

Bürgernähe bringt Erfolg

Das Konzept der kommunalen Polizeiarbeit in Chicago

von Wesley G. Skogan

Lange hat die Polizei sich darauf konzentriert, mit immer raffinierteren technischen Mitteln die schwere Kriminalität zu bekämpfen. Dadurch hat die Polizei in den Städten der USA zunehmend den Kontakt zu den Bürgern vor Ort verloren. Das Konzept der kommunalen Polizeiarbeit kehrt diesen Trend um und hält die Polizei an, sich auch für kleine Mißstände zu interessieren, die die Bürger verunsichern. In Chicago hat dieser Ansatz bemerkenswerte Erfolge erzielt.

Kommunale Polizeiarbeit ist nicht einfach ein Paket von Programmen oder Maßnahmen der Polizei. Vielmehr steht sie für eine Reform der Entscheidungsprozesse und für die Schaffung einer neuen Berufskultur in den Polizeidirektionen. Kommunale Polizeiarbeit ist eine Organisationsstrategie, die die Ziele polizeilicher Kontrolle neu definiert, doch die Mittel, um diese Ziele zu erreichen, den Stellen vor Ort überläßt. Sie ist ein Prozeß, kein fertiges Produkt.

Unter dem Stichwort »kommunale Polizeiarbeit« richtet die Polizei kleine Nachbarschaftswachen ein, führt Umfragen über die Zufriedenheit der Bürger im Stadtteil durch und hält Versammlungen und Seminare zur Verbrechensvorbeugung ab. Sie bildet Nachbarschaftswachen, richtet Beratungsstellen ein, organisiert Programme für Jugendliche, führt Projekte zur Drogen-Prävention und Medienkampagnen durch, fährt auf Fahrrädern Streife und arbeitet mit städtischen Behörden zusammen, um Hygiene- und Sicherheitsbestimmungen durchzusetzen.

Diesem Konzept liegen einige allgemeine Grundsätze zugrunde. Der *erste* lautet: Die kommunale Polizeiarbeit macht eine dezentrale Organisation und eine Neuorientierung des Streifen-dienstes nötig, damit die Kommunika-

tion zwischen der Polizei und der Öffentlichkeit leichter wird.

Die Organisation der Polizei beruht traditionell darauf, daß die Vorgehensweisen an der Spitze festgelegt und in Form von Regeln und Anweisungen nach unten weitergeleitet werden. Die Aufgabe der Verwaltung ist demnach, darauf zu achten, daß diese Regeln befolgt werden. Selbstverständlich spiegelt das nicht die Wirklichkeit der Polizeiarbeit wider; Entscheidungen über Polizeieinsätze werden dezentral und mit großem Ermessensspielraum getroffen, und der größte Teil der Polizeiarbeit geschieht außerhalb der direkten Kontrolle der Vorgesetzten. Trotzdem behielten die Polizeidirektionen eine umfangreiche paramilitärische Struktur bei, denn das half die Illusion aufrecht zu erhalten, die Polizei sei völlig unter Kontrolle. Zudem hat die Polizei bis jetzt erstaunlich erfolgreich Informationen über sich selbst und über die Kriminalität für sich behalten. Man gab bekannt, was einem selbst nützte, und behandelte den Rest als vertraulich.

Das neue Modell der kommunalen Polizeiarbeit entspricht stärker der tatsächlichen Arbeitsweise der Polizei. Dazu gehört, daß Kontaktbereichsbeamte formell die Entscheidungsbefugnisse erhalten, die sie benötigen, um effektiv zu arbeiten. Ermittelnde Beamte sollen in Problemsituationen und bei der Aufklärung der Öffentlichkeit eigenständiger arbeiten. Sie sollen sich ihre eigenen Ziele setzen und manchmal auch ihren Arbeitsplan selbst verwalten. Die Zentralisierung macht es leichter, für

Wesley G. Skogan ist Professor am Institute for Policy Research der Northwestern University in Evanston, USA. Zusammen mit Susan M. Hartnett hat er das Buch verfaßt: »Community Policing, Chicago Style« (New York 1997).

örtliche Probleme angepasste Lösungen zu finden, statt stur die Vorgehensweisen der Zentrale anzuwenden.

Der zweite Grundsatz lautet, daß kommunale Polizeiarbeit breit angelegt und problemorientiert sein muß. Die problemorientierte Polizeiarbeit bedeutet für sich bereits eine kleine Revolution in der Polizei. Denn damit wird die hartnäckige Geringschätzung für Aufgaben, die nach Ansicht der Beamten keine »echte Polizeiarbeit« darstellen, auf den Kopf gestellt. Problemorientierte Polizeiarbeit bedeutet die Abkehr von der einseitigen Ausrichtung auf Verbrechensbekämpfung, die seit den zwanziger Jahren in den Polizeidirektionen herrscht.

