

**Auftaktveranstaltung Kurs für Kommunalpolitikerinnen und –politiker 2012/13  
des Schweizerischen Polizei-Instituts vom 20. Januar 2012 in Bern**

# **Städte und Gemeinden als Akteure für nachhaltige Sicherheit**

**Stadtrat Nino Cozzio, St.Gallen, Präsident der KSPD**

„Städte und Gemeinden als Akteure für nachhaltige Sicherheit“ – wie kommen die Verantwortlichen eines Kurses für Kommunalpolitikerinnen und –politiker zu einem Titel wie diesem? Liegt in der Schweiz die Kompetenz für die Polizei nicht bei den Kantonen? Und denkt man heute nicht in grösseren Dimensionen, an den Bund als federführenden Akteur und Verantwortlichen für die Sicherheit im weitesten Sinne? Warum sollte das Thema die Städte und Gemeinden interessieren, wo es doch in der Schweiz nur noch wenige kommunale Polizeikorps gibt?

Es bedarf einiger Vorbemerkungen, um zu erklären, weshalb dem Präsidenten der Konferenz der städtischen Polizeidirektorinnen und –direktoren<sup>1</sup> (KSPD) die Ehre zufällt, einige Anmerkungen zur nachhaltigen Sicherheit aus Sicht der Städte und der Gemeinden zu machen.

## **Vorbemerkung 1**

Die kommunale Ebene in der Schweiz weist höchst unterschiedliche Strukturen und Gegebenheiten auf. Das 270-Seelen-Dorf Krinau im sanktgallischen Toggenburg ist ebenso eine Gemeinde wie die Weltstadt Zürich. Dass in diesen beiden Gemeinwesen unterschiedliche Fragen zu lösen sind, liegt auf der Hand. Da Sicherheitsprobleme in urbanen Räumen besonders massiert auftreten, vielfältig und komplex sind, konzentriere ich mich auf die Fragen, die sich in grösseren Gemeinwesen stellen.

Fast drei Viertel der Schweizer Bevölkerung lebt in Städten und städtischen Gemeinden. In diesen urbanen Gebieten wird 84% der Wirtschaftsleistung unseres Landes erbracht.<sup>2</sup> Die Städte bilden Kristallisationspunkt der gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Entwicklung und sind die Motoren von Innovation und Modernisierung.

Wo viel Licht ist, fallen aber die Schatten dunkler. So konzentrieren sich soziale Probleme weit stärker auf städtische als auf ländliche Gebiete. Gleiches gilt für Probleme der Sicherheit. Sorgen bereiten nicht nur weit höhere Kriminalitätsraten, sondern auch die Folgen von grundlegenden gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technologischen Veränderungen, die selbstverständlich nicht nur, aber eben auch problematischer Natur sind. Zu nennen sind Liberalisierung und technologischer Fortschritt, die zwar alle Möglichkeiten verheissen, die aber unsere verhältnismässig beschauliche Tagesgesellschaft innerhalb einer Generationenspanne in eine 24-Stunden-Gesellschaft verwandelt haben. Individualisierung und Loslösung von Traditionen haben uns mehr persönliche Entfaltungsmöglichkeiten gebracht und von vielen überholten gesellschaftlichen Zwängen befreit, gleichzeitig aber die Familienstrukturen grundlegend geändert und, gerade in den Städten, viele Menschen isoliert. Die hohe Mobilität und die Globalisierung führten zu wirtschaftlicher Prosperität und materiellem Überfluss noch nie gekanntem Ausmasses, gleichzeitig aber auch zu einem schmaler werdenden Wertekonsens. Zuwanderung von Menschen aus unterschiedlichen Kulturen stellen Politik und Wirtschaft vor neue Aufgaben, von deren Erfüllung langfristig unser gesellschaftlicher Friede abhängt.<sup>3</sup> Das hat direkte Auswirkungen auf die objektive und die subjektive Sicherheit der Bevölkerung vorab in den Städten. Zudem darf nicht vergessen werden, dass die Sicherheit ein wichtiger Faktor im Standortwettbewerb der Städte und Gemeinden ist.

