich die Anliegen als konstruktiv aber dennoch als übertrieben, wie ein Vertreter einer Westschweizer Polizei näher erklärt:

Le citoyen est souvent préoccupé par des problèmes qui le touchent personnellement. L'intérêt général est souvent ignoré ou mis de côté. La vitesse excessive des voitures est souvent évoquée, mais il s'agit souvent d'un constat non objectif.

Die Polizei kommuniziert den Bürgern die getroffenen Massnahmen und wertet deren Wirksamkeit aus. Ein Kommandant meint dazu jedoch selbstkritisch:

Inputs aus der Bevölkerung werden grundsätzlich beachtet und eingebracht, aber aus Direktionssicht muss ich auch sagen, dass ich persönlich mit der Umsetzung nicht immer ganz zufrieden bin.

Nicht polizeispezifische Themen werden aufgenommen und an die zuständigen Stellen gemeldet. Grössere Probleme werden ausserdem an die politischen Verantwortungsträger weitergeleitet und zusammen besprochen.

Die Bevölkerungsbefragungen werden in 15 der 20 Korps alle drei Jahre oder weniger häufiger durchgeführt (Tabelle 2.9). In einer Stadt finden sie jährlich und in vier Gemeinden alle zwei Jahre statt. Die Anzahl Befragten variiert dabei von ein paar hundert bis zu 5'000. Meistens handelt es sich um eine repräsentative Stichprobe und in 20% der Fälle gar um eine Vollerhebung mit allen Haushalten. Die

Befragungen finden sowohl schriftlich wie auch mündlich statt und werden vorwiegend durch externe Institute durchgeführt. In allen Bevölkerungsbefragungen wird das Thema des subjektiven Sicherheitsgefühl angesprochen, in über 90% die lokalen Probleme und Beurteilung der Polizeiarbeit und in zwei Drittel die persönliche Kriminalitätserfahrung (Opfererfahrung).

**Tabelle 2.9:** Häufigkeit der Befragungen

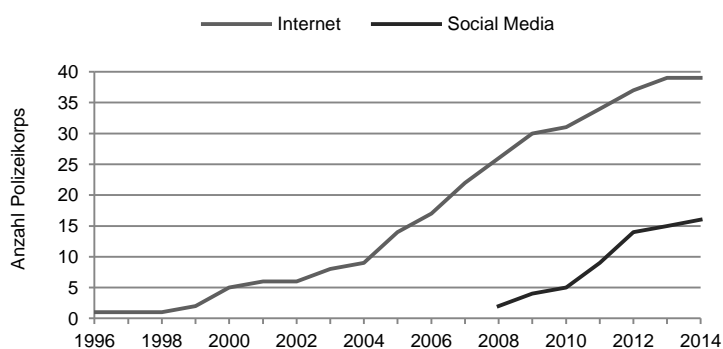
	Kapo		Repol		Stapo		Gepo		D		F/I		Gesamt	
Jährlich	-	-	-	-	11.1	1	-	-	-	-	20.0	1	5.0	1
Alle zwei Jahre	-	-	-	-	33.3	3	25.0	1	26.7	4	-	-	20.0	4
Weniger oft	100.0	5	100.0	2	55.6	5	75.0	3	73.3	11	80.0	4	75.0	15
Gesamt	100.0	5	100.0	2	100.0	9	100.0	4	100.0	15	100.0	5	100.0	20

D=Deutscheschweiz, F=Romandie, I=Tessin

## 2.2.4 Internet und Soziale Medien

Das Internet hielt in den Schweizer Polizeikorps zu Beginn dieses Jahrhunderts Einzug und nahm – wenig überraschend – über die letzten Jahre stetig zu (Abbildung 2.3). Heute präsentieren sich 65% der befragten Polizeikorps im Internet. Social Media Kanäle wurden das erste Mal 2008 von einem Polizeikorps benutzt. Bisher findet insbesondere das Sozialnetzwerk *Facebook* Anwendung (82% der betroffenen Polizeikorps), während der Mikroblogging-Dienst *Twitter* und Applikationen für mobile Geräte bis dato noch sehr spärlich eingesetzt werden.

**Abbildung 2.3:** Entwicklung der Anzahl Polizeikorps, die eine Internetseite betreiben und Social Media anwenden (kumuliert)



Die Polizei bietet auf ihren Internetseiten diverse Informationen und Angebote an (Tabelle 2.10). Gesamthaft betrachtet sind die am häufigsten publizierten Informationen die Namen der höheren Kader, gefolgt vom Organigramm, von Präventionsmassnahmen sowie Medienmitteilungen. In ebenfalls mehr als die Hälfte der Internetseiten kann das Leitbild gelesen und von einem Onlineschalter Gebrauch machen. Weniger häufig sind die Namen der Polizisten und unteren Kader, Fotos der Korpsangehörigen und Kriminalstatistiken zu finden. Die informationsreichsten Seiten werden – nicht überraschend – von den Kantonen und Städten geführt.

**Tabelle 2.10:** Informationen und Angebote auf den Internetseiten

N=52	Kapo		Repol		Stapo		Gepo		Gesamt	
Namen der höheren Kader	91.7	11	72.7	8	92.3	12	81.3	13	84.6	44
Präventionsmassnahmen	83.3	10	72.7	8	76.9	10	62.5	10	73.1	38
Medienmitteilungen	100.0	12	54.5	6	76.9	10	43.8	7	67.3	35
Organigramm	100.0	12	54.5	6	61.5	8	50.0	8	65.4	34
Leitbild oder ähnliches	66.7	8	63.6	7	61.5	8	50.0	8	59.6	31
Onlineschalter	25.0	3	63.6	7	76.9	10	50.0	8	53.8	28
Namen der Polizisten und unteren Kader	25.0	3	27.3	3	53.8	7	50.0	8	40.4	21
Fotos der höheren Kader	8.3	1	45.5	5	53.8	7	37.5	6	36.5	19
Kriminalstatistik	75.0	9	36.4	4	15.4	2	12.5	2	32.7	17
Fotos der Polizisten und unteren Kader	-	-	-	-	7.7	1	6.3	1	3.8	2

Mehrere Antworten möglich. D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

Internetseiten oder Social Media Kanäle erreichen ihr volles Potential erst, wenn sie auch regelmässig aktualisiert werden. Wie aus den nächsten beiden Tabellen hervorgeht, werden von 53% der Korps mindestens einmal wöchentlich die Internetseite aktualisiert und Nachrichten in den sozialen Medien gepostet. 26% sind mindestens einmal im Monat auf ihrer Seite aktiv und 20% weniger oft.

**Tabelle 2.11:** Häufigkeit der Aktualisierung der Internetseite

	Kapo		Repol		Stapo		Gepo		D		F/I		Gesamt	
Täglich	50.0	6	9.1	1	8.3	1	7.1	1	14.7	5	26.7	4	18.4	9
Min. Wöchentlich	50.0	6	45.5	5	41.7	5	7.1	1	35.3	12	33.4	5	34.6	17
Min. Monatlich	-	-	36.4	4	33.3	4	35.7	5	32.3	11	13.3	2	26.5	13
Weniger oft	-	-	9.1	1	16.7	2	50.0	7	17.6	6	26.7	4	20.4	10
Gesamt	100	12	100.0	11	100.0	12	100.0	14	100.0	34	100.0	15	100.0	49

D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

**Tabelle 2.12:** Häufigkeit der Posts in den Social Media

	Kapo		Repol		Stapo		Gepo		D		F/I		Gesamt	
Täglich	50.0	3	-	-	-	-	-	-	22.2	2	16.7	1	20.0	3
Min. Wöchentlich	33.3	2	100.0	1	100.0	4	25.0	1	44.4	4	66.6	4	53.4	8
Mehrmals monatlich	16.7	1	-	-	-	-	75.0	3	33.3	3	16.7	1	26.7	4
Gesamt	100.0	6	100.0	1	100.0	4	100.0	4	100.0	9	100.0	6	100.0	15

D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

## 2.2.5 SARA-Modell (Problem-Solving Prozess)

Seit 2004 weist die Verwendung eines Problem-Solving Prozesses (SARA oder eines ähnlichen Modells) einen stetigen Trend nach oben auf (Abbildung 2.4). Das SARA-Modell findet über alle Korps gesehen auf allen Mitarbeiterstufen gleichermassen Anwendung (Tabelle 2.13).

**Abbildung 2.4:** Entwicklung der Anzahl Polizeikorps, die das Problem-Solving Modell anwenden (kumuliert)

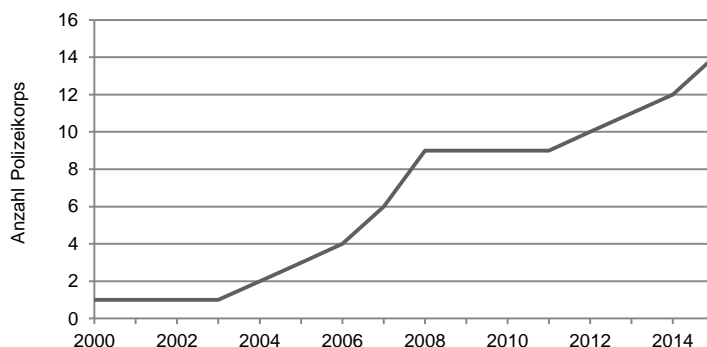


Tabelle 2.14 zeigt im Detail, auf welchen Stufen mit SARA gearbeitet wird. Interessanterweise wird es in den Kantonen häufiger von den Polizisten und in den Städten häufiger von den höheren Führungskadern angewandt. In vier Polizeikorps benutzen unter anderem speziell ausgebildete Personen (Kriminalanalysten etc.) das SARA-Modell. In 4 der 18 Korps wird SARA nur von den Frontpolizisten angewandt, in je drei Korps nur von den höheren Führungsstufen bzw. von allen Stufen, in zwei Korps von den Polizisten und unteren Führungsstufe und schliesslich je sechs Mal in anderen Konstellationen ohne Einbindung der Polizisten.

**Tabelle 2.13:** SARA-Anwender

N=18	Kapo	Repol	Stapo	Gepo	D	F/I	Gesamt
Alle Polizisten	80.0 4	25.0 1	42.9 3	50.0 1	50.0 6	50.0 3	50.0 9
Untere Führungsstufe	60.0 3	50.0 2	57.1 4	-	50.0 6	50.0 3	50.0 9
Höhere Führungsstufe	20.0 1	25.0 1	85.7 6	50.0 1	50.0 6	50.0 3	50.0 9
Spezialisten	20.0 1	25.0 1	28.6 2	-	16.7 2	33.3 2	22.2 4

Mehrere Antworten möglich. D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

**Tabelle 2.14:** Konstellation der SARA-Anwender (N=18)

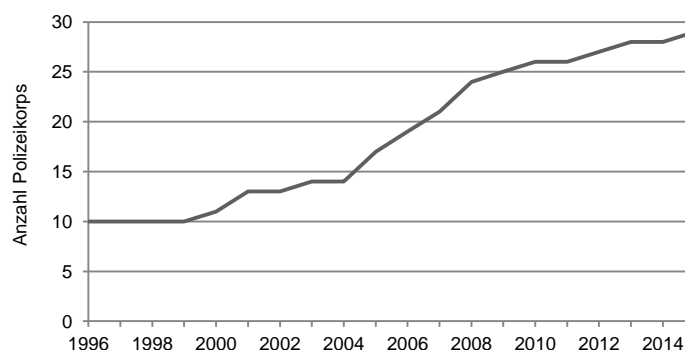
Polizisten	Untere Führungsstufe	Höhere Führungsstufe	Spezialisten	Anzahl Korps
●				4
		●		3
●	●	●		3
●	●			2
	●			1
			●	1
	●	●		1
	●		●	1
		●	●	1
	●	●	●	1

## 2.2.6 Kriminalanalyse

Seit 2000 nimmt die Anzahl Polizeikorps, welche Kriminalanalysen durchführen, stetig zu (Abbildung 2.5). Waren es Ende der 90er Jahre vor allem die Kantonspolizeien, welche „seit jeher“ Kriminalstatistiken erhoben und analysierten, so haben kleinere Korps nun ebenfalls damit angefangen. Gesamthaft knapp 60%, bzw. 75% der Kapo und 83% der Stapo nehmen ein geografisches Informationssystem (GIS) zur Hilfe, um die Daten auf Landkarten sichtbar zu machen (Tabelle 2.15). Elf der zwölf Kapo verfügen über speziell ausgebildete Kriminalanalysten – einen Vorzug, den die anderen Korps kaum haben. Auch die Publikation der Kriminalstatistiken ist vornehmlich eine Tätigkeit der grösseren Korps.

Wie schon bei den anderen Tätigkeiten stellt sich die Frage nach der Häufigkeit der Analysen. Je häufiger die Kriminaldaten analysiert werden, desto eher und rechtzeitiger können Probleme erkannt und behandelt werden. Von den 42 Korps analysieren denn auch deren fünf täglich ihre Statistiken, 16 wöchentlich und neun monatlich. In vier Korps werden die Daten einmal pro Quartal oder halbjährlich und in acht Korps jährlich analysiert (Tabelle 2.16). Kumuliert bedeutet dies, dass 50% mindestens einmal wöchentlich und 71% mindestens einmal monatlich den Kriminalstatistiken auf den Grund gehen. In einem Korps werden die Daten jeweils auch täglich publiziert, vier veröffentlichen sie monatlich, je ein Korps quartalsweise bzw. halbjährlich und 13 Korps machen die Statistiken der Öffentlichkeit jährlich zugänglich.

**Abbildung 2.5:** Entwicklung der Anzahl Polizeikorps, die Kriminalanalysen durchführen (kumuliert)



**Tabelle 2.15:** Aktivitäten der Polizeikorps, welche Kriminalanalysen betreiben

N=42	Kapo	Repol	Stapo	Gepo	D	F/I	Gesamt
Verwendung GIS	75.0 9	33.3 2	83.3 10	33.3 4	70.4 19	40.0 6	59.5 25
Polizei verfügt über Kriminalanalysten	91.7 11	-	41.7 5	7.7 1	39.3 11	40.0 6	39.5 17
Publikation von Kriminalstatistiken	83.3 10	50.0 3	41.7 5	27.3 3	50.0 13	53.3 8	51.2 21

D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin



**Tabelle 2.16:** Häufigkeit der Analysen der Kriminalstatistiken

	Kapo		Repol		Stapo		Gepo		D		F/I		Gesamt	
Täglich	25.0	3	-	-	16.7	2	-	-	14.8	4	6.7	1	11.9	5
Wöchentlich	41.7	5	60.0	3	33.3	4	30.8	4	25.9	7	60.0	9	38.1	16
Monatlich	25.0	3	-	-	33.3	4	15.4	2	29.6	8	6.7	1	21.4	9
Einmal pro Quartal	-	-	-	-	8.3	1	-	-	3.7	1	-	-	2.4	1
Halbjährlich	-	-	-	-	8.3	1	15.4	2	11.1	3	-	-	7.1	3
Jährlich	8.3	1	40.0	2	-	-	38.5	5	14.8	4	26.7	4	19.0	8
Gesamt	100.0	12	100.0	5	100.0	12	100.0	13	100.0	27	100.0	15	100.0	42

D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

## 2.3 Partner

Die Polizei ist und war noch nie in der Lage, ohne Partner die Sicherheit und öffentlichen Ordnung sicherzustellen. Die Vernetzung und Intensität der Zusammenarbeit mit den Bürgern, der Wirtschaft und anderen öffentlichen Institutionen ist jedoch von Korps zu Korps unterschiedlich. Dieser Abschnitt klärt die Frage, welche Gruppen von der Polizei als Partner bezeichnet werden.

Gesamthaft sieht die Polizei am häufigsten die Bürger als ihre Partner, gefolgt von den öffentlichen Institutionen, den privaten Organisationen, den Medien und den Wirtschaftsvertreter (Tabelle 2.17). Getrennt nach Polizeityp wird ersichtlich, dass die Vertreter der Kapo die vorgeschlagenen Gruppen prozentual am häufigsten als Partner bezeichneten.

Da „öffentliche Institutionen“ und „private Organisationen“ weit gefasste Begriffe sind, konnten die Befragten Beispiele angeben. Nachfolgend eine zusammenfassende Liste der genannten Institutionen und Organisationen:

**Öffentliche Institutionen:** Andere Polizeikorps und Blaulichtorganisationen, Zivilschutz, nationale, kantonale oder kommunale Behörden und Ämter (z.B. Sozialamt, Strassenverkehrsamt, Staatsanwaltschaft), Kirchen, Schulen, Entsorgungswesen.

**Private Organisationen:** Industrie-, Handels- und Gewerbeverbände, private Sicherheitsdienste, Vereine und Organisationen (z.B. Quartier- und Sportverein, Suchthilfe), Fahrlehrer, Verkehrsdienste, Immobilienagenturen, Privatschulen, Heime.

**Tabelle 2.17:** Bezeichnung der Partner

N=80	Kapo		Repol		Stapo		Gepo		D		F/I		Gesamt	
Bürger	83.3	10	100.0	16	95.0	19	90.6	29	91.1	51	95.8	23	92.5	74
Öff. Institutionen	75.0	9	68.8	11	85.0	17	78.1	25	76.8	43	79.2	19	77.5	62
Private Organisationen	91.7	11	75.0	12	70.0	14	53.1	17	67.9	38	66.7	16	67.5	54
Medien	83.3	10	37.5	6	65.0	13	40.6	13	55.4	31	45.8	11	52.5	42
Wirtschaftsvertreter	66.7	8	43.8	7	55.0	11	43.8	14	35.7	20	83.3	20	50.0	40
Andere	33.3	4	18.8	3	20.0	4	6.3	2	14.3	8	20.8	5	16.3	13

Mehrere Antworten möglich. D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

## 2.4 Polizeiansätze

Nachdem die Polizeitätigkeiten im Detail betrachtet wurden, wenden wir uns nun den fünf Polizeiansätzen Standard-Modell (stehend für einen traditionellen Polizeiansatz), Community Policing (stehend für einen bürgernahen Polizeiansatz), Problem-Oriented Policing (stehend für einen problemorientierten Polizeiansatz), Hot-Spots Policing (stehend für einen brennpunktorientierten Polizeiansatz) und Zero-Tolerance Policing (stehend für eine Nulltoleranz Politik) zu.

### 2.4.1 Häufigkeiten und Koexistenz

Die Befragten gaben an, welche Ansätze verfolgt werden und – ausgenommen für das Standard-Modell – in welchem Stadium die Polizei in der Implementierung der entsprechenden Ansätze steht (am Anfang, in einem fortgeschrittenen Stadium, am (gesetzten) Ziel), wie die Umsetzung des Ansatzes sichergestellt wird (durch Leitbild o.Ä., Aus- bzw. Weiterbildung oder Durchsetzung des Kaders) und wo die grössten Schwierigkeiten in der Umsetzung bestehen (im Widerstand der Polizisten, der Kader, der Politik oder der Bevölkerung, in den fehlenden Ressourcen, in der Polizeikultur oder in den Partnerschaften)

Die Tabelle 2.18 zeigt uns, in welcher Häufigkeit die verschiedenen Polizeiansätze verfolgt werden. Es stellt sich heraus, dass insgesamt und über alle Polizeitypen CP mit Abstand der am häufigsten angewandte Ansatz ist, vor Hot-Spots Policing, POP, dem Standard-Modell und Zero-Tolerance Policing. Zwischen den Polizeitypen gibt es in der Anwendung durchaus Unterschiede. So wird CP am häufigsten in den Städten – und zwar ohne Ausnahme – verfolgt, in fast allen Gemeinden, Regionen und in drei Viertel der Kantone. Auch die brennpunktorientierte Polizeiarbeit ist am häufigsten Teil der städtischen Strategien. POP findet hingegen prozentual am meisten in den kantonalen Korps Anwendung und am wenigsten in den Regionen. Eine Nulltoleranz Politik wird am ehesten in den Kapo und Stapo, kaum aber in den Gemeinden verfolgt. Schliesslich wird das Standard-Modell gemäss dieser Umfrage nur noch in knapp jedem zweiten Korps angewandt, am häufigsten in den Kapo, gefolgt von den Gepo, Stapo und Repol.

**Tabelle 2.18:** Verfolgte Ansätze

<i>N=80</i>	Kapo		Repol		Stapo		Gepo		D		F/I		Gesamt	
Community Policing	75.0	9	87.5	14	100.0	20	96.9	31	94.6	53	87.5	21	92.5	74
Hot-Spots Policing	58.3	7	56.3	9	80.0	16	62.5	20	73.2	41	45.8	11	65.0	52
Problem-Oriented Policing	75.0	9	37.5	6	55.0	11	56.3	18	51.8	29	62.5	15	55.0	44
Standard-Modell	58.3	7	31.3	5	35.0	7	46.9	15	48.2	27	29.2	7	42.5	34
Zero-Tolerance Policing	16.7	2	12.5	2	15.0	3	6.3	2	10.7	6	12.5	3	11.3	9
Anderer Ansatz	8.3	1	-		5.0	1	3.1	1	3.6	2	4.2	1	3.8	3

Mehrere Antworten möglich. D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

Aufgrund dieser Resultate müssen die meisten Korps mehrere Ansätze gleichzeitig verfolgen. Wie in der Tabelle 2.19 ersichtlich wird, trifft dies auf 87% der Polizeikorps zu. Die Mehrheit der Korps

wendet zwei bis vier Ansätze an, wobei in den Kantonen eine Tendenz nach drei bis vier und in den Regionen und Gemeinden nach zwei bis drei Ansätzen auszumachen ist. Die häufigsten Kombinationen sind Standard-Modell, CP, POP und Hot-Spots Policing (Tabelle 2.20); CP, POP und Hot-Spots Policing; sowie CP und Hot-Spots Policing. Daraus folgt, dass die beiden strategischen Innovationen CP und POP in über 50% der befragten Korps gleichzeitig Anwendung finden. Dieses duale System nenne ich – gemäss Peak und Glensor (1999) – COPPS (Community Oriented Policing and Problem Solving).

**Tabelle 2.19:** Anzahl verfolgter Polizeiansätze pro Polizeikorps

	Kapo		Repol		Stapo		Gepo		D		F/I		Gesamt	
1 Ansatz	18.2	2	25.0	4	5.0	1	9.7	3	10.9	6	17.4	4	12.8	10
2 Ansätze	9.1	1	37.5	6	30.0	6	38.7	12	32.7	18	30.4	7	32.1	25
3 Ansätze	27.3	3	25.0	4	40.0	8	19.4	6	21.8	12	39.1	9	26.9	21
4 Ansätze	36.4	4	12.5	2	25.0	5	29.0	9	30.9	17	13.3	3	25.6	20
5 Ansätze	9.1	1	-	-	-	-	3.2	1	3.6	2	-	-	2.6	2
Gesamt	100.0	11	100.0	16	100.0	20	100.0	31	100.0	55	100.0	23	100.0	78

D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

**Tabelle 2.20:** Kombinationen der Ansätze

Anzahl Ansätze	SM	CP	POP	HSP	ZTP	Anzahl Korps	
●●●●●	●	●	●	●	●	2.6	2
●●●●						25.6	20
	●	●	●	●		20.5	16
	●	●		●	●	3.8	3
		●	●	●	●	1.3	1
●●●						26.9	21
	●	●	●			2.6	2
	●	●		●		3.8	3
	●	●			●	1.3	1
		●	●	●		17.9	14
		●	●		●	1.3	1
●●						32.1	25
	●	●				3.8	3
	●		●			1.3	1
		●	●			9.0	7
		●		●		16.7	13
		●			●	1.3	1
●						12.8	10
	●					3.8	3
		●				9.0	7

SM: Standard-Modell, HPS: Hot-Spots Policing, ZTP: Zero-Tolerance Policing; N=78, mehrere Antworten möglich.

Aus der Tabelle 2.20 sind zwar die verschiedenen Kombinationen ersichtlich, jedoch nicht das prozentuale Verhältnis zwischen den Ansätzen. Hierzu hilft uns eine Kreuztabelle (**Tabelle 2.21**), welche von oben nach unten zu lesen ist. Die 34 Polizeikorps, welche das Standard-Modell anwenden, verfolgen in 88% der Fälle ebenfalls CP, in 62% POP, in 70% Hot-Spots und in 18% Zero-Tolerance Policing. Aus der Sicht der 74 Korps mit einem CP Ansatz, verfolgen 40% ebenfalls das Standard-Modell, 58% POP, 70% Hot-Spots und 12% Zero-Tolerance Policing. Wendet ein Korps POP an, so verfolgt es in 48% der Fälle auch das Standard-Modell, in 98% CP, in 75% Hot-Spots und in 9% Zero-Tolerance Policing. Wird Hot-Spots Policing angewandt, so in 46% ebenfalls das Standard-Modell, in 100% CP, in 63% POP und in 12% Zero-Tolerance. Schliesslich verfolgen die 9 Korps mit Zero-Tolerance in 67% auch das Standard-Modell, in 100% CP, 44% POP und in 67% Hot-Spots Policing.

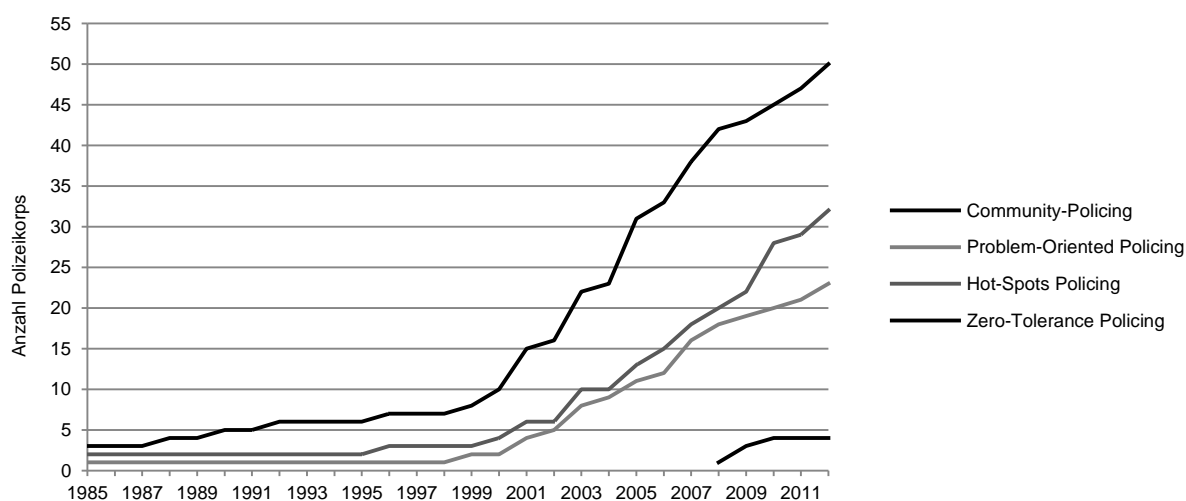
**Tabelle 2.21:** Zusammensetzung der verfolgten Ansätze (Häufigkeit pro Ansatz)

	SM N=34		CP N=74		POP N=44		HSP N=52		ZTP N=9	
Standard-Modell (SM)	-		40.5	30	47.7	21	46.2	24	66.7	6
Community Policing (CP)	88.2	30	-		97.7	43	100.0	52	100.0	9
Problem-Oriented Policing (POP)	61.8	21	58.1	43	-		63.4	33	44.4	4
Hot-Spots Policing (HSP)	70.6	24	70.3	52	75.0	33	-		66.7	6
Zero-Tolerance Policing (ZTP)	17.6	6	12.2	9	9.1	4	11.5	6	-	

D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

Die Entwicklung von CP, POP und Hot-Spots Policing beginnt in einigen wenigen Korps Mitte der 80er Jahren. Deutlichen und stetigen Zulauf erhielten diese drei Ansätze jedoch erst seit der Jahrtausendwende (Abbildung 2.6). Zero-Tolerance Policing wurde angeblich erst 2008 in den befragten Korps zum ersten Mal eingeführt.

**Abbildung 2.6:** Entwicklung der angewandten Polizei Ansätze in den Polizeikorps (kumuliert)



## 2.4.2 Community Policing

Von den 69 Korps befinden sich deren zehn am Anfang der Implementierung von CP, zwei Drittel in einem fortgeschrittenen Stadium und ein Fünftel schon am gesetzten Ziel (Tabelle 2.22). Es fällt auf, dass die Stadtpolizeien – wie gesehen wenden alle CP an – in der Implementierung am weitesten vorangeschritten sind. Knapp ein Drittel haben nach eigenen Aussagen diese abgeschlossen. Die Gemeindepolizeien scheinen ebenfalls in der CP-Einführung weit fortgeschritten zu sein. Demgegenüber befinden sich drei der neun kantonalen Korps im Anfangs- und die übrigen sechs in einem fortgeschrittenen Stadium. Von den Repol befinden sich zwei der 14 Korps am Anfang der Implementierung, 11 in einem fortgeschrittenen Stadium und ein Korps am gesetzten Ziel.

**Tabelle 2.22:** Stand der Implementierung von CP

	Kapo		Repol		Stapo		Gepo		D		F/I		Gesamt	
Am Anfang	33.3	3	14.3	2	-		18.5	5	7.5	4	37.5	6	14.5	10
In einem fortgeschrittenen Stadium	66.7	6	78.6	11	68.4	13	59.3	16	69.8	37	56.3	9	66.7	46
Am (gesetzten) Ziel	-		7.1	1	31.6	6	22.2	6	22.6	12	6.3	1	18.8	13
Gesamt	100.0	9	100.0	14	100.0	19	100.0	27	100.0	53	100.0	16	100.0	69

D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

Die Umsetzung des Ansatzes wird am häufigsten mittels Weiterbildung sichergestellt, 71% der Korps versuchen die Grundsätze mit den Kadern und in 67% mit der Ausbildung durchzusetzen (seit einigen Jahren wird CP als Grundfach in der eidgenössischen Polizistenausbildung gelehrt und geprüft, weshalb 100% der neuen Polizisten darin ausgebildet sein sollten). Für rund 44% der Korps gehört CP zur Geschäftsphilosophie und wurde deshalb im Leitbild verankert. Einige wenige stellen die Umsetzung mit „anders“ sicher, wie z.B. mit der Einführung einer CP-Applikation für mobile Geräte (Tabelle 2.23).

**Tabelle 2.23:** Umsetzung von CP

N=73	Kapo		Repol		Stapo		Gepo		D		F/I		Gesamt	
Die Prinzipien des Ansatzes														
...werden in Weiterbildungen behandelt	77.8	7	71.4	10	80.0	16	66.7	20	73.6	39	70.0	14	72.6	53
...werden vom Kader durchgesetzt	66.7	6	85.7	12	80.0	16	60.0	18	83.0	44	40.0	8	71.2	52
...werden in der Ausbildung behandelt	100.0	9	78.6	11	80.0	16	43.3	13	66.0	35	70.0	14	67.1	49
...sind im Leitbild (o.ä.) verankert	22.2	2	71.4	10	35.0	7	43.3	13	50.9	27	25.0	5	43.8	32
Anders	22.2	2	-		5.0	1	6.7	2	7.5	4	5.0	1	6.8	5

Mehrere Antworten möglich. D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

Gemäss der Literatur, ist die strukturelle Anpassung der Polizeiorganisationen eines der drei Basiselemente von CP. Sollte eine Polizei CP implementiert haben, müssten demzufolge die Strukturen der Organisation verändert und angepasst worden sein. Dies war jedoch nur in der Hälfte aller Korps der

Fall. Anpassungen wurden insbesondere in den Kapo und Stapo getätigt, weniger oft in den Regionen und Gemeinden (Tabelle 2.24).

**Tabelle 2.24:** Einfluss von CP auf die Struktur und Organisation der Polizei

	Kapo		Repol		Stapo		Gepo		D		F/I		Gesamt	
Einfluss	77.8	7	42.9	6	63.2	12	22.2	6	35.8	19	75.0	12	44.9	31
Keinen Einfluss	22.2	2	57.1	8	36.8	7	77.8	21	64.2	34	25.0	4	55.1	38
Gesamt	100.0	9	100.0	14	100.0	19	100.0	27	100.0	53	100.0	16	100.0	69

D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

Wie CP die Struktur veränderte, wurde anhand einer offenen Frage erhoben. Die Antworten darauf sind hiernach zusammengefasst aufgelistet:

Änderungen in der Führungsstruktur, Umstrukturierung der Dienststellen und Polizeiposten, Bildung von Fach- und Spezialgruppen, Nutzung externer Synergien, Umstellung des Dienstplanes und Reorganisation bzw. Aufstockung der Patrouillen, Änderung der Patrouillenzusammensetzung, Einführung einer Quartier- und Bike-Polizei, fixe Quartierzuteilung, Personalaufstockung.

Untersuchungen haben gezeigt, dass die Implementierung von CP oder POP oft kein einfaches Unterfangen ist und auf Widerstand trifft. Dem können die meisten befragten Korps zustimmen. Die allergrösste Hürde sehen sie in den fehlenden Ressourcen (Tabelle 2.25). Rund 30% bezeugten, dass die Polizeikultur und 19%, dass die eigenen Polizisten gegen den CP Ansatz Widerstand leisteten. Widerstand von Kadern, von Seiten der Politik oder der Bevölkerung wurde nur vereinzelt gespürt. Fasst man die Variablen „Polizeikultur“ sowie „Widerstand der Polizisten“ und „Kader“ zu einer neuen Variablen „interner Widerstand“ zusammen (d.h. mindestens einer dieser drei Antworten sind positiv), so ergibt sich ein Prozentsatz von 38%.

**Tabelle 2.25:** Schwierigkeiten in der Umsetzung des CP Ansatzes

N=73	Kapo		Repol		Stapo		Gepo		D		F/I		Gesamt	
Fehlende Ressourcen	55.6	5	64.3	9	75.0	15	53.3	16	66.0	35	50.0	10	61.6	45
Polizeikultur	55.6	5	35.7	5	30.0	6	20.0	6	28.3	15	35.0	7	30.1	22
Widerstand der Polizisten	11.1	1	28.6	4	25.0	5	13.3	4	22.6	12	10.0	2	19.2	14
Widerstand der Kader	22.2	2	-	-	5.0	1	-	-	1.9	1	10.0	2	4.1	3
Politischer Widerstand	-	-	-	-	-	-	6.7	2	3.8	2	-	-	2.7	2
Partnerschaften	-	-	-	-	10.0	2	-	-	3.8	2	-	-	2.7	2
Andere	-	-	-	-	-	-	6.7	2	1.9	1	5.0	1	2.7	2
Widerstand der Bevölkerung	-	-	7.1	1	-	-	-	-	1.9	1	-	-	1.4	1

Mehrere Antworten möglich. D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

CP kann bekanntlich verschiedene Ausprägungen annehmen und organisatorisch unterschiedlich ausgeführt werden. In manchen Korps wird die bürgernahe Arbeit explizit einigen bestimmten „Community Polizisten“ anvertraut, in anderen Korps soll jeder Polizist in seinem Arbeitsumfeld „bürgernah“ sein. Von den befragten Polizeikorps verfügen rund 58% über solche Community Polizisten, wobei

der Prozentsatz in den Kantonspolizeien am höchsten ist (Tabelle 2.26). 90% der übrigen Korps setzen keine Community Polizisten ein, weil „jeder Polizist ein Community Polizist“ sein sollte. Knapp ein Drittel könnte aufgrund mangelnder Ressourcen auch keine einsetzen.

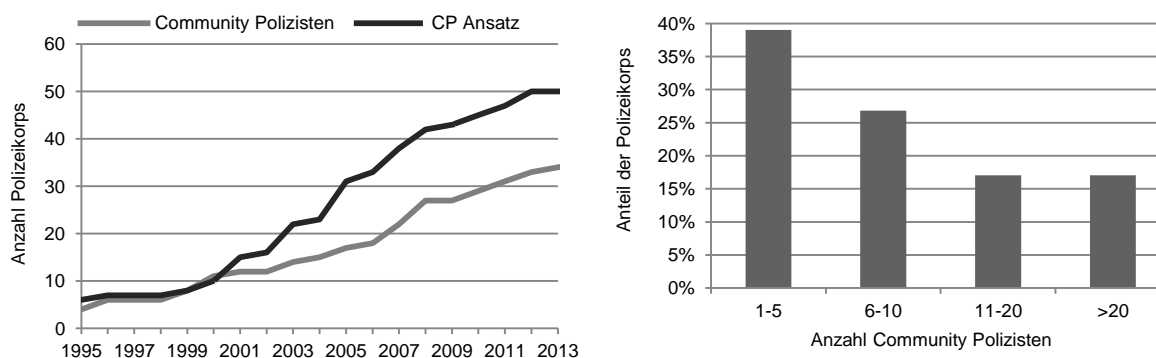
**Tabelle 2.26:** Einsatz von Community Polizisten

	Kapo		Repol		Stapo		Gepo		D		F/I		Gesamt	
Ja	87.5	7	64.3	9	60.0	12	46.7	14	51.9	27	75.0	15	58.3	42
Nein, weil:	12.5	1	35.7	5	40.0	8	53.3	16	48.1	25	25.0	5	41.7	30
Jeder Polizist ist ein "Community Polizist"	100.0	1	100.0	5	87.5	7	87.5	14	96.0	24	60.0	3	90.0	27
Keine Ressourcen	-		40.0	2	25.0	2	31.3	5	32.0	8	20.0	1	30.0	9
Anderer Grund	-		-		-		6.3	1	-		20.0	1	3.3	1
Gesamt	100.0	8	100.0	14	100.0	20	100.0	30	100.0	52	100.0	20	100.0	72

D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

Die Anzahl Korps mit sogenannten Community Polizisten im Einsatz hat sich seit Mitte der 90er Jahre stark erhöht, wenn auch weniger stark als der CP Ansatz an sich (Abbildung 2.7). Der Bestand der Community Polizisten variiert je nach Korps zwischen 1 bis 110, beträgt aber in knapp 40% der Korps 1-5, in etwas über 25% 6-10, und in je 17% 11-20 und mehr als 20 Polizisten.

**Abbildung 2.7:** Entwicklung der Anzahl Polizeikorps mit Community Polizisten (kumuliert, linke Grafik) sowie prozentuale Verteilung der Community Polizisten in den Polizeikorps (N=41, rechte Grafik)



CP oder die Arbeit von Community Polizisten wird z.T. von Polizisten als „softe“ oder nicht als „richtige“ Polizeiarbeit angesehen werden. 80% unserer befragten Personen gehen jedoch davon aus, dass die CP Arbeit von den Polizisten durchaus als „richtige Polizeiarbeit“ betrachtet wird. Hingegen werden in der Hälfte der Korps die CP Arbeit als „softe“ Polizeitätigkeit angesehen. Dennoch werden nur in 17% der Korps die Community Polizisten belächelt, in 59% werden sie neutral betrachtet und in 31% von den anderen bewundert. Nach Polizeityp getrennt ergibt sich folgendes Bild: In allen Kantonen, in 90% der Städte, 77% der Gemeinden und 56% der Regionen wurde angegeben, dass die Polizisten die bürgernahe Arbeit schätzen. „Soft“ wird die Arbeit in 36% der Städte und zu 57% in den übrigen Korps bezeichnet. Die Community Polizisten werden in den Kapo und Stapo in rund 45%, in den Gepo in 67% und in den Repol in 78% von ihren Kollegen neutral betrachtet. Bewundert werden

sie am wenigsten oft in den Regionen (22%) und am häufigsten in den Kantonen (40%). Dass sie belächelt werden kommt in rund 10% der Kapo, Repol und Stapo und in 31% der Gepo vor.

**Tabelle 2.27:** Wahrnehmung der „Community Polizisten“ durch die übrigen Polizisten

Antwort „Trifft (eher) zu“	Kapo		Repol		Stapo		Gepo		D		F/I		Gesamt	
Die Arbeit wird als "richtige Polizeiarbeit" betrachtet (N=40)	100.0	7	55.6	5	90.9	10	76.9	10	76.9	20	85.7	12	80.0	32
Die Arbeit wird als "softe Polizeiarbeit" betrachtet (N=39)	57.1	4	55.6	5	36.4	4	58.3	7	44.0	11	64.3	9	51.3	20
Die Community Polizisten werden neutral betrachtet (N=39)	42.9	3	77.8	7	45.5	5	66.7	8	64.0	16	50.0	7	59.0	23
Die Community Polizisten werden bewundert (N=35)	40.0	2	22.2	2	30.0	2	36.4	4	19.0	4	50.0	7	31.4	11
Die Community Polizisten werden belächelt (N=40)	14.3	1	11.1	1	9.1	1	30.8	4	15.4	4	21.4	3	17.5	7

D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

### 2.4.3 Problem-Oriented Policing

Die Implementierung von POP ist in 14% der Korps abgeschlossen, in 62% in einem fortgeschrittenen Stadium und in knapp einem Viertel am Anfang (Tabelle 2.28). Obschon in keiner Kapo und Stapo der Prozess abgeschlossen wurde, befinden sich 16 der 19 Korps in einem fortgeschrittenen Stadium. In den Repol sind drei von vier entweder fortgeschritten oder am Ziel und in den Gepo neun von 14. Zur Umsetzung von POP wird der Ansatz vor allem in Weiterbildungen behandelt und vom Kader durchgesetzt. Demgegenüber wird POP in der Ausbildung und in den Leitbildern nur halb so oft behandelt (Tabelle 2.29). Ähnlich häufig hatte die Implementierung von POP einen Einfluss auf die Organisation der Polizei, wobei massive Unterschiede zwischen den Polizeitypen festzustellen sind (Tabelle 2.30). Beeinflusste POP die Strukturen in rund zwei Drittel der Kantons- und Stadtpolizeien, so geschah dies in den Regional- und Gemeindepolizeien in nur je einem von vier bzw. 12 Korps. Wie POP in diesen 14 Korps die Struktur veränderte, wurde wiederum anhand einer offenen Frage erhoben und nachfolgend zusammengefasst:

Einführung spezieller Abteilungen und Einheiten, Abkommandierung von speziellen Funktionären, Verteilung der Ressorts, Verantwortung pro Quartier, Gewinn an Flexibilität in Bezug auf die verschiedenen Phänomene oder Ereignisse, spezifische Ausbildung zur Problemlösung/Projektmanagement sowie Schaffung neuer Wege der Übermittlung von Informationen und neuer Arbeitsprozesse.

Die grössten Hürden in der Umsetzung des POP Ansatzes fanden über die Hälfte der Befragten in den fehlenden Ressourcen, wobei der Prozentsatz in den Kantonen mit 89% weit über dem Durchschnitt liegt (Tabelle 2.31). In knapp einem Viertel der Fälle wurde die Polizeikultur als Grund für Schwierigkeiten angegeben und in 12% der Widerstand der Polizisten. Gegenwind von Seiten der Kader,



Politik und Bevölkerung sind kaum zu spüren. Die Zusammenfassung der drei Variablen „Polizeikultur“ und „Widerstand der Polizisten/Kader“ ergibt einen gesamthaften Prozentwert von 27%.