Diese Ausrichtung war damals nützlich. Sie lieferte eine Begründung dafür, die Polizei von Politikern unabhängiger zu machen und einzelne politische Anliegen von der Polizeiverwaltung fernzuhalten. Eine strenge Disziplin wurde eingeführt, um die Korruption zu bekämpfen, und Polizeibeamte wurden in kurzen Abständen von einem Posten zum nächsten versetzt, damit sie kein zu enges Verhältnis zu der Gemeinde entwickelten, in der sie tätig waren. Ihre Arbeit wurde vom Stadtzentrum aus

über einen zentralen Funkdienst kontrolliert, um sicherzustellen, daß sie sich an die Aufgabenstellung der Organisation hielten. Später, als Unruhen in den großen Städten drohten, war die Konzentration auf »schwere Verbrechen« statt auf die Aufrechterhaltung der Ordnung ein Weg, Ärger zu vermeiden. Eine distanziert-professionelle Haltung diente demselben Ziel.

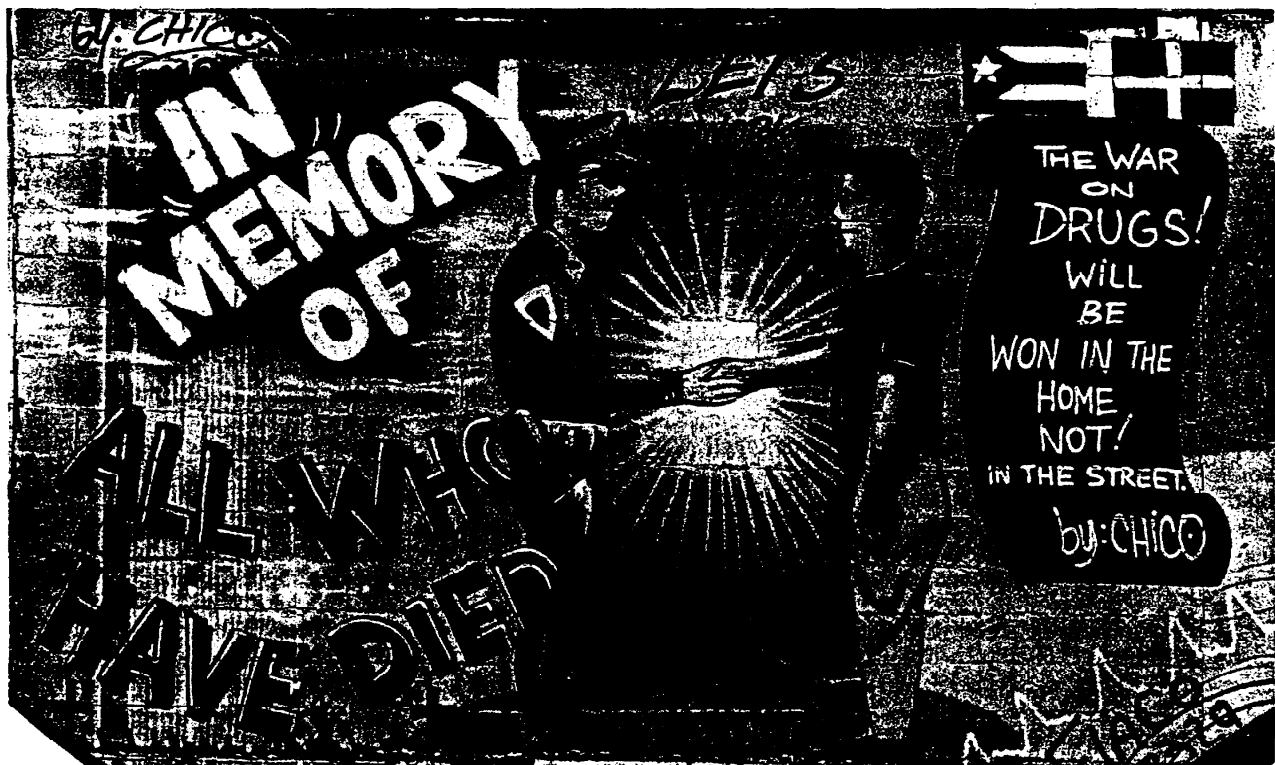
Der Kontakt zu den Bürgern ist verloren gegangen