Erstes Fazit: ***Sicherheit ist für die Städte ein zentrales Thema. Kommunale Politikerinnen und Politiker müssen sich intensiv damit befassen.***

---

<sup>1</sup> [http://kspd.net/de/Info/Uber\\_die\\_KSPD](http://kspd.net/de/Info/Uber_die_KSPD).

<sup>2</sup> <http://staedteverband.ch/de/Willkommen>.

<sup>3</sup> Vgl. Nino Cozzio, Sicherheit in den Städten, NZZ Nr. 215 vom 16. September 2010, S. 23.

## **Vorbemerkung 2**

Seit der Gründung des Bundesstaates kennt die Schweiz drei politische Ebenen, auf denen teils unterschiedliche, teils übergreifende Aufgaben wahrgenommen und finanziert werden. Die tiefste Ebene, jene der Städte und Gemeinden, weist naturgemäss die grösste Berührungsfäche zu den Bürgerinnen und Bürgern auf. Eine Aussage, die es vor Kommunalpolitikerinnen und -politikern nicht näher zu begründen gilt. Welche Stadträtin oder welcher Gemeinderat wurde nicht schon unzählige Male auf der Strasse darauf angesprochen, dass sich am Bahnhofplatz wieder vermehrt die Chügeli-Dealer-Szene breitmache, dass die Lärmbelästigung am Freitag- und Samstagabend in der Altstadt unerträglich werde oder dass sich die Folgen der 24-Stunden-Gesellschaft in wenig erbaulichen Abfallbergen auf den Plätzen und in den Gassen der Stadt äusserten? Das ist eine logische Folge der Nähe der kommunalen Exekutive zu den Menschen, die ich notabene zu den hohen Qualitäten eines Exekutivamtes auf städtischer Ebene zähle. Angehörige der kommunalen Exekutiven begegnen den Menschen ihrer Stadt oder Gemeinde auf Augenhöhe. Diese erwarten konkretes Handeln, weil sie ein konkretes Problem bedrückt: mehr Polizei abends auf dem Bahnhofplatz, doppeltes Aufgebot der Strassenreinigungskräfte am frühen Sonntagmorgen usw. Das sind Forderungen, die niemand ernsthaft dem Mitglied einer Kantonsregierung oder gar des Bundesrates stellt.

Zweites Fazit: ***Je tiefer die politische Ebene, desto konkreter sind die Probleme, die an die Behörden herangetragen werden.***

## **Vorbemerkung 3**

Das Thema dieses Referats lautet „nachhaltige Sicherheit“. „Nachhaltig“ bedeutet, etwas müsse von Dauer sein und sich auf längere Zeit auswirken. Es reicht also nicht, Gewaltexzesse im Umfeld grosser Sportveranstaltungen mit einem möglichst grossen Polizeiaufgebot zu verhindern oder zu unterdrücken, denn diese Aktions- und Reaktionsabfolge würde sich unverändert nach jedem Fussball- oder Eishockeyspiel wiederholen. Das Bestreben, nachhaltig Sicherheit zu schaffen, bedarf weiterer als nur polizeilicher Massnahmen. Es verlangt Prävention im weitesten Sinne. Die Unterstützung sozialer Strukturen, die Sorge dafür, dass jugendliche Arbeitslose eine Beschäftigung erhalten und nicht als Dauersozialhilfebezügler

auf der Strasse landen, dienen ebenso der Sicherheit wie die geeignete Gestaltung des öffentlichen Raums. Sicherheit ist kein eng zu verstehender Begriff.

Einen höheren Stellenwert erhält in vielen Städten die Quartierpolitik. Auch da spielen – unter anderem - sicherheitspolitische Überlegungen mit. Quartiere sind Orte der Identifikation und der sozialen Vernetzung. Soziale Entmischung oder gar Ghettoisierung, die Entstehung von „Unorten“ , „Parallelwelten“ oder „Angsträumen“ in den Quartieren einer Stadt, können zu erheblichen Sicherheitsgefährdungen führen. Das kann in einer freiheitlichen Gesellschaft nicht mit irgendwelchen gesetzlichen Regelungen verhindert werden und schon gar nicht mit polizeilichen Mitteln. Nachhaltige Sicherheit ist insofern mehr als die Abwesenheit von Gewalt oder die konkrete Kriminalitätsbekämpfung; sie umfasst u.a. auch soziale, wirtschaftliche und ökologische Aspekte.

