

**Zeitschrift:** Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte =  
Société Suisse d'Histoire Economique et Sociale

**Herausgeber:** Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte

**Band:** 22 (2007)

**Artikel:** Aufrüstung der Gemeinden gegen Unordnung und Unsicherheit :  
staatliche Sicherheitsdienstleistungen in Zürcher Gemeinden 1980-  
2004

**Autor:** Young, Chris

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-871876>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 03.04.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

**Chris Young**

## **Aufrüstung der Gemeinden gegen Unordnung und Unsicherheit**

### **Staatliche Sicherheitsdienstleistungen in Zürcher Gemeinden 1980–2004**

#### **Einleitung**

Die Bereitstellung von polizeilichen und polizeiähnlichen Dienstleistungen im Kanton Zürich hat sich seit der Nachkriegszeit, besonders jedoch seit 1980 grundlegend verändert. Die kantonale und noch stärker die kommunale Sicherheitspolitik und die dafür eingesetzten Mittel haben sich über diesen Zeitraum gewandelt. Die Lastenteilung im Bereich Sicherheitsdienstleistungen zwischen diesen beiden Ebenen des Staats wurde neu verhandelt. Die Gemeinden sind stärker in die Verantwortung genommen worden und haben neue und ausgeprägtere sicherheitspolitische Ziele entwickelt. Ein Wandel der Sicherheitsbedürfnisse der Bevölkerung sowie der zentralen Themen der Kriminalpolitik steht in engem Zusammenhang mit dieser Entwicklung. Die Befunde werden in einen theoretischen Rahmen gestellt, der die Innovationen der staatlichen Institutionen der Kriminalitätskontrolle mit Veränderungen der sozialen und ökonomischen Struktur der Gesellschaft sowie mit einem Wandel der Wahrnehmung von Kriminalität und Sicherheit zu erklären sucht.

#### **Quellen**

Der Beitrag stützt sich empirisch auf die vorläufigen Resultate (Stand 2004) einer schriftlichen Befragung der Gemeinden des Kantons Zürich, die ich im Rahmen meiner Lizentiatsarbeit am soziologischen Institut der Universität Zürich durchführte. Die Fragebögen wurden per Post an je ein Mitglied der Gemeindeexekutive von 170 Zürcher Gemeinden (das heisst an alle ausser an die Stadt Zürich) geschickt. Wo diese bzw. dieser eruiert werden konnte, wurde der Fragebogen an die Inhaberin oder den Inhaber des Sicherheitsressorts adressiert. Die Rücklaufquote beträgt 60%, was 103 Fragebögen entspricht. Weiter dienten Protokolle des Zürcher Kantonsrates (Legislative), Gesetzestexte und Zeitungsartikel des untersuchten Zeitraums als