Heute machen die Polizeidirektionen die Erfahrung, welche Nachteile es hat, daß sie die enge Verbindung zu den Bürgern in den Revieren gelöst haben. Daher ermuntert die problemorientierte Polizeiarbeit die Beamten dazu, kreativ auf die Probleme zu reagieren oder sie an öffentliche oder private Gremien weiterzugeben, die Abhilfe schaffen können. Dazu gehört, daß die Beamten in Methoden der Problemerkennung und Problemanalyse ausgebildet werden. Traditionell hat die Polizei auf Ereignisse jeweils für sich reagiert. Der Ansatz der Problemlösung verlangt dagegen, in Ereignissen Muster zu erkennen, die helfen, die Ursachen der Ereig-

nisse auszumachen, und nahelegen, wie man damit insgesamt umgehen kann. Dabei helfen Computeranalysen von »Brennpunkten«, aus denen ein besonders großer Teil der Klagen und der Hilferufe an die Polizei stammt. Zur problemorientierten Polizeiarbeit gehört auch die Erkenntnis, daß unter Umständen andere Stellen an Lösungen beteiligt werden müssen oder diese keine Sache der Polizei sind. Traditionell hätte die Polizei solche Probleme eher ignoriert.

Der dritte Grundsatz bedeutet, daß die Polizei auf die Öffentlichkeit eingeht. Das betrifft sowohl die Bedürfnisse der Bürger als auch die beste Art und Weise, wie die Polizei zu deren Befriedigung beitragen kann. Kommunale Polizeiarbeit nimmt ernst, wie die Öffentlichkeit selbst ihre Probleme definiert.

Stärker auf die Bürger zu hören, kann die Prioritäten in der Polizei verändern. Unserer Erfahrung nach lernen die Beamten im Revier sehr schnell, daß viele Bürger über Probleme tief besorgt sind, von denen die Polizei früher gar nichts erfahren hat. Die Bürger sind oft stärker über soziale Unruhen und den Verfall ihrer Umgebung besorgt als über »schwere Verbrechen« im herkömmli-



Kyhl an der Wand: Polizei und Bürger gemeinsam im Kampf gegen Drogen.

chen Verständnis. Die Polizei aber ist dafür ausgelegt, sich um letzteres zu kümmern. Daher sind die Bewohner eines Bezirks unsicher, ob sie sich auf die Hilfe der Polizei verlassen können oder sie überhaupt rufen sollen. Daher erfordert die kommunale Polizeiarbeit, neue Wege zu schaffen, um mehr über die Probleme in der Nachbarschaft zu erfahren.

Der vierte Grundsatz lautet: Zur kommunalen Polizeiarbeit gehört, daß die Polizei den Bürgern hilft, ihre Kriminalitätsprobleme mit Hilfe von Nachbarschaftsorganisationen und Programmen zur Kriminalitätsvorbeugung selbst zu lösen. Der Gedanke, daß die Polizei und die Öffentlichkeit gemeinsam für Sicherheit sorgen, ist schon älter als die Diskussion um die kommunale Polizeiarbeit. Tatsächlich war die Bewegung für Kriminalitätsvorbeugung in den Städten in den siebziger Jahren ein wichtiger Vorläufer der heutigen kommunalen Polizeiarbeit.

Die Polizei machte sich schnell die These zu eigen, daß sie die Kriminalitätsprobleme nicht ohne die Unterstützung und den Beistand der Bürger lösen könne. Nun aber soll die Polizei selbst der Katalysator für die gemeinsame Kriminalitätsvorbeugung sein. Sie ist aufgerufen, die Führung zu übernehmen und Privatpersonen und Organisationen dafür zu mobilisieren. Mögliche Mittel sind Nachbarschaftswachen, Bürgerstreifen und Aufklärungsprogramme, die technische Sicherung der Häuser und die schnelle Meldung von Straftaten.

In Chicago hat das Programm Erfolg

Chicagos Experiment mit der kommunalen Polizeiarbeit begann im April 1993. Die Polizeidirektion entwickelte einen Plan, den sie »Chicagos alternative Polizeistrategie« (CAPS) nannte und der in fünf Versuchsbezirken ausprobiert wurde. In dem Programm, das aus dieser Versuchsperiode hervorging, haben sich alle vier Grundsätze für die kommunale Polizeiarbeit niedergeschlagen.

Sein Kern war die Dezentralisierung. Die Arbeit vieler Kontaktbereichsbeamte in den 279 kleinen Revieren wurde neu organisiert. Von den Beamten in den Revierteams wird erwartet, daß sie sich gemeinsam mit den Einwohnern und mit städtischen Einrichtungen um

eine große Vielfalt von Problemen kümmern. Damit sie genügend Zeit dafür haben, hat man einen Teil des Arbeitspensums, das für die Reaktion auf Notrufe (911 calls) anfällt, besonderen Gruppen übertragen.