Drittes Fazit: ***Es gilt ein umfassender und ganzheitlicher Sicherheitsbegriff.***

#### **Vorbemerkung 4**

Seit langem hat sich in den Städten die Erkenntnis durchgesetzt, dass gewisse Folgen der gesellschaftlichen Entwicklung interdisziplinär anzugehen sind. Zwingend ist die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Amtsstellen auf kommunaler und kantonaler Ebene bis hinauf auf die Stufe des Bundes, aber auch zwischen öffentlicher Verwaltung und privaten Organisationen. Unabhängig davon, ob die kommunalen Gemeinwesen über eine eigene Polizei verfügen oder nicht, müssen sie sich mit dem Thema „Sicherheit“ befassen. Denn viele andere Akteure, welche in der Sicherheitskonzeption einer Stadt oder Gemeinde eine wesentliche Rolle spielen, unterstehen den kommunalen Behörden oder stehen als private Organisationen im Kontakt mit ihnen. Es sind dies die städtischen Suchtfachstellen, es sind die Jugend- oder Sozialämter, es sind die Schulen, die Vormundschaftsämter und -behörden, es sind die Betreiber von 24-Stunden-Shops, es sind Ärztinnen und Ärzte, die Quartiervereine oder die kommunalen Strasseninspektorate und Stadtplanungen, um nur einige zu nennen. Die Polizei spielt in Sicherheitsfragen eine wichtige, aber nicht die allein ausschlaggebende Rolle.

Sicherheit muss, wie oben angeführt, umfassend und ganzheitlich definiert werden: Von der Existenzsicherung bis zur Wahrung und zum Schutz der physischen und psychischen Integri-

tät der Bevölkerung.<sup>4</sup> Das wurde von der KSPD anlässlich eines Hearings zum Sicherheitspolitischen Bericht des Bundes ausgeführt vorab in der Meinung des Erfordernisses einer engen Koordination zwischen den drei Staatsebenen.

Viertes Fazit: ***Die Gewährleistung nachhaltiger Sicherheit bedarf der interdisziplinären Zusammenarbeit, die über alle drei Staatsebenen hinweg greift.***

Die Vorbemerkungen erteilen eine erste Antwort auf die Frage, warum die Städte und Gemeinden als Akteure einer nachhaltigen Sicherheitspolitik anzusprechen sind. In den Städten treten Sicherheitsprobleme massiert auf. In den Städten treten sie aber auch früher auf als in ländlich geprägten Regionen. Deshalb muss sich die urbane Polizei den Veränderungen rasch anpassen, ohne auf bereits bekannte Strategien zurückgreifen zu können. Das erfordert eine besonders hohe Innovationsfähigkeit und Innovationsfreudigkeit. Es bedarf immer wieder kreativer, oft kostenintensiver Ansätze. Und es bedarf des Mutes, im polizeilichen Bereich neue Wege zu gehen: Videoüberwachung von Brennpunkten im öffentlichen Raum, Schaffung der Wegweisungs- und Fernhaltekompetenz, gesetzliches Vermummungsverbot, Durchführung von Fanprojekten, die Bildung besonderer Beweissicherungs- und Festnahmeelemente (BFE) zur effizienten Bekämpfung von Randalen vor und nach den Fussballspielen in der Stadt St.Gallen oder die Einführung von SIP<sup>5</sup>-Einheiten in den Städten Zürich und Luzern, die unter dem Titel „Sicherheit – Intervention – Prävention“ die bestehende Lücke zwischen Sozialarbeit und Polizei schliessen und zur Erhöhung des Sicherheitsgefühls beitragen oder auch der Einsatz von Quartier- und Jugendpolizei.