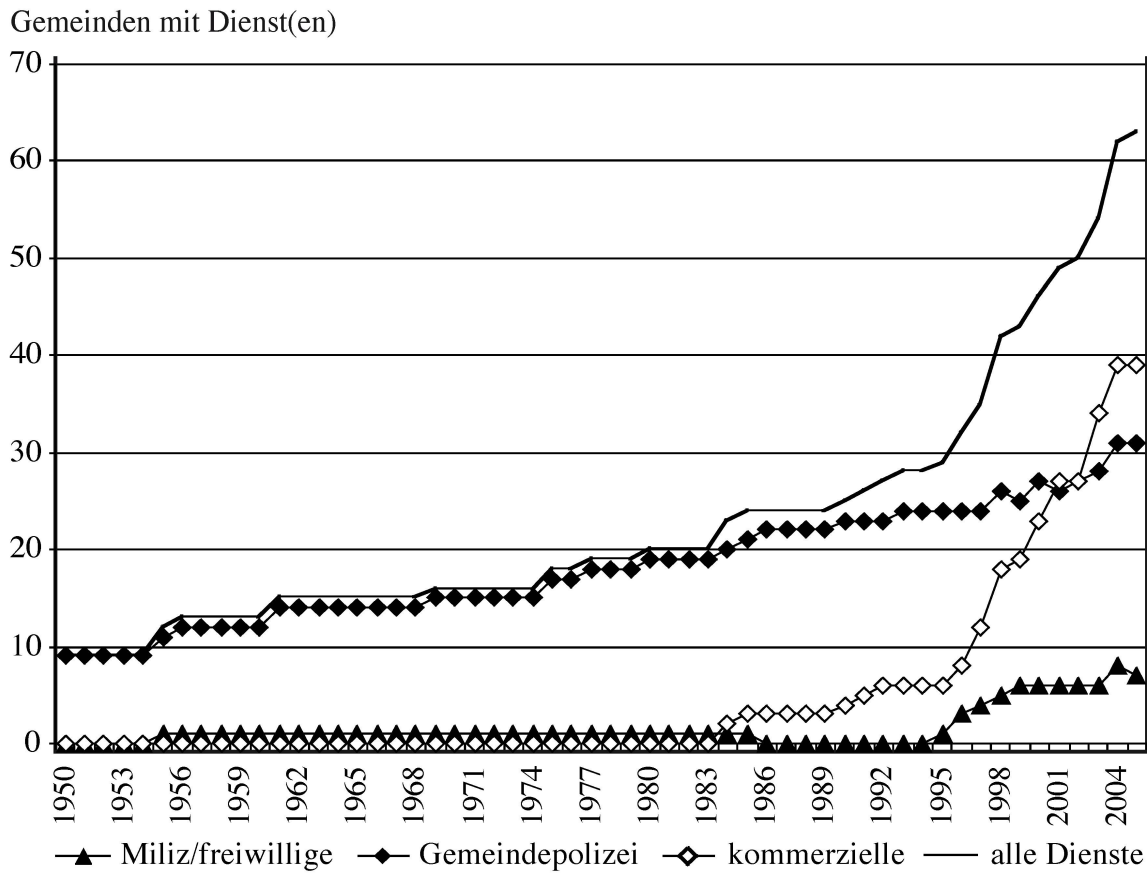
Quellen. Der engere Zeitrahmen des Interesses von 1980–2004 lässt sich mit der Entwicklung der Gesetze betreffend Polizei und Sicherheitsdienste begründen. Seit Langem stützt sich das Handeln der Polizei im Kanton Zürich, wie in vielen anderen Kantonen auch, auf die polizeiliche Generalklausel. Es existieren auch schon lange Zeit Bestrebungen, dem Auftrag der Polizei eine spezifischere juristische Basis zu geben. 1983 scheiterte an der Urne ein Gesetz, welches das Polizeiwesen im Kanton Zürich umfassend hätte regeln sollen (im Folgenden: PG 1983).<sup>1</sup> Gegenwärtig läuft der zweite Versuch. Das 2004 vom Zürcher Kantonsrat angenommene Polizeiorganisationsgesetz<sup>2</sup> für den Kanton Zürich soll 2006 in Kraft treten (im Folgenden: POG 2004).

### **Fragestellung und Aufbau des Artikels**

Unter Sicherheitsdienst verstehe ich im Folgenden sowohl ordentliche Gemeindepolizeien, kommerzielle Sicherheitsdienste als auch milizähnliche Gemeindegemeinschaften mit freiwilligen Mitgliedern. Fig. 1 zeigt, wie sich die Zahl der Gemeinden, die irgendeine Form von Sicherheitsdienst unterhalten, seit 1950 fast verzehnfacht hat.<sup>3</sup> Bei der Zahl der Gemeindepolizeien lässt sich seit 1950 ein ziemlich konstanter Trend nach oben ausmachen. Zu Beginn der 1980er-Jahre werden kommerzielle Sicherheitsdienste zum ersten Mal eingesetzt. Ihre Zahl steigt seither steil an, besonders aber seit Mitte der 1990er-Jahre, was sich in der Gesamtkurve als Knickpunkt niederschlägt. Bei den milizmässig oder freiwillig organisierten Gemeindegemeinschaften ist kein klarer Trend auszumachen und die Fallzahlen sind sehr tief. Ich werde sie daher nicht weiter diskutieren (siehe aber die Diskussion von These 2).