Taktische Einheiten, Jugendbeamte und Kriminalbeamte sollen enger mit den Kontaktbereichsbeamten zusammenarbeiten und sie unterstützen. Alle diese Beamten sind gemeinsam dafür verantwortlich, regelmäßig auf Revierversammlungen mit den Bürgern zu sprechen und mit ihnen zusammenzuarbeiten. Sie bleiben lange genug auf ihren Posten im Revier, so daß sie ein partnerschaftliches Verhältnis mit den Bürgern aufbauen können. Anfangs erzielte das Programm einen seiner größten Erfolge damit, daß es mit einer breiten Palette von städtischen Dienstleistungen verknüpft wurde – vom Abschleppen von Autos über das Ersetzen von Straßenschildern bis zu baurechtlichen Kontrollen.

Zur kommunalen Polizeiarbeit gehört zwangsläufig eine Ausweitung der polizeilichen Aufgaben auf Fragen, die früher außerhalb von deren Kompetenzbereich lagen. Man entwickelte ein neues Melde- und Verantwortlichkeitssystem, um städtische Dienstleistungen anzubieten und auf diese Weise die Bemühungen der Polizei zu unterstützen, Probleme vor Ort zu lösen. Zusätzlich führte man neue Computertechnologie für die Analyse lokaler Kriminalitätsmuster ein.

Bezirkskomitees und Nachbarschaftsversammlungen sind eingerichtet worden, in denen die Einwohner ihre Probleme darstellen und über Lösungsmöglichkeiten diskutieren können. Seit 1995 haben in allen 279 Revieren der Stadt Nachbarschaftsversammlungen stattgefunden; dabei kommen kleine Gruppen von Einwohnern und Polizeibeamte, die in dem betreffenden Revier Dienst tun, regelmäßig zusammen. Eine Ebene höher beraten die Bezirkskomitees die örtlichen Polizeileiter und ihr Verwaltungspersonal. Sie setzen sich aus führenden Persönlichkeiten, Mitgliedern der Schulversammlungen, Pastoren, Geschäftsleuten und Vertretern bedeutender Institutionen im Bezirk zusammen.

Das Chicagoer Modell betont auch die Hilfe zur Selbsthilfe. Die Polizei unterstützt die Bürger bei der Bewältigung ihrer eigenen Probleme. In den Revierversammlungen werden die Aufgaben

verteilt, während die Bezirkskomitees sich darauf konzentrieren, die Mittel aufzutreiben, um Probleme in einem größeren Gebiet angehen zu können.

Das CAPS-Programm in Chicago vereint nicht nur alle Elemente kommunaler Polizeiarbeit, sondern es scheint auch zu funktionieren. Das Programm wurde in fünf Gebieten getestet, die die verschiedenen Wohnbezirke der Stadt repräsentieren: Sie reichten von wohlhabenden bis zu sehr armen Gebieten, von multikulturell geprägten bis zu solchen, in denen die verschiedenen ethnischen Gruppen klar getrennt voneinander leben.

Die Einwohner fühlen sich sicherer als früher

Verglichen mit anderen Gebieten berichteten die Einwohner der Testbezirke, daß sie nun weniger soziale Unordnung in ihrer Umgebung feststellten. Zu diesen Problemen zählten sie Vandalismus, Alkoholmißbrauch in der Öffentlichkeit, Prostitution und herumlungemde Bandenmitglieder. Die Bewohner berichteten auch, daß weniger Verfall sichtbar ist – etwa leerstehende Gebäude, mit Müll übersäte Brachflächen, Graffiti und liegengelassene Autos.

Die Rate schwerer Verbrechen ist in mehreren Gebieten zurückgegangen. So haben sich die Bandenkriminalität und der Drogenhandel in zwei afro-amerikanischen Bezirken vermindert, Körperverletzungen in zwei Gebieten und Autodiebstähle in einem weiteren. Überall waren die Einwohner der Meinung, daß der Polizeidienst sich verbessert habe, und in den meisten Fällen erwarteten sie, daß er sich weiter verbessern würde. Das Vertrauen in die Polizei stieg, insbesondere bei den Afro-Amerikanern, die im Allgemeinen eine schlechte Meinung von der Polizei gehabt hatten, bevor das Programm begonnen wurde.

Anfang 1995 wurde das Programm kommunaler Polizeiarbeit in Chicago auf das gesamte Stadtgebiet ausgeweitet. Seitdem wird auf die Schulung der Polizei und der Bürger in den Grundsätzen problemorientierter Arbeit mehr Gewicht gelegt. Die Einwohner eines Wohngebiets gehen weiterhin in großer Zahl zu ihren monatlichen Revierversammlungen. Das Programm ist sehr populär und entwickelt sich weiter. ◇