Die Gewährleistung nachhaltiger Sicherheit in den Städten gründet aber über die kommunal-interdisziplinäre hinaus auch in der Zusammenarbeit mit den beiden übergeordneten staatlichen Ebenen. Der Erfahrungsaustausch des Polizeikorps der Stadt St.Gallen mit nigerianischen Polizisten wäre ohne die Initiative und die Unterstützung durch das Bundesamt für

---

<sup>4</sup> Vgl. Esther Maurer, KSPD-Präsidentin, Hearings zum Sicherheitspolitischen Bericht 2009, Transkription der Stellungnahme vom 20. März 2009; <http://www.sipol09.ethz.ch/Transkriptionen/Kantone-Polizei-Bevoelkerungsschutz/Konferenz-Staedtischer-Polizeidirektorinnen-und-Polizeidirektoren-KSPD>.

<sup>5</sup> [http://www.stadtluern.ch/de/onlinemain/dienstleistungen/?dienst\\_id=16822&themenbereich\\_id=2&thema\\_id=45](http://www.stadtluern.ch/de/onlinemain/dienstleistungen/?dienst_id=16822&themenbereich_id=2&thema_id=45).

Migration ebenso unmöglich gewesen wie die Ausarbeitung eines Konzepts zur Bekämpfung des Menschenhandels organisierter osteuropäischer Bettelbanden, die zusammen mit der Koordinationsstelle für Menschenhandel und Menschenschmuggel des Bundes (KSMM), also mit dem Bundesamt für Polizei (fedpol), erfolgte. Die Erfolge der Stadtpolizei St.Gallen in der Bekämpfung von Gewaltexzessen im Umfeld der Fussballveranstaltungen wären nicht denkbar ohne die Unterstützung durch die Kantonspolizei und ohne kantonale Justizbehörden, welche Rechtsbrüche rasch und konsequent ahnden. Ebenso waren die Städte dankbar für die Einladung, auf Bundesebene am Runden Tisch gegen Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen unter Leitung von Bundesrat Ueli Maurer teilzunehmen, und die KSPD wird sich auch als Partnerin der KKJPD in der Nachfolgeorganisation engagieren.

Ein wesentliches Element, das zur nachhaltigen Sicherheit beiträgt, ist die enge Vernetzung zwischen den Städten. Immer kurzfristiger tauchen neue problematische Erscheinungen auf. Ich erinnere an die Botellónes oder an die illegalen Parties in Zürich, zu denen mittels neuester Kommunikationsmittel rasch eine grosse Zahl von Teilnehmenden mobilisiert werden können und die die Polizeikräfte sehr unvermittelt vor grosse Herausforderungen stellen. Die Konferenz Städtischer Polizeidirektorinnen und –direktoren, in der über 50 Städte vertreten sind, bildet eine geeignete Plattform für den Gedanken- und Erfahrungsaustausch. Ein wichtiges Ziel der KSPD ist es darüber hinaus, den Sicherheitsbedürfnissen der Städte in der nationalen politischen Diskussion vermehrt Gehör zu verschaffen. Vertretungen der KSPD nehmen regelmässig an den Tagungen der KKJPD sowie an Hearings der Kommissionen des Bundesparlaments teil, pflegen Kontakte zu den Bundesämtern und die KSPD lässt sich zu unzähligen politischen Geschäften vernehmen.

Die KSPD organisiert jährlich einen urbanen Sicherheitskongress. Diese Veranstaltungen stehen auch interessierten Drittpersonen und -organisationen offen und reichen thematisch weit über den engeren Sicherheitsbereich hinaus. Seit kurzem wird der jährliche Sicherheitskongress der KSPD zusammen mit der Schweizerischen Vereinigung Städtischer Polizeichefs<sup>6</sup> (SVSP) durchgeführt, was eine noch engere Vernetzung der strategischen mit der operativen Ebene gewährleistet. Behandelt wurden bislang die folgenden Themen:

- 2011: Polizeiarbeit, Öffentlichkeit und Medien;
- 2010: Aktuelle Herausforderungen im öffentlichen Raum;
- 2009: Bewältigung von Katastrophen und Grossereignissen;
- 2008: Häusliche Gewalt;

---

<sup>6</sup> <http://www.svsp.info/d/home.asp>.