**Tabelle 2.28:** Stand der Implementierung von POP

	Kapo		Repol		Stapo		Gepo		D		F/I		Gesamt	
Am Anfang	22.2	2	25.0	1	10.0	1	35.7	5	15.4	4	45.5	5	24.3	9
In einem fortgeschrittenen Stadium	77.8	7	50.0	2	90.0	9	35.7	5	69.2	18	45.5	5	62.2	23
Am (gesetzten) Ziel	-		25.0	1	-		28.6	4	15.4	4	9.1	1	13.5	5
Gesamt	100.0	9	100.0	4	100.0	10	100.0	14	100.0	26	100.0	11	100.0	37

D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

**Tabelle 2.29:** Umsetzung von POP

N=43	Kapo		Repol		Stapo		Gepo		D		F/I		Gesamt	
Die Prinzipien des Ansatzes														
...werden in Weiterbildungen behandelt	77.8	7	50.0	3	45.5	5	82.4	14	69.0	20	64.3	9	67.4	29
...werden vom Kader durchgesetzt	88.9	8	50.0	3	81.8	9	47.1	8	75.9	22	42.9	6	65.1	28
...werden in der Ausbildung behandelt	44.4	4	50.0	3	27.3	3	35.3	6	31.0	9	50.0	7	37.2	16
...sind im Leitbild (o.ä.) verankert	11.1	1	33.3	2	36.4	4	41.2	7	44.8	13	7.1	1	32.6	14
Anders	11.1	1	-		-		-		3.4	1	-		2.3	1

Mehrere Antworten möglich. D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

**Tabelle 2.30:** Einfluss von POP auf die Struktur und Organisation der Polizei

	Kapo		Repol		Stapo		Gepo		D		F/I		Gesamt	
Einfluss	66.7	6	25.0	1	60.0	6	7.7	1	32.0	8	54.5	6	38.9	14
Keinen Einfluss	33.3	3	75.0	3	40.0	4	92.3	12	68.0	17	45.5	5	61.1	22
Gesamt	100.0	9	100.0	4	100.0	10	100.0	13	100.0	25	100.0	11	100.0	36

D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

**Tabelle 2.31:** Schwierigkeiten in der Umsetzung von POP

N=43	Kapo		Repol		Stapo		Gepo		D		F/I		Gesamt	
Fehlende Ressourcen	88.9	8	50.0	3	36.4	4	47.1	8	62.1	18	35.7	5	53.5	23
Polizeikultur	22.2	2	33.3	2	36.4	4	11.8	2	17.2	5	35.7	5	23.3	10
Widerstand der Polizisten	11.1	1	16.7	1	9.1	1	11.8	2	13.8	4	7.1	1	11.6	5
Widerstand der Kader	11.1	1	-		-		-		-		7.1	1	2.3	1
Politischer Widerstand	-		-		-		5.9	1	3.4	1	-		2.3	1
Widerstand der Bevölkerung	11.1	1	-		-		-		3.4	1	-		2.3	1
Partnerschaften	-		-		9.1	1	-		3.4	1	-		2.3	1
Andere	11.1	1	-		-		-		-		7.1	1	2.3	1

Mehrere Antworten möglich. D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

## 2.4.4 Hot-Spots Policing

Im ersten Teil des Fragebogens wurde die Frage gestellt, ob die Polizei in den letzten Jahren mit räumlichen oder zeitlichen Brennpunkten zu kämpfen hatte. Dies wurde von 90% (71 Korps) der Befragten bejaht (Tabelle 2.32). Die Brennpunktproblematik ist (oder war) demnach für die meisten ein Thema und wurde in der einen oder anderen Weise angegangen (wie wir in der Tabelle 2.35 sehen werden). Von den betroffenen Korps gaben 70% an, Hot-Spots Policing zu betreiben.

Rund ein Viertel der Anwender von Hot-Spots Policing sind nach eigenen Aussagen noch am Anfang der Implementierung. Etwa die Hälfte befindet sich in einem fortgeschrittenen Stadium und wiederum ein Viertel am gesetzten Ziel (Tabelle 2.33). Zur letzterer Gruppe gehören von den Kapo zwei von sieben Korps, in den Repol ein von sieben, in den Stapo zwei von 16 und in den Gepo sieben von 17. Sind – im Vergleich zu den anderen Polizeitypen – in den Gepo prozentual zwar noch am meisten Korps am Anfang, so sind ebenfalls am meisten schon am gesetzten Ziel.

**Tabelle 2.32:** Hatte die Polizei in den letzten Jahren im Einsatzgebiet mit räumlichen oder zeitlichen Brennpunkten zu kämpfen?

	Kapo		Repol		Stapo		Gepo		D		F/I		Gesamt	
Ja	83.3	10	87.5	14	95.0	19	90.3	28	94.6	53	78.3	18	89.9	71
Nein	16.7	2	12.5	2	5.0	1	9.7	3	5.4	3	21.7	5	10.1	8
Gesamt	100.0	12	100.0	16	100.0	20	100.0	31	100.0	56	100.0	23	100.0	79

D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

**Tabelle 2.33:** Stand der Implementierung von Hot-Spots Policing

	Kapo		Repol		Stapo		Gepo		D		F/I		Gesamt	
Am Anfang	28.6	2	14.3	1	12.5	2	41.2	7	15.4	6	75.0	6	25.5	12
In einem fortgeschrittenen Stadium	57.1	4	71.4	5	68.8	11	23.5	4	59.0	23	12.5	1	51.1	24
Am (gesetzten) Ziel	14.3	1	14.3	1	18.8	3	35.3	6	25.6	10	12.5	1	23.4	11
Gesamt	100.0	7	100.0	7	100.0	16	100.0	17	100.0	39	100.0	8	100.0	47

D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

Die Umsetzung des Hot-Spots Modells wird primär durch den Einfluss der Kader sichergestellt. In 55% der Korps wird der Ansatz in Weiterbildungen und in 35% in Ausbildungen behandelt. In rund einem Drittel der Korps ist Hot-Spots Policing auch im Leitbild verankert (Tabelle 2.34). Dabei gibt es zwischen den Polizeitypen einige Unterschiede. Erstens wird in den Gepo – bezogen auf alle Prozentwerte – die Umsetzung am wenigsten stark gefördert. Zweitens fällt auf, dass im Vergleich zu den anderen Polizeitypen in den Kapo die Weiterbildung und in den Stapo die Verankerung im Leitbild besonders gewichtet werden. Ungeachtet der Tatsache, ob die Polizei einen Hot-Spots Ansatz verfolgt oder nicht, wurde die Frage gestellt, wie die Brennpunkte bewirtschaftet werden (Tabelle 2.35). 99% der Korps reagieren auf Hot-Spots mit einer Erhöhung der Polizeipräsenz, 73% der Korps mit einem problemorientierten Ansatz, 36% mit einer Spezialgruppe und schliesslich 27% anderweitig. Die Verstärkung der Polizeipräsenz kann verschiedene Formen annehmen. 93% der befragten Korps schicken

die Patrouillen häufiger an die Brennpunkte, 61% erhöhen (ausserdem) die Präsenzzeit vor Ort, 44% verstärken den personellen Bestand der Patrouillen und 17 % verstärken die Patrouillen anderweitig, z.B. in Zusammenarbeit mit anderen Polizeikorps, Sicherheitskräften oder Sozialarbeiter (Tabelle 2.36).

**Tabelle 2.34:** Umsetzung von Hot-Spots Policing

N=51	Kapo		Repol		Stapo		Gepo		D		F/I		Gesamt	
Die Prinzipien des Ansatzes														
...werden vom Kader durchgesetzt	85.7	6	77.8	7	87.5	14	63.2	12	82.9	34	50.0	5	76.5	39
...werden in Weiterbildungen behandelt	71.4	5	55.6	5	56.3	9	47.4	9	58.5	24	40.0	4	54.9	28
...werden in der Ausbildung behandelt	42.9	3	44.4	4	37.5	6	26.3	5	34.1	14	40.0	4	35.3	18
...sind im Leitbild (o.ä.) verankert	28.6	2	22.2	2	43.8	7	26.3	5	39.0	16	-		31.4	16
Anderes	14.3	1	11.1	1	6.3	1	-		4.9	2	10.0	1	5.9	3

Mehrere Antworten möglich. D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

**Tabelle 2.35:** Wie werden/wurden die Brennpunkte bewirtschaftet?

N=71	Kapo		Repol		Stapo		Gepo		D		F/I		Gesamt	
Mehr Polizeipräsenz	100.0	10	100.0	14	94.7	18	100.0	28	98.1	52	100.0	18	98.6	70
Mit problemor. Ansatz	100.0	10	64.3	9	78.9	15	64.3	18	69.8	37	83.3	15	73.2	52
Mit Spezialgruppe	60.0	6	35.7	5	57.9	11	14.3	4	35.8	19	38.9	7	36.3	26
Anderweitig	30.0	3	28.6	4	31.6	6	21.4	6	30.2	16	16.7	3	26.8	19

Mehrere Antworten möglich. D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

**Tabelle 2.36:** Wie wird/wurde die Polizeipräsenz verstärkt?

Die Patrouillen werden/wurden häufiger an die Brennpunkte geschickt	92.9	65
Die Präsenzzeit der Patrouille vor Ort wird/wurde verlängert	61.4	43
Die Patrouillen werden/wurden personell verstärkt	44.3	31
Anderweitig	17.1	12

N=70, mehrere Antworten möglich.

Im problemorientierten Ansatz werden zu 92% andere öffentliche Institutionen und/oder private und soziale Organisationen miteinbezogen (Tabelle 2.37). Zu je 75% werden Immobilien- und Grundstückseigentümer unterstützt oder gemahnt sowie bauliche Massnahmen vorgenommen (z.B. neue Beleuchtung, Umnutzung oder Abriss von Immobilien, verkehrstechnische Massnahmen, Lärmreduktion etc.). Ausserdem wurden in 58% der Fälle Vorstösse für Gesetzesänderungen gemacht und in 17% andere Massnahmen ergriffen, wie z.B.: Repressive und präventive Aktionen, Schlichtungsversuche, Dezentralisierung von Problemgruppen, Informationskampagnen, Zertifizierung von Nachtclubs, Ausbildung von Türstehern und anderen Dienstleistungsanbietern oder Litteringbekämpfung.

**Tabelle 2.37:** Wie sieht/sah der problemorientierte Ansatz aus?

Einbezug von öffentlichen Institutionen oder private Organisationen	92.3	48
Unterstützung und Mahnung der Immobilieneigentümer	75.0	39
Bauliche Massnahmen	75.0	39
Vorstösse für Gesetzesänderungen	57.7	30
Andere Massnahmen	17.3	9

N=52, mehrere Antworten möglich.

Die Spezialgruppen sind in 80% temporär gebildete Einheiten für spezifische Probleme (Tabelle 2.38). In knapp 40% verfügen die Korps (auch) über ständige Spezialgruppen, die sich um die verschiedenen Brennpunkte kümmern. 42% der Spezialgruppen bestehen sowohl aus uniformierten wie auch zivil gekleidete Einsatzkräfte, wie z.B. Ermittler.

**Tabelle 2.38:** Wie sieht/sah der Einsatz von Spezialgruppen aus?

Die Brennpunkte werden/wurden jeweils mit einer speziell gebildeten, temporären Gruppe bewirtschaftet, bis das Problem beseitigt wurde	80.8	21
Das Korps verfügt über eine ständige Spezialgruppe, die sich um die verschiedenen Brennpunkte kümmert	38.5	10
Die Spezialgruppen bestehen aus zivilen Einsatzkräften (Detektive, Ermittler etc.)	42.3	11

N=26, mehrere Antworten möglich.

Die „anderweitigen“ Methoden im Kampf gegen Brennpunkte wurden mit einer offenen Frage erhoben. In Anbetracht der Antworten, könnten diese im Grunde den problemorientierten Lösungen zugeordnet werden. Zusammengefasst wurden folgende Lösungsansätze genannt:

Koordinierte Aktionen mit anderen Polizeikorps Kampf gegen Drogen, Zusammenarbeit mit privaten Institutionen und anderen Amtsstellen, z.B. Jugendarbeiter, Jugendgericht, Staatsanwaltschaft, Elternvereinigungen, Schulen/Schülern und Sozialdienste, Änderungen in der Abfallbewirtschaftung, Einsatz von SBB Paten, durch Regierungsrat vorgegebene Schwerpunktprogramme, Runder Tisch mit allen involvierten Institutionen, Schaffung eines Wegweisartikel, Erlass von Benutzungsvorschriften, technische Mittel wie Videoüberwachung oder Einsatz von Moskito Geräte, verstärkte Repression.

Die Implementierung von Hot-Spots Policing hatte in knapp einem Drittel der Korps Einfluss auf deren Struktur und Organisation – am häufigsten in den Kantonspolizeien (Tabelle 2.39). Die Änderungen betrafen z.B. die Einsatzzeiten, die Schaffung neuer Einsatzelemente, personelle Aufstockung, neue Leistungsaufträge oder Schwerpunktdienste.

Schwierigkeiten in der Implementierung des Hot-Spots Modells hängen – wie schon bei CP und POP – am häufigsten mit den fehlenden Ressourcen zusammen (Tabelle 2.40). Besonders stark ist dieses Problem in den Kantonspolizeien zu spüren. Der Widerstand der Polizisten oder die Polizeikultur sind in 14% bzw. 12% der Korps eine Hürde. Unter der Kategorie „andere“, welche ebenfalls mit 12% zu Buche schlägt, wurden u.a. die übersteigerte Erwartungen der Bürger und die Gewerkschaften genannt. Fasst man wie schon in den vorherigen Kapitel Widerstand der Polizisten/Kader und Polizeikul-

tur zusammen, so ergibt sich für „interner Widerstand“ einen gesamthaften Prozentsatz von knapp 20%.

**Tabelle 2.39:** Einfluss von Hot-Spots Policing auf die Struktur und Organisation der Polizei

	Kapo		Repol		Stapo		Gepo		D		F/I		Gesamt	
Einfluss	57.1	4	14.3	1	37.5	6	20.0	3	29.7	11	37.5	3	31.1	14
Keinen Einfluss	42.9	3	85.7	6	62.5	10	80.0	12	70.3	26	62.5	5	68.9	31
Gesamt	100.0	7	100.0	7	100.0	16	100.0	15	100.0	37	100.0	8	100.0	45

D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

**Tabelle 2.40:** Schwierigkeiten in der Umsetzung von Hot-Spots Policing

N=51	Kapo		Repol		Stapo		Gepo		D		F/I		Gesamt	
Fehlende Ressourcen	85.7	6	55.6	5	68.8	11	57.9	11	68.3	28	50.0	5	64.7	33
Widerstand der Polizisten	14.3	1	11.1	1	12.5	2	15.8	3	17.1	7	-	-	13.7	7
Polizeikultur	-	-	22.2	2	12.5	2	10.5	2	12.2	5	10.0	1	11.8	6
Andere	28.6	2	11.1	1	12.5	2	5.3	1	9.8	4	20.0	2	11.8	6
Politischer Widerstand	14.3	1	-	-	-	-	15.8	3	7.3	3	10.0	1	7.8	4
Widerstand der Kader	-	-	-	-	6.3	1	-	-	2.4	1	-	-	2.0	1

Mehrere Antworten möglich. D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

## 2.4.5 Zero-Tolerance Policing

Die Resultate bzw. deren Aussagekraft über Zero-Tolerance Policing sind aufgrund der tiefen absoluten Zahlen (neun Korps) limitiert. Nichtsdestotrotz werden sie hier dem Leser nicht vorenthalten. Sechs Polizeikorps befinden sich in der Implementierung dieses Ansatzes in einem fortgeschrittenen Stadium, die übrigen sind gemäss den Befragten noch am Anfang (Tabelle 2.41).

**Tabelle 2.41:** Stand der Implementierung von Zero-Tolerance Policing

	Kapo		Repol		Stapo		Gepo		D		F/I		Gesamt	
Am Anfang	-	-	-	-	33.3	1	100.0	1	20.0	1	33.3	1	25.0	2
In einem fortgeschrittenen Stadium	100.0	2	100.0	2	66.7	2	-	-	80.0	4	66.7	2	75.0	6
Gesamt	100.0	2	100.0	2	100.0	3	100.0	1	100.0	5	100.0	3	100.0	8

D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

Die Umsetzung wird primär durch die Kader durchgesetzt und ist in der Hälfte der Korps Thema in den Weiterbildungen. Dagegen wird es in der Ausbildung und im Leitbild nur in zwei der neun Korps behandelt (Tabelle 2.42). Die Einführung von Zero-Tolerance hat die Organisation von zwei Kantonspolizeien beeinflusst (Tabelle 2.43). Erwähnt wurde dazu z.B. die Kooperation mit der Staatsanwaltschaft (Einführung von Schnellrichtern im Bereich der Sportveranstaltung und Kriminaltouristen). Schliesslich zeigt die Tabelle 2.44, welche Elemente die Umsetzung von Zero-Tolerance Policing erschweren. Waren es in den vorhergehenden Ansätzen primär die fehlenden Ressourcen, rangiert im vorliegenden Ansatz der Widerstand der Bevölkerung an erster Stelle (fünf von neun Korps), gefolgt

von den fehlenden Ressourcen, dem politischen Widerstand und der Widerstand der Polizisten sowie „Andere“.

**Tabelle 2.42:** Umsetzung von Zero-Tolerance Policing

N=9	Kapo	Repol	Stapo	Gepo	D	F/I	Gesamt
Die Prinzipien des Ansatzes							
...werden vom Kader durchgesetzt	100.0 2	100.0 2	66.7 2	50.0 1	83.3 5	66.7 2	77.8 7
...werden in Weiterbildungen behandelt	100.0 2	50.0 1	33.3 1	-	50.0 3	33.3 1	44.4 4
...werden in der Ausbildung behandelt	50.0 1	50.0 1	-	-	16.7 1	33.3 1	22.2 2
...sind im Leitbild (o.ä.) verankert	50.0 1	-	33.3 1	-	-	66.7 2	22.2 2
Anders	50.0 1	-	33.3 1	-	33.3 2	-	22.2 2

Mehrere Antworten möglich. D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

**Tabelle 2.43:** Einfluss von Zero-Tolerance Policing auf die Struktur und Organisation der Polizei

	Kapo	Repol	Stapo	Gepo	D	F/I	Gesamt
Einfluss	100.0 2	-	-	-	20.0 1	33.3 1	25.0 2
Keinen Einfluss	-	100.0 2	100.0 3	100.0 1	80.0 4	66.7 2	75.0 6
Gesamt	100.0 2	100.0 2	100.0 3	100.0 1	100.0 5	100.0 3	100.0 8

D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

**Tabelle 2.44:** Schwierigkeiten in der Umsetzung von Zero-Tolerance Policing

N=9	Kapo	Repol	Stapo	Gepo	D	F/I	Gesamt
Widerstand der Bevölkerung	-	100.0 2	66.7 2	50.0 1	66.7 4	33.3 1	55.6 5
Fehlende Ressourcen	50.0 1	50.0 1	66.7 2	-	50.0 3	33.3 1	44.4 4
Politischer Widerstand	50.0 1	50.0 1	33.3 1	-	50.0 3	-	33.3 3
Widerstand der Polizisten	-	50.0 1	33.3 1	-	33.3 2	-	22.2 2
Andere	50.0 1	50.0 1	-	-	33.3 2	-	22.2 2
Widerstand der Kader	-	50.0 1	-	-	16.7 1	-	11.1 1
Polizeikultur	-	-	33.3 1	-	16.7 1	-	11.1 1

Mehrere Antworten möglich. D=Deutschschweiz, F=Romandie, I=Tessin

## 2.5 Zusammenhang zwischen Polizeiansätze und Tätigkeiten

In diesem Abschnitt wenden wir uns der Frage zu, inwiefern die sieben Tätigkeiten Fuss- und Fahrradpatrouillen, Bürgertreffen, Bevölkerungsbefragungen, Anwendung von Social Media, SARA und Kriminalanalyse in den fünf Ansätzen Community, Problem-Oriented, Hot-Spots und Zero-Tolerance Policing sowie im Standard-Modell Anwendung finden. Internet wird in diesen Berechnungen nicht berücksichtigt, da alle befragten Korps in der einen oder anderen Weise davon Gebrauch machen.

Die Tabelle 2.45 zeigt die fünf Ansätze mit den jeweiligen Kolonnen „Ja“ (der Ansatz wird angewandt) und „Nein“ (Ansatz wird nicht angewandt) und die prozentuale Anwendung der entsprechen-

den Tätigkeiten. Anhand des Chi-Quadrat Tests ( $\chi^2$ ) können wir nun feststellen, ob eine Tätigkeit signifikant häufiger angewandt wird, wenn der Ansatz verfolgt wird oder nicht. Dazu muss angemerkt werden, dass trotz massiver prozentualer Unterschiede aufgrund der niedrigen absoluten Zahlen diese statistisch selten signifikant sind. So sind schliesslich nur in drei Kombinationen signifikante Unterschiede (jeweils  $p < .05$ ) festzustellen: Social Media wird signifikant häufiger angewandt, wenn die Polizei das Standard-Modell nicht verfolgt und Bürgertreffen sowie Kriminalanalysen finden signifikant häufiger Anwendung, wenn die Polizei einen POP Ansatz anstrebt.

**Tabelle 2.45:** Häufigkeit der angewandten und geplanten Tätigkeiten pro Polizei-Ansatz

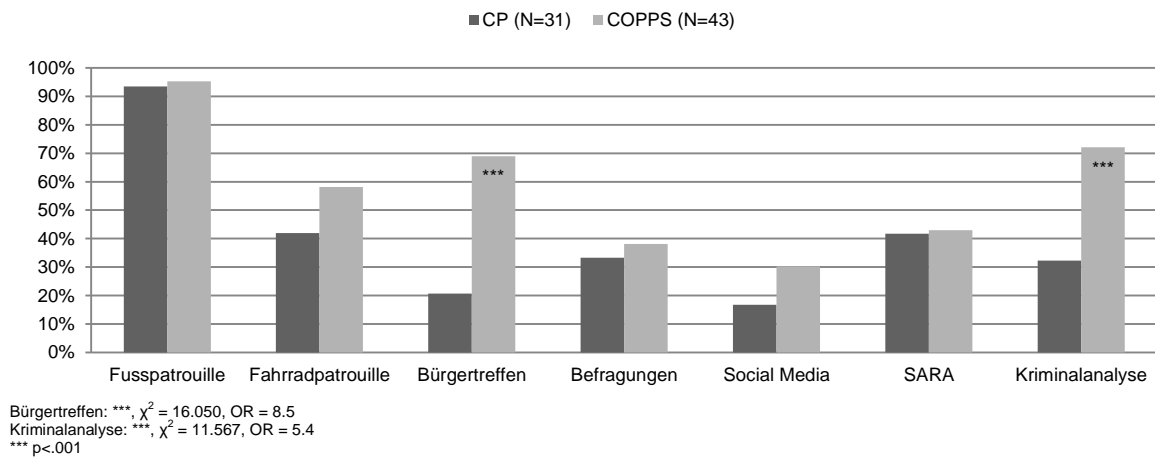
	Standard-Modell		Community Policing		Problem-Oriented Policing		Hot-Spots Policing		Zero-Tolerance Policing	
	Ja N=34	Nein N=45	Ja N=74	Nein N=5	Ja N=44	Nein N=35	Ja N=52	Nein N=27	Ja N=9	Nein N=70
Fusspatrouillen	94.1 32	95.6 43	94.6 70	100.0 5	95.5 42	94.3 33	96.2 50	92.6 25	100.0 9	94.3 66
Velopatrouillen	45.5 15	50.0 23	51.4 38	0.0 0	56.8 25	37.1 13	53.8 28	37.0 10	44.4 4	48.6 34
Bürgertreffen	45.2 14	50.0 23	49.3 35	33.3 2	<b>67.4 29<sup>b</sup></b>	<b>23.5 8</b>	52.9 27	38.5 10	50.0 4	47.8 33
Befragungen	39.4 13	28.9 13	36.1 26	0.0 0	37.2 16	28.6 10	39.2 20	22.2 6	55.6 5	30.4 21
Social Media	<b>11.8 4<sup>a</sup></b>	<b>35.6 16</b>	24.7 18	33.3 2	31.8 14	17.1 6	25.0 13	25.9 7	12.5 1	26.8 19
SARA	36.0 9	41.9 13	42.3 22	0.0 0	42.9 12	35.7 10	47.2 17	25.0 5	42.9 3	38.8 19
Kriminalanalyse	52.9 18	60.0 27	55.4 41	80.0 4	<b>72.7 32<sup>c</sup></b>	<b>37.1 13</b>	57.7 30	55.6 15	44.4 4	58.6 41

a: \*,  $\chi^2 = 5.782$ , OR = 0.2, b: \*\*\*,  $\chi^2 = 14.674$ , OR = 6.7, c: \*\*,  $\chi^2 = 10.083$ , OR = 4.5, \*\*\*  $p < .001$ ; \*\*  $p < .01$ , \*  $p < .05$

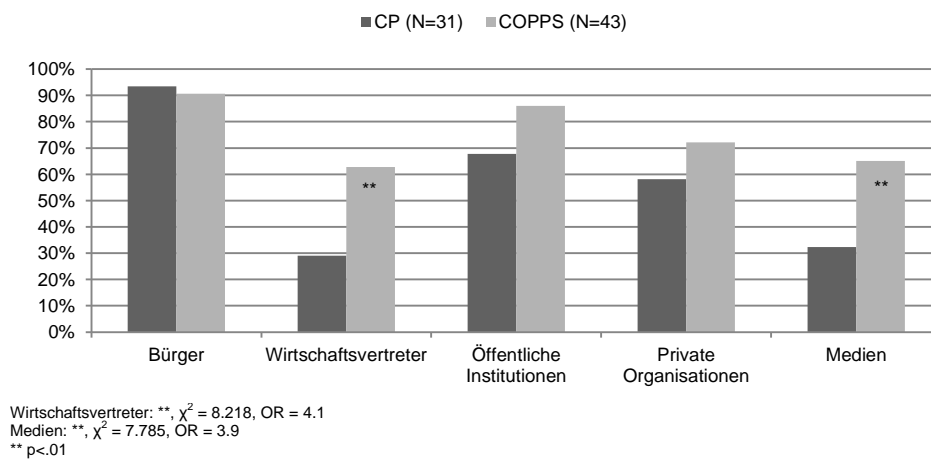
Im letzten Kapitel stellten wir fest, dass die meisten Korps mehrere Ansätze gleichzeitig verfolgen, wobei die Hälfte CP und POP gemeinsam anwenden. In den folgenden zwei Abbildungen vergleiche ich nun die angewandten (und geplanten) Tätigkeiten und Partnerschaften in den beiden Modellen CP und COPPS. Für diese Analyse wird der eine POP-Anwender, welcher nicht auch CP verfolgt, nicht berücksichtigt.

Bei den Fusspatrouillen, Befragungen und der SARA Anwendung, sowie bei den Partnerschaften mit Bürgern, sind keine markante Unterschiede zwischen CP und COPPS festzustellen. Fahrradpatrouillen, die Nutzung von Social Media, sowie die Partnerschaften mit öffentlichen Institutionen und privaten Organisationen treten unter COPPS häufiger, jedoch nicht in einem signifikanten Ausmass, auf. Bürgertreffen und die Kriminalanalyse, sowie die Partnerschaften mit Wirtschaftsvertreter und Medien werden unter COPPS signifikant häufiger durchgeführt bzw. gepflegt, als unter CP.

**Abbildung 2.8:** Häufigkeit der angewandten und geplanten Tätigkeiten pro Polizeiansatz



**Abbildung 2.9:** Häufigkeit der genannten Partner pro Polizeiansatz

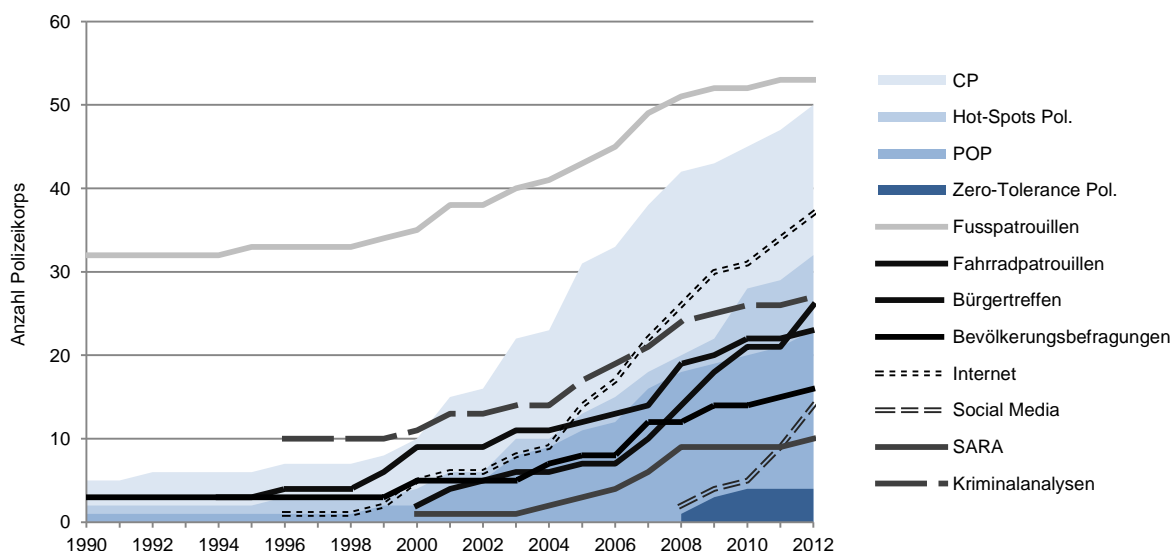




### 3. Diskussion

Mit der Befragung der 85 Schweizer Polizeikorps untersuchte ich die Anwendung der vier Polizeiansätze Community, Problem-Oriented, Hot-Spots und Zero-Tolerance Policing sowie acht bürgernahe und problemorientierte Tätigkeiten. Die Umfrage zeigte eindrücklich auf, dass die untersuchten Ansätze und Tätigkeiten in den letzten zehn bis 15 Jahren ein steigendes Interesse erfahren haben (Abbildung 2.10). Ausserdem bestätigt sie die integrative Klassifizierung der innovativen Polizeiansätze (*Modern Policing*). Die verschiedenen Polizeinnovationen werden in der Schweiz gemeinsam und kombiniert – sogar mit Standard-Policing – angewandt. Die Ansätze sind somit nicht kompetitiv sondern komplementär.

**Abbildung 2.10:** Entwicklung der Polizeiansätze und –tätigkeiten (kumuliert)



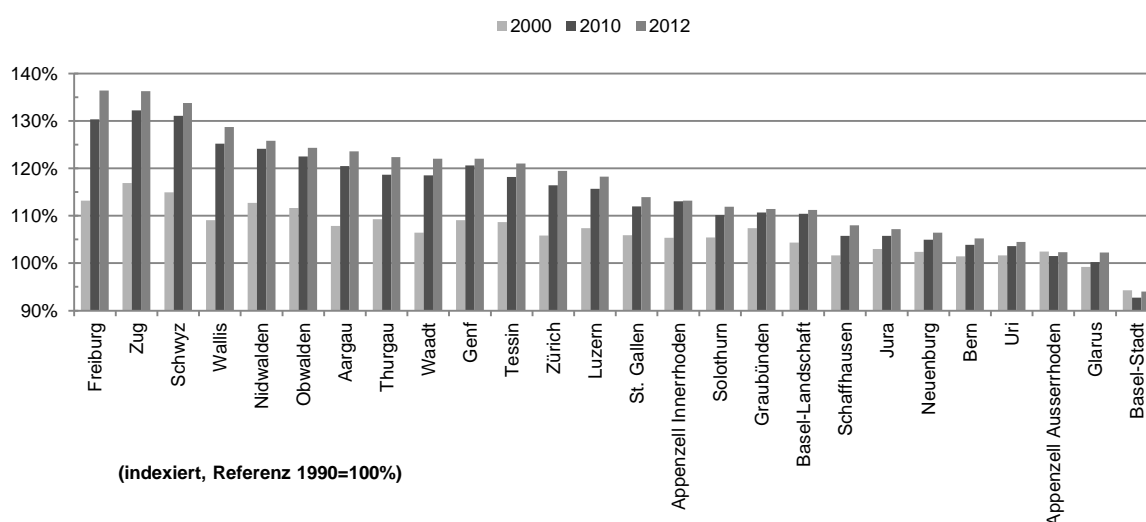
Sind die Schweizer Polizeikorps also „innovativ“? Nun, fast alle Polizeikorps geben an, CP anzuwenden. Der traditionelle Polizeiansatz (Standard-Modell), mit Schwerpunkt auf einer raschen aber reaktiven Versorgung der Bevölkerung, wird laut Umfrage aber immer noch von 42% der Polizeikorps angewandt. Man kann sich darüber streiten, ob diese Zahl zu tief ist, da im Grunde keine Polizei sich von der traditionellen Polizeiarbeit befreien kann. Ein gewisses reaktives Verhalten wird immer bestehen bleiben. Es ist wohl aber so, dass sich einzelne Korps durch proaktive Tätigkeiten besser davon lösen konnten – oder wollen. Interessant ist denn auch, dass Polizeikorps, welche nicht explizit das Standard-Modell anwenden, im Durchschnitt häufiger bürger- und problemorientierten Tätigkeiten nachgehen.

Es stellt sich nun die Frage, warum um die Jahrtausendwende – und rund 10 Jahre später als in Nordamerika – diese massive Zunahme an innovativen Ansätzen stattfand. Handelt es sich vorwiegend um

Reaktionen auf die gesellschaftlichen und demographischen Veränderungen oder vielmehr um eine „Modeerscheinung“?

Offensichtlich wird die Polizeiarbeit trotz fortschrittlicher Technologien, insbesondere in dicht verbauten Gebieten, immer anspruchsvoller. Gemäss den Daten des Bundesamts für Statistik hat sich die Bevölkerungsdichte pro km<sup>2</sup> Produktivfläche seit 2000 pro Kanton um bis zu 35% erhöht (Abbildung 2.11). Parallel dazu wurden die Vorschriften in der Gastronomie liberalisiert und das Freizeitangebot an den Wochenenden und nachts vergrössert. Hatten vor knapp 20 Jahren in den Schweizer Städten nur eine Handvoll Bars bis spät in die Nacht offen, so dürfen heute hunderte Lokale die ganze Nacht geöffnet bleiben (Killias & Lanfranconi, 2012). Auch die Anzahl Betriebe mit einer Bewilligung zum Alkoholausschank nahm vielerorts massiv zu<sup>57</sup>. Gleichzeitig erweiterten die öffentlichen Verkehrsbetriebe ihr Angebot in der Nacht und ermöglichen den Ausgehenden rund um die Uhr die Mobilität mit Zug und Bus<sup>58</sup>. Angesichts der Verdichtung der Bevölkerung und des Ausbaus der Freizeitaktivitäten, wäre es ein „soziologisches Wunder“, wenn die Gewaltereignisse nicht zunehmen würden (M. Killias anlässlich der Medienkonferenz zum ICVS 2011, 30.08.2011). Tatsächlich nahmen die Gewaltdelikte im öffentlichen Raum laut offiziellen Statistiken, Opferbefragungen und Versicherungsdaten in den letzten 20 Jahren deutlich zu (Killias et al., 2011b; Lanfranconi, 2011). Aber auch die personalintensiven Einsätze anlässlich von Sportveranstaltungen machen den Korps zunehmend zu schaffen (siehe hierzu z.B. Bänziger, 2010). Die Polizei musste also, meist mit denselben Beständen, (innovative) Wege finden, um die neuen kriminogenen Phänomene kontrollieren zu können.

**Abbildung 2.11:** Entwicklung der Bevölkerungsdichte pro km<sup>2</sup> Produktivfläche und Kanton (indexiert, Referenz 1990=100%)



Datenquelle: Bundesamt für Statistik

<sup>57</sup> Beispiel Stadt Winterthur: Die Anzahl Betriebe mit Alkoholausschank nahm zwischen 1996 und 2010 um 125% zu (<http://winterthurinzahlen.stadtentwicklung.winterthur.ch>, zuletzt geprüft am 22.01.14)

<sup>58</sup> Beispiel Zürcher Verkehrsverbund (ZVV): Seit Dezember 2002 ist der ZVV „nachtaktiv“. Die Fahrgastzahlen entwickelten sich rasant und stiegen nach acht Jahren um über 200% (<http://www.zvv.ch/de/fahrplan/nachtnetz/nachtnetz-vision.html>, zuletzt geprüft am 22.01.14)

Es ist aber auch durchaus möglich, dass (ähnlich wie in den USA) CP, POP oder Hot-Spots Policing zu einer Modeerscheinung und deshalb von vielen Korps nur vordergründig aufgenommen wurden. Insbesondere seit CP in der Schweizer Polizeiausbildung gelehrt wird, kann sich kaum ein Korps erlauben, diesen Ansatz nicht zu verfolgen. Im Gegensatz zu den USA erhalten die hiesigen Korps bei der Implementierung von innovativen Ansätzen jedoch keine staatlichen Subventionen. Dies dürfte den Anteil der fadenscheinigen Implementierung deutlich verringern. Die parallele Entwicklung der Polizeiansätze und untersuchten Tätigkeiten deutet jedenfalls darauf hin, dass in den meisten Schweizer Korps die Einführung der Ansätze – zumindest teilweise – Substanz aufweist.

Eine weitere Erklärung für das ansteigende Interesse an problemorientierten Ansätzen mag die Flut an Informationen sein, welche über die Polizei täglich hereinbricht und nach Verarbeitung schreit. Es gibt kaum mehr einen Fall, wo nicht Mobiltelefone, Computer, Internetkonten oder anderen digitale Informationen analysiert werden müssen. Gleichzeitig macht sich auch die Polizei vermehrt von technischen Systemen abhängig und rüstet ihre Mitarbeiter und Fahrzeuge mit den entsprechenden Geräten aus. Diese Modernisierung – welche die gesamte Gesellschaft fest im Griff hat – stellt die Polizei vor Probleme. Es braucht immer mehr Spezialisten, die mit ihrem technischen Knowhow die Polizisten unterstützen. Anfänglich als IT-Support verstanden, entwickeln sie sich immer mehr zum festen Bestandteil der Ermittlungsdienste (siehe hierzu Kapitel 3.3, Teil 1). Können die Polizeibestände nicht erhöht werden, hat der Aufbau des rückwärtigen Dienstes negative Auswirkungen auf die effektiven Bestände in den Strassen. Gleichzeitig investierte die Polizei (nicht unberechtigt) zunehmend in sogenannte nicht-letale Waffen (z.B. Pfefferspray, Elektroschockpistolen oder Gummigeschosse) sowie in bessere Schutzausrüstungen. Diese können zwar schneller als Schusswaffen eingesetzt werden und bieten besseren Schutz, lassen die Polizisten aber auch martialischer auftreten. Gut möglich, dass mit bürgernahen Ansätzen versucht wird, das Polizeiimage zu verbessern. Brodeur (1997) meinte zu dieser auch in Nordamerika beobachtbaren Entwicklung etwas pointiert:

*Il est trop tôt pour prédire si la tendance à se cuirasser prévaudra sur celle de mettre un brin de verdure à son képi. Le pronostic le plus probable est que toutes ces tendances cohabiteront et que leur cohabitation contribuera à accentuer l'enlisement de l'action policière dans un chaos d'interventions non-concertées (S. 181).*

Schlussendlich geht es bei der Frage um Innovationen hauptsächlich darum, ob die Qualität der Polizeiarbeit zugenommen hat, d.h. ob die Strukturen und Prozesse so angepasst wurden, dass die Wirksamkeit und Effizienz bei gleicher oder verbesserten Akzeptanz, sowie Legitimität und Gleichheit gesteigert werden konnten. Dies zu überprüfen ist schwierig. Eine tiefe Kriminalitätsrate bzw. eine gewisse Abnahme von Delikten ist nur bedingt ein Zeichen für die Wirksamkeit und Effizienz der Polizei. Auch die Aufklärungsrate können nur begrenzt mit der Effizienz der Polizei in Verbindung gebracht werden, da eine tiefe Rate weniger die Ursache als die Konsequenz einer hohen Kriminalität ist (Killias et al., 2011a). Ein wichtiger Indikator für die Qualität der Polizei ist hingegen das Anzeigeverhalten der Opfer. Tiefe Anzeigeraten sprechen für ein tiefes Vertrauen in die Fähigkeiten und Seri-

osität der Polizei. Gemäss der internationalen Opferbefragung geniesst die Polizei in der Schweiz im Vergleich zu anderen europäischen Ländern ein sehr hohes Ansehen und Vertrauen. Dementsprechend höher sind auch die Anzeigeraten (van Dijk, 2012). Die positive Einschätzung der Arbeit der Polizei hat laut den drei Schweizer Crime Surveys zwischen 2000 und 2010 um rund 6% zugenommen (Killias et al., 2007, 2011b). Über eine Korrelation zwischen Vertrauen und den eingeführten Innovationen kann an dieser Stelle nur spekuliert werden.

Um die Frage beantworten zu können, ob die eingeführten Ansätze und Tätigkeiten wirksam sind, müssten lokale Studien mit Vorher-Nachher Vergleichen und Kontrollgruppen realisiert werden. Gerade in Kantonen mit mehreren Regional- oder grösseren Gemeindepolizeikorps könnten neue Ansätze gestaffelt eingeführt und ihre Wirkung überprüft werden. Retrospektive Analysen, wie von Kreis (2012) durchgeführt, reichen meines Erachtens kaum aus, da sie das komplexe Zusammenspiel aller Faktoren trotz multivariaten Analysen nicht kontrollieren können. Auch das NYPD verpasste in den 90er Jahren die Möglichkeit, die Innovationen kontrolliert einzuführen und die Wirkungen seriös zu überprüfen. Als Konsequenz wird bis heute darüber gestritten, ob die Massnahmen nun effektiv waren oder nicht. Aus diesem Grund sind lokale Evaluationen, wie jene im dritten Teil dieser Arbeit, immens wichtig.

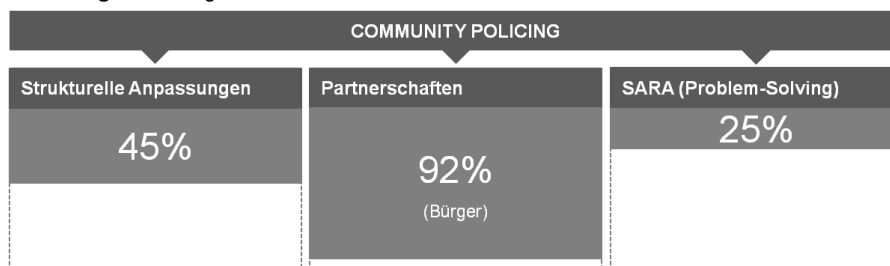
## 3.1 Polizeiansätze

### 3.1.1 Community Policing

Community Policing wird von einer wuchtigen Mehrheit, in den Städten sogar flächendeckend, angewandt. Es ist nicht nur der am häufigsten verfolgte, sondern sich am frühesten entwickelter Ansatz. Schon Mitte der 80er Jahre wollen einige Korps CP ins Auge gefasst haben, wobei der Ansatz erst mit der Jahrtausendwende grossen Zulauf erhielt. Es erstaunt indes nicht, dass CP der häufigste angewandte Ansatz ist, da es sich um die in der westlichen Welt bekannteste Polizeiinnovation überhaupt handelt. Die Implementierung von CP ist in der Schweiz im Vergleich zu einem sehr zentralistischen System, wie z.B. in Frankreich, zudem sicherlich einfacher. Die gute Ausgangslage mit einer dezentral organisierten und traditionell gut in der Bevölkerung verankerten Polizei hat dazu beigetragen, dass der Ansatz sich etablieren konnte.

Die konkrete Umsetzung der drei CP Elemente, strukturelle Anpassung, Partnerschaften und Problem-Solving, hat in der Schweiz aber in verschiedenem Ausmass stattgefunden. Während Partnerschaften mit den Bürgern in fast allen Korps eingegangen wurden, treten strukturelle Anpassungen und Problem-Solving, in Form des SARA-Modells, sehr unterschiedlich auf (Abbildung 2.12). Es stellt sich nun die Frage, inwieweit CP tatsächlich implementiert wurde. Die tiefe Rate von Problem-Solving Anwender ruft Fragen hervor.

Abbildung 2.12: Umgesetzte CP Elemente in der Schweiz



Im theoretischen Teil dieser Arbeit wurde darauf aufmerksam gemacht, dass die CP Philosophie korpsübergreifend Anwendung finden muss und nicht die Spezialität einiger Weniger sein kann. Es handelt sich auch nicht um eine bestimmte Technik, die sporadisch angewandt wird, sondern um ein ständiges bürger- und problemorientiertes Handeln. Problem-Solving, Partnerschaften und die strukturellen Anpassungen sind dabei die Eckpfeiler. Die Struktur wurde jedoch nur in knapp der Hälfte aller befragten Korps durch die Einführung von CP beeinflusst, und zwar prozentual am häufigsten in den Kantonspolizeikorps. Dass in den kleinen Korps weniger oft umstrukturiert wurde, ist aufgrund der limitierten personellen Ressourcen und ihrer Nähe zur Bevölkerung nachvollziehbar. Dabei müssen wir uns jedoch bewusst sein, dass eine kommunale Polizei nicht *per se* „bürgernahe“ Polizeiarbeit im Sinne von CP verrichtet. Die grösseren Korps setzen – wie dies in den USA auch der Fall ist – den

Ansatz häufig mit speziell designierten Community Polizisten um. Dass die Bildung von Spezialgruppen nicht unproblematisch ist, haben wir im ersten Teil gesehen (siehe Kapitel 3.2.2.1). Auch die Tendenz zur Schliessung von Quartier- und Gemeindeposten zugunsten von (brennpunktorientierten) Patrouillen muss nicht zwingend einen Gegensatz zu CP sein. Ob es generell grössere strukturelle Anpassungen bedarf um CP „theoriegerecht“ anzuwenden, kann anhand dieser Studie nicht abgeschätzt werden, zumal jede Gemeinde, Stadt und jeder Kanton ihre Eigenheiten aufweisen.