Wie kann diese Zunahme erklärt werden und in welchem Zusammenhang steht sie mit anderen institutionellen, ökonomischen oder ideologischen Entwicklungen? Einen ersten Teil der Antwort können die theoretischen Überlegungen von David Garland bieten, die im nächsten Abschnitt detaillierter besprochen werden<sup>4</sup> und zu den nachfolgenden Thesen führen. Gemäss seiner Analyse haben sich die Politik und die staatlichen Massnahmen im Bereich der Kriminalität in den USA und in Grossbritannien seit der Nachkriegszeit stark gewandelt und sind nun einerseits geprägt durch präventive Strategien, andererseits durch repressive, populistische und symbolische Tendenzen.<sup>5</sup> Auch das Verhältnis zwischen Staat, Unternehmen und Individuen hat sich gewandelt. Die institutionelle Innovation im Kanton Zürich findet zu einem bedeutenden Teil im Verhältnis zwischen dem Kanton und den Gemeinden statt. So wird im Folgenden die wachsende sicherheitspolitische Aktivität der Gemeinden erklärt durch das Bemühen des Kantons, einen Teil seiner sicherheitspolitischen Last auf die unterste staatliche Ebene zu verlagern. Diese

Fig. 1: Anzahl Sicherheitsdienste in Zürcher Gemeinden



Quelle: Eigene Erhebung.

Arbeitsteilung ist zu verstehen als Reaktion der Behörden auf neue (vermeintliche) Sicherheitsbedürfnisse in der Bevölkerung, die neue sicherheitsrelevante Aufgaben notwendig werden lassen. Die institutionelle Entwicklung mündet auch manchmal in Sackgassen, wie die Bildung von Gemeindefriedensdiensten auf Zivilschutzbasis Ende der 1980er-Jahre zeigt, die sich nicht durchsetzen konnten und gewissermaßen durch kommerzielle Sicherheitsdienste abgelöst wurden. Während es durchaus Politiker gab, die diese Entwicklungen voranzutreiben suchten, um daraus politisches Kapital zu schlagen, betont Garland, dass politische Programme nur dann Resonanz erzeugen und sich durchsetzen können, wenn gewisse gesellschaftliche Bedingungen gegeben sind. Ein zentrales Element seiner Erklärung des Wandels der Straf- und Polizeipolitik ist deshalb eine Verschiebung der Wahrnehmung und der kulturellen Bedeutung von Kriminalität. Es wird im Folgenden argumentiert, dass es durchaus plausibel ist, auch für die Schweiz von einem entsprechenden Wandel der kulturellen Sensibilität zu sprechen. Die Konzentration der Sicherheitspolitik

der Zürcher Gemeinden auf die Repression von Unordnung, auf Prävention und auf symbolische Aspekte wird im letzten Abschnitt belegt und bildet den wichtigsten Pfeiler dieser Argumentation.

### **Theoretische Grundlagen:**

#### **Eine neue Kultur der Kriminalitätskontrolle?**

Die Strategien der Kriminalitätskontrolle haben sich laut David Garland seit den 1970er-Jahren in den USA und in Grossbritannien grundlegend verändert. Die tragenden Ideologien der Nachkriegszeit sind abgelöst oder zumindest stark infrage gestellt worden und neue Praktiken haben sich durchgesetzt.

Der Straf- und Wohlfahrtsstaat der Nachkriegszeit hat Delinquenz als gesellschaftlich hervorgebracht betrachtet und hat für die Resozialisierung der abweichenden Individuen einen umfassenden Apparat aufgebaut. Der (zumeist männliche) Täter und die Ursachen für sein Täter-Werden standen im Mittelpunkt und die Kriminalpolitik wurde von Fachleuten formuliert. Ab den 1970er-Jahren wurde die Diskussion der Ursachen der Kriminalität zunehmend durch das Thema ihrer Kosten verdrängt; statt den Tätern wurden die Opfer in den Blick gerückt und wurde die persönliche, moralische Verantwortung der Täter neu entdeckt. Der Eindruck, Polizei und Justiz seien beim Eindämmen der Kriminalität gescheitert, führte dazu, dass Kriminalpolitik zunehmend im Wahlkampf formuliert wurde. In diesem Kontext entwickelte der Staat zwei neue Strategien des Kriminalitätsmanagements, die adaptive Strategie und die Strategie punitiver Segregation. Mit der adaptiven Strategie übernimmt der Staat nicht mehr die alleinige Verantwortung für die Sicherheit der Bürger, sondern aktiviert im Rahmen von Partnerschaften verschiedener Art Privatpersonen, Nachbarschaften und Unternehmen. Verbrechen werden in der Perspektive ihrer Wahrscheinlichkeit betrachtet, Gelegenheiten für Verbrechen identifiziert und anstelle der Ahndung bereits vollzogener Verbrechen wird Prävention angestrebt. Die Strategie punitiver Segregation umfasst die Kontrolle von Individuen und Gruppen durch Trennungen, das heisst durch Haftstrafen, durch Ausschluss von Individuen oder Aktivitäten aus bestimmten (öffentlichen) Räumen und durch Stigmatisierung. Das instrumentelle Ziel dieser Strategie ist repressives Krisenmanagement, doch daneben ist ihre expressive Wirkung ebenso erwünscht. Mit expressiv ist gemeint, dass einerseits die Gefühle der Bevölkerung wie auch die Macht des Staats zum Ausdruck gebracht werden.<sup>6</sup>