- 2007: Rotlichtmilieu und Quartierverträglichkeit;
- 2006: Sport ohne Gewalt;
- 2005: Jugendprobleme – Jugendkriminalität;
- 2004: Community Policing – Modelle für eine vernetzte Polizeiarbeit in der Schweiz;
- 2003: Urbane Sicherheit im 21. Jahrhundert.

Die von der KKJPD<sup>7</sup> ins Auge gefasste Verschärfung des Konkordates über Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen wird von der KSPD klar unterstützt. Gewalt in Sport- und anderen Grossveranstaltungen bildet voraussichtlich Hauptthema des diesjährigen Sicherheitskongresses vom 14. September 2012 in Zürich.

### **Einheitspolizei – kommunale Polizeikorps**

In verschiedenen Kantonen wurde in den letzten Jahren mit unterschiedlichen Ergebnissen darüber diskutiert, ob sich die Sicherheitsprobleme mit einer kantonalen Einheitspolizei besser und effizienter lösen lassen oder ob es zielführender sei, in gewissen Städten und Agglomerationen eigene Polizeiorgane einzusetzen. Selbstverständlich lässt sich diese Frage nicht eindeutig und auch nicht für alle Kantone gleich beantworten. Es gibt kein „Schwarz-Weiss“, da die Sichtweisen der Kantone und der Städte in guten Treuen unterschiedlich sein können. Gestatten Sie mir aber einige Gedanken<sup>8</sup> dazu aus dem Blickwinkel eines städtischen Polizeidirektors mit eigenem Polizeikorps:

Um die Sicherheit in den Städten zu gewährleisten, bedarf es der engen Zusammenarbeit zwischen den politischen Verantwortlichen der jeweiligen Stadtregierung und der operativen Führung des Polizeikorps. Die Übereinstimmung der politischen Verantwortung für die Sicherheit einer Stadt mit der politischen Zuständigkeit für das Polizeikorps ist für mich wesentlich und kann pointiert mit dem anerkannten militärischen Grundsatz „Ein Raum – ein Chef“ umschrieben werden und entspricht überdies dem Subsidiaritätsprinzip.

„Zwischen Stadt und Sicherheit besteht eine enge wechselseitige Beziehung. Bauliche und soziale Aspekte von Stadträumen können zu den Determinanten kriminellen Verhaltens gehören. Unsicherheit beeinträchtigt wiederum die Nutzung öffentlicher Räume und beein-

---

<sup>7</sup> <http://www.kkjpd.ch/>.

<sup>8</sup> Zum Ganzen: Interpellation Stefan Rosenblum: Ein zwei Polizei. Vorlage Stadtparlament St.Gallen vom 14. August 2007, Nr. 3381.

flusst das Standortverhalten von Bürgern und Investoren“<sup>9</sup>, heisst es in einer Publikation des Landespräventionsrates von Nordrhein-Westfalen. Die besonderen urbanen Verhältnisse und das Erfordernis, den Sicherheitsherausforderungen mit bürgernahe Polizeiarbeit adäquat zu begegnen, verlangen nach intensiver Vernetzung mit den anderen kommunalen Partnern im Sicherheitsverbund (z.B. Schulen, Sozialämter, Vormundschaftsämter, Bauämter oder Berufsfeuerwehren). Das macht deutlich, dass sich die Verantwortlichkeiten und Kompetenzen auch bei der Polizei decken sollten. Diese Zusammenarbeit zwischen Polizei und verschiedensten kommunalen Dienststellen über zwei staatliche Ebenen hinweg zu organisieren ist – naturgemäss – komplizierter.

Die deutlich gestiegenen Anforderungen an die Arbeit der Polizeikörper in den Städten werden verstärkt durch die Tatsache, dass das Publikum in urbanen Gebieten eher anspruchsvoller ist als im ländlichen Raum. Gewünscht sind möglichst hohe Polizeipräsenz, möglichst kurze Interventionszeiten oder speziell zugeteilte Quartierpolizisten als tägliche Ansprechpartner. Die im Stadtparlament St.Gallen vor zwei Jahren einstimmig vorgenommene namhafte Aufstockung des Bestands der Stadtpolizei St.Gallen spricht Bände. Die Städte bedürfen einer hohen Polizeidichte und sind bereit, dafür auch tiefer in die Tasche zu greifen.