Gemäss der Studie sieht eine Vielzahl der Korps die Bürger, öffentliche und private Institutionen, Wirtschaftsvertreter und Gruppierungen als deren Partner. Die Bürger rangieren an erster Stelle, gefolgt von den öffentlichen und privaten Institutionen. Medien und Wirtschaftsvertreter zählen in jedem zweiten Korps als Partner. Diese Resultate überraschen in vielerlei Hinsicht. Auf den ersten Blick erstaunt insbesondere die tiefe Rate für die Partnerschaften mit den Medien, welche vor allem durch die Regional- und Gemeindepolizeikorps verursacht wird. Entweder kommunizieren diese Korps kaum mit den Medien, da der Kontakt über die Medienstellen der entsprechenden Kapo sichergestellt wird, oder aber der Kontakt wird nicht als Partnerschaft angesehen. Letzteres wäre fahrlässig, da eine gute Zusammenarbeit und ein gewisses Vertrauen für die Polizei äusserst wichtig sind. Die Polizei kann zwar heute ohne Umweg über die Medien die Bevölkerung per Internet sehr einfach und flächendeckend informieren. Dennoch bleiben die Massenmedien ein wichtiger Kanal zur (schnellen) Verbreitung von Informationen. Insofern ist nicht verständlich, weshalb nicht alle Kapo die Medien als ihre Partner betrachten.

Überraschend tief sind im Grunde auch die Raten für die Partnerschaften mit den Bürgern sowie öffentlichen und privaten Institutionen – insbesondere in Verbindung mit CP. Wir wissen es aus der Forschung: Partnerschaften sind im CP Ansatz das A und O. Dazu das Schweizer CP Lehrbuch (Spaar et al., 2010, S. 20): „Die Philosophie einer bürgernahen Polizei erfordert kreative Formen des Zusammenwirkens (Polizei/Bevölkerung) zur Lösung von Problemen auf kommunaler Ebene. ... Die Polizei [...] versteht sich als Partner“. Nun zeigen unsere Daten, dass CP-Anwender nicht konsequent Partnerschaften eingegangen sind und zu 8% die Bürger, 22% die öffentliche Institutionen und zu einem Drittel die privaten Organisationen nicht als ihre Partner nannten. In den betroffenen Korps muss somit ein Umdenken stattfinden – zumindest die Bürger müssten konsequenterweise von allen als Partner betrachtet werden. Dennoch sei hier erwähnt, dass von den 74 befragten CP-Anwendern nur deren zwei überhaupt keine Partnerschaften angaben. Auf jeden Fall sollten Partnerschaften mit öffentlichen und privaten Institutionen und Organisationen intensiviert werden.

Das Bild verdüstert sich mit Blick auf den dritten CP-Eckpfeiler, Problem-Solving (operationalisiert mit dem SARA-Modell). Das SARA Modell oder „ein ähnliches Modell“ wird nur in jedem vierten Korps angewandt (in 5% ist die Einführung geplant) und war jedem weiteren vierten Befragten unbekannt. Insofern gehe ich davon aus, dass in diesem Bereich sowohl in der Ausbildung wie auch in der Polizeiführung grosse Lücken bestehen.

Das SARA-Modell wird je nach Korps von Polizisten, von Kadern oder von Spezialisten angewandt. In einigen Korps soll SARA nur von Polizisten und nicht auch von den Kadern benutzt werden, was doch erstaunt. Die vorliegende Untersuchung liefert hingegen keine profunde Angaben zur tatsächlichen Umsetzung des Problem-Solving Prozesses. Nötig wären standardisierte lokale Studien, die sich vertieft mit diesem Thema auseinandersetzen. Doch liegt die Vermutung nahe, dass SARA (wenn überhaupt) eher eine "Gedächtnisstütze" (siehe Clarke, 1997) als ein täglich anwendbares Werkzeug für die Polizisten ist (siehe dazu die Diskussion im Kapitel 3.1.3, Teil 1).

### **3.1.2 Problem-Oriented Policing und COPPS**

Problem-Oriented Policing ist hierzulande bedeutend weniger bekannt als CP. Dennoch verzeichnet der Ansatz seit 1998 einen konstanten Zuwachs und erfreut sich heute je nach Polizeityp zwischen 37% (Repol) und 75% (Kapo) Anwendung. Mit einer Ausnahme tritt POP in allen befragten Korps mit CP in Erscheinung. In 65% der Fälle wurden die beiden Ansätze zur gleichen Zeit implementiert. Man ist also versucht, den Begriff COPPS (Community Oriented Policing and Problem Solving) von Peak und Glensor (1999) zu verwenden. Welches Verhältnis zwischen den beiden besteht, bzw. ob ein Ansatz „dominiert“, kann anhand unserer Erhebung nicht beurteilt werden.

In POP wird noch stärker als in CP der Fokus auf die Probleme gelegt, wobei Partnerschaften mögliche Lösungsansätze sind. Das Hauptaugenmerk liegt jedoch ganz klar auf Problem-Solving. Insofern erwarte ich von den POP- (bzw. COPPS-)Anwendern einen höheren Anteil an problemorientierten Tätigkeiten als in den übrigen Korps. Dies ist jedoch nur bedingt der Fall. Kriminalanalysen werden zwar signifikant häufiger angewandt, nicht aber das SARA-Modell. Hingegen werden (signifikant) mehr Partnerschaften mit Wirtschaftsvertreter, öffentlichen und privaten Institutionen sowie Medien gepflegt.

Was bedeuten diese Resultate für das Ausmass der Implementierung von POP? Ist POP vielerorts nur ein Schatten seiner selbst, da in 60% der Korps das SARA-Modell nicht angewandt wird? Wie kann POP ohne Problem-Solving Prozess stattfinden? Auch wenn die Frage bezüglich Problem-Solving einen gewissen Interpretationsspielraum lässt und SARA bzw. „ein ähnliches Modell“ nur ein Teil von Problem-Solving ist, bedeuten diese Resultate eine Divergenz zur Theorie. Für eine erfolgreiche Lösung eines Problems sind dessen gründliche Analyse und die Evaluation der getroffenen Massnahmen unabdingbar. Auf jeden Fall sehen wir, dass COPPS- im Vergleich zu CP-Anwender signifikant mehr Kriminalstatistiken analysieren. Daraus schliesse ich, dass zumindest eine gewisse Analyse der Probleme stattfindet. In Nordamerika wurde jedoch häufig gesehen, dass die Probleme zwar erkannt, aber deren Ursachen nicht verstanden wurden. Dementsprechend reagierten die Korps vorwiegend mit polizeilichen Massnahmen (siehe Eck, 2004). In der Schweiz pflegen die Korps unter COPPS zumindest häufiger Partnerschaften als unter CP. Das sagt zwar noch nichts darüber aus, ob wirklich die Ursachen behandelt werden, kann aber als Indiz gesehen werden, dass sie eher bemüht sind, kreative und problemorientierte Lösungen zu suchen.

Unklar ist auch das Ausmass der (wissenschaftlichen) Überprüfung der getroffenen Massnahmen. Meine persönliche Erfahrung mit der Polizei hat zwar gezeigt, dass viele Korps offen für wissenschaftliche Evaluationen sind. Doch inwieweit in den Korps die Wirkung der täglichen Handlungen hinterfragt und überprüft werden, lässt sich anhand dieser Studie nicht beurteilen. Haben die Polizisten aus dem sicherheitspolizeilichen (im Gegensatz zum kriminalpolizeilichen) Bereich die Gelegenheit, Fälle über einen gewissen Zeitraum zu verfolgen und die Wirkung ihrer Aktivitäten zu messen? Oder müssen sie vielmehr von Ereignis zu Ereignis eilen und haben keine Möglichkeit, Zusammenhänge zu erkennen (auch wegen den unregelmässigen Arbeitszeiten und –orten)?

Jeder Polizeichef muss selber beurteilen, ob seine Polizisten und Kader in der Lage sind, Fälle nach SARA bewältigen zu können. Ausserdem stellt sich die Frage, wer im Korps den Überblick über die Ereignisse und deren Bewältigung behält und die Polizisten in ihrer Arbeit anleiten kann. Je zentralisierter diese Aufgabe verrichtet wird, desto mehr gehen Details und Wissen über die Ereignisse verloren. Auf der anderen Seite ermöglicht eine zentrale Analysestelle Zusammenhänge zu sehen, die ansonsten verborgen blieben. Aus diesem Grund ist es unerlässlich, dass Problem-Solving auf allen Stufen im Korps angewandt wird.

### 3.1.3 Hot-Spots Policing

Brennpunkte sind – so könnte man meinen – vor allem urbane Phänomene. Doch die Umfrage brachte zu Tage, dass räumlich und zeitlich konzentrierte Probleme auch in kleineren Ortschaften durchaus auftreten und entsprechend behandelt werden müssen. Rund 70% der betroffenen Korps wenden dazu explizit einen brennpunktorientierten, oft in Verbindung mit einem problemorientierten, Polizeiansatz an. Konkret wird zur Bewirtschaftung der Brennpunkte vor allem die Polizeipräsenz erhöht, und zwar in drei Dimensionen:

- *Häufigkeit*: die Patrouillen werden häufiger an die Brennpunkte geschickt,
- *Dauer*: die Patrouillen bleiben länger vor Ort,
- *Stärke*: personelle Verstärkung der Patrouillen.

Mehrere Evaluationen in Nordamerika (siehe Braga et al., 2012) weisen indes darauf hin, dass ein problemorientiertes Vorgehen in Hot-Spots grössere Wirkung erzielt, als die blosser Verstärkung der Polizeipräsenz. Dem tragen drei Viertel der Korps auch Rechnung, indem sie problemorientierte Lösungen suchen, mit öffentlichen und privaten Institutionen und mit den Eigentümer von Immobilien und Grundstücke zusammenarbeiten, bauliche Massnahmen treffen sowie Vorstösse für Gesetzesänderungen machen. Rund ein Drittel der Korps bekämpft die Brennpunkte ebenfalls mit Spezialabteilungen oder –gruppen, welche meist für temporäre Einsätze gebildet werden. (Der dritte Teil dieser Arbeit beschäftigt sich mit den externen und internen Auswirkungen einer temporären Spezialgruppe).

In der Literatur überzeugt keine andere Polizeistrategie mit grösseren wissenschaftlichen Beweisen als Hot-Spots Policing in Verbindung mit einem problemorientierten Ansatz. Es gibt keine wissenschaft-



lichen Zweifel, dass die Kriminalität nicht uniform verteilt ist, sondern ein Grossteil dessen sich auf wenige Örtlichkeiten konzentriert. Deshalb ist die gezielte Ausrichtung der Polizeikräfte und die gleichzeitige Suche nach nachhaltigen Lösungen in Brennpunkten eine der effizientesten Ansätze. Zwei Punkte müssen indes für eine erfolgreiche Implementierung beachtet werden:

- Die verursachenden Faktoren eines Hot-Spots müssen in allen Einzelheiten ergründet werden, um massgeschneiderte Antworten zu finden. Die Erhöhung der Polizeipräsenz ist meist eine notwendige, aber selten eine nachhaltige Lösung.
- Die Polizisten müssen in ihrer Arbeit in den Brennpunkten angewiesen werden. Sowohl die Dauer (siehe Koper-Kurve) als auch die Tätigkeiten vor Ort sollten vorgegeben sein.

### 3.1.4 Zero-Tolerance Policing

In den theoretischen Grundlagen haben wir gesehen, dass Zero-Tolerance Policing stark umstritten ist und vor den nicht dauerhaften aber auch negativen Auswirkungen auf die Bevölkerung gewarnt wird. Die negative Konnotation führte dazu, dass an manchen Orten, wie z.B. in New York, zwar eine solche Politik angewandt wurde, aber man sich vor dem Gebrauch des Wortes hütete. Auch in der Schweiz erhielt Zero-Tolerance Policing kaum Beachtung. Nur gerade gut 10% der Korps verfolgen (explizit) diesen Ansatz. Demnach scheint die Nulltoleranz Politik nicht erfolgsversprechend und erwünscht zu sein. Gemäss der Umfrage ist Zero-Tolerance ausserdem der einzige Ansatz, der von Seiten der Bevölkerung Widerstand erfahren hat.

Überraschenderweise geht in den betreffenden Korps Zero-Tolerance zu 100% mit einem CP Ansatz einher. Diese Kombination lässt zwei Schlüsse zu. Erstens, Zero-Tolerance kann in einem bürgerorientierten Ansatz integriert werden. Zweitens, CP kann durchaus strikt sein und ist kein „softer“ Polizeiansatz. Diese Erkenntnis ist sowohl für Zero-Tolerance wie auch Community Policing bedeutsam und ein Argument für die Verfechter beider Ansätze. Zero-Tolerance in seiner „tragbaren“ Form bedeutet nicht die immerwährende harte Durchsetzung von Recht und Ordnung, sondern situationsabhängige Entscheidungen, in gewissen Bereichen oder Örtlichkeiten durchzugreifen und Ordnung zu schaffen. Es gibt Momente, wo kein anderes Auftreten der Polizei adäquat ist, um die Lage in den Griff zu bekommen. Beispiele dafür sind rigorose Grenzkontrollen wegen transnational handelnden Kriminellen, konsequentes Vorgehen gegen pädophile Machenschaften im Internet oder Verhindern von Milieuaktivitäten in bestimmten Gebieten. Gewiss können diese Aktionen zu Verlagerungseffekten führen – wobei der Gewinn meistens überwiegt (siehe Kapitel 1.2).

Ein weiteres Beispiel einer Nulltoleranzstrategie, als solche vordergründig nicht erkennbar, sind fix installierte Radaranlagen. Dass diese üblicherweise nicht als Nulltoleranzstrategie angesehen werden, beweist der tiefe Kapo Anteil an Zero-Tolerance-Anwender in unserer Umfrage. Fixe Einrichtungen machen Sinn, wenn ein Strassenabschnitt besonders gefährlich ist und andere (z.B. bauliche) Massnahmen nicht zum Ziel führen. Ansonsten werden die Blitzer von der Bevölkerung oft nur als lukrati-

ve Einnahmequellen der Behörden und nicht als reelle präventive Massnahmen angesehen. Ausserdem halten sie die Lenker auch nicht vor Geschwindigkeitsübertretungen auf anderen Strecken ab. Insofern haben mobile Radaranlagen punkto Prävention und Akzeptanz klar Vorteile. Dieses Beispiel macht deutlich, dass Nulltoleranz nicht nur mit einem frisch auftretenden Polizisten gleichzusetzen ist. Zero-Tolerance Policing ist weit mehr verbreitet als angenommen und zugegeben wird.

### 3.1.5 Hürden zur Implementierung

Dass die Implementierung eines innovativen Polizeiansatzes eine langwierige und keine leichte Aufgabe ist, wurde im ersten Teil dieser Arbeit ausgedehnt beschrieben. In der Schweiz ist die Implementierung von CP und POP in zwei Drittel, Hot-Spots Policing in der Hälfte und Zero-Tolerance in drei Viertel der Korps jedoch bereits „fortgeschritten“ und in einigen Korps abgeschlossen.

Damit die Ansätze CP und POP korpsumfassend eingeführt werden können und zu einem flächendeckenden Sinneswandel führen, braucht es entsprechende Aus- und Weiterbildungen und die Unterstützung aller Kader. Die spezifische Aus- und Weiterbildung bürgernaher und problemorientierter Themen ist ein klares Zeichen, dass die Polizei diese Ansätze ernsthaft verfolgt. CP ist seit zehn Jahren in den Schweizer Polizeischulen Pflichtfach und wird im Rahmen der eidgenössischen Berufsausbildung zum Polizisten geprüft. POP, Hot-Spots und Zero-Tolerance Policing werden zwar nur in rund einem Drittel der Polizeikorps während der Ausbildung gelehrt, sind jedoch in etwa drei Viertel bzw. in der Hälfte der Korps Thema in Weiterbildungen. Dennoch gibt es Korps, welche diese Ansätze zwar anwenden aber weder in der Aus- noch Weiterbildung explizit behandeln.

Weit weniger häufig sind die Ansätze in den Leitbildern verankert. Auch wenn wohl nur ein kleiner Teil der Mannschaft das Leitbild (auswendig) kennt, so verdeutlicht das Leitbild die angestrebten Grundwerte eines Korps. In diesem Sinne müssten unter CP oder POP die Eckpfeiler Problem-Solving oder Partnerschaft zwingend erwähnt werden. Folgende zwei Auszüge kantonaler Leitbilder verdeutlichen dies exemplarisch (eigene Hervorhebung):

Wir suchen den *Dialog*, arbeiten *zusammen* und finden *Lösungen* (Police Bern).

Die Bevölkerung fühlt sich sicher [...] objektiv dank Fahndungserfolgen, tiefen Unfallzahlen, verhältnismässigem Polizeieinsatz und *zweckmässigen Problemlösungen* [, ...] subjektiv weil sie unsere *Bürgernähe* erlebt, *Präsenz* spürt und offen informiert wird (Kapo St. Gallen).

Die Umsetzung der Ansätze wird in über der Hälfte der Korps durch mangelnde Ressourcen – finanzieller und personeller Art – erschwert. Oft hört man die Polizei, dass sie für innovative Tätigkeiten keine Zeit hätte, da alle Ressourcen durch die Grundversorgung ausgeschöpft sind. Dies ist vordergründig eine plausible Erklärung, zumal die Polizei mit ihren aktuellen Beständen aufgrund der zunehmenden 24-Stunden Gesellschaft zunehmend ge- bzw. überfordert ist. Wenn die Gesellschaft regulierende Massnahmen, wie z.B. die Polizeistunde, abschafft und auf ein immer grösseres nächtliches Angebot pocht, muss sie auch die Konsequenzen tragen und bereit sein, zur Wahrung der Sicherheit Geld in die Hand zu nehmen. In einem gewissen Masse kann der (ungesunden) Entwicklung unserer

Gesellschaft nur mit einer Erhöhung der Korpsstärke entgegengewirkt werden. Dennoch, die Innovationen sollten durch ihre problemorientierten, präventiven und nachhaltigen Eigenschaften dazu beitragen, (langfristig) die Flut an Arbeit zu reduzieren und auf die Schultern anderer Partner zu verteilen. Entscheidend ist, dass diese Innovationen nicht als Zusatz zu bestehenden Arbeitsprozesse und Strukturen angesehen, sondern letztere entsprechend angepasst werden.

Doch nicht nur finanzielle Probleme erschweren die Implementierung der Ansätze, sondern oft auch interner Widerstände gegenüber geplanten Umstrukturierungen und neuen Aufgaben. Gemäss der Umfrage weht der Gegenwind mehr von den Polizisten und ihrer Polizeikultur als von den Kadern. Ein Kapo-Angehöriger meinte zum Beispiel etwas konsterniert:

[I]m Bereich CP gäbe es noch viel zu tun, aber da muss sich wohl im personellen Bereich erst etwas tun.

Von den befragten Korps haben wegen der Einführung von CP 40%, aufgrund POP 25% und wegen Hot-Spots Policing 20% internen Widerstand erfahren. Es überrascht nicht, dass CP am häufigsten auf Gegenwehr stiess. Zwar wird in den meisten Korps CP als „richtige“, aber in jedem zweiten Korps auch als „softe“ Polizeiarbeit angesehen. Und dies dürfte bei vielen Polizisten eine Abneigung provozieren. Im Vergleich dazu ist Hot-Spots Policing für viele Beamte wohl interessanter, da sie an „brennende“ Orte geschickt werden.

## **3.2 Polizeitätigkeiten**

### **3.2.1 Patrouillen**

In den allermeisten Korps wird zu Fuss patrouilliert und dies zum Teil seit „jeher“. Dennoch ist seit dem Jahrtausendwechsel ist jedoch eine grosse Zunahme zu verzeichnen. Ganz anders sieht die Situation bei den Fahrradpatrouillen aus. Vor dem Jahr 2000 scheinen kaum Fahrräder im Einsatz gestanden zu haben. Umso grösser ist der Anstieg in den letzten Jahren. Zudem sind im Unterschied zu den Fusspatrouillen in vielen Korps die Fahrradpatrouillen nicht das ganze Jahr im Einsatz. Dies ist aufgrund schlechter oder kalter Wetterbedingungen verständlich, doch viele Bürger sind in allen Jahreszeiten mit dem Fahrrad unterwegs. Eine Polizei die Wind und Wetter trotzt und sich so volksnah zeigt, gewinnt Vertrauen und Sympathien. Konsequenterweise müssen die Polizisten in diesem Fall entsprechend ausgerüstet werden, damit sie ihre Aufgaben dennoch ausüben können. Weiter unterscheiden sich die beiden Patrouillenarten in ihrer Besetzung. Fusspatrouillen werden in über 90% der Korps von allen Polizisten durchgeführt, während in den meisten Korps nur bestimmte Mitarbeiter mit dem Fahrrad patrouillieren. Dies macht aufgrund der benötigten personellen Ausrüstung und der geforderten physischen Verfassung auch durchaus Sinn. Die Fahrradpatrouille wird dadurch zu einer Teilzeit Spezialisierung, was sich auf die Leistungsfähigkeit und Effizienz positiv auswirkt.

In den Korps werden oft Richtlinien für Fuss- und Fahrradpatrouillen abgegeben und die Leistungen kontrolliert. Für Fusspatrouillen werden tendenziell häufiger Richtlinien gegeben und von den Fahrradpatrouillen häufiger eine Leistungskontrolle verlangt. Ob und in welchem Masse Richtlinien nötig sind, hängt von der Organisationstruktur, von der Erfahrung und nicht zuletzt auch der Motivation der Mannschaft ab. Das Controlling spielt im Zuge des zunehmenden Drangs nach Qualitätssicherung immer mehr eine wichtige Rolle. Da die präventive Arbeit als solches schlecht bewertet werden kann, aber die geleistete Arbeit trotzdem irgendwie erfasst werden muss, wurden Indikatoren geschaffen. In über der Hälfte der befragten Korps werden zur Leistungserfassung die geschriebenen Rapporte und Journaleinträge zur Hand genommen. Weniger oft, aber dennoch zwischen 40% und 50% werden die Patrouillen von den Kadern beobachtet. Ausserdem gibt es Korps, die anhand von verteilten Ordnungsbussen die Arbeit der Patrouillen überprüfen. Letzteres Vorgehen ist sehr problematisch und sollte unterlassen werden. Leistungserfassung auf Basis einer Bussenquote oder Anzahl durchgeführter Anhaltungen führen dazu, dass die Polizisten das eigentliche Ziel aus den Augen verlieren. Produktionsziele in der Polizei sind kontraproduktiv, da die Gefahr von Pseudoproduktionen lauert. Wie pervers ein solches System sein kann, zeigt eine Studie aus Schweden (Woxblom et al., 2008). Obwohl die meisten Autounfälle mit alkoholisierten Lenkern sich am Wochenende in den nächtlichen Stunden ereignen, führte die Polizei vor allem Werkstags zwischen 9 und 12 Uhr Verkehrskontrollen mit Atemtests durch. So konnte die von der Führung geforderten Anzahl Tests durchgeführt werden, wenn am meisten Beamten im Einsatz standen, am meisten Lenker unterwegs waren und aufgrund der tiefen Alkoholisierungsrate die Kontrollen schnell bewältigt werden konnten.

Betreffend die Zusammensetzung der Patrouillen griff einer der Befragten aus der Romandie einen Punkt auf, welchen ich im Theorieteil (Kapitel 3.2.3.3) bereits thematisiert habe. Und zwar wies dieser Polizeichef darauf hin, dass (fälschlicherweise) zu oft gedacht werde, Polizisten sollten nicht alleine patrouillieren:

*Il faut impérativement accentuer la présence policière pédestre avec des agents qui patrouillent seuls durant la journée, et non en binôme, afin d'occuper le terrain et garder un contact étroit avec la population. Cet aspect du métier est trop souvent négligé dans la formation de base et dans le fonctionnement des Corps de police qui prétendent faussement qu'on ne doit plus faire sortir des policiers seuls en rue. C'est la meilleure façon d'améliorer le sentiment d'insécurité.*

### **3.2.2 Bürgerkontakt**

Bürgertreffen und Bevölkerungsbefragungen haben seit Mitte der 90er Jahre ständig zugenommen, wobei erstere rund ein Drittel häufiger angewandt werden. Bei beiden Tätigkeiten geht es darum, den Puls in der Bevölkerung zu spüren, Probleme zu entdecken und ein Feedback auf die eigene Arbeit zu erhalten. Bürgertreffen haben den Vorteil, dass ein direkter Kontakt zwischen der Polizei und den Bürgern entsteht und Anliegen in beide Richtungen direkt kommuniziert werden können. Der Nachteil ist, dass normalerweise keine repräsentative Bevölkerungsgruppe, sondern tendenziell eher die gut integrierten Bürger zugegen sind. Dies kann in Befragungen mit repräsentativen Stichproben deutlich

besser gesteuert werden. Ausserdem ist die Polizei mit den Befragungen in der Lage, Informationen über Unsicherheitsgefühl, persönliche Viktimisierung oder Meinung betreffend Polizeiarbeit strukturiert zu befragen. Dagegen fehlt der persönliche Kontakt zwischen Bürger und Polizei.

Diese Umfrage erhob nur der Anteil der Korps, welche *selber* Bevölkerungsbefragungen durchführen. Wie oft die Bevölkerung tatsächlich über ihre Sicherheit und die Polizeiarbeit in anderen Erhebungen (z.B. durch den Kanton oder die Gemeinde) befragt werden, kann anhand dieser Erhebung nicht bestimmt werden. Ob nun von der Polizei oder von einer anderen Institution, die Bevölkerung sollte zum Thema Sicherheit mindestens alle fünf Jahre befragt werden. Mit den Opferbefragungen im Rahmen des *International Crime Victimization Survey* wurde dies seit Mitte der 80er Jahre auf nationaler Ebene sichergestellt (Killias et al., 2007). Besonders die letzte Erhebung im Jahr 2011 war aufgrund ihrer kantonalen und kommunalen Vertiefungsstudien besonders wertvoll (Killias et al., 2011b). Doch sollten auch lokale Umfragen mit spezifischen Fragen bezüglich lokaler Themen regelmässig durchgeführt werden. Die Stadt Zürich führt zum Beispiel seit 1999 alle zwei Jahre eine Befragung von 2500 Personen durch<sup>59</sup>. Dieses Vorgehen ermöglicht bis auf die Quartierebene eine kontinuierliche Datenerhebung der Stadtentwicklung.

Bürgertreffen werden in den meisten Polizeikorps mehrmals pro Jahr durchgeführt. Dies bedeutet aber nicht, dass in jeder Gemeinde oder Stadtteil (mehrmals) jährlich Veranstaltungen stattfinden. Wie oft die Bevölkerung in ihrer Umgebung in den Genuss eines Treffens kommen sollte, hängt sicherlich von den lokalen Problemen und der Nachfrage ab. Doch bin ich der Meinung, dass die Bürger die Möglichkeit haben müssten, sich mindestens einmal im Jahr mit Vertretern der Polizei treffen zu können. In den befragten Korps werden die Bürgertreffen je nach Bedarf angepasst und die Zielgruppe entsprechend ausgewählt. Die Anregungen und Probleme von Seiten der Bevölkerung werden ernst genommen und geprüft. Falls daraus ein Handlungsbedarf entsteht, ergreift die Polizei Massnahmen und informiert die Bevölkerung über die eingeleiteten Schritte. Auch wenn nicht alle genannten Problemen wirklich das gefühlte Ausmass haben, zeigt die Polizei den Bürgern Verständnis. Wichtig ist, dass die Bürgertreffen nie zu einem unilateralen Informationsaustausch verkommen. Anhand der Antworten gehe ich davon aus, dass dies nicht der Fall ist. Dennoch äusserten sich auch selbstkritische Stimmen, wo das Potential der Treffen nicht ausgeschöpft wird.

Dank der modernen Technologie können Bürgertreffen nun auch eine digitale Form annehmen. Via *Facebook* oder *Twitter* verfügt die Polizei über die Möglichkeit, ihre aktuellen Aktivitäten oder Informationen an eine unbegrenzte Anzahl an Personen zu verbreiten. Die Bürger können darauf reagieren und selber Meldungen hinterlassen. Im Moment wird diese Art von Kommunikation jedoch nur von rund einem Fünftel der Korps genutzt. Die Zurückhaltung ist verständlicherweise noch gross, da erstens vielen (älteren) Polizisten und Kadern die Technologie selber suspekt ist und zweitens fundierte

---

<sup>59</sup> [https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/stadt-\\_und\\_quartierentwicklung/befragungen/resultate.secure.html](https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/stadt-_und_quartierentwicklung/befragungen/resultate.secure.html) [zuletzt geprüft am 18.11.13]

Studien zu dessen Wirkung fehlen. Soziale Medien, ob man sie nun schätzt oder nicht, werden in der Zukunft aber eine immer grössere Rolle spielen. Die heutige Jugend wächst damit auf und orientiert sich stark nach deren Inhalten. Die Polizei wird sich – wenn sie „bürgernah“ bleiben will – vor den Sozialen Medien nicht drücken können. Umso mehr muss die Polizei auf diesen Schnellzug aufspringen und Wege der effizienten Nutzung suchen. Dies beinhaltet auch ein Testen der besten Anwendungsformen und vor allem eine intensive Schulung der Polizisten. Die kurze Geschichte von *Twitter* hat indes gezeigt, dass Vorbehalte gegenüber diesen neuen Medien berechtigt sind und unangemessene und unüberlegte Meldungen enormen Schaden anrichten können. Dennoch, die Vorteile und die Möglichkeiten sind zu gross, um diese Technologie nicht zu nutzen. Auch das Potential der Applikationen für mobile Geräte wurde bis anhin kaum ausgenützt. Gemäss dieser Studie verfügen aktuell nur gerade drei Korps über eine eigene Applikation. Da die Entwicklung einer Applikation ressourcenintensiv ist, wäre daher die Zusammenarbeit unter den Kantonen sinnvoll. Demgegenüber wird das „klassische“ Internet von den Korps rege benutzt und die Webseiten regelmässig aktualisiert. Das Angebot reicht von internen Informationen (Namen, Organigramm, Leitbilder, Fotos der höheren Kader) über Präventionstipps, Medienmitteilungen, Onlineschalter und Kriminalstatistiken. Meines Erachtens sollte die Polizei im Internet ein möglichst transparentes Bild ihrer Organisation präsentieren – insbesondere wenn sie sich einem bürgernahen Ansatz verpflichtet hat. Die Verantwortlichen der Polizei und etwaige Quartierpolizisten müssen mit Namen und Foto erkennbar und die Polizeiposten, deren Öffnungszeiten und Telefonnummern ausserdem einfach zu finden sein.

### **3.2.3 Kriminalanalyse**

Die Umfrage zeigt, dass in den Regionen und Gemeinden nur rund 40% der Korps Kriminalanalysen durchführen. Da ist die Frage berechtigt, auf welcher Grundlage die übrigen 60% proaktive Arbeit verrichten wollen. Effiziente Polizeiarbeit zeichnet sich dadurch aus, dass die Entscheidungen auf der Basis von *aktuellen* Zahlen gefällt werden. Rund ein Viertel der Korps analysieren zwar die Statistiken, tun dies jedoch nur halbjährlich oder jährlich. Jahresziele können so zwar überprüft werden, doch das tägliche Polizeigeschäft wird davon kaum beeinflusst. In diesem Punkt besteht deshalb grosser Handlungsbedarf.

## 4. Fazit

---

Die stetige Verdichtung der Städte und deren Agglomerationen, die 24-Stunden Gesellschaft, sowie die neuen (erzieherischen) Aufgabenfelder setzen die Polizei zunehmend unter Druck. Aufgrund dessen ist zur Abdeckung der Grundversorgung in vielen Gebieten eine Aufstockung des Personalbestandes nötig. Diese sind jedoch nur bedingt möglich und müssen zwingend mit einer Anpassung der Polizeitätigkeit einhergehen. Seit rund 15 Jahren hat in der Schweiz deshalb eine klare Verschiebung in Richtung innovativer Polizeiarbeit stattgefunden. Die Schweizer Polizeikorps sind insofern „innovativ“, als dass sie versuchen, ihr Handeln auf die Bevölkerung und die Probleme auszurichten. Dabei profitieren sie von der historisch bedingten Verankerung und ihrem hohen Ansehen in der Bevölkerung, welches durch die bestens ausgebildeten Polizisten und kaum existierende Korruption gefördert wurde. Dennoch gibt es vor allem im Bereich Problem-Solving noch viel zu tun – aber auch zu erforschen. Die eingangs gestellten Fragen können wie folgt beantwortet werden:

- CP ist, gefolgt von Hot-Spots Policing und POP, die meist angewandte Polizeistrategie in der Schweiz. Demgegenüber wird Zero-Tolerance Policing (offiziell) kaum verfolgt.
- Die meisten Korps verfolgen mehrere Ansätze gleichzeitig. Dies bestätigt unsere Annahme, dass die Ansätze erstens komplementär sind und zweitens in der Praxis nur schlecht voneinander abzugrenzen sind.
- Ungenügende Ressourcen und zum Teil interne Resistenz sind die häufigsten Hindernisse bei der Implementierung neuer Ansätze.
- Die Anwendung der Ansätze ist meist substanziell und wirkt sich konkret auf die bürgernahe und problemorientierte Polizeiaktivitäten aus.
- Die Bürger werden als Partner bezeichnet und ihre Anliegen ernst genommen. Die Zusammenarbeit besteht jedoch vor allem zwischen anderen öffentlichen sowie privaten Institutionen.
- Der Problem-Solving Prozess wird flächendeckend ausgebildet. Die Anwendung (nicht nur auf unterster Stufe) scheint indes problematisch zu sein. Es herrscht zudem ein Ungleichgewicht zwischen der Anwendung von CP (93% der Polizeikorps) und SARA (23%).
- Kriminalstatistiken werden aufgrund der zur Verfügung stehenden Ressourcen sehr unterschiedlich verarbeitet.

## **Teil 3: Wissenschaftliche Evaluation Tanuki**

---



# 1. Hintergrund

*Tanuki*<sup>60</sup> war der Name einer Einsatzgruppe (EG) der Stadtpolizei Zürich, die vom März bis Dezember 2011 im Langstrassenquartier im Einsatz stand. Ich begleitete das Projekt als unabhängige Instanz und evaluierte dessen Wirkung. Diese Evaluation reiht sich hinter den theoretischen Grundlagen im Teil 1 und der nationalen Umfrage im Teil 2 als konkretes Beispiel eines problemorientierten Ansatzes auf ein chronisches Problem ein. In diesem Teil der Arbeit werden das Vorgehen der Evaluierung beschrieben und einige Resultate<sup>61</sup> daraus präsentiert.

## 1.1 Langstrasse

Das Langstrassenquartier im Zürcher Stadtkreis Aussersihl ist eines der lebendigsten Quartiere der Stadt. Einerseits ist es ein althergebrachtes Arbeiter-Wohnquartier mit vergleichbar günstigen Wohnungen, zum anderen ein Gewerbe-, und Vergnügungsgebiet. Seit jeher ist es geprägt durch einen hohen Ausländeranteil, überdurchschnittliche Arbeitslosenquote und Anteil an Fürsorgeabhängiger sowie eine hohe Kriminalitätsrate. Aufgrund der spekulierten „Cityerweiterung“ wurde im Quartier nur zaghaft in Immobilien investiert. Durch die Verschlechterung der Infrastruktur nahm die Wohnbevölkerung ab und das Sexgewerbe<sup>62</sup> und Drogenmilieu zu (Schmidli, 2011). Die Degradation des Quartiers erlangte ihren Höhepunkt, als Mitte der 90er Jahren die offenen Drogenszenen am Platzspitz und im Lettenareal geschlossen wurden und die Drogensüchtige in das angrenzende Langstrassenquartier auswichen.

Seit 2001 kümmert sich das städtische *Projekt Langstrasse PLUS* um die Aufwertung des Wohn-, Arbeits- und Lebensraum. Auf vier Ebenen wurden Massnahmen ergriffen (Schmidli, 2011):

- Sicherheit im öffentlichen Raum,
- Sofortmassnahmen für Lebens- und Erholungsräume,
- Nutzungen von Liegenschaften und
- mittel- und längerfristige Gebietsentwicklung.

Die Sicherheit im öffentlichen Raum liegt im Aufgabenbereich der Stadtpolizei Zürich. Um Ressourcen für das Langstrassenquartier und andere Hot-Spots in der Stadt freizusetzen, wurde die Abteilung *Brennpunkt* (BP) geschaffen. Dieses Element unterstützt in einem definierten Einsatzgebiet die betreffende Polizeiregion<sup>63</sup> mit repressiven und präventiven Aktionen und „widmet sich einer nachhaltigen

---

<sup>60</sup> Bezeichnung eines Marderhundes.

<sup>61</sup> Der Rapport zu Händen der Stadtpolizei enthielt mehr Details als in dieser Arbeit dargelegt. Diese hier abzdrukken würde den Rahmen sprengen.

<sup>62</sup> Das Langstrassenquartier ist keine offizielle Strichzone, d.h. die Strassen- und Fensterprostitution sind verboten. Das Anwerben in Gastwirtschaften ist jedoch erlaubt.

<sup>63</sup> Die Stadtpolizei ist seit der Reorganisation „Stapo 200X“ aus dem Jahre 2003 in zwei Polizeiregionen, Region Ost und West, gegliedert.

Problemlösung“ (Zingg, Scarpelli & Bär, 2005, S. 56). Kritische Örtlichkeiten sollen mit „massgeschneiderten Einsätzen frühzeitig und angepasst“ stabilisiert werden. Die Abteilung Brennpunkt „hat die Philosophie des ständigen Lernens und eine ständige Anpassung der Einsatzdoktrin [hat] einen hohen Stellenwert“ (S. 56).

Mit dem hohen Personaleinsatz konnte die objektive und subjektive Sicherheit zwar verbessert und die Drogen- und Prostitutionsszene stabilisiert werden. Die Situation war 2011 indes noch nicht zufriedenstellend. Erschwerend wog die Tatsache, dass immer mehr Lokale im Langstrassenquartier über eine dauerhafte Hinausschiebung der Schliesszeiten verfügten (164 Lokale unter der Woche und 178 am Wochenende). Dies führte rund um die Uhr zu einer hohen Zahl an alkoholisierten und unter Drogen stehenden vergnügungs- und risikosuchenden Personen. Den Auswüchsen illegaler Taten konnte mit uniformierten Kräften während des Tages begegnet werden. Die Lage war nachts prekärer, zumal das Handeln eines einzelnen Streifenwagens aufgrund von organisiertem Widerstand gegenüber der Polizei zunehmend in Frage gestellt wurde. Der Projektleiter Langstrasse PLUS, Rolf Vieli, stellte ernüchternd fest, dass „trotz der grossen Anstrengungen aller Partner-Innen [...] die soziale Struktur des Quartiers weiterhin Nachhaltigkeit [verhinderte]“ und die „Sicherheit und Ordnung [...] somit labil“ bliebe (Schmidli, 2011, S. 50).

Obwohl die Abteilung BP sich auf die „nachhaltigen Problemlösung“ hätte konzentrieren sollen, handelte es sich um eine Hot-Spots Strategie mit traditioneller Polizeiarbeit, d.h. vorwiegend motorisierte Patrouillen. Eine Analyse des Projektes Langstrasse PLUS kam denn auch zum Schluss, dass die Hot-Spot Praktiken der Stadtpolizei durch einen problemorientierten Ansatz ergänzt werden sollten (Schwarzenegger, Schmohl, Thalmann, Vertone & Zanolini, 2009).

## 1.2 Einsatzgruppe Tanuki

Die EG Tanuki war ein Hot-Spots Policing Projekt in einem problemorientierten Ansatz. Sie verstand „sich nicht als Konkurrenz zu BP“, sondern als „massgeschneiderte Lösung zu den örtlichen Problemen“ (unveröffentlichtes Detailkonzept). Mit der EG sollte auch nicht eine neue Struktur durch die „Hintertür“ eingeführt werden, sondern „eine rasche und wirksame Antwort auf drängende Probleme gefunden werden.“ Obwohl Tanuki sich selber nicht als Konkurrenz zur Abteilung BP sah, wurde sie innerhalb des Polizeikorps dennoch als solche wahrgenommen. Die Einführung von Tanuki gab zu verstehen, dass die Abteilung Brennpunkt mit ihrer Arbeitsweise den Auftrag nicht erfüllen konnte. Internes Misstrauen und Gegenwehr waren somit vorprogrammiert, zumal Tanuki mit Polizisten der Quartierwachen alimentiert wurde und diese mit weniger Personal auskommen mussten. Viele Angehörigen der Stadtpolizei hatten zudem Bedenken, dass die neue Vorgehensweise effizient sei (R. Vieli, persönliche Mitteilung, 09.03.2011). Anbetracht des internen Widerstands war es für die Tanuki-Führung wichtig, das Projekt und dessen Wirkung wissenschaftlich evaluieren zu lassen.

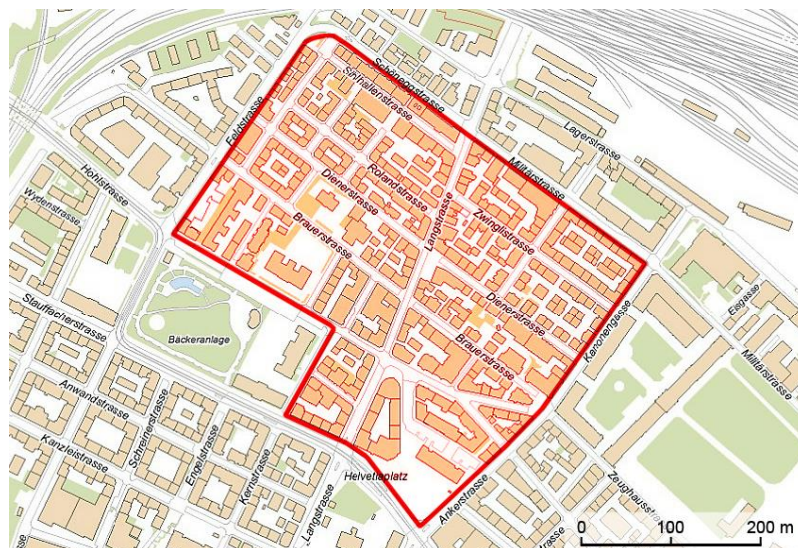
Mit der EG wurden folgende vier Ziele ins Auge gefasst:

1. Verminderung der unzulässigen Strassenprostitution,
2. Verhinderung des sichtbaren Strassenhandels mit Betäubungsmitteln,
3. Erhöhung des Sicherheitsempfindens der Bevölkerung, sowie
4. Schaffung der Grundlage, dass künftig den Anordnungen der Polizei Folge geleistet wird und einzelne Streifenwagen wieder autonom agieren können.

Die Ziele sollten dank einer autonomen, von der Notrufzentrale unabhängigen Arbeitsweise erreicht werden, wodurch eine selbständige Planung und ungestörte Durchführung der Einsätze ermöglichte wurde. Vor jedem Einsatz unterrichtete der Gruppenchef seine Leute über die aktuelle Lage und gab die Handlungsschwerpunkte vor. Tanuki war hauptsächlich in kleinen Gruppen zu Fuss, in der Nacht, in allen Haupt- und Nebenstrassen des Quartiers unterwegs. Während den Einsätzen wurden auffällige Personen kontrolliert, fehlbare zurechtgewiesen, wenn nötig weggewiesen oder verhaftet sowie den Kontakt zu den Geschäftsinhaber, Clubbetreiber und Akteuren der Szene gesucht. Die Gegenseite sollte verstehen „Wir sind zu jeder Zeit, überall“ (R. Vieli, persönliche Mitteilung, 09.03.2011) und der Informationsaustausch zwischen der Bevölkerung und der Polizei gefördert werden.

Die Einsatzgruppe (EG) Tanuki umfasste insgesamt 15 freiwillige und handverlesenen Polizisten, bestehend aus zwölf uniformierten Beamten (davon eine Frau) aus der Region West, zwei Ermittler aus dem Milieu und Betäubungsmittelbereich und einem Mitarbeiter des Polizeilichen Assistenzdienstes. Der Einsatzraum beschränkte sich auf einen genau festgelegten Raum zwischen dem Helvetiaplatz und der Militärstrasse sowie Kanonengasse und der Feldstrasse (Abbildung 3.1).