Der Niederschlag dieser Politik sind die Verschärfung von (Haft-)Strafen (längere Haftdauer, vorgeschriebene Mindesthaftdauer bei bestimmten Verbrechen), ein restriktiverer Umgang mit Gefängnisregimes und der Bewährungshilfe, fortdauernde Kontrolle nach der Verbüssung der Strafe (zum Beispiel die Registrierung

von Sexualstraftätern) oder die verstärkte polizeiliche Verfolgung von Bagatelldelikten (*zero tolerance*).<sup>7</sup>

Diese neue Politik der Kriminalitätskontrolle hätte sich jedoch nicht gegen das alte Modell des Straf- und Wohlfahrtsstaats durchsetzen können, wenn nicht bestimmte gesellschaftliche Vorbedingungen erfüllt gewesen wären. Neben der Deklarierung der Kriminalität zu einem sozialen Problem durch bestimmte Politiker und einer allgemeinen Diskreditierung des Wohlfahrtsstaats ist entscheidend, dass die Mittelschicht eine neue Erfahrung der Kriminalität machte. Kriminalität war im Alltag der «High Crime Societies»<sup>8</sup> zu einer allgegenwärtigen Sorge geworden und wurde nicht mehr als Ausnahmeerscheinung wahrgenommen.<sup>9</sup> Aufgrund dieser neuen Erfahrung entzogen die Mittelschichten dem Wohlfahrtsstaat ihr Vertrauen und wurden empfänglich für eine Kriminalpolitik der Härte. Diese Umdeutung der Kriminalität in den USA und in Grossbritannien beruhte auf verschiedenen Entwicklungen. Erstens gab es eine starke Zunahme der Kriminalität<sup>10</sup> und von bestimmten Verbrechen. Zweitens vernachlässigte die Polizei zugunsten von schwereren Fällen die Kleinkriminalität, die im Alltag als Unordnung und Rücksichtslosigkeit sichtbar wurde. Drittens wurden Unsicherheit und Risikodenken zu prägenden Merkmalen der Gesellschaft. Zeitknappheit und die Koordinierung von immer mehr ausserhäuslichen Aktivitäten (Beruf, Schule, Einkauf, Freizeit) liessen den Alltag von Haushalten fragiler werden. Gleichzeitig waren die Mittelschichten potenziell und real vermehrt Kriminalität ausgesetzt durch längere Arbeitswege oder weil ihre Einfamilienhäuser immer öfter tagsüber in Wohnquartieren leerstanden. Zur Verunsicherung der Mittelschichten trugen auch Sorgen über Arbeitslosigkeit, die Zuverlässigkeit der Altersversicherungen oder den Zerfall der Familie, kurz ein Vertrauensverlust in Institutionen, bei. Viertens waren die Art und Weise sowie die Häufigkeit, mit der die Medien Kriminalität thematisierten, für den Wahrnehmungswandel von Bedeutung.<sup>11</sup>