### **Vernetzung über drei Ebenen**

Die herausragende Bedeutung der Städte in der gesellschaftlichen, kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklung unseres Landes wird sich in Zukunft noch verstärken. Die Sicherheitsprobleme werden zunehmen. Die Städte werden diese Herausforderungen auf normativer, strategischer und operativer Ebene zu bewältigen haben. All diese Entwicklungen nähren das Erfordernis direkter Kontakte mit den beiden übergeordneten Staatsebenen. Dies nicht nur im Bereich der Sicherheit, sondern – wie das vom Schweizerischen Städteverband<sup>10</sup> (SSV) und allen seinen Sektionen immer wieder betont wird – auch in weiteren Politikbereichen wie Soziales oder Bildung.

Die grosse Distanz zwischen dem Bund und den Städten ist historisch erklärbar. Die Strukturen des heutigen schweizerischen Bundesstaates wurden 1848 festgelegt. Alle Kompetenzen liegen gemäss Konzept grundsätzlich bei den Kantonen und können nur über Verfassungsänderungen an den Bund delegiert werden. Mit der Schaffung der Kleinen Kammer

---

<sup>9</sup> Rita Süssmuth, Vorsitzende des Landespräventionsrat Nordrhein-Westfalen, Stadt und Sicherheit im demographischen Wandel. Bericht über die Ergebnisse der Arbeitsgruppe des Landespräventionsrates Nordrhein-Westfalen, Hrsg. Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Juli 2009, S. 3.

<sup>10</sup> <http://staedteverband.ch/>.

des Bundesparlaments wurde ein als sinnvoll erachteter Ausgleich zwischen grossen und kleinen Kantonen geschaffen, was wohl eine wesentliche Voraussetzung für das Zustandekommen des Bundes war.

Es ist einzuräumen, dass die Schweiz damit insgesamt gut gefahren ist. Aber dennoch darf und muss der Gedanke gewagt werden, ob dieses Modell angesichts der massiv veränderten Situation im 21. Jahrhundert noch immer das optimalste ist. Ist es nachvollziehbar, dass eine Stadt wie Zürich auf Bundesebene formal inexistent ist, die weil kleine Kantone, deren Bevölkerungszahlen kaum jener eines Zürcher Stadtquartiers gleichkommen, eine oder gar zwei Ständestimmen haben?

Die Behörden der Städte und Gemeinden sind von allen Beschlüssen und Erlassen auf Kantons- und Bundesebene sowie von jenen auf völkerrechtlicher Ebene direkt betroffen. Wenn der Bund beschliesst, die Arbeitslosenversicherung zu sanieren, verschwinden die Arbeitslosen lediglich aus der Bilanz der ALV. Sie bleiben aber als Menschen in Not real vorhanden und werden von den Städten und Gemeinden betreut. Metaphernhaft könnte man sagen, Bund und Kantone sind virtuell, Städte und Gemeinden sind real. Das ist eine Aussage über die Rolle der Staatsebenen in gewissen, nicht in allen Politikbereichen. Es ist eine Aussage über die direkten Berührungsflächen der einzelnen Staatsebenen mit den Bürgerinnen und Bürgern, nicht über deren Notwendigkeit für das Funktionieren des Gesamten.

### **Zusammenfassung**

Das Thema „nachhaltige Sicherheit“ ist für die kommunale Ebene, insbesondere für die kommunale Exekutive zentral. Der Sicherheitsbegriff ist umfassend zu verstehen. Gefordert ist eine die Staatsebenen übergreifende, interdisziplinäre Zusammenarbeit aller Akteure. Die Städte sind auf den direkten Zugang zum Bund angewiesen. Sie werden alles daran setzen, mit ihren Kompetenzen, die sie auf verschiedenen Gebieten in hohem Masse besitzen, zum Gelingen einer Politik beizutragen, welche die Gewährleistung nachhaltiger Sicherheit als Schlüsselement begreift und damit der Schweiz diesen Aspekt des Standortvorteils bewahrt.