**Abbildung 3.1:** Einsatzraum von Tanuki



Kartenquelle: [www.stadtplan.stadt-zuerich.ch](http://www.stadtplan.stadt-zuerich.ch)

Die EG nahm ihren Dienst offiziell am 8. April 2011 auf und beendete ihn mit dem letzten Einsatz am 17. Dezember 2011. Die Polizei ging davon aus, dass die Einsatzzeit von rund acht Monaten genüge, um das Langstrassenquartier für den Drogenhandel und die Prostitution unattraktiv zu machen. Da-

nach sollte die Lage überwacht und bei Bedarf mit gleichen oder ähnlichen Mitteln interveniert werden (R. Vieli, persönliche Mitteilung, 09.03.2011). Tanuki leistete insgesamt 42 Mittel- (14.00-24.00 Uhr) und 51 Nachtschichten (22.00-08.00 Uhr), vorwiegend in den Tagen von Donnerstag bis Samstag. Sie war regelmässig im Einsatz, so dass keine Woche ohne Einsatz verstrich. Während der ganzen Einsatzzeit arbeitete auch die Abteilung Brennpunkt „normal“ weiter. Der Einsatzleiter von Tanuki äusserte jedoch die Vermutung, dass sich die Abteilung Brennpunkt zurückzog, währenddem die EG sich im Langstrassenquartier aufhielt (R. Thür, persönliche Mitteilung, 19.08.2011).

### 1.3 Auswirkungen

Gemäss polizeilicher Einschätzung zeigte die EG auf, dass mit einer verstärkten Polizeipräsenz in den nächtlichen Wochenendstunden eine Beruhigung herbeigeführt werden kann. Der Einsatzleiter der Gruppe führt den Erfolg auf fünf Faktoren zurück (Thür, 2012, S. 16):

- Freiwillige und handverlesene Mitarbeiter,
- EZ unabhängig (autonomes Handeln sowie starke Präsenz möglich),
- Dienstplanung dem Gegenüber angepasst,
- Einsatz ziviler Kräfte, und
- Einsatzleitung permanent im Einsatzgebiet.

Eine interne Befragung der EG-Mitglieder bestätigte, dass insbesondere die Teamarbeit, die Führungssituation, Arbeitsmotivation, gegenseitige Unterstützung, Arbeitshinhalte und Stimmung positiv. Negativ waren hingegen die häufigen Arbeitszeiten in der Nacht und am Wochenende und die dadurch entstandenen Beeinträchtigung der Schlafqualität und Belastung auf Körper, Partnerschaft, Privat- bzw. Familienleben (Thür, 2012, S. 18).

Die Stadtpolizei löste nach den acht Monaten die EG auf, plante daraufhin jedoch eine neue Gruppe namens *Nacht-Präsenz* (R. Thür, persönliche Mitteilung, 16.09.2013). Zu Beginn war eine eigenständige Einheit mit einem Bestand von 30 neu geschaffenen Stellen vorgesehen. Aufgrund des städtischen Finanzhaushalts wurde die Personalaufstockung jedoch nur stufenweise erlaubt, weshalb *Nacht-Präsenz* vorerst der Abteilung Brennpunkte angegliedert wurde. Die operativen Tätigkeiten hätten im Frühjahr 2014 mit acht Personen, jeweils Freitag- und Samstagnacht, aufgenommen werden sollen. Doch die Mehrheit des Gemeinderats war im Dezember 2013 wegen der finanziellen Schieflage der Meinung, dass die Umsetzung des Projekts saldoneutral zu erfolgen habe und verhinderte die Aufstockung des Korps. Im Rahmen der anstehenden Reorganisation der Stadtpolizei wird nun nach Möglichkeiten gesucht, das Projekt *Nacht-Präsenz* zu retten<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> <http://www.nzz.ch/aktuell/zueroch/uebersicht/projekt-der-zuercher-night-police-wird-abgespeckt-und-umgetauft-1.18156109> [25.09.13, zuletzt geprüft am 26.11.13], <http://www.nzz.ch/aktuell/zueroch/uebersicht/parlament-streicht-stellen-fuer-night-police-1.18202867> [13.12.13, zuletzt geprüft am 17.12.13], <http://www.nzz.ch/aktuell/zueroch/uebersicht/zueroch-stadtpolizei-plant-abgespecktes-nacht-projekt-1.18280323> [09.04.14, zuletzt geprüft am 05.10.14]

## 2. Forschungsdesign

---

### 2.1 Fragestellungen

Das Hauptaugenmerk der Evaluierung der EG lag auf folgenden Fragen:

- *Nahmen die unzulässige Strassenprostitution, der Betäubungsmittelhandel auf der Strasse sowie Gewaltdelikte und Diebstähle während des Einsatzes im Vergleich zu den beiden Vorjahren ab?*

Aus früheren Studien wissen wir, dass die brennpunkt- und problemorientierte Polizeiarbeit häufig zu einer Reduktion der Kriminalität führt. Da diese jedoch saisonalen Schwankungen allgemeinen Trends ausgesetzt ist, muss die Entwicklung in einer längerfristigen Optik betrachtet werden.

- *Hat sich die Kriminalität während dieser Zeit in andere Stadtgebiete verlagert?*

Verlagerungs- bzw. Streuungseffekte sind bekannte Begleiterscheinungen auf gezielte Polizeiaktionen. Die Frage stellt sich, inwiefern sie einen allfälligen Effekt schmälern oder gar erhöhen.

- *Stieg das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung an und stellten die Bürger eine Verbesserung der Polizeiarbeit fest?*

Die Zunahme der Polizeipräsenz und die objektive Veränderung der Kriminalität müssen massiv ausfallen, damit sie von der Bevölkerung wahrgenommen werden. Demgegenüber ist die persönliche Viktimisierung und Erfahrung mit der Polizei für das Sicherheitsempfinden und die Meinung über die Polizei bedeutsamer. Auch Veränderungen der Zeichen der Unordnung, wie z.B. herumliegender Abfall und Spritzen, öffentliches Urinieren oder die Gegenwart von Betrunknen, beeinflussen stark die persönliche Wahrnehmung. Insofern stehen die objektiven Veränderungen und das subjektive Empfinden in einer komplizierten und allenfalls verzögerten kausalen Beziehung.

- *Wie gross war der interne Widerstand gegenüber Tanuki und welche Angehörigen der Stadtpolizei waren besonders positiv/negativ eingestellt?*

Aus der Forschung ist bekannt, dass Veränderungen in der Polizei häufig auf internen Widerstand stossen, wobei vor allem dienstältere und rangtiefere Polizisten sich dagegen sträuben. In dieser Studie ist zudem aufgrund der Unterschiede in Kultur und Führung und einer gewissen Konkurrenz zwischen den beiden Regionen West und Ost mit unterschiedlichen Reaktionen zu rechnen.

### 2.2 Methodik

Zur Beantwortung der ebengenannten Fragen wurden verschiedene Datenquellen hinzugezogen (Tabelle 3.1). Die Studie stützte sich erstens auf Polizeijournaleinträgen aus dem Informationssystem „POLIS“. Die Stadtpolizei stellte mir ihre Daten zur Verfügung, die zwei Jahre vor und während der Einsatzzeit registriert wurden. Journaleinträge aus der Zeit nach dem Einsatz wurden leider nicht aus-

gehündigt. Obwohl Polizeistatistiken in Evaluationen häufig Anwendung finden, weisen sie aufgrund ihrer Sensibilität auf die Polizeiaktivität Nachteile auf. Fokussiert sich die Polizei auf ein bestimmtes Delikt, so steigen konsequenterweise die betreffenden Journaleinträge an, ohne dass eine reale Zunahme stattgefunden hat (Braga et al., 1999). Aus diesem Grund führte während der Einsatzzeit der Polizeiliche Assistenzdienst in regelmässigen Abständen Zählungen der Prostituierten und Drogendealer durch. Dies erlaubte eine „objektive“ Messung der illegalen Tätigkeiten im Bereich illegaler Prostitution und Betäubungsmittelhandel. Des Weiteren befragte ich vor und nach Beendigung des Einsatzes, sowie ein Jahr danach Arbeitnehmer im Langstrassenquartier über ihr Sicherheitsgefühl, ihre Opfererfahrung und Meinung bezüglich der Polizeiarbeit. Zudem wurden rund drei Monate nach dem Einsatz die Angehörigen der Stadtpolizei mittels eines Online-Fragebogens über ihre Einstellung zu Tanuki befragt.

**Tabelle 3.1:** Datenquellen für die wissenschaftliche Begleitung von Tanuki

Datenquelle	Messung für
Journaleinträge der registrierten Delikte (Polizeistatistik)	Kriminalitätstrend
Zählungen der Prostituierten und Drogendealer	Entwicklung im Bereich Milieu und Betäubungsmittel
Befragungen Arbeitnehmer im Langstrassenquartier	Sicherheitsgefühl, Opfererfahrung, Beurteilung der Polizeiarbeit
Befragung Angehörige Stadtpolizei Zürich	Akzeptanz und Zukunftschancen der EG innerhalb des Korps

## 2.2.1 Informationssystem POLIS

Zu jedem Ereignis, das an die Stadtpolizei herangetragen wird, verfassen die zuständigen Polizeibeamten einen Journaleintrag im Informationsinstrument POLIS. Dieser umfasst neben dem passenden Einsatzstichwort die genaue Lokalisierung (Adresse und Koordinaten), Datum und Uhrzeit sowie fall-spezifische Angaben. Für diese Evaluation wurden sieben relevante Einsatzstichwörter berücksichtigt und aufgrund ihrer Eigenschaften und z.T. niedrigen Inzidenzen folgendermassen gruppiert:

**Tabelle 3.2:** Einsatzstichwörter und deren Gruppierung

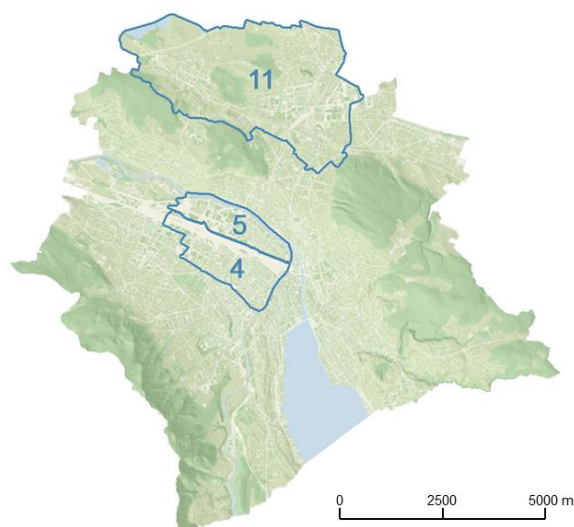
Einsatzstichwörter	Gruppiert zu
Konsum und Handel mit Betäubungsmitteln	Betäubungsmittel
Verzeigung wegen illegaler Prostitution	Prostitution
Tätlichkeit, Körperverletzung und Raub	Gewalt
Diebstahl	Diebstahl

Die Stadtpolizei stellte die Daten vom 1. Januar 2009 bis 31. Dezember 2011 für die Stadtkreise 4 (*Aussersihl*, inkl. Einsatzraum), 5 (*Industrie*) und 11 (*Oerlikon*, *Seebach*, *Affoltern*) zur Verfügung (siehe Abbildung 3.2). Der Zeitraum vor der Intervention im Jahr 2011 („Preintervention“) dient zur Erkennung eventueller saisonaler und längerfristiger Trends. Die Gebiete ausserhalb des Einsatzrau-

mes sind Kontrollgruppen und erlauben allfällige Verlagerungs- oder Streuungseffekte zu erkennen. Die Wahl fiel auf die Kreise 5 und 11, da sie ähnliche demographische und soziale Strukturen wie der Kreis 4 aufweisen. Kreis 5 grenzt nördlich an den Kreis 4 und umfasst einen Teil der Langstrasse. Weiter befinden sich der Strassenstrich Sihlquai und eine grosse Auswahl an Ausgangsmöglichkeiten in diesem Stadtteil. Kreis 11, rund drei Kilometer nördlich der Langstrasse gelegen, bietet ebenfalls ein aktives Nachtleben (Dörig & Gschlad, 2010). Da jeder Journaleintrag mit einer genauen Ortsangabe versehen ist, konnten alle Einträge aus dem Einsatzgebiet isoliert und getrennt vom übrigen Kreis 4 betrachtet werden.

Um einen möglichen Interventionseffekt der EG zu erkennen, wurden Zeitreihenanalysen durchgeführt. Anhand der POLIS Daten von der Zeit vor dem Einsatz (Januar 2009 bis März 2011) konnten Prognosen für die Interventionsperiode (April bis Dezember 2011) gestellt und mit den tatsächlich in dieser Zeit registrierten Daten verglichen werden. So war ich in der Lage, die Entwicklung der Kriminalität während der Intervention besser zu interpretieren. Dieses Vorgehen wurde sowohl für das Einsatzgebiet wie auch für die Kontrollgruppen durchgeführt.

**Abbildung 3.2:** Zürcher Stadtkreise 4 (mit Einsatzraum), 5 und 11



Kartenquelle: [www.stadtplan.stadt-zuerich.ch](http://www.stadtplan.stadt-zuerich.ch)

## 2.2.2 Beobachtungen

Zusätzlich zu den Journaleinträgen wurde durch eine Angehörige des Assistenzdienstes der Stadtpolizei während dem Einsatz in regelmässigen Abständen die Anzahl Prostituierte und Drogenhändler gezählt. Die fünf Beobachtungen fanden im März, Mai, Juli, Oktober und im Dezember, jeweils während einer Woche, täglich an vier Zeitpunkten (20.00, 22.30, 01.00 und 03.30 Uhr) und an vier Standorten statt. Da die Person am Samstag der Märzwoche gesundheitsbedingt ihren Dienst nicht ausüben konnte, musste diese Serie für die Analysen ausgeschlossen werden.

Die Polizeiassistentin identifizierte die Zielpersonen aufgrund ihrer Berufserfahrung in diesem Bereich. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Zählung der Drogendealer und Prostituierten somit nicht reliabel ist. D.h. jede Person würde aufgrund ihres Wahrnehmungsempfinden und ihrer Erfahrung verschieden zählen (Killias et al., 2011a). Da jedoch immer die gleiche Person die Zählungen durchführte und uns nicht die absoluten Zahlen, sondern deren Entwicklung interessierte, ist dieses Problem vernachlässigbar.

### 2.2.3 Bevölkerungsbefragung

Im März 2011 sowie in den beiden Monaten Dezember 2011 und 2012 führte ich im Einsatzgebiet eine Bevölkerungsbefragung durch. Mittels eines persönlich ausgehändigten schriftlichen Fragebogens wurden Arbeitnehmer/-geber in ihren Geschäften, Restaurants oder Bars über ihr Sicherheitsempfinden, Opfererfahrung und Meinung zur Polizeiarbeit befragt. Die kurze Vorbereitungszeit der Evaluierung vor dem eigentlichen Einsatz verunmöglichte die Durchführung einer grossangelegten Umfrage. Deshalb entschied ich mich, eine kleine, aber stabile Bevölkerungsgruppe zu befragen, ohne Anspruch auf eine repräsentative Stichprobe der Gesamtbevölkerung zu erheben. Dieses Vorgehen erlaubte es mir, diese Umfrage mit geringen Kosten drei Mal durchzuführen. In der ersten Befragung wurden 99 Personen angefragt, wovon 64 teilnahmen, in der zweiten antworteten 82 von 105 und in der dritten 82 von 119 Personen (Tabelle 3.3).

**Tabelle 3.3:** Bevölkerungsbefragung

Befragung	Datum	Angefragt	Teilgenommen	Rücklaufquote
I	März 2011	99	64	64.6%
II	Dezember 2011	105	84	80.0%
III	Dezember 2012	119	82	68.9%

Der Fragebogen wurde bewusst kurz und einfach gehalten, damit er bei Bedarf ohne grossen Zeitaufwand an Ort und Stelle ausgefüllt werden konnten. Die ersten fünf Fragen bezogen sich auf die demographischen Charakteristiken. Anschliessend mussten die Personen vier Fragen betreffend Sicherheitsgefühl und je drei Fragen betreffend Opfererfahrung und Polizeiarbeit beantworten. Am Schluss konnten sie die dringendsten Sicherheitsprobleme benennen und die allgemeine Sicherheit im Quartier im Vergleich zur Stadt Zürich einschätzen. Der Fragebogen war – leider – nur auf Deutsch verfasst. Angesichts der hohen Dichte an ausländischen Personen mit sehr schlechten Deutschkenntnissen wäre eine Übersetzung auf Französisch, Portugiesisch oder Englisch von Vorteil gewesen. Der Kontakt mit den Arbeitnehmern war aufgrund der Sprachbarriere überhaupt häufig schwierig, da sie mein Anliegen nicht verstanden oder mich an ihren Vorgesetzten verwiesen, der zu diesem Zeitpunkt meistens nicht anwesend war. Hinzu kamen erschwerende Umstände durch laute und dunkle Bars, gestresste oder sehr misstrauischen Angestellte. Durch den regelmässigen persönlichen Kontakt, oft erkannten mich die Personen bei der zweiten und dritten Umfrage, und das mehrmalige Insistieren konnte dennoch



eine sehr hohe Rücklaufquote erreicht werden. Schätzungsweise die Hälfte der Befragten nahmen jedes Mal teil. Da ich aber nicht in der Lage bin, diese Fälle zu isolieren, handelt es sich wohlverstanden nicht um eine Panelstudie.

## 2.2.4 Polizeibefragung

Tanuki war, wie in der Einleitung beschrieben, innerhalb des Polizeikorps umstritten. Im Frühjahr 2012 führte ich aus diesem Grund eine Online-Befragung aller Angehörigen der Stadtpolizei Zürich durch, um die Akzeptanz gegenüber der EG zu erheben. Der Fragebogen wurde mittels der Online Software programmiert und den Zugang durch die Informationsstelle der Stadtpolizei per E-Mail den Mitarbeitenden verschickt. Der Fragebogen enthielt 20 Fragen betreffend die positiven und negativen Aspekte von Tanuki und dessen Weiterführung. Die Stadtpolizei zählte per Dezember 2011 36 Offiziere, 1401 Polizisten im front- und rückwärtigen Dienst und 54 Aspiranten<sup>65</sup>. Davon haben 545 Personen bei der Befragung teilgenommen, was einer Rücklaufquote von rund 37.5% entspricht.

Die Unterschiede zwischen den verschiedenen unabhängigen Variablen (Geschlecht, Alter, Grad, Dienstjahre, Einteilung (Region West oder Ost), und Beziehung zur EG) wurden anhand des *Pearson Chisquare* gemessen.

Aus allen „wertenden“ Antworten wurde die abhängige Variable *Einstellung zur EG* [-1,1] berechnet und mittels einer *linearen Regression* die am stärksten beeinflussenden unabhängigen Variablen ermittelt. Hierfür erhielt jede Antwort einen Wert zwischen -1 und 1; Pluswerte für eine positive Haltung, Minuswerte für eine negative Haltung gegenüber Tanuki (siehe Tabelle 3.4). Aus der Summe aller Antworten wurde anschliessend der durchschnittliche Wert „Einstellung“ berechnet.

**Tabelle 3.4:** Codierung der Variable „Einstellung“

1=positiv, -1=negativ	Ja	Nein	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft nicht zu
„Der Einsatz von Tanuki war eher erfolgsversprechend“	1	-1				
„Die EG Tanuki sollte in ähnlicher Form weitergeführt werden“	1	-1				
„Dieses Konzept sollte in anderen Stadtteilen angewandt werden“	1	-1				
„Positiv am Einsatz war, dass...“			1	0.5	-0.5	-1
Übrige Aussagen			-1	-0.5	0.5	1

<sup>65</sup> Mit den 155 Polizeiassistenten und 494 Zivilangestellte insgesamt 2'104 Mitarbeiter ([http://www.stadt-zuerich.ch/pd/de/index/stadtpolizei\\_zuerich/ueber\\_uns/fact\\_figures/fact\\_figures.html](http://www.stadt-zuerich.ch/pd/de/index/stadtpolizei_zuerich/ueber_uns/fact_figures/fact_figures.html) [zuletzt geprüft am 08.11.13])

## 3. Resultate

---

### 3.1 Journaleinträge

Die Journaleinträge erlauben eine Vielzahl an Analysen. Ich beschränke mich hier auf die Resultate der Zeitreihenanalysen, da diese für die Entwicklung der Kriminalität und Einfluss der EG am ausdrucksstärksten sind. Die vier Abbildungen auf den Seiten 185-189 zeigen für den Einsatzraum und die Kontrollgruppen von 2009 bis 2011 die monatliche Entwicklung des Betäubungsmittelhandels, der Verzeigungen wegen illegaler Prostitution, der Gewalt- und Diebstahldelikte. Hinter den effektiv gemessenen Zahlen befindet sich in gestrichelter Form die Prognose (Zeitreihenanalyse). Die Prognosen stimmen relativ gut mit den tatsächlichen Werten der Preintervention überein. Da die extremen Monatswerte berücksichtigt aber durch die Berechnungen ausgeglichen wurden, sind auch die saisonalen Bewegungen und Trends gut sichtbar.

Der *Betäubungsmittelhandel* weist sowohl im Einsatzraum als auch in den Kreisen 5 und 11 seit 2009 einen Abwärtstrend auf. Im Kreis 4(-) ist dagegen eine Zunahme zu verzeichnen. Während der Intervention folgen die Werte relativ genau den Prognosen, womit – zumindest auf der Basis dieser Zahlen – keinen Einfluss der Einsatzgruppe auf den Betäubungsmittelhandel auszumachen ist. Einzig die hohen Werte im Kreis 11 in den Monaten Mai und Juni lassen eine kurzfristige Verlagerung vermuten, wobei massive Schwankungen in diesem Gebiet normal sind.

Die *illegale Prostitution* weist im Einsatzgebiet einen leichten Abwärtstrend mit klar erkennbaren saisonalen Schwankungen mit Maximalwerten im Frühjahr und jeweils einer Zunahme in den Herbstmonaten auf. Zu Beginn der Interventionsphase wurden jedoch – anders als in den beiden vorherigen Jahren – weniger Fälle illegaler Prostitution registriert als prognostiziert. Stattdessen lagen die tatsächlichen Werte im letzten Viertel von 2011 über den vorhergesagten. Dieses Muster ist auch im Kreis 4 auszumachen, wo die saisonalen Schwankungen viel extremer sind. Demgegenüber lagen im Kreis 5 für den gleichen Zeitraum die Journaleinträge unter den Prognosen. Im Kreis 11 ist keine ausserordentliche Veränderung feststellbar.

Die *Gewalt* nahm im Langstrassenquartier zwischen 2009 und Mitte 2011 stetig zu. Ab Juli 2011 ist jedoch eine deutliche Abnahme, weit unter der Prognose, zu verzeichnen. Dieses Phänomen kann in den anderen Kreisen nicht festgestellt werden, wo insbesondere in den Kreisen 5 und 11 die Gewalt in der zweiten Jahreshälfte 2011 zunahm und über den prognostizierten Werten lag.

Im ganzen Kreis 4 entwickelten sich die *Diebstahlfälle* parallel zur Prognose (abgesehen von einem Höchstwert aufgrund eines Grossanlasses). Nicht so im Kreis 5, wo deutlich häufiger gestohlen wurde als dies mit der Zeitreihenanalyse vorhergesagt wurde. Im Kreis 11 folgen die effektiven Zahlen den Prognosen relativ genau.

Abbildung 3.3: Entwicklung der Kriminalität im Einsatzraum, 2009-2011

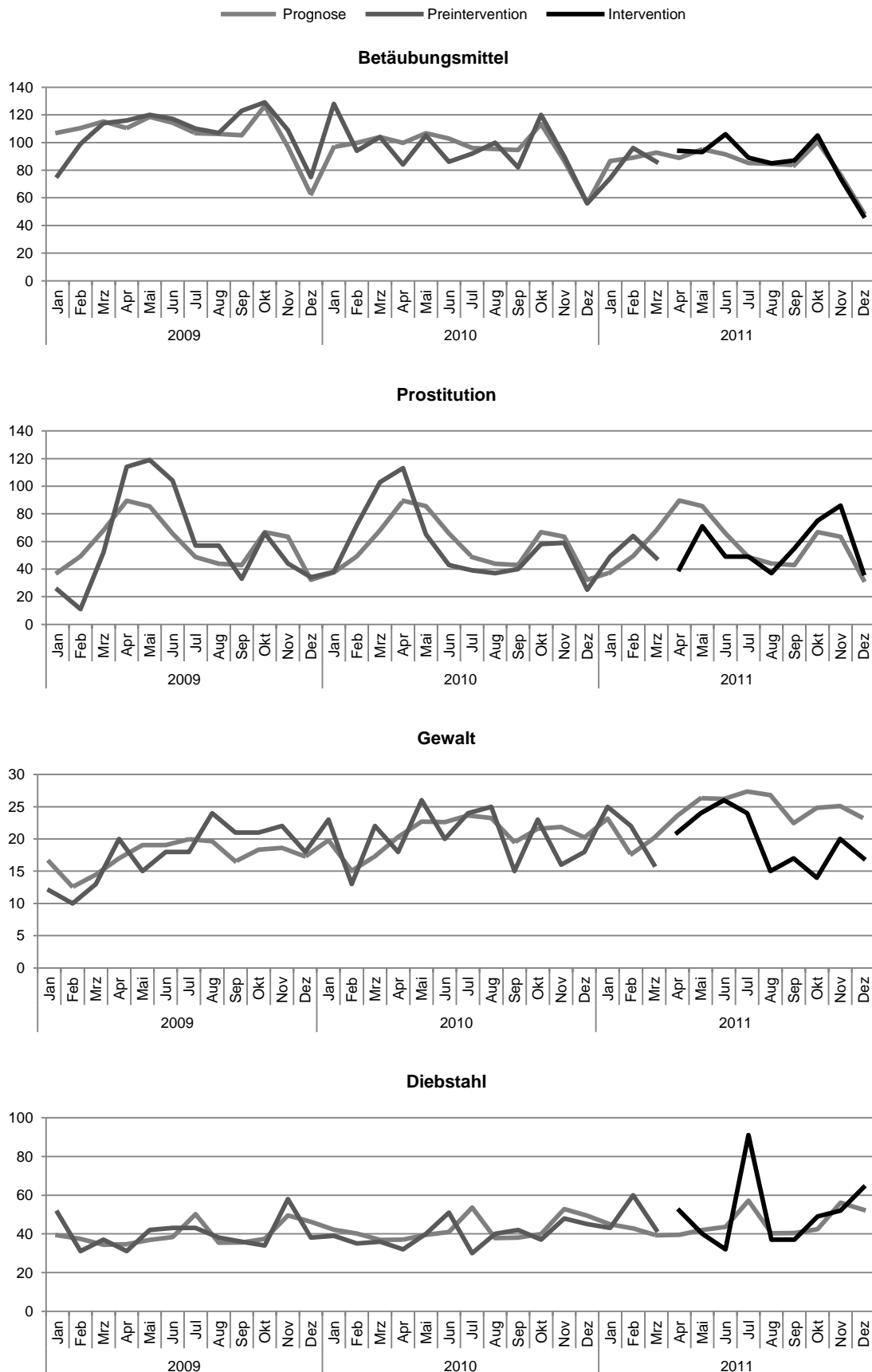


Abbildung 3.4: Entwicklung der Kriminalität im Kreis 4 (ohne Einsatzraum), 2009-2011

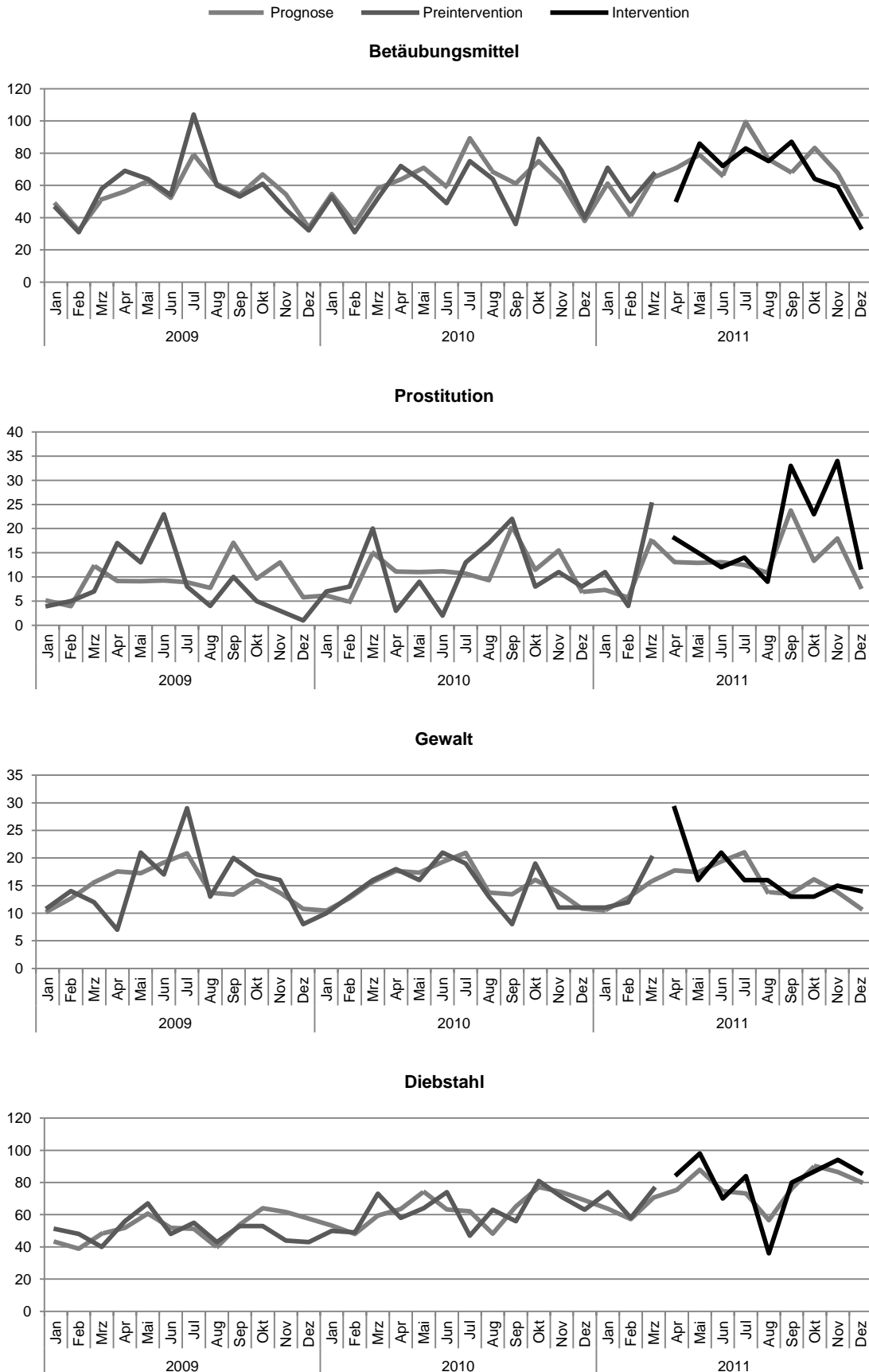


Abbildung 3.5: Entwicklung der Kriminalität im Kreis 5, 2009-2011

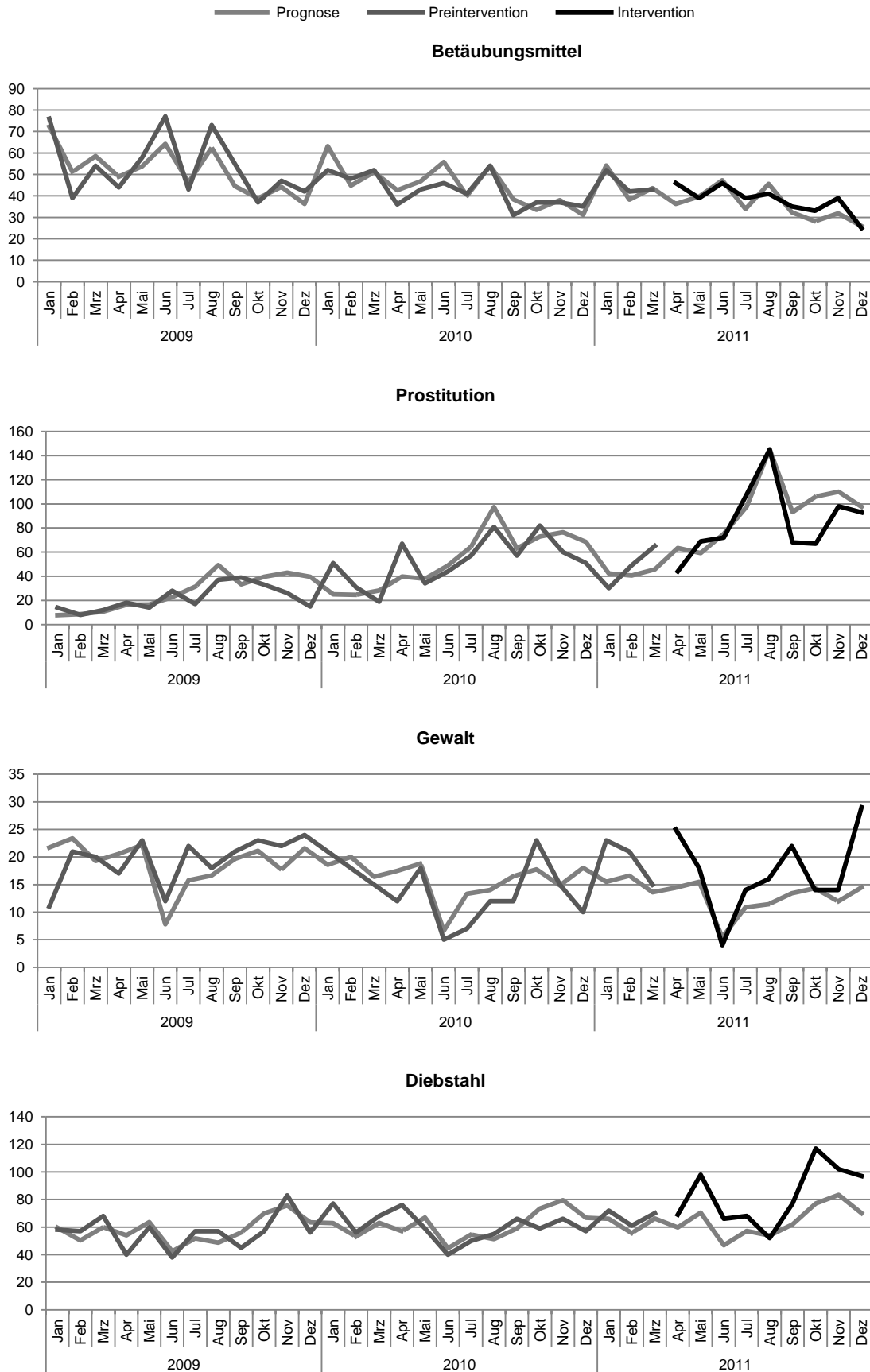
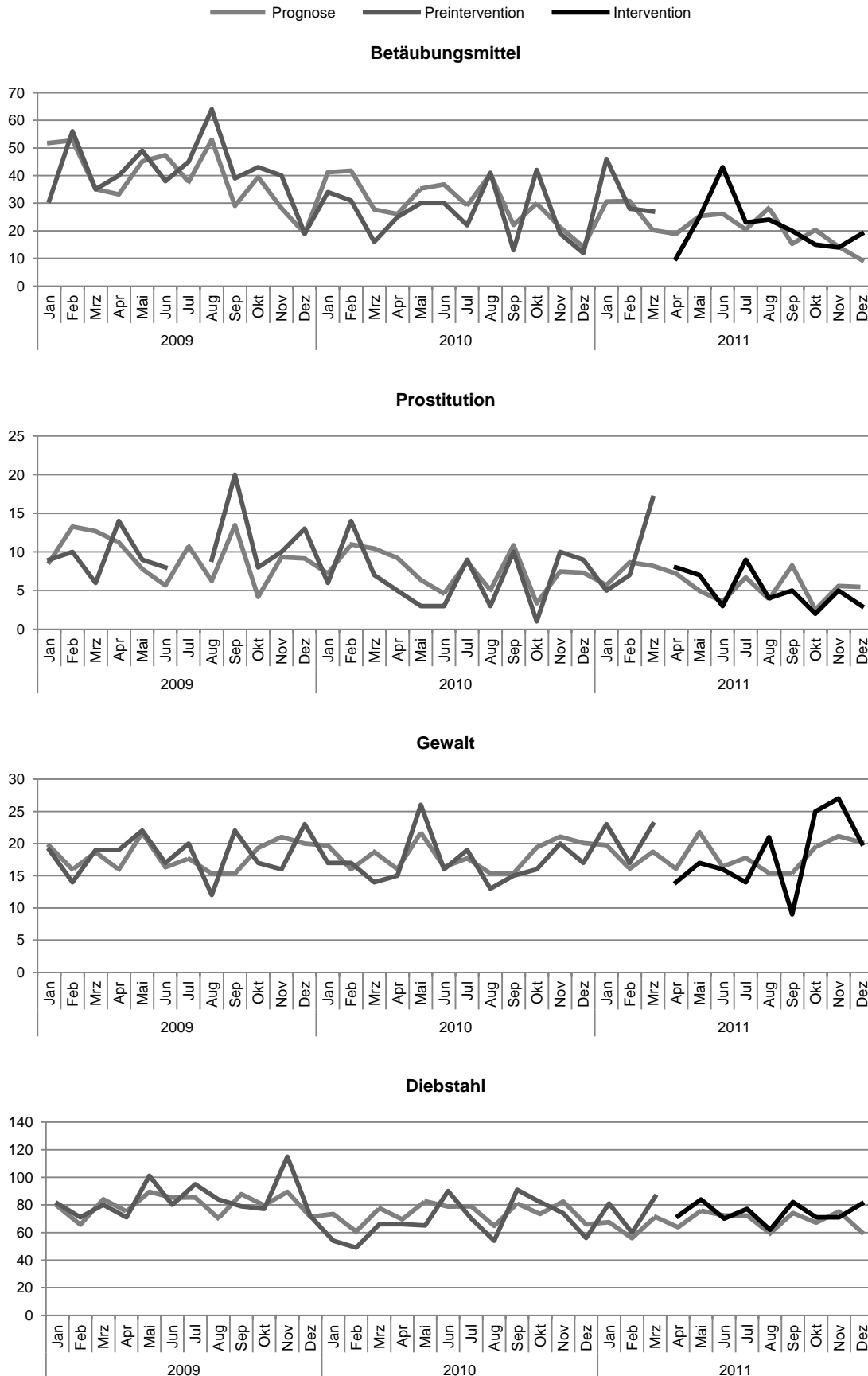
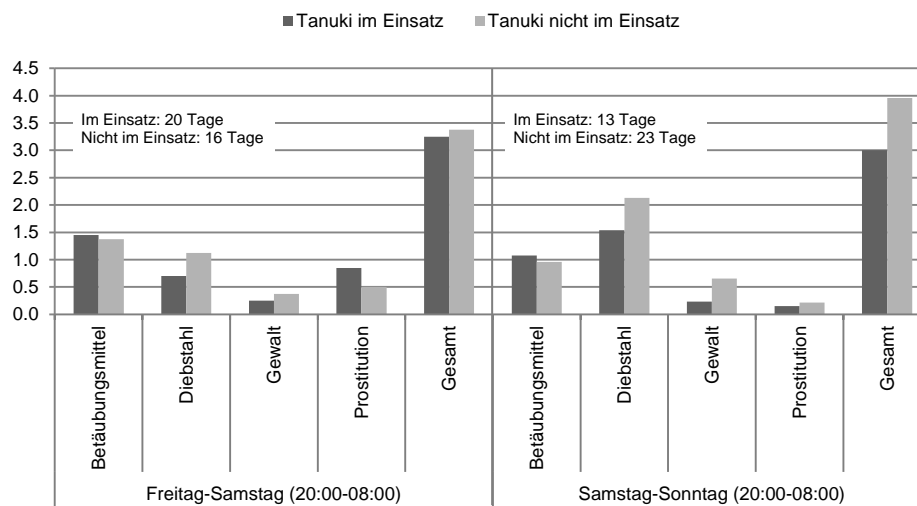


Abbildung 3.6: Entwicklung der Kriminalität im Kreis 11, 2009-2011



Im Kapitel 2.2 habe ich darauf aufmerksam gemacht, dass polizeiliche Aktionen künstliche Auswirkungen auf die Polizeistatistik, insbesondere betreffend Betäubungsmittel und illegale Prostitution, haben können. Um dies zu prüfen, wurden die Nächte von Freitag auf Samstag und Samstag auf Sonntag nach Einsatz (ja/nein) aufgeteilt und die entsprechende durchschnittliche Anzahl Delikte berechnet (Abbildung 3.7). Es zeigt sich, dass für die Betäubungsmittelfälle der Unterschied gering ist. Wegen illegaler Prostitution wurden in den Nächten von Freitag auf Samstag 1.7 Mal mehr Personen (0.5 v. 0.85 Fälle pro Nacht) verzeigt, wenn Tanuki im Einsatz stand. Hingegen registrierte die Polizei während den Einsatzzeiten in beiden Nächten weniger Diebstähle und Gewaltdelikte.

**Abbildung 3.7:** Durchschnittliche Anzahl Delikte pro Freitag- und Samstagnacht im Einsatzraum, April bis Dezember 2011, nach Einsatz Tanuki



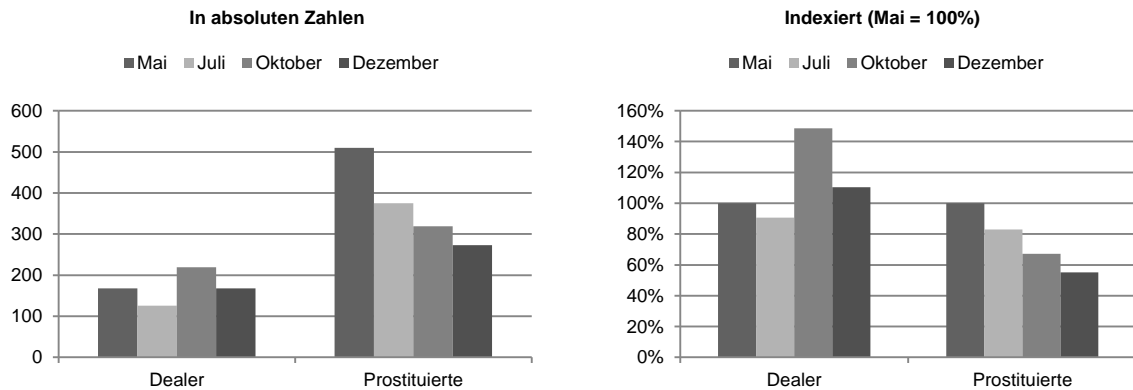
### 3.2 Beobachtungen

Anhand der Zählungen kann ich ansatzweise überprüfen, ob die POLIS-Daten die Realität der Drogenszene und illegalen Prostitution, oder vielmehr die Aktivität der Polizei widerspiegeln. Von den vorherigen Analysen wissen wir, dass laut den POLIS-Daten die Drogengeschäfte von Januar bis September relativ konstant waren, im Oktober stark ansteigen und schliesslich im Dezember nachlassen. Die illegale Prostitution war in den Frühlingsmonaten am höchsten und erlebte im Herbst nochmals eine Zunahme.

Abbildung 3.8 zeigt für die Monate Mai, Juli, Oktober und Dezember die während einer Woche, jeweils an vier Uhrzeiten und vier Orten total gezählten Drogendealer und Prostituierten. Bei Letzteren ist ab der zweiten Beobachtungswoche einen deutlichen Rückgang zu verzeichnen. Schlussendlich wurden im Dezember nur noch rund 55% der zu Beginn gesichteten Prostituierten gezählt. Die Entwicklung der wegen illegaler Prostitution verzeigten Personen (POLIS) und den gezählten Prostituierten stimmt also – mit Ausnahme des Oktobers – sehr gut überein. Die Anzahl gezählter Drogenhändler war zwar über die ganze Einsatzzeit gesehen konstant, wobei der Unterschied zwischen dem minima-

len Wert im Juli und dem maximalen Wert im Oktober rund 60% beträgt. Auch die Journaleinträge erreichten im Oktober den Höhepunkt, fielen im Dezember jedoch markant unter den Wert von Mai. Insofern muss ich davon ausgehen, dass der Rückgang im Dezember wohl mit einer reduzierten Polizeiaktivität in Verbindung steht.