Inwiefern lässt sich aber diese Analyse auf die Schweiz übertragen? Während eine gänzlich deckungsgleiche Entwicklung natürlich nicht stattgefunden hat, haben ähnliche Tendenzen die Kriminalpolitik in der Schweiz erfasst, wenn vielleicht auch später als in den USA oder in Grossbritannien. Punitiv und repressive Tendenzen, sowie solche, die das Opfer in den Mittelpunkt stellen, lassen sich zum Beispiel bei der schweizerischen Gesetzgebung feststellen. Die Verwahrungsinitiative (2004 an der Urne angenommen) schreibt die lebenslängliche Verwahrung von gewissen Sexualstraftätern vor. Polizeiliche und gerichtliche Kompetenzen wurden mit der Einführung von Zwangsmassnahmen in der Ausländergesetzgebung (1995 in Kraft getreten), der Verschärfung der Drogengesetzgebung (2004) sowie in verschiedenen städtischen Polizeiverordnungen (St. Gallen, Bern, Zürich) erweitert. Die Einführung des Opferhilfegesetzes (1993) und die massive Zunahme der Beratungen im Rahmen seiner Bestimmungen (im Jahr 1993: 2000 Beratungen; im Jahr 2000:

16'000) deuten auf eine Aufwertung des Opfers hin.<sup>12</sup> Befragungen der Bevölkerung zu Kriminalität, Angst und Polizei sind immer zahlreicher geworden und belegen den zunehmenden Fokus auf den Bürger und sein subjektives Sicherheitsgefühl.<sup>13</sup> Die Polizei bemüht sich in vielen Städten und Kantonen um mehr Bürgernähe, *community policing* ist auch hierzulande ein Stichwort geworden.<sup>14</sup> Eine Zunahme von präventiven Praktiken lässt sich ebenso feststellen, zum Beispiel anhand der Benutzung von Überwachungskameras in öffentlichen Verkehrsmitteln und im öffentlichen Raum,<sup>15</sup> im Angebot von Antiaggressionskursen für Schüler, im Wachstum des Markts für private Sicherheitskräfte<sup>16</sup> oder den Informationskampagnen, mit denen die Polizei Bürger zur Kriminalitätsvorbeugung zu bewegen sucht.<sup>17</sup> Am Ende dieses Beitrags werde ich zudem anhand der Resultate der vorliegenden Befragung argumentieren, dass die dokumentierte Entwicklung in den Zürcher Gemeinden ebenso in diese Richtung verläuft.

Welche sozialen und ökonomischen Prozesse könnten mit Gründe für diese Entwicklung sein? Die Frage nach der Zunahme der Kriminalität drängt sich natürlich auf. Hier unterscheidet sich die Schweiz klar von den USA und Grossbritannien. Zwischen 1946 und 2003 ist die Kriminalität nach Strafgesetzbuch stabil geblieben und hat relativ zur Bevölkerungszahl sogar abgenommen. Ein wichtiges Element von Garland's «High Crime Societies» scheint also zu fehlen. Allerdings haben gewisse Deliktarten zugenommen. Bei Strassenverkehrsdelikten war ein massiver Anstieg zu verzeichnen,<sup>18</sup> zwischen 1970 und 2003 nahmen Betäubungsmitteldelikte kontinuierlich zu und zwischen 1984 und 2003 ist eine Zunahme bei der Körperverletzung festzustellen.<sup>19</sup> Solche qualitativen Entwicklungen können das Gefühl der Bedrohung durch Kriminalität gesteigert haben, trotz dem Fehlen eines gesamthaften Anstiegs der Kriminalitätsrate, weil unterschiedliche Delikte als unterschiedlich bedrohlich betrachtet und auch unterschiedlich stark medialisiert werden. Die Entstehung von offenen Drogenszenen war eine besonders sichtbare (und medialisierte) Form von Kriminalität und Unordnung, die für den allgemeinen Kriminalitätsdiskurs von grosser Bedeutung war,<sup>20</sup> besonders für Zürich.<sup>21</sup> Auch der mit dem Diskurs um Drogenmissbrauch verknüpfte Diskurs um Asyl, Einwanderer und «Ausländerkriminalität» hat zweifellos dazu beigetragen, die Wahrnehmung und Zuschreibung von Kriminalität zu verändern.<sup>22</sup> Die soziodemografischen Entwicklungen, die Garland als Voraussetzung der veränderten Wahrnehmung von Kriminalität betrachtet, sind in der Schweiz ebenso gegeben, so der Anstieg der Frauenerwerbsquote, die verstärkte geografische Trennung von Arbeit und Wohnen und die Zunahme der Pendlerströme.<sup>23</sup> Schliesslich kann von einer allgemeinen Verunsicherung der schweizerischen Bevölkerung gesprochen werden, von einem Krisendiskurs, der genährt wird vom Wegfall des Ost-West-Gegensatzes, von der europäischen Integrationsfrage, von der Problematisierung des gängigen Geschichtsbilds der Schweiz oder von der Frage der Finanzierung der Sozialwerke.<sup>24</sup>

## **Thesen**

Wie wir sehen, lassen sich im weiten Bereich der Kriminalitätskontrolle in der Schweiz Ansätze zur adaptiven Strategie wie auch zur punitiven Segregation ausmachen. Der Rest dieses Artikels konzentriert sich geografisch auf den Kanton Zürich und thematisch auf die Polizeipolitik, während Aspekte wie Strafgesetzgebung, Urteilssprechung oder Gefängnisregime nicht behandelt werden. Ein neues sicherheits- und polizeipolitisches Konzept für den Kanton Zürich ist seit Beginn der 1980er-Jahre schrittweise formuliert und umgesetzt worden. Das «subjektive Sicherheitsempfinden» ist neben der «objektiven Sicherheit» zu einem wichtigen Thema geworden, um die Worte von Esther Maurer, der stadtzürcherischen Polizeivorsteherin, zu gebrauchen,<sup>25</sup> und neue institutionelle Formen sind in der Folge entstanden. Die folgenden drei Thesen sollen die Diskussion strukturieren.

*These 1:* Der Kanton hat im Sinn einer neuen sicherheitspolitischen Arbeitsteilung versucht, einen Teil der polizeilichen oder polizeinahen Aufgaben den Gemeinden zu übertragen.

*These 2:* Viele Gemeinden waren daran interessiert, für die Bereitstellung neuer Sicherheitsdienstleistungen Alternativen zu einer Gemeindepolizei zu finden.

*These 3:* Die Sicherheitspolitik der Gemeinden konzentriert sich auf die Repression kleiner Ordnungsdelikte, auf Prävention und auf expressive Aspekte.

Die ersten zwei Thesen basieren auf Garlands Konzept der adaptiven Strategie, im Sinn institutioneller Innovation, während die dritte den Aspekt der Prävention umfasst. Alle drei verweisen auf Elemente der punitiven Segregation im Sinn von intensiverer formeller sozialer Kontrolle an Orten, wo diese vorher nicht präsent war.