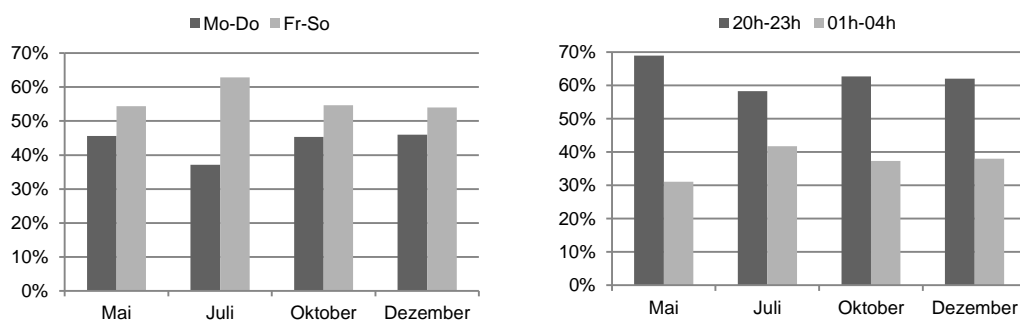
**Abbildung 3.8:** Gezählte Zielpersonen pro Monat



Zur Klärung der Frage nach einer zeitlichen Verlagerung der illegalen Tätigkeiten, betrachten wir im Folgenden die prozentuale Verteilung der gezählten Zielpersonen an den Wochentagen und zu verschiedenen Zeiten. Zu diesem Zweck wurden jeweils die Anzahl Zielpersonen an den Tagen Montag bis Donnerstag („Wochentage“) und Freitag bis Sonntag („Wochenende“), sowie vor (20.00-23.00 Uhr) und nach (01.00-04.00 Uhr) Mitternacht summiert.

Ausser in der dritten Beobachtungsserie im Juli, wurden jeweils rund 55% der Drogendealer am Wochenende gezählt. Im Juli belief sich der Anteil gar auf 63% (Abbildung 3.9). Eine massgebliche Veränderung ist also nicht feststellbar. Die prozentuale Verteilung vor und nach Mitternacht verhielt sich insbesondere zu Beginn nicht konstant. Waren im Mai noch knapp 70% der Drogenhändler vor Mitternacht gezählt worden, so betrug der Anteil in den übrigen drei Wochen zwischen 58% und 63%. Somit waren vor allem im Sommer und in der zweiten Hälfte des Jahres die Dealer vermehrt auch nach Mitternacht aktiv.

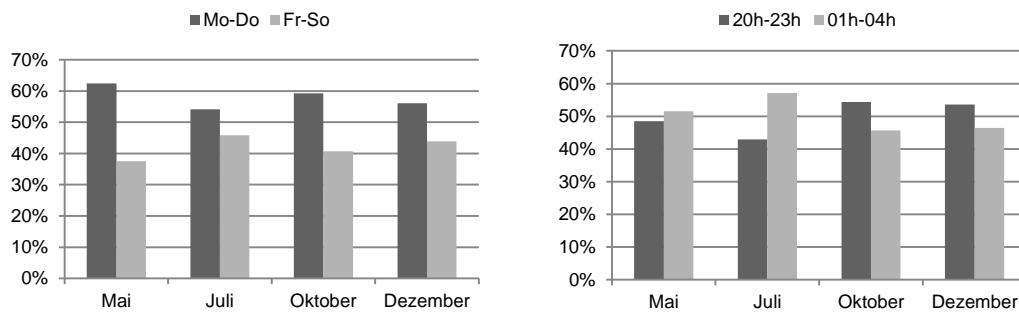
**Abbildung 3.9:** Prozentuale Verteilung der gezählten Drogendealer pro Wochentag und Uhrzeit





Die Verteilung der Prostituierten nach Wochentagen verhielt sich ebenfalls relativ konstant (Abbildung 3.10). Über alle vier Wochen betrug der Anteil der gezählten Prostituierten an den Wochentagen zwischen 54% und 62%. Grosse Schwankungen wurden hingegen nach Uhrzeit registriert. In den beiden ersten Beobachtungsreihen konnten nach Mitternacht mehr Prostituierte gezählt werden, als im Oktober und Dezember.

**Abbildung 3.10:** Prozentuale Verteilung der gezählten Prostituierten pro Wochentag und Uhrzeit



### 3.3 Bevölkerungsbefragung

Die Erhebung der persönlichen Opfererfahrungen und des subjektiven Sicherheitsgefühl in der Bevölkerung ergänzt die Analysen der Journaleinträge und Beobachtungen optimal. Nachfolgend werden nun die Resultate der drei Bevölkerungsbefragungen vom März und Dezember 2011 sowie Dezember 2012 in der Langstrasse präsentiert.

In der ersten Umfrage nahmen 64 Personen teil, wobei die Männer mit einem Anteil von rund 55% übervertreten waren. Neun Monate später präsentierte sich mit 77 Befragten genau das umgekehrte Bild. Schliesslich waren in der letzten Umfrage von den 82 Personen wieder die Männer mit 58% in Überzahl. Die Altersverteilung war im März 2011 und Dezember 2012 in etwa gleich, im Dezember 2011 nahmen prozentual etwas mehr 18- bis 35-Jährigen und weniger über 50-Jährige teil.

Aus früheren Studien wissen wir, dass das Geschlecht und das Alter einen Einfluss auf das Sicherheitsgefühl und die Opfererfahrung hat (siehe z.B. Killias et al., 2011b). Damit alle drei Befragungen eine vergleichbare Geschlechts- und Altersverteilung vorwiesen, wurden die Antworten nach diesen beiden Variablen gleichmässig gewichtet (Geschlecht 50:50, Alter 32:43:25, siehe Tabelle 3.5 und Tabelle 3.6).

**Tabelle 3.5:** Verteilung der Befragten nach Geschlecht

	Ungewichtet						Gewichtet nach Geschlecht und Alter					
	Mrz 11		Dez 11		Dez 12		Mrz 11		Dez 11		Dez 12	
Frauen	45.3	29	54.5	42	41.5	34	50.0	32	50.0	39	50.0	41
Männer	54.7	35	45.5	35	58.5	48	50.0	32	50.0	39	50.0	41
Gesamt	100.0	64	100.0	77	100.0	82	100.0	64	100.0	78	100.0	82

**Tabelle 3.6:** Verteilung der Befragten nach Alter in drei Kategorien

	Ungewichtet						Gewichtet nach Geschlecht und Alter					
	Mrz 11		Dez 11		Dez 12		Mrz 11		Dez 11		Dez 12	
18-35 Jahre	31.3	20	37.5	30	26.8	22	31.7	20	32.5	25	31.7	26
36-50 Jahre	42.2	27	41.3	33	45.1	37	42.9	27	42.9	33	42.7	35
>51 Jahre	26.6	17	21.3	17	28.0	23	25.4	16	24.7	19	26.5	21
Gesamt	100.0	64	100.0	80	100.0	82	100.0	63	100.0	77	100.0	82

Im Folgenden werden zuerst die Resultate zum Sicherheitsgefühl, dann über die Opfererfahrungen und zuletzt zur Einstellung gegenüber der Polizei präsentiert.

### 3.3.1 Sicherheitsgefühl

Das subjektive Sicherheitsgefühl nach Einbruch der Dunkelheit war in den beiden Dezember Umfragen weniger hoch als im März. Fühlten sich in der ersten Befragung rund 62% sehr bzw. ziemlich sicher, so waren es in der zweiten und dritten Befragung 60% bzw. 58%. Im Dezember 2011 fühlten sich hingegen deutlich weniger Personen „sehr unsicher“ als im März und im Dezember 2012 (Tabelle 3.7).

**Tabelle 3.7:** Sicherheitsgefühl nach Einbruch der Dunkelheit wenn alleine zu Fuss im Langstrassenquartier

	Mrz 11		Dez 11		Dez 12	
Sehr sicher	19.0	12	17.8	13	12.8	10
Ziemlich sicher	42.9	27	42.5	31	44.9	35
Zwischentotal „sicher“	61.9	39	60.3	44	57.7	45
Etwas unsicher	20.6	13	31.5	23	29.5	23
Sehr unsicher	17.5	11	8.2	6	12.8	10
Zwischentotal „unsicher“	38.1	24	39.7	29	42.3	33
Total	100.0	63	100.0	73	100.0	78

Im März empfanden 52% der Befragten die Drogenszene als störend und 69% als dringendes Sicherheitsproblem. Im Vergleich dazu, äusserten sich im Dezember 2011 sowie 2012 signifikant weniger Personen in dieser Richtung. Während die Drogenszene 2012 am wenigsten häufig als *störend* bezeichnet wurde, erachteten die Befragten im Dezember 2011 sie am wenigsten häufig als *dringendes*

*Sicherheitsproblem* (Tabelle 3.8). Ein ähnliches Bild präsentiert sich für die Prostitution. Diese wurde ebenfalls im März signifikant häufiger als störend und dringendes Sicherheitsproblem bezeichnet, als in den beiden Dezember Umfragen.

**Tabelle 3.8:** Einstellung gegenüber der Drogenszene und der Prostitution

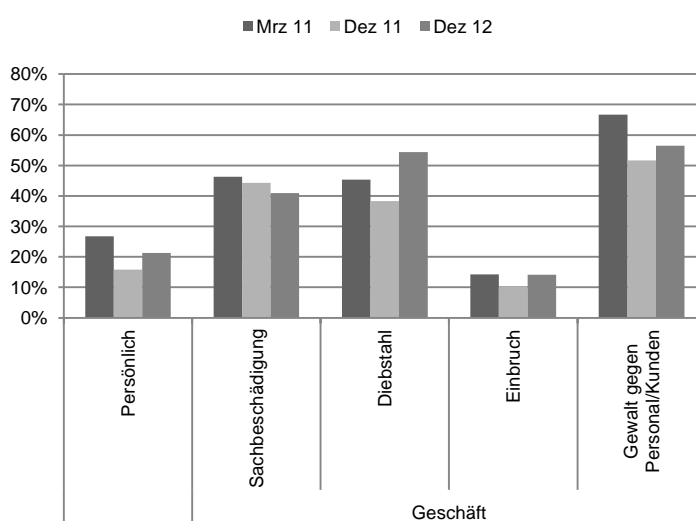
	Mrz 11 N=64		Dez 11 N=77		Dez 12 N=82		
<i>Drogenszene</i>							
Störend	51.6	33	31.2	24	29.3	24	Mrz11 – Dez11: *, $\chi^2 = 6.036$ , OR = 2.4 Mrz11 – Dez12: **, $\chi^2 = 7.507$ , OR = 2.6
Dringendes Sicherheitsproblem	68.8	44	50.6	39	54.9	45	Mrz11 – Dez11: *, $\chi^2 = 4.729$ , OR = 2.1
<i>Prostitution</i>							
Störend	25.0	16	13.0	10	12.2	10	Mrz11 – Dez12: *, $\chi^2 = 4.027$ , OR = 2.4
Dringendes Sicherheitsproblem	60.0	39	28.6	22	31.7	26	Mrz11 – Dez11: ***, $\chi^2 = 14.208$ , OR = 3.8 Mrz11 – Dez12: ***, $\chi^2 = 11.767$ , OR = 3.2

\*\*\* p<.001, \*\* p<.01, \* p<.05

### 3.3.2 Opfererfahrung

Im März 2011 sagten rund 27% der Befragten aus, sie hätten in den letzten sechs Monaten eine Situation erlebt, in der sie konkret Angst hatten, Opfer einer Straftat im Langstrassenquartier zu werden. Nach Tanukis Interventionszeit traf dies für 16% und ein Jahr danach für 21% der Befragten zu (Abbildung 3.11). Auch die Geschäfte der Befragten wurden in den sechs Monaten vor dem Einsatz häufiger Opfer von Sachbeschädigung, Diebstahl, Einbruch und Gewalt gegen das Personal oder Kunden (Anpöbeleien oder Tötlichkeiten) als während der Einsatzzeit. 2012 stiegen die Sechs-Monate Prävalenzen für Diebstahl, Einbruch und Gewalt im Vergleich zu 2011 wiederum an.

**Abbildung 3.11:** Opfererfahrungen (Sechs-Monate Prävalenz)



### 3.3.3 Einstellung zur Polizei

In allen drei Umfragen ist die Mehrheit der Personen mit dem Schutz der Polizei zufrieden. Der Anteil war im Dezember 2011, nach Tanukis Einsatz, mit 69% am höchsten. Im März 2011 betrug er 56% und ein Jahr nach dem Einsatz 60% (Tabelle 3.9). Im Dezember 2011 waren die Befragten nicht nur am häufigsten der Meinung, der Schutz sei genügend, sondern sie waren auch am wenigsten oft der Meinung, die Polizeipräsenz und –arbeit sei in den letzten Monaten schlechter geworden (Tabelle 3.10). Eine Verbesserung der Präsenz und Arbeit sahen im März 37%, im Dezember 2011 41% und 2012 44% der Befragten als erwiesen. Eine unveränderte Situation wurde im März von der Hälfte, im Dezember 2011 von 55% und ein Jahr darauf von 45% der Personen konstatiert.

**Tabelle 3.9:** Schutz der Bevölkerung durch die Polizei im Langstrassenquartier

	Mrz 11		Dez 11		Dez 12	
Genügend	56.4	31	68.8	44	60.3	41
Ungenügend	43.6	24	31.2	20	39.7	27
Total	100.0	55	100.0	64	100.0	68

**Tabelle 3.10:** Veränderung der Polizeipräsenz und -arbeit in den letzten Monaten

	Mrz 11		Dez 11		Dez 12	
Sie hat sich verbessert	37.3	22	40.6	28	43.8	32
Sie ist gleich geblieben	50.8	30	55.1	38	45.2	33
Sie ist schlechter geworden	11.9	7	4.3	3	11.0	8
Total	100.0	59	100.0	69	100.0	73

## 3.4 Polizeibefragung

An der Online-Befragung der Stadtpolizei Zürich nahmen insgesamt 545 Angehörige teil, wovon 85% Männer, 78% aus der Mannschaft und 22% (höhere) Kader waren und knapp die Hälfte schon über zehn Jahre Diensterfahrung im Korps aufwiesen. Der Anteil der Angehörigen aus der Region West (wo die EG tätig war) betrug 47%, aus der Region Ost 33% und aus der Abteilung Brennpunkt 10% (Tabelle 3.11). Da die höheren Kader (Kommissariatsleiter, Abteilungsleiter etc.) in der Stichprobe nur gut 2% ausmachten, wurden sie für die Analysen mit den mittleren Kadern zur Kategorie „Kader“ zusammengefasst. Da ihre Meinung mit derjenigen der Kader und Polizisten zum Teil deutlich divergiert, werden ihre Antworten in einer separaten Tabelle am Schluss aufgeführt.

Von allen befragten Personen kannten 98.7% (N=538) Tanuki. Von diesen Personen hat über die Hälfte die EG selber gesehen und erlebt, 27% kannten sie vom Hörensagen und 17% verfügten nur über offizielle Informationen. Schliesslich handelte es sich bei 2% der Befragten um Mitglieder der EG (Tabelle 3.12). Da das Einsatzgebiet in der Region West und im Arbeitsbereich der Abteilung Brenn-

punkt lag, erlebten die Angehörigen der Region West sowie der Abteilung Brennpunkt Tanuki deutlich häufiger als ihre Kollegen aus der Region Ost.

**Tabelle 3.11:** Demographische Übersicht

Geschlecht		Grad		Dienstjahre		Abteilung	
Frauen	15.4 84	Polizist	78.2 426	<5 Jahre	20.0 109	Region West	47.3 258
Männer	84.6 461	Unteres Kader	19.6 107	5-10 Jahre	31.7 173	Region Ost	33.4 182
Total	100.0 545	Höheres Kader	2.2 12	>10 Jahre	48.3 263	Brennpunkt	10.3 56
						Übrige	9.0 49

**Tabelle 3.12:** „Beziehung“ zu Tanuki

	Gesamt		Grad				Einteilung					
			Polizist		Kader		West		Ost		BP	
Kenntnisse nur von interne Informationen	17.3	85	12.9	54	29.3	34	12.5	32	28.3	51	3.6	2
Kenntnisse vom Hörensagen <sup>1</sup>	26.8	132	27.2	114	18.1	21	18.7	48	42.8	77	12.7	7
Selber gesehen/erlebt	53.9	265	57.8	242	51.7	60	65.0	167	28.9	52	83.6	46
Selber Mitglied	2.0	10	2.1	9	0.9	1	3.9	10	-	-	-	-
Gesamt	100.0	535	100.0	419	100.0	116	100.0	257	100.0	180	100.0	55

<sup>1</sup> Zu 86% auch von internen Informationen

### 3.4.1 Einschätzungen zu Tanuki

Mehr als die Hälfte der Befragten hielten den Einsatz der EG nicht als erfolgsversprechend. Bei näherem Betrachten der Daten wird jedoch ersichtlich, dass insbesondere die Angehörigen der Region Ost und Polizisten mit fünf bis zehn Dienstjahren dem Erfolg der EG gegenüber kritisch eingestellt waren. Der Unterschied zwischen den beiden Regionen ist hochsignifikant, ebenfalls zwischen Region Ost und der Abteilung Brennpunkt, wo immerhin 58% der EG keine oder wenig Erfolgchancen geben. Im Gegenteil dazu ist die Mehrheit der Region West, der Kader und der Polizisten mit weniger als fünf Dienstjahren der EG positiv eingestellt (Tabelle 3.13). Dementsprechend sieht auch die prozentuale Verteilung der Befürworter einer Weiterführung der EG aus, obwohl sie in keiner Gruppe mehr als ein Drittel ausmacht (Tabelle 3.14). In der Region West und unter den Polizisten mit weniger als fünf Dienstjahren sprechen sich etwa 33% für eine Weiterführung aus, während in der Region Ost gerade mal 12% dieser Meinung sind. Insgesamt sind drei Viertel aller Befragten gegen die Weiterführung der EG in dieser Form. Die Idee, ein solches Konzept in anderen Stadtteilen anzuwenden stösst mit 82% Nein-Stimmen auf noch mehr Ablehnung (Tabelle 3.15).

**Tabelle 3.13:** Der Einsatz von Tanuki war eher erfolgsversprechend

	Gesamt	Grad		Einteilung			Dienstjahre		
		Polizist	Kader	(1) West	(2) Ost	(3) BP	(1) <5	(2) 5-10	(3) >10
Ja	47.6 152	45.4 109	54.4 43	61.2 109	22.8 18	41.7 15	59.3 32	40.4 44	48.7 76
Nein	52.4 167	54.6 131	45.6 36	38.8 69	77.2 61	58.3 21	40.7 22	59.6 65	51.3 80
Gesamt	100.0 319	100.0 240	100.0 79	100.0 178	100.0 79	100.0 36	100.0 54	100.0 109	100.0 156
*** p<.001, * p<.05				1-2: *** $\chi^2 = 32.363$ OR = 5.4 1-3: * $\chi^2 = 4.706$ OR = 2.2 2-3: * $\chi^2 = 4.309$ OR = 0.4			1-2: * $\chi^2 = 5.179$ OR = 2.1		

**Tabelle 3.14:** Tanuki sollte in ähnlicher Form weitergeführt werden

	Gesamt	Grad		Einteilung			Dienstjahre		
		Polizist	Kader	(1) West	(2) Ost	(3) BP	<5	5-10	>10
Ja	24.9 99	23.8 72	28.1 27	33.2 68	12.1 14	20.5 9	32.4 23	26.8 34	21.0 42
Nein	75.1 299	76.2 230	71.9 69	66.8 137	87.9 102	79.5 35	67.6 48	73.2 93	79.0 158
Gesamt	100.0 398	100.0 302	100.0 96	100.0 205	100.0 116	100.0 44	100.0 71	100.0 127	100.0 200
*** p<.001				1-2: *** $\chi^2 = 17.344$ OR = 3.6					

**Tabelle 3.15:** Dieses Konzept sollte in anderen Stadtteilen angewandt werden

	Gesamt	Grad		Einteilung			Dienstjahre		
		Polizist	Kader	(1) West	(2) Ost	(3) BP	<5	5-10	>10
Ja	17.7 71	16.0 49	23.2 22	19.8 40	13.0 16	17.8 8	17.3 13	19.0 24	17.0 34
Nein	82.3 330	84.0 257	76.8 73	80.2 162	87.0 107	82.2 37	82.7 62	71.0 102	83.0 166
Gesamt	100.0 401	100.0 306	100.0 95	100.0 202	100.0 123	100.0 45	100.0 75	100.0 126	100.0 200

Den Befragten wurden Aussagen vorgelegt, die sie mit „Trifft (eher) (nicht) zu“ beurteilen mussten. Die Resultate „Trifft (eher) zu“ sind in der Tabelle 3.16 nach Grad, Einteilung und Dienstjahren zusammengefasst. Insgesamt 80% sahen den problemorientierten Ansatz der EG als eine positive Eigenschaft, wobei die Angehörigen der Region West signifikant häufiger dieser Meinung waren. Ebenfalls den überblickbaren und örtlich begrenzten Einsatzraum empfanden die Polizisten aus der Region West signifikant häufiger als positiv. Dennoch stimmten insgesamt über 81% dem zu. Auch die Möglichkeit der autonomen Arbeitszeitgestaltung fand bei 72% und die Unabhängigkeit der Einsatzzentrale bei 66% Anklang. Letzteres wurde von der Region Ost jedoch signifikant weniger oft positiv bewertet. Die freiwillige Teilnahme an der EG wurde von 86% aller Befragten als positiv wahrgenommen. Über 90% waren der Meinung, dass der Einsatz die polizeiliche Grundversorgung zu stark belastete und 80%, dass die Durchhaltefähigkeit nicht gewährleistet und die EG somit auf die Dauer nicht anwendbar war. Beide Aussagen wurden signifikant häufiger von den Angehörigen der Region Ost als West als zutreffend quittiert. Rund ein Viertel der Befragten war der Meinung, dass die Einsatzzeit zu kurz war. Obwohl aus der Region West dieser Standpunkt häufiger vertreten wurde, ist der Unterschied zur Region Ost oder der Abteilung Brennpunkt nicht signifikant. Die Aussage, die EG sei zu wenig präsent gewesen, empfanden 40% als (eher) zutreffend. Doch auch da divergiert die durchschnittliche

Meinung der beiden Regionen signifikant. Eine signifikant unterschiedliche Auffassung ist ebenfalls zwischen den Dienstjahren festzustellen. Polizisten mit fünf bis zehn Jahren Erfahrung im Stadtzürcher Polizeikorps waren rund zweimal so oft dieser Meinung wie die weniger Erfahrenen und knapp ein Viertel so oft wie Polizisten mit mehr als zehn Dienstjahren.

Eine Verlagerung der Probleme in andere Gebiete wurde von nicht ganz der Hälfte der Befragten vermutet, wobei der prozentuale Anteil der Kader signifikant tiefer war als der Polizisten. An die Nachhaltigkeit des Einsatzes glaubten ausserdem nur gerade 15% der gesamten Stichprobe. Die Kader waren zwar nicht signifikant, aber dennoch um 5% optimistischer. Praktisch einstimmig waren die Befragten der Ansicht, dass Tanukis Einsatz eigentlich Aufgabe der Abteilung Brennpunkt wäre. Interessanterweise stimmen die Angehörigen dieser Abteilung am wenigsten häufig dem zu. Schliesslich hatten vier von fünf Polizisten das Gefühl, dass einzelne Personen sich mit dem Einsatz profilieren wollten. Der prozentuale Anteil ist in der Abteilung Brennpunkt am höchsten und in der Region West am tiefsten.

**Tabelle 3.16:** Beurteilung der EG Tanuki, nach Grad, Einteilung und Dienstjahre

Antworten „Trifft (eher) zu“	Gesamt		Grad			Einteilung			Dienstjahre									
			(1) Polizist	(2) Kader		(1) West	(2) Ost	(3) BP	(1) <5	(2) 5-10	(3) >10							
Positiv am Einsatz war, ...																		
...dass er problemorientiert war (N=393)	79.6	313	78.9	236	81.9	77	85.6	185	70.6	72	69.8	30	88.2	60	79.5	101	76.8	152
							1-2: ** $\chi^2 = 10.136$	OR = 2.5										
							1-3: * $\chi^2 = 0.010$	OR = 2.6										
...dass das Einsatzgebiet überblickbar und örtlich begrenzt war (N=389)	81.5	317	79.8	233	86.6	84	85.2	184	73.7	73	79.1	34	88.2	60	78.4	98	81.1	159
							1-2: * $\chi^2 = 5.922$	OR = 2.1										
...dass eine autonome Arbeitszeitgestaltung möglich war (N=324)	72.2	234	72.6	172	71.3	62	73.6	128	65.9	60	78.9	30	76.4	42	72.2	70	70.9	122
...dass er von der Einsatzzentrale unabhängig war (N=366)	65.6	240	66.4	184	62.9	56	69.9	135	52.4	54	77.5	31	80.6	54	63.8	74	61.2	112
							1-2: ** $\chi^2 = 8.932$	OR = 2.1										
							2-3: ** $\chi^2 = 7.513$	OR = 0.7										
...dass die Teilnahme freiwillig war (N=377)	85.9	324	85.2	242	88.2	82	86.4	172	84.3	91	85.4	35	86.4	57	81.4	96	88.6	171
Der Einsatz hat die polizeiliche Grundversorgung zu stark belastet (N=428)	91.1	390	92.1	302	88.0	88	87.1	196	95.3	123	95.7	44	87.0	67	93.6	131	91.0	192
							1-2: * $\chi^2 = 6.245$	OR = 0.3										
Die Durchhaltefähigkeit war nicht gewährleistet (N=346)	80.1	277	81.5	211	75.9	66	75.4	144	88.8	79	85.4	35	78.6	44	81.1	90	79.9	143
							1-2: ** $\chi^2 = 6.695$	OR = 0.4										
Der Einsatz war zu kurz (N=341)	24.6	84	22.7	57	30.0	27	28.4	52	21.3	20	14.6	6	27.4	17	21.5	23	25.6	44
Die Einsatzgruppe war zu wenig präsent (N=334)	40.1	134	40.1	103	40.3	31	33.3	60	53.9	48	40.5	17	26.2	16	52.7	58	36.8	60
							1-2: ** $\chi^2 = 10.516$	OR = 0.4					1-2: *** $\chi^2 = 11.224$	OR = 0.3			2-3: ** $\chi^2 = 6.781$	OR = 1.9
Die Probleme haben sich in andere Gebiete verlagert (N=298)	47.0	140	50.4	113	36.5	27	43.8	74	54.4	37	48.7	19	44.4	24	50.5	46	45.8	70
			1-2: * $\chi^2 = 4.35$	OR = 1.8														
Die Nachhaltigkeit ist nicht gewährleistet (N=363)	84.6	307	86.2	237	79.5	70	83.5	162	86.4	89	90.0	36	82.5	52	88.1	104	83.0	151
Der Einsatz wäre eigentlich Aufgabe der Abteilung Brennpunkt (N=432)	96.1	415	96.4	319	95.0	96	96.0	215	96.9	125	93.5	43	96.1	73	96.5	137	95.8	205
Einzelne Personen wollten sich mit dem Einsatz profilieren (N=376)	81.9	308	84.0	242	75.0	66	76.2	147	86.0	98	93.3	42	78.0	46	85.4	105	80.9	157
							1-2: * $\chi^2 = 4.270$	OR = 0.5										
							1-3: * $\chi^2 = 6.578$	OR = 0.4										

\*\*\* p<.001; \*\* p<.01, \* p<.05



Wie in der Einführung besprochen, folgen nun in einer separaten Tabelle (Tabelle 3.17) die Antworten der höheren Kader im Vergleich zu den unteren Kadern und Polizisten. Insgesamt fällt auf, dass die höheren Kader der EG überdurchschnittlich positiv gegenüberstehen und in ihr (z.T. markant) häufiger Vorzüge und Qualitäten sehen. Die Aussage zur autonomen Arbeitszeitgestaltung ist der einzige Punkt, wo die höheren Kader weniger positiv eingestellt sind als die übrigen Angehörigen der Stapo.

**Tabelle 3.17:** Beurteilung der EG Tanuki, nach Grad (in Prozent)

Antworten „Ja“ bzw. „Trifft (eher) zu“	Höhere Kader			Untere Kader			Polizisten		
	Total	%	N	Total	%	N	Total	%	N
Der Einsatz von Tanuki war eher erfolgsversprechend	12	75.0	9	67	50.7	34	240	45.4	109
Die EG Tanuki sollte in ähnlicher Form weitergeführt werden	11	54.5	6	85	24.7	21	302	23.8	72
Dieses Konzept sollte in anderen Stadtteilen angewandt werden	11	45.5	5	84	20.2	17	306	16.0	49
Positiv am Einsatz war, dass...									
... er problemorientiert war	12	91.7	11	82	80.5	66	299	78.9	236
... das Einsatzgebiet überblickbar und örtlich begrenzt war	12	100.0	12	85	84.7	72	292	79.8	233
... eine autonome Arbeitszeitgestaltung möglich war	11	63.6	7	76	72.4	55	237	72.6	172
... er von der EZ unabhängig war	11	90.9	10	78	59.0	46	277	66.4	184
... die Teilnahme freiwillig war	12	100.0	12	81	86.4	70	284	85.2	242
Der Einsatz hat die Grundversorgung zu stark belastet	11	81.8	9	89	88.8	79	328	92.1	302
Die Durchhaltefähigkeit war nicht gewährleistet	12	75.0	9	75	76.0	57	259	81.5	211
Der Einsatz war zu kurz	10	20.0	2	80	31.3	25	251	22.7	57
Das Einsatzgebiet war zu klein	11	0.0	0	76	21.1	16	264	19.7	52
Die Einsatzgruppe war zu wenig präsent	9	11.1	1	68	44.1	30	257	40.1	103
Die Probleme haben sich in andere Gebiete verlagert	9	33.3	3	65	36.9	24	224	50.4	113
Die Nachhaltigkeit ist nicht gewährleistet	11	63.6	7	77	81.8	63	275	86.2	237
Der Einsatz wäre eigentlich Aufgabe der Abteilung Brennpunkt	12	100.0	12	89	94.4	84	331	96.4	319
Einzelne Personen wollten sich mit dem Einsatz profilieren	11	54.5	6	77	77.9	60	288	84.0	242

### 3.4.2 Einfluss der Beziehung zu Tanuki auf die Wahrnehmung

Die vorhergehenden Resultate haben gezeigt, dass die Polizisten aus der Region West der EG gegenüber häufig signifikant positiver eingestellt sind, als diejenigen aus der Region Ost. Dies ist allenfalls damit zu erklären, dass die Angehörigen der Region Ost die EG weniger häufig selber gesehen und erlebt hatten (wir erinnern uns, dass die Langstrasse in der Region West liegt und die EG nur aus Polizisten aus dieser Region alimentiert wurde). Ob die Personen, welche Tanuki selber erlebt haben, ihr gegenüber positiver sind, werden wir im Folgenden nun untersuchen.

Tabelle 3.18 zeigt die verschiedenen Aussagen über die EG mit den entsprechenden Antworten „Ja“ bzw. „Trifft (eher) zu“, aufgeteilt nach Augenzeugen (ja/nein). Tatsächlich weisen diejenigen Polizisten, welche die EG gesehen und erlebt haben, Tanuki gegenüber eine deutlich (z.T. signifikant) positivere Haltung auf. 55% der Augenzeugen, gegenüber 30% der restlichen Befragten, sind der Meinung, dass Tanuki erfolgsversprechend war. Auch sind fast doppelt so viele der Ansicht, die EG sollte in

ähnlicher Form weitergeführt werden. Diejenigen, die sich persönlich ein Bild der EG machen konnte, weisen ebenfalls signifikant häufiger die Aussage ab, dass sie zu wenig präsent gewesen sei, dass einzelne Personen sich profilieren wollten, die Grundversorgung zu stark belastet wurde und die Nachhaltigkeit nicht gewährleistet war.

**Tabelle 3.18:** Beurteilung der EG Tanuki, nach „Tanuki gesehen/erlebt“

Antworten „Ja“ bzw. „Trifft (eher) zu“	TANUKI gesehen/erlebt				
	Ja		Nein		
Der Einsatz von Tanuki war eher erfolgsversprechend	54.9	124	30.1	28	***, $\chi^2 = 16.192$ , OR = 2.8
Die EG Tanuki sollte in ähnlicher Form weitergeführt werden	29.8	76	16.1	23	** , $\chi^2 = 9.229$ , OR = 2.2
Dieses Konzept sollte in anderen Stadtteilen angewandt werden	19.2	48	15.2	23	
Positiv am Einsatz war, dass...					
... er problemorientiert war	81.1	215	76.6	98	
... das Einsatzgebiet überblickbar und örtlich begrenzt war	82.0	214	80.5	103	
... eine autonome Arbeitszeitgestaltung möglich war	73.0	157	70.6	77	
... er von der EZ unabhängig war	68.7	169	59.2	71	
... die Teilnahme freiwillig war	84.6	208	88.5	116	
Der Einsatz hat die Grundversorgung zu stark belastet	88.7	236	95.1	154	*, $\chi^2 = 5.002$ , OR = 0.4
Die Durchhaltefähigkeit war nicht gewährleistet	78.0	181	84.2	96	
Der Einsatz war zu kurz	25.2	58	23.4	26	
Das Einsatzgebiet war zu klein	17.1	42	24.8	26	
Die Einsatzgruppe war zu wenig präsent	34.2	81	54.6	53	***, $\chi^2 = 11.996$ , OR = 0.4
Die Probleme haben sich in andere Gebiete verlagert	44.2	95	54.2	45	
Die Nachhaltigkeit ist nicht gewährleistet	81.5	194	90.4	113	*, $\chi^2 = 4.962$ , OR = 0.5
Der Einsatz wäre eigentlich Aufgabe der Abteilung Brennpunkt	95.1	255	97.6	160	
Einzelne Personen wollten sich mit dem Einsatz profilieren	77.7	185	89.1	123	** , $\chi^2 = 7.662$ , OR = 0.4

\*\*\* p<.001; \*\* p<.01, \* p<.05

Der nächste Schritt besteht nun in der Zusammenfassung der Antworten in eine einzige Variable *Einstellung* [-1,1]. Der durchschnittliche Wert liegt bei -0.11, wobei es innerhalb der Kategorien Einteilung, Dienstjahre und Beziehungen signifikante Unterschiede gibt (Tabelle 3.19). Die Mitglieder der EG stehen Tanuki mit Abstand am positivsten gegenüber. Auf der anderen Seite befinden sich die Angehörigen der Region Ost und diejenigen Polizisten, welche nur über interne Informationen verfügten.

**Tabelle 3.19:** Durchschnittliche Einstellung (nach Grad, Einteilung, Dienstjahre und Beziehung)

Gesamt	Grad		Einteilung***			Dienstjahre*			Beziehung zu Tanuki***			
	Polizist	Kader	West	Ost	BP	<5	5-10	>10	Interne Info	Hörensagen	Erlebt	Mitglied
-0.11	-0.13	-0.07	-0.01	-0.30	-0.15	0.03	-0.16	-0.13	-0.34	-0.14	-0.07	0.70

\*\*\* p<.001; \* p<.05

Nun stellt sich die Frage, welche Variablen die Einstellung am stärksten und welche nur indirekt beeinflussen. Die Antwort darauf kann mit einer linearen Regression gegeben werden. In diesem Modell messe ich den Einfluss der unabhängigen Variablen *Geschlecht, Alter, Beziehung zu Tanuki, Einteilung*

lung, Grad und Dienstjahre auf die abhängige Variable *Einstellung* (Tabelle 3.20). Unser Modell erklärt rund 16% ( $R^2 = .156$ ) der Beziehung zwischen den unabhängigen Variablen und der Einstellung, was als akzeptabel betrachtet werden darf. Die Regression bestätigt, dass die Stärke der Beziehung zur EG, d.h. Kenntnis nur von internen Infos, Kenntnis auch vom Hörensagen, EG gesehen und erlebt und selber Mitglied, die Einstellung am meisten beeinflusst. Die Daten müssen folgendermassen gelesen werden: Ändert sich die Beziehung um eine Einheit, erhöht sich die Einstellung um 0.225 Einheiten. Ebenso signifikant, aber leicht weniger stark wiegt die Einteilung (Region West und Ost, die übrigen Einteilungen wurden für diese Analyse ausgeklammert). Der Wert ist negativ, da die Region West die Referenzkategorie ist. Das heisst, Angehörige der Region Ost sind um 0.2 Einheiten negativer gestimmt, als ihre Arbeitskollegen aus der Region West. Ebenfalls hoch signifikant und stark beeinflussend ist die Höhe des Grads (Polizist, unteres Kader und höheres Kader). Der Schritt von den Polizisten zu den unteren Kadern und dann zu den höheren Kadern bewirkt jeweils eine Zunahme um 0.191 Einheiten. Auch die Dienstjahre beeinflussen Einstellung signifikant, und zwar gegenläufig: je länger die Dienstjahre, desto negativer die Einstellung gegenüber der EG. Das Geschlecht und das Alter spielten hingegen in der Meinungsbildung keine Rolle.

**Tabelle 3.20:** Einfluss der unabhängigen Variablen auf die Einstellung (Lineare Regression)

	Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten	t	Sig.
	B	Standardfehler	Beta		
Beziehung <sup>1</sup>	.148	.034	.225	4.365	.000 ***
Einteilung (West/Ost)	-.215	.055	-.200	-3.916	.000 ***
Grad <sup>2</sup>	.202	.062	.191	3.275	.001 ***
Dienstjahre <sup>3</sup>	-.083	.036	-.184	-2.317	.021 *
Geschlecht (m/w)	.030	.066	.022	.451	.652 n.s.
Alter <sup>4</sup>	-.007	.047	-.013	-.156	.876 n.s.
Konstante	-.188	.117	-	-1.609	.108 n.s.

<sup>1</sup> Beziehung (ordinal skaliert): Interne Information, Hörensagen, Selber gesehen/erlebt, Mitglied

<sup>2</sup> Grad (ordinal skaliert): Polizist, Kader, Führungskader

<sup>3</sup> Dienstjahre (ordinal skaliert): 0-2, 3-5, 6-10, 11-15, >15 Jahre

<sup>4</sup> Alter (ordinal skaliert): 20-30, 31-40, 41-50, >50 Jahre

Modell:  $R^2 = .156$ ,  $df=6$ ,  $p<.000$

## 4. Diskussion

---

Die Einsatzgruppe Tanuki war während gut acht Monaten im Langstrassenquartier operativ tätig. Aufgrund interner Widerstände wurde die nun vorliegende Evaluation von den Projektleitern in Auftrag gegeben. Die Zusammenarbeit mit der Wissenschaft war aber nicht nur für die Projektleiter wichtig, sondern bedeutet auch ein wichtiger Schritt Richtung *Evidence-Based Policing* (siehe Sherman, 1998) in der Schweiz. Neue, innovative Polizeiansätze müssen evaluiert werden, damit ihre positive wie auch negativen Wirkungen bestätigt oder verworfen werden können. Nur so ist es möglich, die knappen polizeilichen Ressourcen effizient und „mit gutem Gewissen“ einzusetzen (Bueermann, 2012). Es ist auch in der Schweiz an der Zeit „to measure what matters“ (Rosenbaum, Schuck, Graziano & Stephens, 2007, S. 5).

Diese Studie zeichnet sich durch ihre Daten- und Themavielfalt, aber auch durch ihre Rarität in der Polizeilandschaft Schweiz aus. Die Evaluation umfasste die Analyse der Polizeidaten (Journaleinträge), die Zählung von Drogendealer und Prostituierten, die Durchführung dreier Bevölkerungsumfragen und einer Befragung der Angehörigen der Stadtpolizei. Die drei Datenquellen POLIS-Datenbank, Beobachtungen und Bevölkerungsbefragung ergänzten sich optimal, da jede Quelle die Entwicklung der Kriminalität aus einem anderen Blickwinkel beleuchtet.

### 4.1 Einfluss der EG auf die Umwelt

#### 4.1.1 Entwicklung der Kriminalität

Während die EG physisch im Langstrassenquartier unterwegs war, registrierte die Polizei durchschnittlich weit mehr Fälle illegaler Prostitution und leicht mehr Betäubungsmittelfälle, als ausserhalb der effektiven Einsatzzeiten. Die Studie bestätigt also, dass konzentrierte Polizeiaktionen zu einer „künstlichen“ Zunahme an Holkriminalität führen. Dieser Tatsache muss in der Analyse der Kriminalstatistiken Rechnung getragen werden. Die Entwicklung der Journaleinträge fiel während der Einsatzzeit somit positiver aus, als dies effektiv aufgezeichnet wurde.

Basierend auf den Zeitreihenanalysen und den Zählungen kann angenommen werden, dass sich der *Drogenhandel* im Langstrassenquartier nicht ausserordentlich verändert hat. Um die Entwicklung der Zählungen richtig einzuordnen können, fehlen mir jedoch vergleichbare Daten aus der Pre- oder Postinterventionszeit (aufgrund personeller Ressourcen wurde von Seiten der Polizei auf eine weitere Beobachtungsserie verzichtet). Gemäss der Bevölkerungsbefragung hingegen wurde nach der Einsatzzeit die Drogenszene statistisch signifikant weniger häufiger als störend oder als dringendes Sicherheitsproblem betrachtet. Somit kann nicht ausgeschlossen werden, dass der intensivierte Polizeieinsatz (zumindest subjektiv) zu einer Beruhigung des Drogenhandels führte. Ausserdem hat – wie häufig

befürchtet wird – keine offensichtliche *räumliche* Verlagerung der Szene in die umliegenden oder weiterentfernten Kreise stattgefunden. Aber auch ein Streuungseffekt der intensivierten Polizeiarbeit konnte nicht festgestellt werden. Eine *zeitliche* Verschiebung des Drogenhandels kann mit den POLIS-Daten nicht stringent nachgewiesen werden. Hier ist der Zusammenhang mit dem polizeilichen Einsatzplan zu offensichtlich. Die Polizei bemerkte indes, dass die Drogendealer die Absenz der Beamten während des Schichtwechsels ausnützen (das gleiche Phänomen wurde z.B. auch von Simon und Burns, 2010; zitiert in Lawton et al., 2005, festgestellt). Aus diesem Grund befand sich die EG während des Schichtwechsels der übrigen Mannschaft häufig auf der Strasse (persönliche Mitteilung eines Polizisten, 19.08.2011). Die Beobachtungsserien ihrerseits geben keinen Grund zur Annahme, dass eine zeitliche Verlagerung stattgefunden hatte. Die beobachtbare Zunahme der Aktivitäten nach Mitternacht im Juli hat wohl mehr mit den milderen Temperaturen und dem Ausgangsverhalten im Sommer zu tun. Die Frage, ob die Drogendealer ihre Taktik änderten oder umsichtiger ihr Handel betrieben, kann anhand unserer Daten also nicht beantwortet werden.

Gegenüber dem Drogenhandel hat sich die Lage der *illegalen Prostitution* im Langstrassenquartier stark verbessert. Die Journaleinträge liegen, trotz ihrer Sensibilität auf die Polizeiaktivität, insbesondere in der ersten Hälfte des Jahres unter den prognostizierten Werten. Die Beobachtungen registrierten sogar einen stetigen Rückgang um rund 45%. Eine etwaige *räumliche* Verlagerung in den übrigen Kreis 4 könnte in der zweiten Jahreshälfte stattgefunden haben. Dagegen spricht jedoch, dass gleichzeitig auch im Einsatzgebiet eine Zunahme der Journaleinträge sowie einen geringeren Rückgang der gezählten Prostituierten, und keine Zunahme im Kreis 5 zu verzeichnen war. Fakt ist jedoch, dass die Arbeitnehmer nach dem Einsatz die Prostitution deutlich weniger häufig als störend oder als dringendes Sicherheitsproblem angesehen haben.

Eine relevante *zeitliche* Verlagerung fand gemäss den Beobachtungen zwar nicht nach Wochentagen, sehr wohl aber in der Tageszeit statt. Die Entwicklung verlief indessen entgegen der erwarteten Tendenz, da in der zweiten Jahreshälfte prozentual mehr Prostituierte vor Mitternacht gesichtet wurden. Dieses Resultat kann mit der EG in keinen logischen Zusammenhang gebracht werden, weshalb eine zeitliche Verlagerung aufgrund der Polizeitätigkeit eventuell auszuschliessen ist. Vielmehr liegt der Grund wohl in der Jahreszeit, wonach die Prostituierten in den Sommermonaten sich länger auf der Strasse ausharren als in kälteren Monaten.

Die Journaleinträge betreffend *Diebstahl* und *Gewaltdelikte* fallen nicht unter die Holkriminalität und reagieren dementsprechend nicht sensibel auf die intensivierte Polizeiaktivität. Problematisch werden diese Statistiken nur dann, wenn die Polizei zur Beschönigung die Schwere der Taten senkt (z.B. ein Raub als Entreissdiebstahl klassifizieren, siehe Kapitel 3.5.5.1, Teil 1). Eine weitere Verzerrung könnte durch eine Veränderung der Anzeigerate herbeigeführt werden. Beide Argumente können im vorliegenden Fall zwar durch keine Daten bestätigt oder verworfen werden, scheinen aber doch sehr unwahrscheinlich (siehe dazu z.B. Killias et al., 2011a). In diesem Sinne gehe ich davon aus, dass die

Polizeidaten zu Diebstahl und Gewalt über die Zeit stabil und daher zur Messung eines Interventions-effekts valide sind. Gewalt wurde in unserer Evaluation mit den Einsatzstichwörter Tötlichkeit, Körperverletzung und Raub definiert. Diese Gruppierung machte – trotz der unterschiedlichen Schweregrade der Delikte – aufgrund des physischen Charakters der Tat Sinn. Ausserdem erlaubte dies die Erhöhung der Fallzahlen und die Verringerung der damit verbundenen prozentualen Schwankungen.

Die *Gewaltdelikte* im Einsatzraum lagen während der Einsatzzeit deutlich unter der Prognose, während im Kreis 4 keine ausserordentlichen Veränderungen der Situation und im Kreis 5 eine Zunahme der Taten festzustellen war. Die Frage stellt sich also, ob eine Verschiebung der Gewalttaten gegen Norden stattgefunden hat. Dies wäre vor allem für Raubtaten eine logische Konsequenz, nicht aber für Tötlichkeiten und Körperverletzungen, da diese meist aus spontanen, nicht geplanten Streitigkeiten hervorgehen. Aufgrund der tiefen Fallzahlen von Raubtaten kann diese Hypothese jedoch nicht überprüft werden. Dass die Gewaltdelikte im Einsatzgebiet abgenommen haben, ist ohne Zweifel auf die Präsenz der EG zurückzuführen (siehe Abbildung 3.7). Die Bevölkerungsumfrage bestätigt ebenfalls, dass die persönlichen Viktimisierung bzw. konkrete Angst vor einer Straftat im Langstrassenquartier sowie die Sachbeschädigungen und Gewalttaten in den Geschäften (Sechs-Monate Prävalenz) abgenommen haben. Ich halte hiermit fest, dass die verstärkte Polizeipräsenz zu einer spürbaren Beruhigung der Sicherheitslage im Langstrassenquartier geführt hat.

Die Journaleinträge betreffend *Diebstähle* deckten sich sowohl im Einsatzgebiet, wie auch im Kreis 4 und 11 ziemlich genau mit den Prognosen. Laut der Bevölkerungsbefragung haben in den Geschäften rund um die Langstrasse Diebstähle und Einbrüche gar abgenommen. Im Kreis 5 hingegen wurde gegenüber den vorhergesagten Werten eine Zunahme festgestellt. Dies dürfte ein Hinweis einer *räumlichen* Verlagerung sein.

Die Bevölkerungsbefragung ist die einzige Datenquelle, die uns einen Blick in die Situation ein Jahr nach dem Einsatz gewährt. Vorneweg sei gesagt, dass keine signifikanten Unterschiede zwischen den beiden Erhebungen im Dezember 2011 und 2012 hervorgetreten sind. Dennoch, der Anteil der Befragten, welche die Drogenszene und Prostitution als dringendes Sicherheitsproblem betrachten stieg ein Jahr nach dem Einsatz wieder an. Auch die persönliche Opfererfahrung sowie die Diebstähle, Einbrüche und Gewalttaten in den Geschäften nahmen zu. Daher vermute ich (kann aufgrund der fehlenden Signifikanzen aber nicht definitiv belegen), dass die EG nicht in der Lage war, die Situation nachhaltig zu beeinflussen.

#### **4.1.2 Sicherheitsgefühl**

Hinsichtlich der verbesserten Sicherheitslage Ende 2011 mutet der – nicht signifikante – Rückgang des Sicherheitsgefühls eigenartig an. Warum sich das Sicherheitsgefühl trotz der positiven Veränderungen sank, ist schwierig zu beurteilen. Von verschiedensten Studien wissen wir, dass eine übermässige Polizeipräsenz zu einer Erhöhung des Unsicherheitsgefühls führen kann, da die Bewohner

dadurch vermehrt auf die Risiken und Gefahren aufmerksam gemacht werden (Killias et al., 2011a). Da im Langstrassenquartier eine erhöhte Polizeipräsenz „normal“ ist und die Anwohner sehr wohl über die Sicherheitslage Bescheid wissen, dürfte in diesem Fall diese Erklärung kaum von Bedeutung sein. Vielmehr gehe ich davon aus, dass eine erhöhte Polizeipräsenz über längere Zeit anhalten muss, um eine messbare Veränderung des Sicherheitsgefühls zu bewirken, zumal nicht nur die objektive Sicherheitslage, sondern vor allem die (eher seltenen) persönliche Erfahrung mit der Kriminalität und der direkte Kontakt mit der Polizei massgebend sind.

### **4.1.3 Einstellung zur Polizei**

Die Befragung legte zu Tage, dass nach dem Einsatz deutlich mehr Personen den Schutz der Polizei als genügend einstufen. Ausserdem stellte kaum jemand eine negative Veränderung der Polizeipräsenz und –arbeit fest. Dass die Frage sowohl die Polizeipräsenz und –arbeit umfasste, stellt sich im Nachhinein als Nachteil dar. Denn eine Erhöhung der Präsenz ist nicht einer Verbesserung der Arbeit gleichzustellen.

Über die Hälfte der Befragten nahm keine Veränderung (der Polizeipräsenz) wahr und bestätigten die allgemeine Lehre (siehe Killias et al., 2011a), wonach Veränderungen der Polizeipräsenz massiv und konstant ausfallen müssen, um von der Bevölkerung überhaupt registriert zu werden. Die trifft besonders auf diejenigen Befragten zu, welche weder im Quartier wohnen und noch am Abend bzw. in der Nacht arbeiten. Dennoch, vor dem Einsatz fühlten sich rund 56% der Befragten durch die Polizei genügend geschützt. Direkt nach dem Einsatz erhöhte sich der Anteil auf knapp 70% und erreichte knapp den stadtweiten Wert und übertraf den nationalen Durchschnitt aus der Opferbefragung 2011 (Killias et al., 2011c; damals stuften 72% der Stadtzürcher und 61% aller Schweizer die Polizeipräsenz als genügend ein). In diesem Sinne kann festgehalten werden, dass die intensivierete und angepasste Polizeiarbeit vom Gros der Arbeitnehmer an der Langstrasse nicht nur goutiert, sondern auch als wirksam empfunden wurde.

Auf der anderen Seite implizieren unsere und die nationalen Resultate aus der Opferbefragung, dass sich rund ein Drittel der Schweizer Bevölkerung nicht genug geschützt fühlt und sich für einen verstärkten Schutz durch die Polizei ausspricht. Will heissen: mehr Präsenz, mehr Patrouillen, mehr Kontakt.

## **4.2 Interne Einschätzung der EG**

Mit der Befragung der Angehörigen der Stadtpolizei Zürich verfüge ich über eine sehr wertvolle und kaum (zumindest in der öffentlich zugänglichen Literatur) vergleichbare Studie. Sie zeigt, dass zwar die Mehrheit der Polizisten der EG kritisch gegenüber stand, aber dass innerhalb der Organisation signifikante Meinungsverschiedenheiten zu finden waren.

Die Polizeibefragung wies mit 545 Teilnehmern eine beachtliche Stichprobengrösse und mit 38% eine zufriedenstellende Rücklaufquote auf, zumal alle Polizisten angeschrieben wurden und nicht eine vorgängige Stichprobe erhoben wurde. Es stellt sich hingegen die Frage, ob die Einstellung gegenüber der EG die Teilnahme beeinflusste (wie dies in Opferbefragungen auch der Fall ist). Es ist durchaus vorstellbar, dass Polizisten mit bestimmten Meinungen oder Interessen eher dazu geneigt und motiviert waren, an der Umfrage teilzunehmen. Überprüfen kann ich dies nicht.

Über die Hälfte der Angehörigen der Stadtpolizei gaben der EG keine Erfolgchancen und über drei Viertel wollten nicht, dass die EG im Langstrassenquartier oder in anderen Gebieten weitergeführt werde. Was sind die Gründe dieser Abneigung gegenüber der EG? Sind die Zweifel (teilweise) berechtigt?

Die überwältigende Mehrheit der Befragten sah in der EG eine zu grosse Belastung der polizeilichen Grundversorgung, kritisierte die Doppelspurigkeit zur bestehenden Abteilung Brennpunkt und vermisste die Nachhaltigkeit. Auch die Initianten von Tanuki wussten um die entstehenden Personallücken auf den Polizeiposten. Ihnen war auch bewusst, dass nach dem Einsatz der EG die Situation sich rasch wieder verändern konnte. Tanuki war deshalb vielmehr ein Beispiel einer möglichen flexiblen, orts- und problembezogenen Arbeitsweise. Ob dies in Form mit einer neu geschaffenen Einheit oder mittels der Abteilung Brennpunkt in Zukunft geschehen soll, war sekundär. Viel wichtiger war, dass die Polizeipräsenz in den nächtlichen Stunden, vorwiegend an den Wochenenden, erhöht und die Polizisten zu Fuss unterwegs sein würden. Das Projekt wurde denn von Anfang an zeitlich limitiert und nie als eine längerfristige Lösung angedacht. Dies war auch der Grund, warum die Personalengpässe auf den Polizeiposten und die körperlich und mental hohe Beanspruchung für die Tanuki Mitglieder in Kauf genommen wurde. Man erhoffte sich, dass nach der Einsatzzeit einerseits die Lage sich verbessern und andererseits eine nachhaltige Lösung – z.B. durch Personalaufstockung – gefunden würde. Über 80% der Befragten empfanden jedoch, dass sich einzelne Personen mit dem Einsatz profilieren wollten. Ob sie dabei an die Initianten oder die teilnehmenden Polizisten dachten, kann nicht eruiert werden. Aufgrund der persönlichen Kontakte mit den Polizisten gehe ich jedenfalls davon aus, dass vor allem Erstere damit gemeint waren. Nach ausführlichen und mehrmaligen Gesprächen mit den betreffenden Offizieren aber auch mit dem Projektleiter Langstrasse PLUS, erscheint mir diesen Vorwurf jedoch wenig fundiert. Die Initianten handelten aufgrund einer erkannten Notwendigkeit und mittels der zur Verfügung stehenden Ressourcen. Die aus der EG entstandenen Projekte *Night-Police* und *Nacht-Präsenz* (siehe Kapitel 1.3, Teil 3) geben ihnen schlussendlich Recht und legitimieren den Einsatz.

Viele Kritiker sahen am Tanuki Konzept durchaus positive Eigenschaften, wie der problemorientierte Ansatz, der begrenzte Einsatzraum, die autonome Arbeitsgestaltung, Unabhängigkeit der Einsatzzentrale und Freiwilligkeit der Teilnehmer. Diese Punkte waren auch für den Einsatzleiter die Hauptpfeiler des Erfolgs (siehe Kapitel 1.3, Teil 3). Der örtlich begrenzte und überblickbare Einsatzraum war einer



der Schlüsselfaktoren. Durch die intensiven Fusspatrouillen auf kleinstem Raum, eigneten sich die Polizisten fundiertes Lokalwissen an, welches ihnen ein bürgernahes und auf die Probleme zugeschnittenes Vorgehen erlaubte. Diese proaktive Arbeitsweise wurde insbesondere durch die Unabhängigkeit zur EZ ermöglicht. Bezeichnenderweise wurde aber gerade die Autonomie von den Kadern weniger geschätzt als von den Polizisten. Dies ist ein Indiz dafür, dass der im CP und POP postulierte Kontroll- und Machtverlust den höheren Kadern nicht leicht fällt.

Es war von Beginn an zu erwarten, dass die EG interner Kritik gegenüberstehen und die Polizisten je nach Position, Grad und Einteilung verschieden reagieren würden, so wie dies von der Literatur bekannt ist (siehe Kapitel 5.2, Teil 1). Die Vermutung lag nahe, dass insbesondere zwischen den beiden Regionen West und Ost eine unterschiedliche Auffassung vorzufinden sei. In verschiedensten Gespräche im Vorfeld der Umfrage entstand der Eindruck, dass die Aufteilung zu einer gewissen Rivalität führte. Wer von den beiden Regionen der EG gegenüber positiver eingestellt war, konnte nur erahnt werden. Drei Möglichkeiten waren denkbar: (1) Die Region Ost ist positiver, da sie nicht direkt vom entstandenen Personalangel betroffen war und eine gewisse Distanz zur EG hatte. (2) Zwischen den beiden Regionen gibt es keinen Unterschied, da die Einstellung vor allem von anderen Variablen – Grad, Dienstjahre etc. – beeinflusst wird. (3) Die Region West ist positiver, da die eigenen Polizisten beteiligt waren und die Erfolge direkt mitverfolgt werden konnten. Über alle Fragen hinweg entpuppte sich die dritte Variante als die richtige. Polizisten aus der Region West waren häufig signifikant positiver eingestellt als ihre Kollegen aus der Region Ost. Doch auch zwischen den Polizisten und Kadern sowie den Dienstjahren zeigte sich ein durchgehender Trend. So waren die Kader und Polizisten mit weniger Dienstjahren gegenüber der EG und deren Eigenschaften konstant positiver eingestellt als die (dienstjahreeren) Polizisten. In der linearen Regression (mit einem zufriedenstellenden Erklärungsgrad von gut 16%) entpuppte sich schliesslich die Beziehung zur EG – selber stark mit der Einteilung korrelierend – als die am stärksten die Einstellung beeinflussende Variable. Die Polizisten waren der neuen Einheit gegenüber positiver eingestellt, wenn sie persönlichen Kontakt zu ihr hatten. Die Einstellung zur EG wurde also hauptsächlich durch den persönlichen Kontakt, die Kultur (Einteilung West und Ost) und den Dienstgrad beeinflusst.

Falls eine möglichst breite Unterstützung im Korps für eine Innovation erzielt werden will, müssen diese Faktoren berücksichtigt werden. Doch ein Kulturwandel ist ein langwieriger Prozess und das numerische Verhältnis von Kader und Polizisten kann nicht verändert werden. Aber alle Polizisten können – mit mehr oder weniger Aufwand – persönlich mit der Innovation oder aber einer bestimmten Einheit in Kontakt gebracht werden. Um Bedenken und Widerstände im Korps zu senken, empfiehlt es sich daher, mit motivierten Polizisten die innovative Arbeitsweise in einem begrenzten Rahmen einzuführen und den übrigen Polizisten einen persönlichen Einblick zu ermöglichen.

## 5. Fazit

---

Auf der Basis der drei Datenquellen POLIS, Zählungen und Bevölkerungsbefragungen halte ich zusammenfassend fest, dass sich die Situation im Langstrassenquartier während der Einsatzzeit verbessert hat und zu einer Beruhigung in der Drogenszene und der illegalen Prostitution sowie einer Abnahme der Gewalttaten, Diebstähle und Einbrüche geführt hat. Die Frage nach der räumlichen und zeitlichen Verlagerung ist indes nicht einfach zu beantworten. Anhand der zur Verfügung stehenden Daten, ist einzig eine Verlagerung vom Einsatzgebiet in das direkt umliegende Gebiet des Kreises 4 denkbar. Da der Gewinn im Einsatzgebiet aber die Zunahme anderorts übertrifft, handelt es sich um eine gutartige Verlagerung. Zusammenfassend konnten folgende Erkenntnisse gewonnen werden:

- Der Einsatz bewirkte insbesondere einen Rückgang der illegalen Prostitution und der Gewalttaten. Der Drogenhandel und die Diebstähle haben gemäss der Bevölkerungsbefragung ebenfalls abgenommen.
- Durch die intensive Arbeit der EG wurde erwartungsgemäss eine „künstliche“ Erhöhung der Holkriminalität festgestellt.
- Wenn die EG physisch im Langstrassenquartier präsent war, fanden erheblich weniger Diebstähle und Gewalttaten statt.
- Die vermutete Verlagerung in benachbarte Gebiete blieb im Bereich Drogenhandel aus. Bei der illegalen Prostitution, den Diebstählen sowie Gewaltdelikten wurde zum Teil in den direkt umliegenden Kreisen eine Zunahme festgestellt, weshalb mit einer partiellen Verlagerung gerechnet werden muss. Der Gewinn im Einsatzgebiet scheint jedoch grösser als die Zunahme anderorts, weshalb unter dem Strich eine Verbesserung der Situation attestiert werden kann.
- Die Arbeitnehmer im Quartier registrierten während der Einsatzzeit eine Zunahme und Verbesserung der Polizeiaktivitäten.
- Eine Zunahme des Sicherheitsgefühls konnte nach dem Einsatz unter den Arbeitnehmer indes nicht festgestellt werden.
- Die EG stiess intern auf grossen Widerstand und Unverständnis, wobei jedoch signifikante Unterschiede festzustellen waren. Angehörige der Region West, Kader und Augenzeugen waren im Durchschnitt positiver eingestellt.

Tanuki war ein zeitlich begrenztes Hot-Spot-Projekt und eine neue Art der Polizeiarbeit in der Stadt Zürich. Es handelte sich nicht um eine dauerhafte Lösung, sondern diente mehr als Beispiel für einen innovativen Ansatz, welcher entweder mit der bestehenden Abteilung Brennpunkt oder mit einer neu gegründeten Einheit umgesetzt werden sollte. Dieses Projekt reiht sich ein in eine ganze Serie an problemorientierten Lösungen der Stadt, welche das Langstrassenquartier zu einer sichereren Gegend gemacht haben. Die letzten Jahre haben aber gezeigt, dass trotz baulichen und sozialen Massnahmen eine hohe Polizeipräsenz unabdingbar ist. Doch sind nicht einfach motorisierte Patrouillen gefragt, sondern

eine flexible und auf die Gegebenheiten gezielte Arbeitsweise. In diesem Sinne ist Tanuki ein wegweisendes und vielversprechendes Projekt.

Die Evaluation weist trotz vielfältiger Datenquellen und sorgfältiger Analysen Grenzen auf. Erstens sind, wie schon eingehend besprochen, einige Einsatzstichwörter der POLIS-Datenbank sensibel auf die Polizeiaktivitäten. Zweitens hätten die POLIS-Daten und Zählungen aus dem Jahr 2012 aufschlussreiche Kenntnisse über die Entwicklung der Kriminalität nach der Intervention liefern können. Es ist somit nicht verständlich, weshalb die POLIS-Daten für 2012 von der Polizei nicht zur Verfügung gestellt wurden. Dass die Stadtpolizei aufgrund des Personalaufwandes auf weitere Zählungen verzichtete, kann hingegen nachvollzogen werden. Die Zählungen selber durchzuführen wäre aufgrund der mangelnden Kenntnisse nicht möglich gewesen. Schliesslich verunmöglichte die knappe Vorbereitungszeit eine Bevölkerungsbefragung mit einer grösseren Stichprobe und verringerte somit die statistische Signifikanz.

Aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse sind im Hinblick auf weitere Evaluationen folgende Punkte zu beachten:

- Die Polizei sollte mit den Forschern frühzeitig Kontakt aufnehmen, damit diese genügend Zeit haben, die Datenerhebung zu planen und die notwendigen Untersuchungen vor der Intervention durchzuführen.
- Welche Daten den Forschern zur Verfügung gestellt werden, muss im Voraus geklärt und von höchster Stelle genehmigt werden.
- Die Polizeidaten sollten mindestens eine Zeitspanne von zwei Jahre vor und ein Jahr nach der Intervention umfassen.
- Um die Wirkung einer Polizeistrategie am effizientesten messen zu können, sollten gleichwertige Interventions- und Kontrollgebiete ausgewählt werden, welche miteinander verglichen werden können.
- Neben den Polizeidaten sollten andere Daten, z.B. Beobachtungen oder Bevölkerungsbefragungen, zur Evaluation hinzugezogen werden.
- Zwischen der Polizei und den Forschern sollte ein regelmässiger Austausch stattfinden. Dies ermöglicht beiden Seiten – insbesondere den Akademikern – die Bedürfnisse zu verstehen. Dem Forscher hilft es, mit den Polizisten und Kadern persönliche Gespräche führen und mit auf Patrouille gehen zu können.

## Schlusswort

---

Im ersten Teil dieser Arbeit wurde die Rolle der Polizei, deren Entwicklung in England, Frankreich, der Schweiz und den USA sowie die Polizeiinnovationen Problem-Oriented Policing, Community Policing, Third-Party Policing, Intelligence-Led Policing, Hot-Spots Policing, Zero-Tolerance Policing, Compstat und Predictive Policing beschrieben. Zudem diskutierte ich das Zusammenspiel und die verschiedenen Hürden zur Implementierung dieser Innovationen. Im zweiten Teil untersuchte ich sodann die Anwendung vier dieser Innovationen – namentlich Community, Problem-Oriented, Hot-Spots sowie Zero-Tolerance Policing – und acht bürgernaher und problemorientierter Polizeitätigkeiten in der Schweiz. Im dritten und letzten Teil wurde dem Leser die wissenschaftliche Evaluation eines Hot-Spots Policing Projekts der Stadtpolizei Zürich präsentiert.

Die zahllosen amerikanischen Studien, die seit den späten 70er Jahren die Effizienz verschiedenster Polizeiinterventionen und -tätigkeiten untersuchten, zeigen deutlich auf, dass die Polizei sehr wohl zur Kriminalprävention beiträgt. Sie zeigen ebenfalls, dass nicht nur die Anzahl Polizisten, sondern vielmehr die Art und Weise des Handelns für den Erfolg ausschlaggebend ist. Aus diesem Grund sind innovative Ansätze gefragt, welche die verfügbaren – und meist nicht erweiterbaren – Ressourcen effizienter nutzen. Seit den 80er Jahre wurden neue Ansätze geschaffen, mit denen einerseits Probleme proaktiv und nachhaltig behandelt und andererseits das Vertrauen der Bevölkerung (zurück)gewonnen werden konnten. Diese Ansätze wurden in dieser Arbeit nach „strategischen“ und „methodischen“ Innovationen unterteilt, wobei die drei korpsumfassenden Ansätze Community, Problem-Oriented sowie Intelligence-Led Policing zur ersteren Kategorie gehören und mit den methodischen Innovationen ergänzt werden. Die Begutachtung der verschiedenen Polizeiinnovationen und Untersuchung der Situation in der Schweiz hat gezeigt, dass sowohl die strategischen wie auch methodischen Ansätze durchaus nebeneinander bestehen und nicht kompetitiv, sondern komplementär sind. Aus diesem

Grund spreche ich mich für ein integrales *Modern Policing* aus, welches durch die Aufnahme neuer Innovationen bereichert und weiterentwickelt wird.

Die Polizeiumfrage zeigt, dass in der Schweiz seit rund 15 Jahren eine zunehmende Tendenz in Richtung *Modern Policing* auszumachen ist und die Ansätze nebeneinander existieren. Die meisten der befragten Korps verfolgen heute eine Community Policing Strategie und eine beträchtliche Anzahl ebenfalls Problem-Oriented Policing. Zudem werden die Brennpunkte nebst traditionellen Massnahmen oft in Verbindung mit problemorientierten Lösungen bewirtschaftet. Schliesslich konnte aufgezeigt werden, dass die Anwendung der Ansätze auch Substanz hat und zu einer Zunahme von bürgernahen und problemorientierten Tätigkeiten führte. Dennoch sehe ich betreffend Bürgernähe, Problem-Solving und Kriminalanalyse noch brachliegendes Potential. Der Kontakt zur Bevölkerung im Rahmen von Bürgertreffen, Umfragen oder Sozialen Medien wird noch in vielen Korps vernachlässigt. Insbesondere die Nutzung der Online-Kanäle sollte von der Polizei in Zukunft vermehrt in Betracht gezogen und Teile ihrer Mitarbeiter darin ausgebildet werden. Des Weiteren ist der Problem-Solving Prozess mit dem SARA Modell komplexer als es auf den ersten Blick erscheint. Dessen (saubere) Anwendung durch Frontpolizisten ist mehr als fragwürdig und sollte geklärt werden. Ich plädiere vielmehr auf eine Anwendung auf Stufe Offizier oder Spezialist, wo die notwendigen Ressourcen und Kenntnisse eher verfügbar sind. Es ist jedoch immens wichtig, dass dieser Prozess ständig stattfindet und die Tätigkeiten des Polizeikorps hinterfragt, geprüft und angepasst werden.

Der Schweizer Polizeilandschaft mangelt es allgemein an gut evaluierten und publizierten Studien. Hinsichtlich der zum Teil prekären Personalbestände wäre dies von entscheidender Bedeutung, zumal so voneinander gelernt würde und die Ressourcen weise eingesetzt werden könnten. Die Evaluierung der Einsatzgruppe Tanuki der Stadtpolizei Zürich beweist, wie wertvoll und informativ solche Studien sind. Es zeigte sich, dass der Einsatz von gut geführten, aber von der Einsatzzentrale unabhängigen Fusspatrouillen zur Beruhigung eines Hot-Spots führte. Mit einer Umfrage innerhalb des Polizeikorps konnte zudem aufgezeigt werden, dass der interne Widerstand gegenüber dieser Innovation stark mit der Kultur, dem Grad, dem Dienstalter und persönlicher Erfahrung mit der Einsatzgruppe zusammenhängt. Damit bestätigen diese Resultate die Erkenntnisse aus dem englischsprachigen Raum.

Es bleibt zu hoffen, dass diese Arbeit einen Beitrag zum Verständnis der innovativen Polizeiansätze im Allgemeinen und in der Schweiz geleistet hat und dadurch auch einen Anstoss für Polizisten und Wissenschaftler gegeben hat, polizeiliche Tätigkeiten zu evaluieren und unser hiesiges Wissen zu vertiefen.

## Literaturverzeichnis

---

- Aepli, P. (2008). Les réformes de la police en Suisse. *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, 61(4), 463–480.
- Aepli, P., Ribaux, O., & Summerfield, E. (2011). *Decision Making in Policing: Operations and Management*. Lausanne: EPFL Press.
- Amft, K. H., & Schmidt, D. (1995). Bürgernahe Polizeiarbeit. *Deutsches Polizeiblatt für die Aus- und Fortbildung (DPolBl)*, 13(4), 2-5.
- Ammer, A. (1994). Kommunale Kriminalprävention – Wege und Ziele. In T. Feltes (Hrsg.), *Kommunale Kriminalprävention – Modelle und Erfahrungen. TEXTE (Schriftenreihe der Fachhochschule Villingen-Schwenningen – Hochschule für Polizei)*, (3), 9-27.
- Anderson, M. (2011). *In thrall to political change: police and gendarmerie in France*. New York, NY: Oxford University Press.
- Angell, J. E. (1971). Toward an alternative to the classic police organizational arrangement: A democratic model. *Criminology*, 9(2-3), 185-206.
- Asbridge, M., & Weerasinghe, S. (2009). Homicide in Chicago from 1890 to 1930: prohibition and its impact on alcohol- and non-alcohol-related homicides. *Addiction*, 104(3), 355-364.
- Bahn, C. (1974). The reassurance factor in police patrol. *Criminology*, 12(3), 338-345.
- Bänziger, M. (2010). *Violence lors des manifestations sportives en Suisse : Appréciation des mesures prises à l'encontre de ce phénomène en comparaison européenne et du point de vue de certains de ses acteurs*. Mémoire de maîtrise: Université de Lausanne.
- Baumer, E. P., & Wolff, K. T. (2012). Evaluating contemporary crime drop(s) in America, New York City, and many other places. *Justice Quarterly*, 1-34.
- Bayley, D. H. (1994). *Police for the future*. New York, NY: Oxford University Press.
- Bayley, D. H., & Shearing, C. D. (1996). The future of policing. *Law & Society Review*, 30(3), 585-606.
- Beck, C., & McCue, C. (2009). Predictive policing: what can we learn from Wal-Mart and Amazon about fighting crime in a recession? *Police Chief*, 76(11).
- Birzer, M. L. (1996). Point of view: Police supervision in the 21st century. *FBI Law Enforcement Bulletin*, 65(6).
- Bittner, E. (1970). *The functions of the police in modern society*. Chevy Chase, Maryland: National Institute of Mental Health.
- Born, H., Caparini, M., & Cole, E. (2007). *Regulating private security in Europe: Status and prospects*. Policy Paper Nr. 20. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
- Bourdieu, P. (1983). Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In R. Kreckel (Hrsg.), *Soziale Ungleichheiten* (S. 183-198). Göttingen: Schwartz.
- Bowers, K. J., Johnson, S. D., Guerette, R. T., Summers, L., & Poynton, S. (2011). Spatial displacement and diffusion of benefits among geographically focused policing initiatives: a meta-analytical review. *Journal of Experimental Criminology*, 7(4), 347-374.
- Braga, A. A. (2005). Hot spots policing and crime prevention: A systematic review of randomized controlled trials. *Journal of Experimental Criminology*, 1(3), 317-342.
- Braga, A. A. (2007). The effects of hot spots policing on crime. *Campbell Systematic Reviews*, (1).
- Braga, A. A. (2010). *Problem-oriented policing & crime prevention* (2. Aufl.). London: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Braga, A. A., & Bond, B. J. (2008). Policing crime and disorder hot spots: A randomized controlled trial. *Criminology*, 46(3), 577-608.

- Braga, A. A., & Weisburd, D. (2006). Problem-oriented policing: the disconnect between principles and practice. In D. Weisburd & A. Braga (Hrsg.), *Police innovation: Contrasting perspectives* (S. 133-152). Cambridge University Press.
- Braga, A. A., & Weisburd, D. (2012). The effects of focused deterrence strategies on crime: A systematic review and meta-analysis of the empirical evidence. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 49(3), 323-358.
- Braga, A. A., Papachristos, A. V., & Hureau, D. M. (2012). The effects of hot spots policing on crime: An updated systematic review and meta-analysis. *Justice Quarterly*, 1-31.
- Braga, A. A., Weisburd, D., Waring, E. J., Mazerolle, L. G., Spelman, W., & Gajewski, F. (1999). Problem-oriented policing in violent crime places: A randomized controlled experiment. *Criminology*, 37(3), 541-580.
- Brantingham, P. J., & Faust, F. L. (1976). A conceptual model of crime prevention. *Crime & Delinquency*, 22(3), 284-296.
- Brantingham, P. L., & Brantingham, P. J. (1993). Nodes, paths and edges: Considerations on the complexity of crime and the physical environment. *Journal of Environmental Psychology*, 13(1), 3-28.
- Brantingham, P., & Brantingham, P. (2008). Crime pattern theory. In R. Wortley & L. Mazerolle (Hrsg.), *Environmental criminology and crime analysis* (S. 78-93). Cullompton, Devon, UK: Willan Pub.
- Bratton, W. J. (1996). Cutting crime and restoring order: What America can learn from New York's Fines. *Heritage Foundation Lectures and Educational Programs*, (573).
- Bratton, W. J. (1998). Crime is down in New York City: Blame the police. In N. Dennis (Hrsg.), *Zero tolerance. policing a free society* (S. 29-43). London: IEA health and welfare unit.
- Bratton, W. J., & Kelling, G. (2006). There are no cracks in the broken windows. *National Review*. Verfügbar unter <http://www.nationalreview.com/articles/216913/there-are-no-cracks-broken-windows/william-bratton>
- Bratton, W. J., & Knobler, P. (1998). *The turnaround: How America's top cop reversed the crime epidemic*. New York, NY: Random House.
- Brodeur, J.-P. (1984). La police: Mythes et réalités. *Criminologie*, 17(1), 9-41.
- Brodeur, J. P. (1997). La police en Amérique du Nord: modèles ou effets de mode?. *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 28(2), 171-184.
- Brodeur, J.-P. (2003). *Les visages de la police: pratiques et perceptions*: Les Presses de l'Université de Montréal.
- Brodeur, J.-P. (2007). An encounter with Egon Bittner. *Crime, Law and Social Change*, 48(3-5), 105-132.
- Brodeur, J.-P. (2008). Les organisations policières en Europe continentale de l'Ouest. In M. Cusson, B. Dupont, & F. Lemieux (Hrsg.), *Traité de sécurité intérieure* (S. 81-88). Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Brosius, F. (2013). *SPSS 21*. Heidelberg: Hüthig Jehle Rehm.
- Bueermann, J. (2012). Being smart on crime with evidence-based policing. *NIJ Journal*, 269, 12-15.
- Buerger, M. E. (1998). The politics of third-party policing. *Crime Prevention Studies*, 9, 89-116.
- Buerger, M. E., & Mazerolle, L. G. (1998). Third-party policing: A theoretical analysis of an emerging trend. *Justice Quarterly*, 15(2), 301-327.
- Button, M. (2007). Assessing the regulation of private security across Europe. *European Journal of Criminology*, 4(1), 109-128.
- Carrington, P. J. & Schulenberg, J. L. (2003). *Police Discretion with young offenders*. Report to the Department of Justice Canada. Verfügbar unter <http://www.justice.gc.ca/eng/pi/yj-jj/research/discre/toc-tdm.html>
- Casanova, R. (2005). Die Bedeutung der Kommunikation im Community Policing. In Konferenz der Städtischen Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren und Stadt Zürich (Hrsg.): *Vol. 2. KSPD, Community policing - Modelle für eine vernetzte Polizeiarbeit in der Schweiz. Referate der Tagung vom 10. September 2004* (S. 21-24). Zürich: Schulthess.

- Clarke, R. V. (1983). Situational crime prevention: Its theoretical basis and practical scope. *Crime and Justice*, 4, 225-256.
- Clarke, R. V. (1997). Problem-oriented policing and the potential contribution of criminology. *Report to the National Institute of Justice. Grant*,
- Clarke, R. V. (1998). Defining police strategies: Problem solving, problem-oriented policing, and community-oriented policing. In T. O'Connor Shelley & A. C. Grant (Hrsg.), *Problem-oriented policing: Crime-specific patterns, critical issues, and making POP work* (S. 315-329). Washington, DC: Police Executive Research Forum.
- Clarke, R. V., & Eck, J. (2003). *Become a problem-solving crime analyst: In 55 small steps*. London: Jill Dando Institute of Crime Science.
- Clarke, R. V., & Eck, J. (2005). *Crime analysis for problem solvers: In 60 Small Steps*. Washington, DC: U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services.
- Clarke, R. V., & Eck, J. (2007). *Der Weg zur Problemlösung durch Kriminalitätsanalyse. In 55 kleinen Schritten (Übersetzung)*. Hannover: Landespräventionsrat Niedersachsen.
- Clarke, R. V., & Felson, M. (1993). *Routine activity and rational choice. Advances in criminological theory: Vol. 5*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Clarke, R. V., & Weisburd, D. (1994). Diffusion of crime control benefits: Observations on the reverse of displacement. *Crime Prevention Studies*, 2, 165-184.
- Clinard, M. B. (1978). *Cities with little crime: The case of Switzerland*. Cambridge: University Press.
- CoESS. (2011). *Private security services in Europe: CoESS facts & figures 2011*. Wemmel: Confederation of European Security Services.
- Cohen, L. E., & Felson, M. (1979). Social change and crime rate trends: A routine activity approach. *American Sociological Review*, 44(4), 588-608.
- Community Policing Consortium. (1994). *Understanding community policing: A framework for action*. Monograph, NCJ 148457. Washington, DC: Bureau of Justice Assistance.
- Cordner, G. W. (1997). Community policing: Elements and effects. *Critical issues in policing: Contemporary readings*, 5, 401-418.
- Cordner, G. W. (2000). Community Policing: Elements and effects. In G. P. Alpert & A. R. Piquero (Hrsg.), *Community policing. Contemporary readings* (S. 45-62). Prospect Heights, IL: Waveland Press.
- Cordner, G. W., & Biebel, E. P. (2005). Problem-oriented policing in practice. *Criminology & Public Policy*, 4(2), 155-180.
- Cordner, G. W., & Scarborough, K. E. (2005). Operationalizing community policing in rural America: Sense and nonsense. In Q. C. Thurman & E. F. McGarrell (Hrsg.), *Community policing in a rural setting* (S. 11-20). Cincinnati, OH: Anderson.
- Cornish, D. B., & Clarke, R. V. (1987). Understanding crime displacement: An application of rational choice theory. *Criminology*, 25(4), 933-948.
- Cornish, D. B., & Clarke, R. V. (2003). Opportunities, precipitators and criminal decisions: A reply to Wortley's critique of situational crime prevention. *Crime Prevention Studies*, 16, 41-96.
- Cornish, D. B., & Clarke, R. V. (2008). The rational choice perspective. In R. Wortley & L. Mazerolle (Hrsg.), *Environmental Criminology and Crime Analysis* (S. 21-47). Cullompton, Devon, UK: Willan Pub.
- Criminology Public Policy. (2003). COMPSTAT. *Criminology Public Policy*, 2(3), 419-420.
- Cusson, M. (1998). La sécurité privée: le phénomène, la controverse, l'avenir. *Criminologie*, 31(2), 31-46.
- Cusson, M., & Dupont, B. (2008). Introduction générale. In M. Cusson, B. Dupont, & F. Lemieux (Hrsg.), *Traité de sécurité intérieure* (S. 29-39). Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Davenport, T. H. (1997). *Information ecology: Mastering the information and knowledge environment*. New York: Oxford University Press.



- Deicher, D. (2005). Vernetzt zum Ziel - Neue Partnerschaften im Kampf gegen den Vandalismus. In Konferenz der Städtischen Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren und Stadt Zürich (Hrsg.): *Vol. 2. KSPD, Community policing - Modelle für eine vernetzte Polizeiarbeit in der Schweiz. Referate der Tagung vom 10. September 2004* (S. 31-35). Zürich: Schulthess.
- Deluermoz, Q. (2008). Circulations et élaborations d'un mode d'action policier: la police en tenue à Paris, d'une police «londonienne» au «modèle parisien» (1850-1914). *Revue d'Histoire des Sciences Humaines*, 19(2), 75–90.
- Deluermoz, Q. (2011). *La "police de proximité", un projet neuf? Retour sur l'expérience parisienne au XIXe siècle*. Verfügbar unter [http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20110225\\_Deluermoz.pdf](http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20110225_Deluermoz.pdf)
- Dietz, A. S. (1997). Evaluating community policing: quality police service and fear of crime. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 20(1), 83-100.
- Dörig, F. & Gschlad, N. (2010). *Bevölkerungsbefragung 2009 Quartierergergebnisse*. Zürich. Verfügbar unter [http://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Stadtentwicklung/Publikationen\\_und\\_Broschueren/Stadt-\\_und\\_Quartierentwicklung/Befragungen/Quartierergergebnisse\\_BVB2009\\_print.pdf](http://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Stadtentwicklung/Publikationen_und_Broschueren/Stadt-_und_Quartierentwicklung/Befragungen/Quartierergergebnisse_BVB2009_print.pdf)
- Dubois, P., & Normandeau, A. (1997). Professional community policing in Canada. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 5(4), 113-117.
- Durlauf, S. N., & Nagin, D. S. (2011). Imprisonment and crime: Can both be reduced? *Criminology & Public Policy*, 10(1), 13-54.
- Dussault, R. (1999). *Jack Maple: Betting on intelligence*. Verfügbar unter <http://www.govtech.com/magazines/gt/Jack-Maple-Betting-on-Intelligence.html?page=1>
- Ebnöther, K. (1995). Polizeigeschichte in der Schweiz. *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, 45(4), 458–489.
- Eck, J. E. (1993). The threat of crime displacement. *Problem Solving Quarterly*, 6(3), 1-2.
- Eck, J. E. (2003). Police problems: The complexity of problem theory, research and evaluation. *Crime Prevention Studies*, 15, 79-114.
- Eck, J. E. (2004). Why don't problems get solved? In W. Skogan (Hrsg.), *Community policing: Can it work?* (S. 185-206). Belmont, CA: Wadsworth Publishing Co.
- Eck, J. E. (2005). Crime hot spots: What they are, why we have them, and how to map them. In J. Eck, S. Chainey, J. Cameron, & R. Wilson (Hrsg.), *Mapping crime: Understanding hotspots* (S. 1-14). Washington, DC: National Institute of Justice.
- Eck, J. E. (2006). Science, values, and problem-oriented policing: why problem-oriented policing? In D. Weisburd & A. Braga (Hrsg.), *Police Innovation: Contrasting Perspectives* (S. 117-132). New York, NY: Cambridge University Press.
- Eck, J. E., & Eck, E. B. (2012). Crime Place and Pollution. *Criminology & Public Policy*, 11(2), 281-316.
- Eck, J. E., & Maguire, E. (2000). Have changes in policing reduced violent crime? In A. Blumenstein & J. Wallman (Hrsg.), *The crime drop in America* (S. 207-265). New York, NY: Cambridge University Press.
- Eck, J. E., & Rosenbaum, D. P. (1994). The new police order: Effectiveness, equity, and efficiency in community policing. In D. P. Rosenbaum (Hrsg.), *The challenge of community policing. Testing the promises* (S. 3-26). Thousand Oaks, Calif: Sage Publications.
- Eck, J. E., & Spelman, W. (1987a). *Problem-Solving: Problem-oriented policing in Newport News*. Washington, DC: National Institute of Justice.
- Eck, J. E., & Spelman, W. (1987b). Who ya gonna call? The police as problem-busters. *Crime & Delinquency*, 33(1), 31-52.
- Eck, J. E., & Weisburd, D. (1995). Crime places in crime theory. *Crime and place, crime prevention studies*, 4, 1-33.
- Edwards, C. (2005). *Changing policing theories for 21st century societies* (2. Aufl.). Annandale, NSW: Federation Press.

- Ehrentraut, D. (2011). Hilfspolizisten sorgen nur für trügerische Sicherheit. Verfügbar unter: <http://www.welt.de/13374078>
- Eick, V. (2011). Lokale Kriminal- und Sicherheitspolitik. In H.-J. Dahme & N. Wohlfahrt (Hrsg.), *Handbuch Kommunale Sozialpolitik* (S. 294-305). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ekblom, P. (2006). The 5Is framework: Sharing good practice in crime prevention. In E. Marks, R. Linssen, & A. Meyer (Hrsg.), *Quality in crime prevention* (S. 55-84). Hanover: Landespräventionsrat Niedersachsen.
- Eterno, J. A., & Silverman, E. B. (2006). The New York City Police Department's Compstat: dream or nightmare? *International Journal of Police Science & Management*, 8(3), 218–231.
- Eterno, J. A., & Silverman, E. B. (2010a). The NYPD's Compstat: compare statistics or compose statistics? *International Journal of Police Science & Management*, 12(3), 426–449.
- Eterno, J. A., & Silverman, E. B. (2010b). Understanding police management: a typology of the underside of Compstat. *Professional Issues in Criminal Justice: A Professional Journal*, 5(2), 11–28.
- Eterno, J., & Silverman, E. (2013). Mike Bloomberg's fact-free defence of stop-and-frisk: The mayor and NYPD chief Ray Kelly claim that without the discredited tactic, New York will be overrun by crime. *The Guardian*. Verfügbar unter <http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/sep/11/stop-and-frisk-michael-bloomberg>
- Famega, C. N., Frank, J., & Mazerolle, L. (2005). Managing police patrol time: The role of supervisor directives. *Justice Quarterly*, 22(4), 540-559.
- Farrell, G., & Sousa, W. (2001). Repeat victimization and hot spots: The overlap and its implications for crime control and problem-orientated policing. *Crime Prevention Studies*, 12, 221-240.
- Felson, M. (2008). Routine activity approach. In R. Wortley & L. Mazerolle (Hrsg.), *Environmental criminology and crime analysis* (S. 70-77). Cullompton, Devon, UK: Willan Pub.
- Feltes, T. (1994). Kommunale Kriminalprävention: Ausgangspunkt und Ziele. In T. Feltes (Hrsg.), *Kommunale Kriminalprävention – Modelle und Erfahrungen. TEXTE (Schriftenreihe der Fachhochschule Villingen-Schwenningen – Hochschule für Polizei)*, (3), 5-8.
- Feltes, T. (2001). Community Policing - ein polizeipolitisches Modell für Europa? In J. Fehervary & W. Stangl (Hrsg.), *Regionalisierung und Internationalisierung der Sicherheitsexekutive*. Wien: Universitätsverlag.
- Feltes, T. (2002). Community-oriented policing in Germany: Training and education. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 25(1), 48-59.
- Feltes, T. (2004). Gemeinschaftliche statt kommunale Kriminalprävention: Ein neuer Weg. *Die Kriminalprävention*, 8(1), 5-14.
- Feltes, T. (2008). Kriminalprävention. In H.-J. Lange (Hrsg.), *Kriminalpolitik* (S. 251-267). Wiesbaden: VS Verlag.
- Finkel, R. (1995). Kriminalprävention. *Deutsches Polizeiblatt für die Aus- und Fortbildung (DPolBl)*, 13(4), 19-21.
- Fisher-Stewart, G. (2007). *Community Policing Explained: A Guide for Local Governments*. Verfügbar unter [http://www.cops.usdoj.gov/Publications/cp\\_explained.pdf](http://www.cops.usdoj.gov/Publications/cp_explained.pdf)
- Fridell, L. (2004). The definition characteristics of community policing. In L. Fridell & M. A. Wycoff (Hrsg.), *Community policing: The past, present, and future* (S. 3-12). Washington, DC: Annie E. Casey Foundation and Police Executive Research Forum.
- Friend, Z. (2013). Predictive policing: Using technology to reduce crime. *FBI Law Enforcement Bulletin*, 82(4).
- Garofalo, J., & Laub, J. (1978). The fear of crime: Broadening our perspective. *Victimology: An International Journal*, 3, 242-253.
- Gau, J. M., & Pratt, T. C. (2010). Revisiting broken windows theory: Examining the sources of the discriminant validity of perceived disorder and crime. *Journal of Criminal Justice*, 38(4), 758-766.
- Germann, A. C. (1969). Community policing: An assessment. *The Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science*, 60(1), 89-96.

- Gibbs, J. P. (1975). *Crime, punishment, and deterrence*. New York: Elsevier.
- Giger, G. (2013). *Legitimation staatlicher Tötung durch den finalen Rettungsschuss*. Zürcher Studien zum Strafrecht, 70. Zürich: Schulthess Verlag.
- Gill, C. E., Weisburd, D., Telep, C. W., Vitter, Z., & Bennett, T. (2014). Community-oriented policing to reduce crime, disorder and fear and increase satisfaction and legitimacy among citizens: a systematic review. *Journal of Experimental Criminology*. Verfügbar unter: <http://link.springer.com/article/10.1007/s11292-014-9210-y#>
- Giuliani, R. W., & Kurson, K. (2002). *Leadership*. New York, NY: Hyperion.
- Goldstein, H. (1979). Improving policing: A problem-oriented approach. *Crime & Delinquency*, 25(2), 236-258.
- Goldstein, H. (1987). Toward community-oriented policing: Potential, basic requirements, and threshold questions. *Crime & Delinquency*, 33(1), 6-30.
- Goldstein, H. (1990). *Problem-oriented policing*. New York, NY: McGraw-Hill.
- Gorka, A., Grandjean, J.-P., Jacot, D., Kernen, C., Mollier, B., Musy, P.-A., Segapelli, C., & Stolzenhahn, R. (2010). *Police de proximité: Manuel de référence pour l'examen professionnel fédéral de Policier / Policière*. Neuchâtel: Schweizerisches Polizei-Institut.
- Gottfredson, M., & Hirschi, T. (1990). *A general theory of crime*. Stanford, CA: Stanford University Press
- Gramckow, H. P. (1994). Kommunale Kriminalprävention: Chancen und Risiken einer neuen Präventionsstrategie. In T. Feltes (Hrsg.), *Kommunale Kriminalprävention – Modelle und Erfahrungen. TEXTE (Schriftenreihe der Fachhochschule Villingen-Schwenningen – Hochschule für Polizei)*, (3), 29-53.
- Greene, J. A. (1999). Zero tolerance: A case study of police policies and practices in New York City. *Crime & Delinquency*, 45(2), 171–187.
- Greene, J. R. (2000). Community policing in America: changing nature, structure, and function of the police. In J. Horney (Hrsg.), *Crime Justice 2000. Policies, processes, and decisions of the criminal justice system* (Vol. 3, S. 299-370). Washington, DC: National Institute of Justice.
- Greene, J. R. (2004). Community policing and organization change. In W. Skogan (Hrsg.), *Community policing: Can it work?* (S. 30-53). Belmont, CA: Wadsworth Publishing Co.
- Grennan, S. A. (1991). Book Review: Police and Protest in England and Ireland 1780-1850. By Stanley H. Palmer. Cambridge University Press, 1988. *American Journal of Police*, 10.
- Guerette, R. T., & Bowers, K. J. (2009). Assessing the extent of crime displacement and diffusion of benefits: A review of situational crime prevention evaluations. *Criminology*, 47(4), 1331-1368.
- Guidi, S., Townsley, M., & Homel, R. (1997). *Repeat break and enter crimes: An analysis of police calls for service data in a Brisbane region*. Paper presented to the second National Outlook Symposium: Violent crime, property crime and public policy. Canberra. Verfügbar unter [http://www.griffith.edu.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0009/188757/repeat-break.pdf](http://www.griffith.edu.au/_data/assets/pdf_file/0009/188757/repeat-break.pdf)
- Harcourt, B. E., & Ludwig, J. (2006). Broken windows: New evidence from New York City and a five-city social experiment. *The University of Chicago Law Review*, 73, 271-320.
- Heinz, W. (2004). Kommunale Kriminalprävention aus wissenschaftlicher Sicht. In: Kerner, H.-J. & Marks, E., (Hrsg.). *Internetdokumentation Deutscher Präventionstag*. Verfügbar unter: <http://www.praeventionstag.de/html/GetDokumentation.cms?XID=58>
- Henry, V. (2002). *The COMPSTAT paradigm: Management accountability in policing, business, and the public sector*. Flushing, NY: Looseleaf Law Publications.
- Hesseling, R. (1994). Displacement: A review of the empirical literature. *Crime Prevention Studies*, 3, 197-230.
- Hindelang, M. J., Gottfredson, M. R., & Garofalo, J. (1978). *Victims of personal crime: An empirical foundation for a theory of personal victimization*. Cambridge, MA: Ballinger.
- Hinkle, J., & Weisburd, D. (2008). The irony of broken windows policing: A micro-place study of the relationship between disorder, focused police crackdowns and fear of crime. *Journal of Criminal Justice*, 36(6), 503-512.

- Hirschmann, N., & Gross, H. (2013). *Polizierende Präsenz. Kommunale Sicherheitspolitik zwischen Polizei, Verwaltung, Privatwirtschaft und Bürgern*. Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Hope, T. (1994). Problem-oriented policing and drug market locations: Three case studies. *Crime Prevention Studies*, 2, 5-32.
- Hough, J. M., Clarke, R. V., & Mayhew, P. (1980). Introduction. In R. V. G. Clarke & P. Mayhew (Hrsg.), *Designing out crime* (S. 1-17). London: H.M.S.O.
- Hough, M. (2006). Not seeing the wood for the trees: Mistaking tactics for strategy in crime reduction initiatives. *Crime Prevention Studies*, 20, 139-162.
- Hunter, A. (1978). *Symbols of incivility: social disorder and fear of crime in urban neighborhoods*. Annual meeting of the American Society of Criminology, Dallas.
- Jackson, J., Bradford, B., Hough, M., Kuha, J., Stares, S. R., Widdop, S., Fitzgerald, R., Yordanova, M. & Galev, T. (2011). Developing European indicators of trust in justice. *European Journal of Criminology*, 8(4), 267-285.
- Jeker, R. (2005). Welche Sicherheit brauchen Städte und Kommunen aus Sicht des Kantons? In Konferenz der Städtischen Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren und Stadt Zürich (Hrsg.): *Vol. 2. KSPD, Community policing - Modelle für eine vernetzte Polizeiarbeit in der Schweiz. Referate der Tagung vom 10. September 2004* (S. 1-7). Zürich: Schulthess.
- Jendly, M. (2013). *Prévenir la criminalité: oui... mais comment?* Charmey: Les Editions de l'Hèbe.
- John, T., & Maguire, M. (2004). *The national intelligence model: key lessons from early research*. Home Office Online Report 30/04.
- Johnston, L. (1999). Private policing in context. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 7(2), 175-196.
- Jones, S., & Israel, P. (2001). *Others unknown: The Oklahoma City bombing case and conspiracy*. New York, NY: Public Affairs.
- Jones, T., & Newburn, T. (2002). The transformation of policing? Understanding current trends in policing systems. *British Journal of Criminology*, 42(1), 129-146.
- Jones, T., & Newburn, T. (2005). *Policy transfer and criminal justice*. Maidenhead: Open University Press.
- Kakalik, J. S. & Wildhorn, S. (1972). *Private police industry - its nature and extent*. Washington, DC: Rand Corporation.
- Kappeler, V. E., & Gaines, L. K. (2011). *Community policing: A contemporary perspective* (6. Auflage). Waltham, MA: Anderson.
- Keizer, K., Lindenberg, S., & Steg, L. (2008). The spreading of disorder. *Science*, 322(5908), 1681-1685.
- Kelling, G. L. (1998). The evolution of broken windows. In M. Weatheritt (Hrsg.), *Zero tolerance. What does it mean and is it right for policing in Britain?* (S. 3-12). London: Police Foundation.
- Kelling, G. L. (1999). *"Broken windows" and police discretion*. Washington, DC: National Institute of Justice.
- Kelling, G. L., & Bratton, W. J. (1993). Implementing community policing: The administrative problem. *Perspectives on policing*, (17).
- Kelling, G. L., & Moore, M. H. (1988). The evolving strategy of policing. *Perspectives on policing*, (4).
- Kelling, G. L., Pate, T., Dieckmann, D., & Brown, C. E. (1974). *The Kansas City preventive patrol experiment: A summary report*. Verfügbar unter <http://www.policefoundation.org/pdf/kcpe.pdf>
- Kelling, G., & Sousa, W. (2001). *Do police matter? An analysis of the impact of New York City's police reforms*. Civic Report No. 22. New York, NY: Manhattan Institute.
- Kennedy, D. M. (2006). Old wine in new bottles: policing and the lessons of pulling levers. In D. Weisburd & A. Braga (Hrsg.), *Police innovation: Contrasting perspectives* (S. 155-170). Cambridge University Press.
- Killias, M., Haymoz, S. & Lamon, P. (2007). Swiss Crime Survey. *Die Kriminalität in der Schweiz im Lichte der Opferbefragung von 1984 bis 2005*. Bern: Stämpfli.

- Killias, M., Kuhn, A., & Aebi, M. F. (2011a). *Grundriss der Kriminologie: Eine europäische Perspektive* (2. Auflage). Bern: Stämpfli.
- Killias, M., Staubli, S., Biberstein, L., Bänziger, M., & Iadanza, S. (2011b). *Studie zur Kriminalität und Opfererfahrungen der Schweizer Bevölkerung: Analysen im Rahmen der schweizerischen Opferbefragung 2011*. Zürich.
- Killias, M., Staubli, S., Biberstein, L., Bänziger, M., & Iadanza, S. (2011c). *Studie zur Kriminalität und Opfererfahrungen der Bevölkerung in der Stadt Zürich: Analysen im Rahmen der schweizerischen Opferbefragung 2011*. Zürich.
- KKPKS (2013). *Polizeibestände / Etat du personnel de la police per/par 01.01.2013*. Verfügbar unter <http://kkpks.ch/de/organisation/facts-figures>
- Knutsson, J. (2003). Introduction. *Crime Prevention Studies*, 15, 1-11.
- Knutsson, J., & Clarke, R. V. (2006). Introduction. *Crime Prevention Studies*, 20, 1-8.
- Kochel, R. T. (2011). Constructing hot spots policing: Unexamined consequences for disadvantaged populations and for police legitimacy. *Criminal Justice Policy Review*, 22(3), 350-374.
- Koper, C. (1995). Just enough police presence: Reducing crime and disorderly behavior by optimizing patrol time in crime hot spots. *Justice Quarterly*, 12(4), 649-672.
- Krebs, S. (2005). Gemeinsam für Sicherheit (GfS) - Community Policing in der Stadt Bern. In Konferenz der Städtischen Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren und Stadt Zürich (Hrsg.): *Vol. 2. KSPD, Community policing - Modelle für eine vernetzte Polizeiarbeit in der Schweiz. Referate der Tagung vom 10. September 2004* (S. 25-29). Zürich: Schulthess.
- Kreis, C. (2012). *Community policing in Switzerland's major urban areas: An observational study of the implementation and impact using geospatial data mining*. Thèse de Doctorat. Lausanne: Université de Lausanne.
- Krivo, L. J. (2012). Placing the crime decline in context: A comment on Baumer and Wolff. *Justice Quarterly*, 1-4.
- Kuhleber, H.-W. (1995). Einsatz. *Deutsches Polizeiblatt für die Aus- und Fortbildung (DPolBl)*, 13(4), 7-13.
- Lane, R. (1992). Urban police and crime in nineteenth-century America. *Crime and Justice*, 15, 1-50.
- Lanfranconi, B. (2011). *Neuer Höchststand der Gewalt unter jungen Menschen: Ergebnisse der Statistik der Unfallversicherung nach UVG*. Luzern: SSUV.
- Langan, P. A., & Durose M. R. (2004). *The remarkable drop in crime in New York City*. International Conference on Crime, Rome, Italy, December 3-5, 2003. Online verfügbar unter [http://www3.istat.it/istat/eventi/2003/perunasocieta/relazioni/Langan\\_rel.pdf](http://www3.istat.it/istat/eventi/2003/perunasocieta/relazioni/Langan_rel.pdf).
- Lange, H. (2009). *Auf der Suche nach neuer Sicherheit: Fakten, Theorien und Folgen*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Lawton, B. A., Taylor, R. B., & Luongo, A. J. (2005). Police officers on drug corners in Philadelphia, drug crime, and violent crime: Intended, diffusion, and displacement impacts. *Justice Quarterly*, 22(4), 427-451.
- Laycock, G. (2006). Implementing crime reduction measures: Conflicts and tensions. *Crime Prevention Studies*, 20, 65-88.
- Leigh, A., Read, T., & Tilley, N. (1996). Problem-oriented policing: Brit pop. *Crime Detection and Prevention Series*, (75).
- Lentz, S. A., & Chaires, R. H. (2007). The invention of Peel's principles: A study of policing 'text-book' history. *Journal of Criminal Justice*, 35(1), 69-79.
- Leonhardt, W. (2005). Community Policing - Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel der Landeshauptstadt Düsseldorf. In Konferenz der Städtischen Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren und Stadt Zürich (Hrsg.): *Vol. 2. KSPD, Community policing - Modelle für eine vernetzte Polizeiarbeit in der Schweiz. Referate der Tagung vom 10. September 2004* (S. 47-62). Zürich: Schulthess.
- Loubet del Bayle, J.-L. (2008). Police et proximité, ou le Paradoxe du policier. *Cahiers de la sécurité*, (4), 102-106.

- Maguire, E. R. (2003). *Organizational structure in American police agencies: Context, complexity, and control*. SUNY series in new directions in crime and justice studies. Albany: State University of New York Press.
- Maguire, E. R., Kuhns, J. B., Uchida, C. D., & Cox, S. M. (1997). Patterns of community policing in nonurban America. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 34(3), 368-394.
- Maillard, J. de, & Le Goff, T. (2009). La tolérance zéro en France. *Revue française de science politique*, 59(4), 655-679.
- Manning, P. K. (1992). Information technologies and the police. *Crime and Justice*, 15, 349-434.
- Manning, P. K. (2008). *The technology of policing: Crime mapping, information technology, and the rationality of crime control*. New York, NY: University Press.
- Maple, J., & Mitchell, C. (2000). *The crime fighter: How you can make your community crime free*. New York, NY: Broadway Books.
- Mastrofski, S. D. (2006). Community policing: A skeptical view. In D. Weisburd & A. Braga (Hrsg.), *Police innovation: Contrasting perspectives* (S. 44-73). Cambridge University Press.
- Matthews, R. (2005). Policing prostitution: Ten years on. *British Journal of Criminology*, 45(6), 877-895.
- Maurer, E. (2005). Vorwort. In Konferenz der Städtischen Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren und Stadt Zürich (Hrsg.): *Vol. 2. KSPD, Community policing - Modelle für eine vernetzte Polizeiarbeit in der Schweiz. Referate der Tagung vom 10. September 2004* (S. III-IV). Zürich: Schulthess.
- Mayor's Office for Policing and Crime. (2012). *History of the Metropolitan Police*. Verfügbar unter: <http://www.met.police.uk/history/definition.htm>
- Mazerolle, L., & Ransley, J. (2006). The case for third-party policing. In D. Weisburd & A. Braga (Hrsg.), *Police innovation: Contrasting perspectives* (S. 191-206). Cambridge University Press.
- Melville Lee, W. L. (1901). *A history of police in England*. London: Methuen.
- Ministère de l'Intérieur. (2000). *Guide pratique de la police de proximité*. Paris: La Documentations française.
- Monkkonen, E. H. (1992). History of urban police. *Crime and Justice*, 15, 547-580.
- Moore, M. H. (1992). Problem-solving and community policing. *Crime and Justice*, 15, 99-158.
- Moore, M. H., & Kelling, G. L. (1983). "To serve and protect": Learning from police history. *The Public Interest*, 70, 49-65.
- Moore, M. H., & Trojanowicz, R. C. (1988). Corporate strategies for policing. *Perspectives on policing*, (6).
- Moore, M., Sparrow, M., & Spelman, W. (1997). Innovations in policing: From production lines to job shops. In A. Altshuler & R. Behn (Hrsg.), *Innovations in American government: Challenges, opportunities, and dilemmas* (S. 274-298). Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Müller, R. P. (2009). *Innere Sicherheit Schweiz: rechtliche und tatsächliche Entwicklungen im Bund seit 1848*. Egg bei Einsiedeln: Thesis.
- Myers, R. W. (2007). From pyramids to network: Police structure and leadership in 2020. In J. A. Schafer (Hrsg.), *Policing 2020. Exploring the future of crime, communities, and policing* (S. 487-519). U.S. Department of Justice.
- National Research Council. (2004). *Fairness and effectiveness in policing: The evidence*. Committee to Review Research on Police Policy and Practices. Washington, DC: National Academies Press.
- O'Reilly, T. (2007). What is Web 2.0: Design patterns and business models for the next generation of software. *Communications & Strategies*, 65(1), 17-37.
- Ocqueteau, F. (2003). Comment évaluer l'impact du travail des policiers de proximité ? *Criminologie*, 36(1), 121-141.
- Office of Community Oriented Policing Services. (2011). *Problem-solving tips: A guide to reducing crime and disorder through problem-solving partnerships*. Washington, DC: U.S. Department of Justice.

- Office of Community Oriented Policing Services. (2012). *Community policing defined*. Washington, DC: U.S. Department of Justice.
- Office of Homeland Security. (2007). *The national strategy for homeland security*. Washington, DC.
- Oliver, W. M. (2000). The third generation of community policing: Moving through innovation, diffusion, and institutionalization. *Police Quarterly*, 3(4), 367-388.
- Oliver, W. M. (2006). The fourth era of policing: Homeland security. *International Review of Law, Computers & Technology*, 20(1-2), 49-62.
- Ott, J. S. (1989). *The organizational culture perspective*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Company.
- Peak, K. J., & Glensor, R. W. (1999). *Community policing and problem solving: Strategies and practices* (2. Auflage). Upper Saddle River, N.J: Prentice Hall.
- Peterson, M. (2005). *Intelligence-led policing: The new intelligence architecture*. Washington, DC: US Department of Justice, Office of Justice Programs.
- Piza, E. L., & O'Hara, B. A. (2012). Saturation foot-patrol in a high-violence area: A quasi-experimental evaluation. *Justice Quarterly*, 1-26.
- Ponsaers, P. (2001). Reading about "community (oriented) policing" and police models. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 24(4), 470-497.
- Posiege, P., & Steinschulte-Leidig, B. (1999). *Bürgernahe Polizeiarbeit in Deutschland. Darstellung von Konzepten und Modellen*. Wiesbaden: Bundeskriminalamt Kriminalistisches Institut.
- Prest, J. (2004). Peel, Sir Robert, second baronet (1788-1850). In L. Goldman (Hrsg.), *Oxford Dictionary of National Biography*. Oxford: Oxford University Press. Verfügbar unter: <http://www.oxforddnb.com/view/article/21764>
- Punch, M., van der Vijver, K., & Zoomer, O. (2002). Dutch "COP": Developing community policing in The Netherlands. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 25(1), 60-79.
- Ratcliffe, J. H. (2003). Intelligence-Led Policing. *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, 248, 1-6.
- Ratcliffe, J. H. (2004). Crime mapping and the training needs of law enforcement. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 10(1), 65-83.
- Ratcliffe, J. H. (2008). *Intelligence-led policing*. Cullompton: Willan.
- Ratcliffe, J. H., Taniguchi, T., Groff, E., & Wood, J. (2011). The Philadelphia foot patrol experiment: A randomized controlled trial of police patrol effectiveness in violent crime hotspots. *Criminology*, 49(3), 795-831.
- Rawlings, P. (2004). Fielding, Sir John (1721-1780). In L. Goldman (Hrsg.), *Oxford Dictionary of National Biography*. Oxford: Oxford University Press. Verfügbar unter: <http://www.oxforddnb.com/view/article/9402>
- Read, T., & Tilley, N. (2000). Not rocket science: Problem-solving and crime reduction. *Crime Reduction Research Series*, (6).
- Reaves, B. A. (2010). *Local police departments* (Local police departments series). Washington, DC. Verfügbar unter <http://bjs.gov/index.cfm?ty=pbdetail&iid=1750>
- Reiner, R. (2000). *The politics of the police* (3. Auflage). New York, N.Y: Oxford University Press.
- Reisig, M. D., & Parks, R. B. (2004). Community policing and quality of Life. In W. Skogan (Hrsg.), *Community policing: Can it work?* (S. 207-227). Belmont, CA: Wadsworth Publishing Co.
- Reiss, A. J. (1992). Police organization in the twentieth Century. *Crime and Justice*, (15), 51-97.
- Reuband, K.-H. (2009). Kriminalitätsfurcht: Erscheinungsformen, Trends und soziale Determinanten. In H. Lange (Hrsg.), *Auf der Suche nach neuer Sicherheit: Fakten, Theorien und Folgen* (S. 233-251). Wiesbaden: VS Verlag.
- Ribaux, O., Baylon, A., Roux, C., Delémont, O., Lock, E., Zingg, C., & Margot, P. (2010). Intelligence-led crime scene processing. Part I: Forensic intelligence. *Forensic Science International*, 195(1-3), 10-16.

- Roché, S. (2002). *Tolérance zéro? Incivilités et insécurités*. Paris: Odile Jacob.
- Roh, S., & Oliver, W. M. (2005). Effects of community policing upon fear of crime: Understanding the causal linkage. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 28(4), 670-683.
- Rosenbaum, D. P. (2006). The limits of hot spots policing. In D. Weisburd & A. Braga (Hrsg.), *Police innovation: Contrasting perspectives* (S. 245-263). Cambridge University Press.
- Rosenbaum, D. P., & Lurigio, A. J. (1994). An inside look at community policing reform: Definitions, organizational changes, and evaluation findings. *Crime & Delinquency*, 40(3), 299-314.
- Rosenbaum, D. P., & Wilkinson, D. L. (2004). Can Police Adapt? Tracking the effects of organizational reform over six years. In W. Skogan (Hrsg.), *Community policing: Can it work?* (S. 79-108). Belmont, CA: Wadsworth Publishing Co.
- Rosenbaum, D. P., Lurigio, A. J., & Davis, R. C. (1998). *The prevention of crime: Social and situational strategies. Contemporary issues in crime and justice series*. Belmont, CA: West/Wadsworth Pub.
- Rosenbaum, D. P., Schuck, A., Graziano, L., & Stephens, C. (2007). *Measuring police and community performance using web-based surveys: Findings from the Chicago internet project*. Final Report: University of Illinois at Chicago.
- Rosenbaum, D. P., Yeh, S., & Wilkinson, D. L. (1994). Impact of community policing on police personnel: A quasi-experimental test. *Crime & Delinquency*, 40(3), 331-353.
- Roth, J. A., Roehl, J., & Johnson, C. C. (2004). Trends in the adoption of community policing. In W. Skogan (Hrsg.), *Community policing: Can it work?* (S. 3-29). Belmont, CA: Wadsworth Publishing Co.
- Roth, J., Ryan, J., Gaffigan, S., Koper, M., Roehl, J., Johnson, C., Gretchen, E., Moore, R. M. W., Buerger, M. E., Langston, E. A. (2000). *National evaluation of the COPS program title I of the 1994 crime act. Series: Research Report*. Washington, DC: National Institute of Justice.
- Royal Canadian Mounted Police. (2008). *Community policing problem solving model*. Verfügbar unter <http://www.rcmp-grc.gc.ca/ccaps-spcca/capra-eng.htm#tphp>
- Sauter, R., Schedler, K., & Schäfer, W. (2005). Urbane Sicherheit. In Konferenz der Städtischen Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren und Stadt Zürich (Hrsg.): *Vol. 2. KSPD, Community policing - Modelle für eine vernetzte Polizeiarbeit in der Schweiz. Referate der Tagung vom 10. September 2004* (S. 73-182). Zürich: Schulthess.
- Schaefer Morabito, M. (2010). Understanding community policing as an innovation: Patterns of adoption. *Crime & Delinquency*, 56(4), 564-587.
- Scheider, M. C., Chapman, R., & Schapiro, A. (2009). Towards the unification of policing innovations under community policing. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 32(4), 694-718.
- Scheider, M. C., Rowell, T., & Bezdikian, V. (2003). The impact of citizen perceptions of community policing on fear of crime: Findings from twelve cities. *Police Quarterly*, 6(4), 363-386.
- Schiff, G. D., & Rucker, T. D. (2001). Beyond structure-process-outcome: Donabedian's seven pillars and eleven buttresses of quality. *Joint commission on accreditation of healthcare organizations*, 27(3), 169-174.
- Schmidli, M. (2011). *Projekt Langstrasse PLUS: Rückblick 2001 bis 2010*. Polizeidepartement der Stadt Zürich.
- Schmoll, G. A. (1990). *Geschichte der Schweizer Polizei: Ursprünge und Traditionen* (Vol. 1): Verlag Bürger und Polizei.
- Schwarzenegger, C., Schmohl, D., Thalmann, U., Vertone, L., & Zanolini, V. (2009). *Kriminalität und kommunale Kriminalprävention in Zürich: Eine kriminologische Regionalanalyse mit besonderer Ausrichtung auf das Zürcher Langstrassenquartier (Projekt "Langstrasse PLUS")*. Universität Zürich.
- Schwind, H.-D. (2011). *Kriminologie: eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen* (21.th ed.). Heidelberg: Hüthig Jehle Rehm.



- Scott, M. S. (2000). *Problem-oriented policing: Reflections on the First 20 Years*. Washington, DC: U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services.
- Scott, M. S. (2006). Implementing crime prevention: Lessons learned from problem-oriented policing projects. *Crime Prevention Studies*, 20, 9-35.
- Scott, M., & Kirby, S. (2012). *Implementing POP: Leading, structuring and managing a problem-oriented police agency*. Washington, DC: U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services.
- Scott, M., Eck, J., Knutsson, J., & Goldstein, H. (2008). Problem-oriented policing and environmental criminology. In R. Wortley & L. Mazerolle (Hrsg.), *Environmental criminology and crime analysis* (S. 221-246). Cullompton, Devon, UK: Willan Pub.
- Scrivner, E. M. (2006). *Innovations in police recruitment and hiring: hiring in the spirit of service*. Washington, DC: US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services.
- Segmüller, P. (2005). Community Policing - Wie die Stadtpolizei Luzern zur bürgerorientierten Polizeiarbeit findet. In Konferenz der Städtischen Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren und Stadt Zürich (Hrsg.): *Vol. 2. KSPD, Community policing - Modelle für eine vernetzte Polizeiarbeit in der Schweiz. Referate der Tagung vom 10. September 2004* (S. 37-41). Zürich: Schulthess.
- Shearing, C. D. (1992). The relation between public and private policing. *Crime and Justice*, 15, 399-435.
- Sherman, L. W. (1990). Police crackdowns: Initial and residual deterrence. *Crime and Justice*, (12), 1-48.
- Sherman, L. W. (1995). Hot spots of crime and criminal careers of places. *Crime and place*, 4, 35-52.
- Sherman, L. W. (1998). Evidence-based policing. *Ideas in American policing*, (2), 1-15.
- Sherman, L. W., & Weisburd, D. (1995). General deterrent effects of police patrol in crime "hot spots": A randomized, controlled trial. *Justice Quarterly*, 12(4), 625-648.
- Sherman, L. W., Gartin, P. R., & Buerger, M. E. (1989). Hot spots of predatory crime: Routine activities and the criminology of place. *Criminology*, 27(1), 27-56.
- Sherman, L. W., Gottfredson, D., MacKenzie, D., Eck, J., Reuter, P., & Bushway, S. (1998). *Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising: A report to the United States Congress*. College Park: Department of Criminology and Criminal Justice, University of Maryland.
- Sherman, L. W., Rogan, D. P., Edwards, T., Whipple, R., Shreve, D., Witcher, D., Trimble, W., Velke, R., Blumberg, M., Beatty, A. & Bridgeforth, C. A. (1995). Deterrent effects of police raids on crack houses: A randomized, controlled experiment. *Justice Quarterly*, 12(4), 755-781.
- Silverman, E. B. (1999). *NYPD battles crime: Innovative strategies in policing*. Boston: Northeastern University Press.
- Silverman, E. B. (2006). Compstat's Innovation. In D. Weisburd & A. Braga (Hrsg.), *Police innovation: contrasting perspectives* (S. 267-283). Cambridge University Press.
- Simon, D., & Burns, E. (2010). *The corner: A year in the life of an inner-city neighbourhood*. Edinburgh: Canongate.
- Skogan, W. G. (1988). Community organizations and crime. *Crime and Justice*, 10, 39-78.
- Skogan, W. G. (2004a). *Community policing: Can it work?* Belmont, CA: Wadsworth Publishing Co.
- Skogan, W. G. (2004b). Representing the community in community policing. In W. Skogan (Hrsg.), *Community policing: Can it work?* (S. 57-75). Belmont, CA: Wadsworth Publishing Co.
- Skogan, W. G. (2006). The promise of community policing. In D. Weisburd & A. Braga (Hrsg.), *Police innovation: Contrasting perspectives* (S. 27-43). Cambridge University Press.
- Skogan, W. G. (2008a). Broken windows: why – and how – we should take them seriously. *Criminology & Public Policy*, 7(2), 195-202.
- Skogan, W. G. (2008b). Why reforms fail. *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 18(1), 23-34.
- Skogan, W. G. & Hartnett, S. M. (1997). *Community policing, Chicago style*. New York, NY: Oxford University Press.

- Skogan, W. G., Steiner, L., Benitez, C., Bennis, J., Borchers, S., DuBois, J., Gondocs, R., Hartnett, S., Kim, S. Y., Rosenbaum, S. (2004). *Community policing in Chicago, year ten: An evaluation of Chicago's alternative policing strategy*. Chicago: Institute for Policy Research.
- Smeets, S., & Tange, C. (2007). Le Community Policing en Belgique: péripéties de la constitution d'un modèle de travail policier. *IPES/DCAF Working Paper Series*, (1). Verfügbar unter <http://dcaf.ch/DCAF-Migration/KMS/Publications/Le-Community-Policing-en-Belgique-peripeties-de-la-constitution-d-un-modele-de-travail-policier>
- Smith, B. (1940). *Police systems in the United States*. New York, NY: Harper & Brothers.
- Smith, M. J., Clarke, R. V., & Pease, K. (2002). Anticipatory benefits in crime prevention. *Crime Prevention Studies*, 13, 71-88.
- Smulders, I. (2013). *The police on Twitter: does it make citizens feel safe?* Paper presented at the European Society of Criminology Conference, Budapest.
- Sousa, W. H., & Kelling, G. L. (2006). Of "broken windows," criminology, and criminal justice. In D. Weisburd & A. Braga (Hrsg.), *Police innovation: Contrasting perspectives* (S. 77-97). Cambridge University Press.
- Spaar, R., Roubaty, J.-P., Hänni, U., Krebs, S., Scherrer, A., & Sommer, B. (2010). *Community Policing: Grundlagedokument für die eidgenössische Berufsprüfung Polizist/Polizistin*. Neuchâtel: Schweizerisches Polizei-Institut.
- Sparrow, M. K., Moore, M. H., & Kennedy, D. M. (1990). *Beyond 911: A new era for policing*. New York, NY: Basic Books.
- Spelman, W., & Brown, D. K. (1984). *Calling the police: Citizen reporting of serious crime*. Washington, DC: US Department of Justice, National Institute of Justice.
- Steffen, W. (1995). Veränderungen in der polizeilichen Aufgabenwahrnehmung – Gemeinwesenorientierung als moderne Zielperspektive. *Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie (PFA)*, 22(3/4), 107-122.
- Steffen, W. (2004). Gremien Kommunaler Kriminalprävention – Bestandsaufnahme und Perspektive. In: Kerner, H.-J. & Marks, E., (Hrsg.). *Internetdokumentation Deutscher Präventionstag*. Verfügbar unter: <http://www.praeventionstag.de/html/GetDokumentation.cms?XID=8>
- Sunshine, J., and Tyler, T.R. (2003). The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing. *Law and Society Review*, 37(3), 513-548.
- Tabachnick, B., Fidell, L., & Osterlind, S. (2001). *Using multivariate statistics*. New York, NY: Harper-Collins College Publishers.
- Taqi-Eddin, K., & Macallair, D. (1999). *Shattering "broken windows": An analysis of San Francisco's alternative crime policies*. Washington, DC: Justice Policy Institute.
- Taylor, B., Koper, C. S., & Woods, D. J. (2011). A randomized controlled trial of different policing strategies at hot spots of violent crime. *Journal of Experimental Criminology*, 7(2), 149-181.
- Taylor, R. B. (1999). The incivilities thesis: Theory, measurement, and policy. In R. H. Langworthy (Hrsg.), *Measuring what works: Proceedings from the police research institute meeting* (S. 65-88). Washington, DC: Department of Justice, National Institute of Justice and Office of Community-Oriented Policing Services.
- Taylor, R. B. (2006). Incivilities reduction policing, zero tolerance, and the retreat from coproduction: weak foundations and strong pressures. In D. Weisburd & A. Braga (Hrsg.), *Police innovation: Contrasting perspectives* (S. 98-114). Cambridge University Press.
- Telep, C. W., & Weisburd, D. (2012). What is known about the effectiveness of police practices in reducing crime and disorder? *Police Quarterly*, 15(4), 331-357.
- Telep, C. W., Mitchell, R. J., & Weisburd, D. (2012). How much time should the police spend at crime hot spots? Answers from a police agency directed randomized field trial in Sacramento, California. *Justice Quarterly*, 1-29.
- Terrill, W., & Mastroski, S. D. (2004). Working the street: Does community policing matter? In W. Skogan (Hrsg.), *Community policing: Can it work?* (S. 109-135). Belmont, CA: Wadsworth Publishing Co.

- Thür, R. (2012). *Lagebedingter Mitteleinsatz im modernen Zürich: Auswertungen und Erfahrungen aus der Einsatzgruppe 'TANUKI'*. Diplomarbeit für die eidgenössische höhere Fachprüfung Polizist II. Neuchâtel: Schweizerisches Polizei-Institut.
- Tilley, N. (2003a). Modern approaches to policing: community, problem-oriented and intelligence-led. In T. Newburn (Hrsg.), *Handbook of Policing* (S. 373-403). Cullompton: Willan.
- Tilley, N. (2003b). *Problem-oriented policing, intelligence-led policing and the national intelligence model*. London: Jill Dando Institute of Crime Science.
- Tilley, N. (2004). Community policing and problem solving. In W. Skogan (Hrsg.), *Community policing: Can it work?* (S. 165-184). Belmont, CA: Wadsworth Publishing Co.
- Tilley, N. (2010). Whither problem-oriented policing. *Criminology & Public Policy*, 9(1), 183-195.
- Tittle, C. R., & Logan, C. H. (1973). Sanctions and deviance: Evidence and remaining questions. *Law & Society Review*, 7(3), 371-392.
- Trolle, J. (1994). *Die verschwundene Ordnungsmacht. Gestapo-Terror gegen die dänische Polizei vom 19.9.1944 bis Mai 1945*. Frankfurt a.M.: Haag & Herchen.
- Trojanowicz, R. C., & Bucqueroux, B. (1994). *Community policing: How to get started*. Cincinnati, OH: Anderson Publishing Co.
- Tyler, T. R. (2004). Enhancing police legitimacy. *The annals of the American Academy of Political and Social Science*, 593(1), 84-99.
- Urban, D., Mayerl, J., & Sackmann, R. (2008). *Regressionsanalyse: Theorie, Technik und Anwendung* (3. Auflage). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- van Dijk, J. (2012). The international crime victims survey. Latest results and prospects. *Newsletter of the European Society of Criminology*, 11(3), 24-33.
- van Dijk, J., & Terlouw, G. J. (1996). An international perspective of the business community as victims of fraud and crime. *Security Journal*, 7(3), 157-167.
- Van Ooyen, R. C. (2002). „Community Policing“ in Deutschland: Der Bürger zwischen Partizipation, Gemeinschaft und Instrumentalisierung. *Die Polizei*, 93(1), 1-32.
- Verhage, A., & Ponsaers, P. (2012). Community policing as a police strategy: Effects and future outlook. In: EUCPN Secretariat (Hrsg.), EUCPN Thematic Paper Series, no. 3, European Crime Prevention Network: Brussels.
- Vito, G. F., Walsh, W. F., & Kunselman, J. (2005). Community policing: The middle manager's perspective. *Police Quarterly*, 8(4), 490-511.
- Vollmer, A. (1933). Police progress in the past twenty-five years. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 24(1), 161-175.
- Waard, J. de. (1999). The private security industry in international perspective. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 7(2), 143-174.
- Wakefield, A. (2007). Carry on constable? Revaluing foot patrol. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 1(3), 342-355.
- Walker, S. (1993). Does anyone remember team policing - Lessons of the team policing experience for community policing. *American Journal of Police*, 12(1), 33-55.
- Walser, S. (2013). *Freizeitverhalten und Gewalt bei Jugendlichen: eine situative Perspektive*. Dissertation: Universität Zürich.
- Walton, F. E. (1958). "Selective distribution" of police patrol force. History, current practices, recommendations. *The Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science*, 49(2), 165-171.
- Weisburd, D. (2008). Place-based policing. *Ideas in American policing*, 9, 1-15.
- Weisburd, D., & Braga, A. A. (2006a). Hot Spots policing as a model for police innovation. In D. Weisburd & A. Braga (Hrsg.), *Police innovation: Contrasting perspectives* (S. 225-244). Cambridge University Press.
- Weisburd, D., & Braga, A. A. (2006b). Introduction: understanding police innovation. In D. Weisburd & A. Braga (Hrsg.), *Police innovation: Contrasting perspectives* (S. 1-23). Cambridge University Press.

- Weisburd, D., & Eck, J. E. (2004). What can police do to reduce crime, disorder, and fear? *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 593(1), 42-65.
- Weisburd, D., Hinkle, J., Famega, C., & Ready, J. (2011). The possible “backfire” effects of hot spots policing: an experimental assessment of impacts on legitimacy, fear and collective efficacy. *Journal of Experimental Criminology*, 7(4), 297-320.
- Weisburd, D., Mastrofski, S. D., Willis, J. J., & Greenspan, R. (2006a). Changing everything so that everything can remain the same: Compstat and American policing. In D. Weisburd & A. Braga (Hrsg.), *Police innovation: Contrasting perspectives* (S. 284-301). Cambridge University Press.
- Weisburd, D., Mastrofski, S., McNally, A. M., Greenspan, R., & Willis, J. (2003). Reforming to preserve: Compstat and strategic problem solving in American policing. *Criminology & Public Policy*, 2(3), 421-456.
- Weisburd, D., Telep, C. W., & Lawton, B. A. (2013). Could innovations in policing have contributed to the New York City crime drop even in a period of declining police strength?: The case of stop, question and frisk as a hot spots policing strategy. *Justice Quarterly*, 1-25.
- Weisburd, D., Telep, C. W., Hinkle, J. C., & Eck, J. E. (2010). Is problem-oriented policing effective in reducing crime and disorder? *Criminology & Public Policy*, 9(1), 139-172.
- Weisburd, D., Telep, C. W., Hinkle, J. C., & Eck, J. E. (2012). *Effects of problem-oriented policing on crime and disorder. Crime Prevention research review: Vol. 4*. Washington, DC: U.S. Dept. of Justice, Office of Community Oriented Policing Services (Original work published 2010).
- Weisburd, D., Wyckoff, L., Ready, J., Eck, J., Hinkle, J., & Gajewski, F. (2004). *Does crime just move around the corner? A study of displacement and diffusion in Jersey City, NJ*. Washington, DC: Police Foundation.
- Weisburd, D., Wyckoff, L., Ready, J., Eck, J., Hinkle, J., & Gajewski, F. (2006b). Does crime just move around the corner? A controlled study of spatial displacement and diffusion of crime control benefits. *Criminology*, 44(3), 549-592.
- Weitekamp, E. (2003). Problem solving policing: Views of citizens and citizens expectations in Germany. *Social Work & Society*, 1(1), 52-77.
- Weitzer, R., & Tuch, S. A. (2006). *Race and policing in America: Conflict and reform*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Williams, E. J. (2003). Structuring in community policing: Institutionalizing innovative change. *Police Practice and Research*, 4(2), 119-129.
- Williams, H., & Pate, A. M. (1987). Returning to First Principles: Reducing the Fear of Crime in Newark. *Crime & Delinquency*, 33(1), 53-70.
- Wilson, J. Q. (1975). *Thinking about crime*. New York, NY: Basic Books.
- Wilson, J. Q., & Kelling, G. L. (1982). Broken windows. *The Atlantic Monthly*, 249(3), 29-38.
- Wilson, J. Q., & Kelling, G. L. (1989). Making neighborhoods safe. *The Atlantic Monthly*, 263(2), 46-52.
- Wilson, O. W. (1941). Distribution of police patrol force. *Public administration service*, (74).
- Wirz, M. (2012). Polizei 2.0. Social Media als Dialoginstrument für die Stadtpolizei Zürich. *SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis*, (2), 59-73.
- Wisler, D., & Onwudiwe, I. D. (2008). Community policing in comparison. *Police Quarterly*, 11(4), 427-446.
- Wood, R. L., Davis, M., & Rouse, A. (2004). Diving into quicksand: Program implementation and police subcultures. In W. Skogan (Hrsg.), *Community policing: Can it work?* (S. 136-161). Belmont, CA: Wadsworth Publishing Co.
- Woxblom, C., Holgersson, S., & Dolmén, L. (2007). *Polisens sätt att genomföra och redovisa LAU-tester. En explorativ studie av polisens trafiksäkerhetsarbete*. Linköping universitet. Verfügbar unter: <http://www.iei.liu.se/is/holgersson-stefan/publikationer/1.250270/RapportLAU-tester.pdf>
- Xie, M. (2012). Area differences and time trends in crime reporting: Comparing New York with other metropolitan areas. *Justice Quarterly*, 1-31.

- Zhao, J., Lovrich, N. P., & Thurman, Q. (1999). The status of community policing in American cities: Facilitators and impediments revisited. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 22(1), 74-92.
- Zhao, J., Scheider, M., & Thurman, Q. (2002a). Funding community policing to reduce crime: Have cops grants made a difference? *Criminology & Public Policy*, 2(1), 7-32.
- Zhao, J., Scheider, M., & Thurman, Q. (2002b). The effect of police presence on public fear reduction and satisfaction: A review of the literature. *The Justice Professional*, 15(3), 273-299.
- Zhao, J., Thurman, Q. C., & Lovrich, N. P. (1995). Community-oriented policing across the U.S.: Facilitators and impediment to implementation. *American Journal of Police*, 14(1), 11-28.
- Zimbardo, P. G. (1969). The human choice: Individuation, reason, and order versus deindividuation, impulse, and chaos. *Nebraska Symposium on Motivation*, 17, 237-307.
- Zimring, F. E. (2010). *The decline in crime in New York City (1990 - 2010)* (Vera Voices Podcast Series). Verfügbar unter <http://www.vera.org/files/franklin-zimring-the-decline-in-crime-new-york-city-transcription.pdf>
- Zimring, F. E. (2011). *The city that became safe: New York's lessons for urban crime and its control*. New York, NY: Oxford University Press.
- Zimring, F. E., & Hawkins, G. (1973). *Deterrence: The legal threat in crime control*. Chicago: University of Chicago Press.
- Zingg, J., Scarpelli, P. A., & Bär, L. E. (2005). Polizeiliche Grundversorgung: Eine moderne Interpretation im urbanen Umfeld. *Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift*, (7/8), 55-56.
- Zink, R. (2004). The trouble with compstat. *PBA Magazine*, (Summer). Verfügbar unter: <http://www.nycpba.org/publications/mag-04-summer/compstat.html>

# Anhang

---

# Anhang 1: Fragebogen „Polizeiinnovationen in der Schweiz“

1. Einführung	
1.1	In welchem Kanton befindet sich Ihre Polizei? <input type="checkbox"/> AG, ..., ZH
1.2	Um was für eine Polizei handelt es sich? <input type="checkbox"/> Kantonspolizei (Weiter mit 1.3) <input type="checkbox"/> Regionalpolizei (Weiter mit 1.4) <input type="checkbox"/> Stadtpolizei (Weiter mit 1.4) <input type="checkbox"/> Gemeindepolizei (Weiter mit 1.4)
1.3	Gibt es in Ihrem Kanton noch andere Polizeikräfte (Regionalpolizei, Stadt- oder Gemeindepolizei), die nicht in der Kantonspolizei integriert sind? (mehrere Antworten möglich) <input type="checkbox"/> Regionalpolizei, Anzahl: <input type="checkbox"/> Stadt- oder Gemeindepolizei, Anzahl: <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Keine Antwort
1.4	Wie viele vereidigte Polizisten hat das Korps? [TEXTFELD]
1.5	Wie gross ist die Bevölkerung, welcher Ihre Polizei dient? [TEXTFELD]
1.6	Welche Kompetenzen hat Ihre Polizei? (mehrere Antworten möglich) <input type="checkbox"/> Verkehrspolizei <input type="checkbox"/> Sicherheitspolizei <input type="checkbox"/> Kriminalpolizei (nur Übertretungs-Straftatbestände) <input type="checkbox"/> Kriminalpolizei (alle Straftatbestände) <input type="checkbox"/> Verwaltungspolizei
1.7	Wie viele öffentlich zugängliche Polizeiposten betreibt Ihre Polizei? [TEXTFELD]
1.8	Ist Ihre Polizei 24h am Tag im Einsatz? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Keine Antwort
2. Tätigkeiten	
2.1	Sind die Polizisten bestimmten Quartieren permanent zugewiesen? <input type="checkbox"/> Ja, die Mehrheit der Polizisten <input type="checkbox"/> Ja, ein Teil der Polizisten <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Keine Antwort
2.2	Setzt Ihre Polizei Fusspatrouillen ein? <input type="checkbox"/> Ja, seit (Jahr): <input type="checkbox"/> Nicht mehr, weil: (Weiter mit 2.9) <input type="checkbox"/> Nein, aber ist geplant für (Jahr): (Weiter mit 2.9) <input type="checkbox"/> Nein (Weiter mit 2.9) <input type="checkbox"/> Keine Antwort (Weiter mit 2.9)
2.3	Wie oft wird zu Fuss patrouilliert? <input type="checkbox"/> Täglich <input type="checkbox"/> Mehrmals wöchentlich <input type="checkbox"/> Mehrmals monatlich <input type="checkbox"/> Keine Antwort
2.4	Werden bestimmte Richtlinien oder Tätigkeiten für die Fusspatrouillen vorgegeben (z.B. Zeitfenster, Route, Kontrollen)? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein (Weiter mit 2.6) <input type="checkbox"/> Keine Antwort (Weiter mit 2.6)
2.5	Welche Richtlinien oder Tätigkeiten werden für die Fusspatrouillen vorgegeben? (mehrere Antworten möglich) <input type="checkbox"/> Zeitfenster <input type="checkbox"/> abzulaufende Route <input type="checkbox"/> durchzuführende Kontrollen, Kontakte <input type="checkbox"/> Anderes: <input type="checkbox"/> Keine Antwort
2.6	Welche Personen werden für die Fusspatrouillen eingesetzt? <input type="checkbox"/> Alle "Frontpolizisten" (Weiter mit 2.8) <input type="checkbox"/> Nur bestimmte Polizisten <input type="checkbox"/> Keine Antwort (Weiter mit 2.8)
2.7	Zu wie viel Prozent sind die Polizisten mit Fusspatrouillen beschäftigt? <input type="checkbox"/> 0-25% <input type="checkbox"/> 25-50% <input type="checkbox"/> 50-75% <input type="checkbox"/> 75-100% <input type="checkbox"/> Keine Antwort
2.8	Wie werden die Tätigkeiten bzw. die Leistungen der Fusspatrouillen gemessen? (mehrere Antworten möglich) <input type="checkbox"/> Anhand der von der Patrouille geschriebenen Rapp- orte <input type="checkbox"/> Anhand Beobachtungen <input type="checkbox"/> Anders: <input type="checkbox"/> Gar nicht <input type="checkbox"/> Keine Antwort

2.9	Setzt Ihre Polizei Fahrradpatrouillen ein?	<input type="checkbox"/> Ja, seit (Jahr): <input type="checkbox"/> Nicht mehr, weil: (Weiter mit 2.21) <input type="checkbox"/> Nein, aber ist geplant für (Jahr): (Weiter mit 2.21) <input type="checkbox"/> Nein (Weiter mit 2.21) <input type="checkbox"/> Keine Antwort (Weiter mit 2.21)
2.10	Sind die Fahrradpatrouillen das ganze Jahr im Einsatz?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein (saisonabhängig) <input type="checkbox"/> Keine Antwort
2.11	Wie oft stehen die Fahrradpatrouillen im Einsatz (während der „Saison“)?	<input type="checkbox"/> Täglich <input type="checkbox"/> Mehrmals wöchentlich <input type="checkbox"/> Mehrmals monatlich <input type="checkbox"/> Keine Antwort
2.12	Sind die Fahrradpatrouillen bei jedem Wetter im Einsatz?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein (z.B. nur ab einer gewissen Temperatur oder bei schönem Wetter) <input type="checkbox"/> Keine Antwort
2.13	Werden den Fahrradpatrouillen bestimmte Richtlinien oder Tätigkeiten vorgegeben (z.B. Zeitfenster, Route, Kontrollen)?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein (Weiter mit 2.15) <input type="checkbox"/> Keine Antwort (Weiter mit 2.15)
2.14	Welche Richtlinien oder Tätigkeiten werden den Fahrradpatrouillen vorgegeben? (mehrere Antworten möglich)	<input type="checkbox"/> Zeitfenster <input type="checkbox"/> Abzufahrene Route <input type="checkbox"/> Durchzuführende Kontrollen, Kontakte <input type="checkbox"/> Andere: <input type="checkbox"/> Keine Antwort
2.15	Wer wird für die Fahrradpatrouillen eingesetzt?	<input type="checkbox"/> Alle "Frontpolizisten" (Weiter mit 2.17) <input type="checkbox"/> Nur bestimmte Polizisten <input type="checkbox"/> Keine Antwort (Weiter mit 2.17)
2.16	Zu wie viel Prozent sind die Polizisten mit Fahrradpatrouillen beschäftigt (während der "Saison")?	<input type="checkbox"/> 0-25% <input type="checkbox"/> 25-50% <input type="checkbox"/> 50-75% <input type="checkbox"/> 75-100% <input type="checkbox"/> Keine Antwort
2.17	Steht den Polizisten für die Fahrradpatrouillen eine spezielle Ausrüstung zur Verfügung (Velobekleidung, funktionale Unterwäsche etc.)?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein (Weiter mit 2.19) <input type="checkbox"/> Keine Antwort (Weiter mit 2.19)
2.18	Was für eine Ausrüstung steht ihnen zur Verfügung? (mehrere Antworten möglich)	<input type="checkbox"/> Velobekleidung <input type="checkbox"/> Funktionale Unterwäsche <input type="checkbox"/> Angepasstes Einsatzmaterial (z.B. Einsatzgurt) <input type="checkbox"/> Andere: <input type="checkbox"/> Keine Antwort
2.19	Wie viele Fahrräder stehen dem Korps zur Verfügung?	[Textfeld]
2.20	Wie werden die Tätigkeiten bzw. die Leistungen der Fahrradpatrouillen gemessen? (mehrere Antworten möglich)	<input type="checkbox"/> Anhand der von der Patrouille geschriebenen Rapp-orte <input type="checkbox"/> Anhand Beobachtungen <input type="checkbox"/> Anders: <input type="checkbox"/> Gar nicht <input type="checkbox"/> Keine Antwort
2.21	Führt Ihre Polizei Bürger- oder Gewerbevereinstreffen (o.ä.) durch?	<input type="checkbox"/> Ja, seit (Jahr) <input type="checkbox"/> Nicht mehr, weil: (Weiter mit 2.26) <input type="checkbox"/> Nein, aber ist geplant für (Jahr): (Weiter mit 2.26) <input type="checkbox"/> Nein (Weiter mit 2.26) <input type="checkbox"/> Keine Antwort (Weiter mit 2.26)
2.22	Wer nimmt an diesen Treffen jeweils teil? (mehrere Antworten möglich)	<input type="checkbox"/> Bürger <input type="checkbox"/> Gewerbevertreter <input type="checkbox"/> Politiker <input type="checkbox"/> Andere: <input type="checkbox"/> Keine Antwort
2.23	Wie oft werden solche Treffen durchgeführt (alle Treffen zusammen)?	<input type="checkbox"/> Wöchentlich <input type="checkbox"/> Monatlich <input type="checkbox"/> Mehrmals pro Jahr <input type="checkbox"/> Jährlich <input type="checkbox"/> Weniger als einmal pro Jahr <input type="checkbox"/> Keine Antwort
2.24	Über welche Themen wird gesprochen? Wie sehen diese Treffen jeweils aus? Bitte umschreiben Sie in ein paar Sätzen, wie die Treffen vorstattengehen.	[Textfeld]



2.25	Was geschieht jeweils mit den Anregungen aus der Bevölkerung? Wie werden die Inputs aus der Bevölkerung umgesetzt?	[Textfeld]
2.26	Führt Ihre Polizei regelmässig Bevölkerungsumfragen durch?	<input type="checkbox"/> Ja, seit (Jahr): <input type="checkbox"/> Nicht mehr, weil: (Weiter mit 2.33) <input type="checkbox"/> Nein, aber ist geplant für (Jahr): (Weiter mit 2.33) <input type="checkbox"/> Nein (Weiter mit 2.33) <input type="checkbox"/> Keine Antwort (Weiter mit 2.33)
2.27	Wie oft werden Befragungen durchgeführt?	<input type="checkbox"/> Mehrmals im Jahr <input type="checkbox"/> Jährlich <input type="checkbox"/> Alle zwei Jahre <input type="checkbox"/> Weniger oft als alle zwei Jahre <input type="checkbox"/> Keine Antwort
2.28	Wie werden die Befragungen durchgeführt? (mehrere Antworten möglich)	<input type="checkbox"/> Schriftlich (per Post, Online) <input type="checkbox"/> Mündlich (persönlicher Kontakt, per Telefon) <input type="checkbox"/> Keine Antwort
2.29	Wie viele Personen werden pro Umfrage durchschnittlich befragt?	[Textfeld]
2.30	Wer wird jeweils befragt? (mehrere Antworten möglich)	<input type="checkbox"/> Alle Haushalte <input type="checkbox"/> Eine repräsentative Stichprobe des ganzen Einzugsgebiets oder einer bestimmten Gruppe (z.B. ein bestimmtes Quartier) <input type="checkbox"/> Zufällig (z.B. auf der Strasse) <input type="checkbox"/> Keine Antwort
2.31	Welche Themen werden jeweils behandelt? (mehrere Antworten möglich)	<input type="checkbox"/> Persönliche Kriminalitätserfahrung <input type="checkbox"/> Subjektives Sicherheitsgefühl <input type="checkbox"/> Lokale Probleme <input type="checkbox"/> Beurteilung der Polizeiarbeit <input type="checkbox"/> Andere: <input type="checkbox"/> Keine Antwort
2.32	Wer führt die Umfragen durch (Befragung, Auswertung etc.)? (mehrere Antworten möglich)	<input type="checkbox"/> Polizeiintern <input type="checkbox"/> Externe Institute <input type="checkbox"/> Jemand anders: <input type="checkbox"/> Keine Antwort
2.33	Betreibt Ihre Polizei eine Internetseite?	<input type="checkbox"/> Ja, seit (Jahr): <input type="checkbox"/> Nicht mehr, weil: (Weiter mit 2.36) <input type="checkbox"/> Nein, aber ist geplant für (Jahr): (Weiter mit 2.36) <input type="checkbox"/> Nein (Weiter mit 2.36) <input type="checkbox"/> Keine Antwort (Weiter mit 2.36)
2.34	Welche der folgenden Informationen oder Angebote werden auf der Internetseite publiziert? (mehrere Antworten möglich)	<input type="checkbox"/> Organigramm <input type="checkbox"/> Namen des höheren und/oder mittleren Kaders <input type="checkbox"/> Namen der Polizisten und unteren Kaders <input type="checkbox"/> Fotos des höheren und/oder mittleren Kaders <input type="checkbox"/> Fotos der Polizisten und unteren Kaders <input type="checkbox"/> Leitbild oder ähnliches <input type="checkbox"/> Präventionsmassnahmen <input type="checkbox"/> Medienmitteilungen <input type="checkbox"/> Kriminalstatistiken <input type="checkbox"/> Onlineschalter (z.B. Fundbüro) <input type="checkbox"/> Keine Antwort
2.35	Wie oft wird die Internetseite aktualisiert?	<input type="checkbox"/> Täglich <input type="checkbox"/> Mehrmals wöchentlich <input type="checkbox"/> Wöchentlich <input type="checkbox"/> Mehrmals monatlich <input type="checkbox"/> Monatlich <input type="checkbox"/> Weniger oft als einmal pro Monat <input type="checkbox"/> Keine Antwort
2.36	Benützt Ihre Polizei Social Media?	<input type="checkbox"/> Ja, seit (Jahr): <input type="checkbox"/> Nicht mehr, weil: (Weiter mit 2.40) <input type="checkbox"/> Nein, aber ist geplant für (Jahr): (Weiter mit 2.40) <input type="checkbox"/> Nein (Weiter mit 2.40) <input type="checkbox"/> Keine Antwort (Weiter mit 2.40)
2.37	Welche(s) Sozialnetzwerk(e) benützt die Polizei? (mehrere Antworten möglich)	<input type="checkbox"/> Facebook <input type="checkbox"/> Twitter <input type="checkbox"/> Applikationen für Smartphones oder Tablets <input type="checkbox"/> Andere: <input type="checkbox"/> Keine Antwort
2.38	Wie oft werden Nachrichten gepostet?	<input type="checkbox"/> Täglich <input type="checkbox"/> Mehrmals wöchentlich <input type="checkbox"/> Wöchentlich

		<input type="checkbox"/> Mehrmals monatlich <input type="checkbox"/> Monatlich <input type="checkbox"/> Weniger oft <input type="checkbox"/> Keine Antwort
2.39	Wie viele „Freunde“ oder „Followers“ hat das Profil der Polizei?	<input type="checkbox"/> Facebook: <input type="checkbox"/> Twitter: <input type="checkbox"/> Keine Antwort
2.40	Geben Sie bitte die durchschnittliche prozentuale Verteilung der Tätigkeiten eines Sicherheitspolizisten an (Summe muss 100% ergeben).	<input type="checkbox"/> Motorisierte Patrouille / Notrufe beantworten <input type="checkbox"/> Kontrolle rollender/ruhender Verkehr <input type="checkbox"/> Fuss- oder Fahrradpatrouille <input type="checkbox"/> Frontdesk auf dem Polizeiposten <input type="checkbox"/> Administrative Arbeiten (Rapporte etc.) <input type="checkbox"/> Ordnungsdienst (z.B. an Fussballspielen) <input type="checkbox"/> Anderes
2.41	Welche der folgenden Gruppen bezeichnen Sie als Ihre „Partner“ in der Aufrechterhaltung der Sicherheit und öffentliche Ordnung? (mehrere Antworten möglich)	<input type="checkbox"/> Bürger <input type="checkbox"/> Wirtschaftsvertreter <input type="checkbox"/> Andere öffentliche Institutionen, z.B.: <input type="checkbox"/> Private Organisationen, z.B.: <input type="checkbox"/> Medien <input type="checkbox"/> Andere: <input type="checkbox"/> Keine <input type="checkbox"/> Keine Antwort
2.42	Hatte die Polizei in den letzten Jahren im Einsatzgebiet mit räumlichen oder zeitlichen Brennpunkten (Hot-Spots, z.B. Drogenhandel, Prostitution, Unordnung, Lärm etc.) zu kämpfen?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein (Weiter mit 2.47) <input type="checkbox"/> Keine Antwort (Weiter mit 2.47)
2.43	Wie werden bzw. wurden diese Brennpunkte bewirtschaftet? (mehrere Antworten möglich)	<input type="checkbox"/> Mit mehr Polizeipräsenz (uniformierte Polizeikräfte) <input type="checkbox"/> Mit einer Spezialgruppe (Task Force) <input type="checkbox"/> Mit einem problemorientierten Ansatz (z.B. mit Einbezug von anderen Institutionen, Eigentümer, baulichen Massnahmen etc.) <input type="checkbox"/> Anderweitig, und zwar mit: <input type="checkbox"/> Es wurden keine besonderen Massnahmen getroffen <input type="checkbox"/> Keine Antwort
<i>Wenn hotspot_arten(1) ungleich ist als 1</i>		
2.44	Wie wird/wurde die Polizeipräsenz verstärkt? (mehrere Antworten möglich)	<input type="checkbox"/> Die Patrouillen werden/wurden häufiger an die Brennpunkte geschickt. <input type="checkbox"/> Die Präsenzzeit der Patrouille vor Ort wird/wurde verlängert. <input type="checkbox"/> Die Patrouillen werden/wurden personell verstärkt. <input type="checkbox"/> Anderweitig, und zwar: <input type="checkbox"/> Keine Antwort
<i>Wenn hotspot_arten(2) ungleich ist als 1</i>		
2.45	Wie sieht bzw. sah der Einsatz von Spezialgruppen aus? (mehrere Antworten möglich)	<input type="checkbox"/> Die Brennpunkte werden/wurden jeweils mit einer speziell gebildeten, temporären Gruppe bewirtschaftet, bis das Problem beseitigt wurde. <input type="checkbox"/> Das Korps verfügt über eine ständige Spezialgruppe, die sich um die verschiedenen Brennpunkte kümmert. <input type="checkbox"/> Die Spezialgruppen bestehen auch aus zivilen Einsatzkräften (Detektive, Ermittler etc.). <input type="checkbox"/> Keine Antwort
<i>Wenn hotspot_arten(3) ungleich ist als 1</i>		
2.46	Wie sieht/sah der problemorientierte Ansatz aus? (mehrere Antworten möglich) Es werden/wurden...	<input type="checkbox"/> Andere öffentliche Institutionen oder private und soziale Organisationen miteinbezogen (z.B. Stadtreinigung, Frauenhäuser etc.). <input type="checkbox"/> Eigentümer von Immobilien oder Grundstücken unterstützt oder gemahnt. <input type="checkbox"/> Bauliche Massnahmen vorgenommen (neue Beleuchtung, Umnutzung oder Abriss von Immobilien, verkehrstechnische Massnahmen, Lärmreduktion etc.). <input type="checkbox"/> Gesetzesänderungen vorgenommen. <input type="checkbox"/> Andere Massnahmen ergriffen, z.B.: <input type="checkbox"/> Keine Antwort
2.47	Wendet Ihre Polizei das SARA (scanning, analysis, response, assessment) oder ein ähnliches Modell an?	<input type="checkbox"/> Ja, seit (Jahr): <input type="checkbox"/> Nicht mehr, weil: (Weiter mit 2.50) <input type="checkbox"/> Nein, aber ist geplant für (Jahr) (Weiter mit 2.50) <input type="checkbox"/> Nein (Weiter mit 2.50) <input type="checkbox"/> Kenne ich nicht (Weiter mit 2.50)

		<input type="checkbox"/> Keine Antwort (Weiter mit 2.50)
2.48	Wer wendet das SARA Modell an? (mehrere Antworten möglich)	<input type="checkbox"/> Alle Polizisten <input type="checkbox"/> Untere/mittlere Führungsstufe <input type="checkbox"/> Höheres Kader <input type="checkbox"/> Speziell ausgebildete Personen (z.B. Analysten) <input type="checkbox"/> Keine Antwort
2.49	Wie oft bildet schätzungsweise das SARA Modell das Fundament für operative oder taktische Entscheide?	<input type="checkbox"/> in weniger als 25% der Entscheide <input type="checkbox"/> in 25-50% der Entscheide <input type="checkbox"/> in 50-75% der Entscheide <input type="checkbox"/> in 75-100% der Entscheide <input type="checkbox"/> Keine Antwort
2.50	Analysiert Ihre Polizei Kriminalstatistiken?	<input type="checkbox"/> Ja, seit (Jahr): <input type="checkbox"/> Nicht mehr, weil: (Weiter mit 3.1) <input type="checkbox"/> Nein, aber ist geplant für (Jahr) (Weiter mit 3.1) <input type="checkbox"/> Nein (Weiter mit 3.1) <input type="checkbox"/> Kenne ich nicht (Weiter mit 3.1) <input type="checkbox"/> Keine Antwort (Weiter mit 3.1)
2.51	Verfügt die Polizei über Kriminalanalysten?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Keine Antwort
2.52	Wie oft werden die Kriminalstatistiken analysiert?	<input type="checkbox"/> Täglich <input type="checkbox"/> Wöchentlich <input type="checkbox"/> Monatlich <input type="checkbox"/> Einmal pro Quartal <input type="checkbox"/> Halbjährlich <input type="checkbox"/> Jährlich <input type="checkbox"/> Keine <input type="checkbox"/> Antwort
2.53	Wird ein geografisches Informationssystem (GIS) verwendet?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Keine Antwort
2.54	Werden die Kriminalstatistiken publiziert?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nicht mehr, weil: (Weiter mit 3.1) <input type="checkbox"/> Nein, ist aber geplant für (Jahr): (Weiter mit 3.1) <input type="checkbox"/> Nein (Weiter mit 3.1) <input type="checkbox"/> Keine Antwort (Weiter mit 3.1)
2.55	Wie oft werden die Statistiken publiziert?	<input type="checkbox"/> Jeweils nach den Analysen <input type="checkbox"/> Weniger oft als die Analysen, und zwar (z.B. monatlich, jährlich): <input type="checkbox"/> Keine Antwort
<b>3. Polizeiansätze</b>		
3.1	Kreuzen Sie die zutreffenden Aussagen an (mehrere Antworten möglich):  Das Polizeikorps verfolgt...	<input type="checkbox"/> einen traditionellen Polizeiansatz (Standard Modell) <input type="checkbox"/> einen bürgernahen Polizeiansatz (Community Policing), seit (Jahr): <input type="checkbox"/> einen problemorientierten Polizeiansatz (Problem-oriented Policing), seit (Jahr): <input type="checkbox"/> einen brennpunktorientierten Polizeiansatz (Hot-Spots Policing), seit (Jahr): <input type="checkbox"/> eine Nulltoleranz Politik (Zero Tolerance Policing), seit (Jahr): <input type="checkbox"/> einen anderen Ansatz, und zwar: <input type="checkbox"/> Keine Antwort
<i>Wenn ansatz(2) ungleich ist als 1</i>		
3.2	Wo steht die Polizei in der Implementierung von Community Policing?	<input type="checkbox"/> Am Anfang <input type="checkbox"/> In einem fortgeschrittenen Stadium <input type="checkbox"/> Am (gesetzten) Ziel <input type="checkbox"/> Keine Antwort
3.3	Wie wird die Umsetzung des Ansatzes sichergestellt? (mehrere Antworten möglich) Die Prinzipien des Ansatzes ...	<input type="checkbox"/> sind im Leitbild (o.ä.) verankert <input type="checkbox"/> werden in der Polizeiausbildung behandelt <input type="checkbox"/> werden in Weiterbildungen für Polizisten behandelt <input type="checkbox"/> werden vom Kader durchgesetzt <input type="checkbox"/> Anders, und zwar: <input type="checkbox"/> keine Antwort
3.4	Hatte die Implementierung von Community Policing einen Einfluss auf die Struktur und Organisation der Polizei?	<input type="checkbox"/> Ja, und zwar: <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Keine Antwort
3.5	Wo bestehen bzw. bestanden die grössten Schwierigkeiten in	<input type="checkbox"/> Im Widerstand der Polizisten

der Umsetzung des Ansatzes? (mehrere Antworten möglich)	<input type="checkbox"/> Im Widerstand der Kader <input type="checkbox"/> Im politischen Widerstand <input type="checkbox"/> Im Widerstand der Bevölkerung <input type="checkbox"/> In fehlenden Ressourcen <input type="checkbox"/> In der Polizeikultur <input type="checkbox"/> In den Partnerschaften <input type="checkbox"/> Andere, und zwar: <input type="checkbox"/> Keine Antwort
3.6 Verfügt das Korps über "Community Polizisten", die sich vor allem um die bürgernahe Polizeiarbeit kümmern? (z.B. Quartierpolizisten)	<input type="checkbox"/> Ja, seit (Jahr): <input type="checkbox"/> Nein (Weiter mit 3.10) <input type="checkbox"/> Keine Antwort (Weiter mit 3.10)
3.7 Wieviele "Community Polizisten" hat das Korps?	[Textfeld]
3.8 Wie werden die "Community Polizisten" bzw. ihre Arbeit von den übrigen Polizisten (durchschnittlich) wahrgenommen? trifft zu / trifft eher zu / trifft eher nicht zu / trifft nicht zu / Keine Antwort	<input type="checkbox"/> Die Community Polizisten werden bewundert. <input type="checkbox"/> Die Arbeit wird als "richtige Polizeiarbeit" betrachtet. <input type="checkbox"/> Die Community Polizisten werden neutral/indifferent betrachtet. <input type="checkbox"/> Die Arbeit wird als "softe Polizeiarbeit" betrachtet. <input type="checkbox"/> Die Community Polizisten werden belächelt.
3.9 Warum hat das Korps keine "Community Polizisten"? (mehrere Antworten möglich)	<input type="checkbox"/> Keine Ressourcen <input type="checkbox"/> Jeder Polizist sollte ein "Community Polizist" sein <input type="checkbox"/> Anderer Grund: <input type="checkbox"/> Keine Antwort
<i>Wenn ansatz(3) ungleich ist als 1</i>	
3.10 Wo steht die Polizei in der Implementierung von Problem-oriented Policing?	<input type="checkbox"/> Am Anfang <input type="checkbox"/> In einem fortgeschrittenen Stadium <input type="checkbox"/> Am (gesetzten) Ziel <input type="checkbox"/> Keine Antwort
3.11 Wie wird die Umsetzung des Ansatzes sichergestellt? (mehrere Antworten möglich) Die Prinzipien des Ansatzes ...	<input type="checkbox"/> sind im Leitbild (o.ä.) verankert <input type="checkbox"/> werden in der Polizeiausbildung behandelt <input type="checkbox"/> werden in Weiterbildungen für Polizisten behandelt <input type="checkbox"/> werden vom Kader durchgesetzt <input type="checkbox"/> Anders, und zwar: <input type="checkbox"/> keine Antwort
3.12 Hatte die Implementierung von Community Policing einen Einfluss auf die Struktur und Organisation der Polizei?	<input type="checkbox"/> Ja, und zwar: <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Keine Antwort
3.13 Wo bestehen bzw. bestanden die grössten Schwierigkeiten in der Umsetzung des Ansatzes? (mehrere Antworten möglich)	<input type="checkbox"/> Im Widerstand der Polizisten <input type="checkbox"/> Im Widerstand der Kader <input type="checkbox"/> Im politischen Widerstand <input type="checkbox"/> Im Widerstand der Bevölkerung <input type="checkbox"/> In fehlenden Ressourcen <input type="checkbox"/> In der Polizeikultur <input type="checkbox"/> In den Partnerschaften <input type="checkbox"/> Andere, und zwar: <input type="checkbox"/> Keine Antwort
<i>Wenn ansatz(4) ungleich ist als 1</i>	
3.14 Wo steht die Polizei in der Implementierung von Hot-spots Policing?	<input type="checkbox"/> Am Anfang <input type="checkbox"/> In einem fortgeschrittenen Stadium <input type="checkbox"/> Am (gesetzten) Ziel <input type="checkbox"/> Keine Antwort
3.15 Wie wird die Umsetzung des Ansatzes sichergestellt? (mehrere Antworten möglich) Die Prinzipien des Ansatzes...	<input type="checkbox"/> sind im Leitbild (o.ä.) verankert <input type="checkbox"/> werden in der Polizeiausbildung behandelt <input type="checkbox"/> werden in Weiterbildungen für Polizisten behandelt <input type="checkbox"/> werden vom Kader durchgesetzt <input type="checkbox"/> Anders, und zwar: <input type="checkbox"/> keine Antwort
3.16 Hatte die Implementierung von Community Policing einen Einfluss auf die Struktur und Organisation der Polizei?	<input type="checkbox"/> Ja, und zwar: <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Keine Antwort
3.17 Wo bestehen bzw. bestanden die grössten Schwierigkeiten in der Umsetzung des Ansatzes? (mehrere Antworten möglich)	<input type="checkbox"/> Im Widerstand der Polizisten <input type="checkbox"/> Im Widerstand der Kader <input type="checkbox"/> Im politischen Widerstand <input type="checkbox"/> Im Widerstand der Bevölkerung <input type="checkbox"/> In fehlenden Ressourcen <input type="checkbox"/> In der Polizeikultur <input type="checkbox"/> Andere, und zwar: <input type="checkbox"/> Keine Antwort

Wenn ansatz(5) ungleich ist als 1

- 
- 3.18 Wo steht die Polizei in der Implementierung von Zero Tolerance Policing?
- Am Anfang
  - In einem fortgeschrittenen Stadium
  - Am (gesetzten) Ziel
  - Keine Antwort
- 
- 3.19 Wie wird die Umsetzung des Ansatzes sichergestellt? (mehrere Antworten möglich)  
Die Prinzipien des Ansatzes...
- sind im Leitbild (o.ä.) verankert
  - werden in der Polizeiausbildung behandelt
  - werden in Weiterbildungen für Polizisten behandelt
  - werden vom Kader durchgesetzt
  - Anders, und zwar:
  - keine Antwort
- 
- 3.20 Hatte die Implementierung von Community Policing einen Einfluss auf die Struktur und Organisation der Polizei?
- Ja, und zwar:
  - Nein
  - Keine Antwort
- 
- 3.21 Wo bestehen bzw. bestanden die grössten Schwierigkeiten in der Umsetzung des Ansatzes? (mehrere Antworten möglich)
- Im Widerstand der Polizisten
  - Im Widerstand der Kader
  - Im politischen Widerstand
  - Im Widerstand der Bevölkerung
  - In fehlenden Ressourcen
  - In der Polizeikultur
  - Andere, und zwar:
  - Keine Antwort
- 
- 3.22 Bemerkungen: [TEXTFELD]

## Anhang 2: Fragebogen „Bevölkerungsbefragung Tanuki“

- |     |   |   |
|-----|---|---|
| 1.  | Ihr Geschlecht  | <input type="checkbox"/> Weiblich<br><input type="checkbox"/> Männlich  |
| 2.  | Ihr Alter   | <input type="checkbox"/> 18-25<br><input type="checkbox"/> 26-35<br><input type="checkbox"/> 36-50<br><input type="checkbox"/> 51-65<br><input type="checkbox"/> >65  |
| 3.  | Ihr Bezug zum Langstrassenquartier  | <input type="checkbox"/> Arbeiten<br><input type="checkbox"/> Wohnen und Arbeiten   |
| 4.  | In was für einem Geschäft arbeiten Sie?   | <input type="checkbox"/> Detailhandel (Schuh-, Kleider-, Schmuckgeschäft, Drogerie, Reparaturservice etc.)<br><input type="checkbox"/> Gastronomie (Café, Bar, Restaurant etc.)<br><input type="checkbox"/> Diskothek<br><input type="checkbox"/> Hotellerie<br><input type="checkbox"/> Sexuelle Dienstleistungen (Sexkino, Nachtclub, Bordell etc.)<br><input type="checkbox"/> Anderes   |
| 5.  | In welchem Strassenabschnitt befindet sich Ihr Geschäft?  | <input type="checkbox"/> Zwischen dem Helvetiaplatz und der Dienerstrasse<br><input type="checkbox"/> Zwischen der Dienerstrasse und der Bahnunterführung   |
| 6.  | Wie sicher fühlen Sie sich, wenn Sie <u>tagsüber</u> alleine im Langstrassenquartier zu Fuss unterwegs sind?  | <input type="checkbox"/> Sehr sicher<br><input type="checkbox"/> Ziemlich sicher<br><input type="checkbox"/> Etwas unsicher<br><input type="checkbox"/> Sehr unsicher<br><input type="checkbox"/> Keine Antwort   |
| 7.  | Wie sicher fühlen Sie sich, wenn Sie <u>nach Einbruch der Dunkelheit</u> alleine im Langstrassenquartier zu Fuss unterwegs sind?  | <input type="checkbox"/> Sehr sicher<br><input type="checkbox"/> Ziemlich sicher<br><input type="checkbox"/> Etwas unsicher<br><input type="checkbox"/> Sehr unsicher<br><input type="checkbox"/> Keine Antwort   |
| 8.  | Gibt es im Langstrassenquartier bestimmte Orte, die Sie aus Sicherheitsgründen nach Einbruch der Dunkelheit meiden? Wenn ja, welche? (mehrere Antworten möglich)  | <input type="checkbox"/> Haltestelle Militär-/Langstrasse<br><input type="checkbox"/> Bus<br><input type="checkbox"/> Gewisse Strassen oder Plätze, und zwar:<br><input type="checkbox"/> Bahnunterführung<br><input type="checkbox"/> Restaurants, Bars, Discos etc., und zwar:<br><input type="checkbox"/> Andere, nämlich :<br><input type="checkbox"/> Nein<br><input type="checkbox"/> Keine Antwort   |
| 9.  | Gibt es im Langstrassenquartier Dinge die Sie stören oder wovor Sie Angst haben? Wenn ja, welche? (mehrere Antworten möglich)   | <input type="checkbox"/> Vandalismus, Sachbeschädigungen<br><input type="checkbox"/> Müll, Urin, Erbrochenes<br><input type="checkbox"/> Spritzen<br><input type="checkbox"/> Drogenkonsum und -handel<br><input type="checkbox"/> Sexshops<br><input type="checkbox"/> Prostitution<br><input type="checkbox"/> Leute die auf der Strasse herumstehen, Schattengestalten<br><input type="checkbox"/> Alkoholisierte Leute<br><input type="checkbox"/> Gefährliche Situationen im Strassenverkehr<br><input type="checkbox"/> Andere, nämlich:<br><input type="checkbox"/> Nein<br><input type="checkbox"/> Keine Antwort |
| 10. | Haben Sie <u>persönlich</u> im Laufe der <u>letzten 6 Monate</u> jemals eine Situation erlebt, in der Sie konkret Angst gehabt haben, Opfer einer Straftat im Langstrassenquartier zu werden, also z.B. von einem Unbekannten ausgeraubt oder physisch angegriffen oder massiv belästigt zu werden? | <input type="checkbox"/> Ja<br><input type="checkbox"/> Nein<br><input type="checkbox"/> Keine Antwort  |
| 11. | Können Sie sich vorstellen, <u>persönlich</u> innerhalb der nächsten 1 - 2 Jahre möglicherweise Opfer von den nachfolgenden Straftaten zu werden?<br><br>Vorstellbar<br>Eher unwahrscheinlich<br>Keine Antwort  | <input type="checkbox"/> Opfer im Strassenverkehr<br><input type="checkbox"/> Diebstahl von Wertsachen<br><input type="checkbox"/> Diebstahl von Auto / Motorrad / Velo<br><input type="checkbox"/> Entreisssdiebstahl<br><input type="checkbox"/> Raub<br><input type="checkbox"/> Einbruch<br><input type="checkbox"/> Sachbeschädigung<br><input type="checkbox"/> Anpöbeleien auf der Strasse<br><input type="checkbox"/> Tätlicher Angriff<br><input type="checkbox"/> Körperverletzung  |

		<input type="checkbox"/> Messerstecherei <input type="checkbox"/> Sexuelle Belästigung <input type="checkbox"/> Vergewaltigung <input type="checkbox"/> Andere
12.	<p>Wie oft war Ihr <u>Geschäft</u> in den <u>letzten 6 Monaten</u> von den folgenden Straftaten betroffen?</p> <p>Nie  1-2 Mal  3-6 Mal  &gt;6 Mal  Keine Antwort</p>	<input type="checkbox"/> Urinieren an die Fassade <input type="checkbox"/> Verschmutzung (Müll etc.) <input type="checkbox"/> Sprayereien <input type="checkbox"/> Sachbeschädigung <input type="checkbox"/> Diebstahl <input type="checkbox"/> Einbruch <input type="checkbox"/> Anpöbeleien gegen das Personal oder die Kunden <input type="checkbox"/> Tätlicher Angriff gegen das Personal oder die Kunden <input type="checkbox"/> Sexuelle Belästigung gegen das Personal oder die Kunden <input type="checkbox"/> Andere
13.	Schützt die Polizei die Sicherheit der Bevölkerung im Langstrassenquartier genügend?	<input type="checkbox"/> Ja, der Schutz ist genügend (Weiter mit Frage 15) <input type="checkbox"/> Nein, der Schutz ist ungenügend (Weiter mit Frage 14) <input type="checkbox"/> Keine Antwort (Weiter mit Frage 15)
14.	Können Sie sagen, warum Sie den Schutz durch die Polizei als ungenügend ansehen? (mehrere Antworten möglich)	<input type="checkbox"/> Die Polizei ist zu wenig präsent / macht zu wenige Patrouillen <input type="checkbox"/> Die Polizei ist oft am falschen Ort <input type="checkbox"/> Es geht zu lange, bis Polizei vor Ort ist <input type="checkbox"/> Die Polizei verteilt Bussen anstatt die Kriminalität zu bekämpfen <input type="checkbox"/> Die Polizei nimmt die Bevölkerung nicht ernst <input type="checkbox"/> Die Polizei greift zu wenig hart durch <input type="checkbox"/> Die Polizei ist zu bürokratisch <input type="checkbox"/> Die Polizei hat selber Angst <input type="checkbox"/> Allgemeine Zunahme der Kriminalität / Delikte <input type="checkbox"/> Keine Antwort
15.	Hat sich die Polizeipräsenz und –arbeit in den letzten Monate verändert?	<input type="checkbox"/> Sie hat sich verbessert <input type="checkbox"/> Sie ist gleich geblieben <input type="checkbox"/> Sie ist schlechter geworden <input type="checkbox"/> Keine Antwort
16.	Welches sind Ihrer Ansicht nach heute die dringendsten Sicherheitsprobleme im Langstrassenquartier, die gelöst werden sollten? (Mehrere Antworten möglich)	<input type="checkbox"/> Strassenverkehr <input type="checkbox"/> Vandalismus <input type="checkbox"/> Einbrüche, Diebstähle <input type="checkbox"/> Überfälle <input type="checkbox"/> Drogensituation <input type="checkbox"/> Illegale Prostitution <input type="checkbox"/> Jugendkriminalität <input type="checkbox"/> Übermässiger Alkoholkonsum <input type="checkbox"/> Nächtliche Ruhestörung <input type="checkbox"/> Andere, nämlich: <input type="checkbox"/> Keine Antwort
17.	Wie schätzen Sie die allgemeine Sicherheit im Langstrassenquartier im Vergleich zur restlichen Stadt Zürich ein?	<input type="checkbox"/> Besser als in der restlichen Stadt <input type="checkbox"/> Gleich wie in der restlichen Stadt <input type="checkbox"/> Schlechter als in der restlichen Stadt <input type="checkbox"/> Keine Antwort
18.	Bemerkung	<input type="checkbox"/> [TEXTFELD]

## Anhang 3: Fragebogen „Polizeibefragung Tanuki“

---

1.	Ihr Geschlecht	<input type="checkbox"/> Männlich <input type="checkbox"/> Weiblich
----	----------------	--

---

2.	Ihr Alter	<input type="checkbox"/> 20–30 Jahre <input type="checkbox"/> 31–40 Jahre <input type="checkbox"/> 41–50 Jahre <input type="checkbox"/> >50 Jahre
----	-----------	--

---

3.	Ihr Grad	<input type="checkbox"/> Aspirant <input type="checkbox"/> Polizist <input type="checkbox"/> Kader, z.B. Wacht C, Fachgruppen C, Kreis C <input type="checkbox"/> Führungskader, z.B. Kommissariatsleiter (Stv), Abteilungsleiter (Stv) <input type="checkbox"/> Zivilangestellter (ohne Kaderfunktion)
----	----------	---

---

4.	Ihre Einteilung	<input type="checkbox"/> Region West: Kommissariat Wiedikon <input type="checkbox"/> Region West: Kommissariat Industrie <input type="checkbox"/> Region West: Kommissariat Mobil West <input type="checkbox"/> Region West: Kommissariat Ermittlungen <input type="checkbox"/> Region West: Kommissariat Fahndung <input type="checkbox"/> Region West: Kommissariat Besondere Aufgaben <input type="checkbox"/> Region West: Übrige <input type="checkbox"/> Region Ost: Kommissariat Oerlikon <input type="checkbox"/> Region Ost: Kommissariat City <input type="checkbox"/> Region Ost: Kommissariat Wasserschutzpolizei <input type="checkbox"/> Region Ost: Kommissariat Mobil Ost <input type="checkbox"/> Region Ost: Kommissariat Verkehrspolizei <input type="checkbox"/> Region Ost: Übrige <input type="checkbox"/> Abteilung Brennpunkt <input type="checkbox"/> Abteilung Spezial <input type="checkbox"/> Abteilung Bewilligungen <input type="checkbox"/> Abteilung Sonderleistungen <input type="checkbox"/> Abteilung Operationen u. Prävention <input type="checkbox"/> Zentrale Dienste (inkl. Ausbildung) <input type="checkbox"/> Abteilung Kommandant
----	-----------------	--

---

5.	Wieviele Dienstjahre haben Sie bei der Stapo ZH schon geleistet (inkl. Polizeischule)?	<input type="checkbox"/> 0–2 Jahre <input type="checkbox"/> 2–5 Jahre <input type="checkbox"/> 5–10 Jahre <input type="checkbox"/> 10–15 Jahre <input type="checkbox"/> > 15 Jahre
----	--	--

---

6.	Ist Ihnen die Einsatzgruppe TANUKI bekannt?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Weiss nicht <input type="checkbox"/> Keine Antwort
----	---	--

---

7.	Woher ist Ihnen TANUKI bekannt? (Mehrere Antworten möglich)	<input type="checkbox"/> Interne Information (Stapo-Info, StapoNet, Mail an alle, Wochenbericht) <input type="checkbox"/> Vom Hörensagen <input type="checkbox"/> Selber gesehen / erlebt <input type="checkbox"/> War selber Mitglied <input type="checkbox"/> Weiss nicht <input type="checkbox"/> Keine Antwort
----	---	---

---

8.	War Ihrer Ansicht nach der Einsatz von TANUKI eher erfolgsversprechend?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Weiss nicht <input type="checkbox"/> Keine Antwort
----	---	--

---

9.	Bitte beurteilen Sie folgende Aussagen: Positiv am Einsatz war, dass...  Trifft zu Trifft eher zu Trifft eher nicht zu Trifft nicht zu Weiss nicht Keine Antwort	<input type="checkbox"/> er problemorientiert war <input type="checkbox"/> das Einsatzgebiet überblickbar und örtlich begrenzt war <input type="checkbox"/> eine autonome Arbeitszeitgestaltung möglich war <input type="checkbox"/> er von der EZ unabhängig war <input type="checkbox"/> die Teilnahme freiwillig war
----	---	---



10. Bitte beurteilen Sie folgende Aussagen:
- Trifft zu  
Trifft eher zu  
Trifft eher nicht zu  
Trifft nicht zu  
Weiss nicht  
Keine Antwort
- Der Einsatz hat die Grundversorgung zu stark belastet. (zu viel Personal gebunden)
  - Die Durchhaltefähigkeit war nicht gewährleistet. (auf die Dauer nicht anwendbar)
  - Der Einsatz war zu kurz.
  - Das Einsatzgebiet war zu klein.
  - Die Einsatzgruppe war zu wenig präsent.
  - Die Probleme haben sich in andere Gebiete verlagert.
  - Die Nachhaltigkeit ist nicht gewährleistet.
  - Die Loslösung von den übrigen Abteilungen und die Geheimnistuerei waren unnötig.
  - Der Einsatz wäre eigentlich Aufgabe der Abteilung Brennpunkt.
  - Einzelne Personen wollten sich mit dem Einsatz profilieren
- 
11. Sollte die EG TANUKI in ähnlicher Form weitergeführt werden?
- Ja
  - Nein
  - Weiss nicht
  - Keine Angabe
- 
12. Sollte dieses Konzept in anderen Stadtteilen angewandt werden?
- Ja
  - Nein
  - Weiss nicht
  - Keine Antwort
- 
13. Bemerkungen:
- [TEXTFELD]