## **Neuverteilung sicherheitspolitischer Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden**

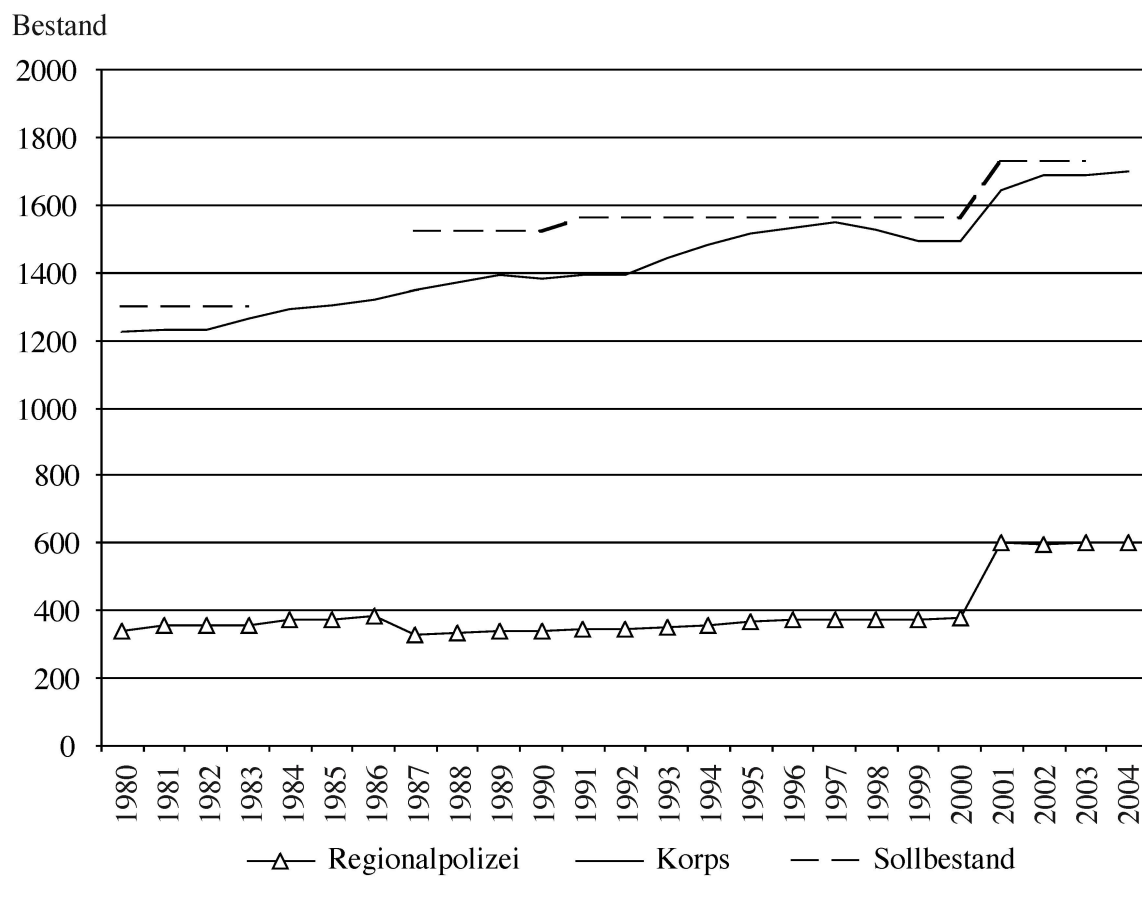
Die stark angewachsene sicherheitspolitische Aktivität der Gemeinden (Fig. 1) könnte dadurch zu erklären sein, dass der Kanton den Gemeinden neue polizeiliche Verantwortung und Aufgaben übertragen hat. Hätte der Kanton beschlossen, mit der Kantonspolizei auf neue sicherheitspolitische Ansprüche zu antworten, hätten die Gemeinden gar nicht aktiv werden müssen. Hat der Kanton eine solche Aufgabenverlagerung angestrebt? Anhand der These 1 soll dies im Folgenden geprüft werden.

*These 1:* Der Kanton hat im Sinn einer neuen sicherheitspolitischen Arbeitsteilung versucht, einen Teil der polizeilichen oder polizeinahen Aufgaben den Gemeinden zu übertragen.

Die Kantonspolizei Zürich fühlte sich in den 1980er- und 90er-Jahren überlastet.<sup>26</sup> Eine starke Zunahme des Verkehrs, der zu bewältigenden polizeilichen Geschäfte und der Kriminalität wurde beklagt.<sup>27</sup> Die Personalbestände der Kantonspolizei wurden langsam erhöht, jedoch nahmen Sparanstrengungen schon zu Beginn der 1980er-Jahre einen wichtigen Platz in der kantonalen Politik ein und tangierten auch immer wieder die Polizei. 1983 wurde eine graduelle Aufstockung der Kantonspolizei um 220 Mann gutgeheissen, aber aus finanziellen Gründen blieben die Bestandszahlen meist unter dem Soll (siehe Fig. 2). Der Bestand der Regionalpolizei, die für die Sicherheit in den Gemeinden zuständig ist, wurde in diesem Zeitraum praktisch nicht erhöht.<sup>28</sup> Weiter wurde das kantonale Netz der Polizeiposten zuerst von 79 auf 70<sup>29</sup> und bis 2004 auf 60 reduziert.<sup>30</sup> Die Kantonspolizei zog sich von der Polizeiarbeit in den Gemeinden ein Stück weit zurück. Wenn 1997 der Präsident des Verbands der Kantonspolizei Zürich den gleichzeitigen Abbau von Stellen und den Ruf nach mehr Sicherheit als «schizophren» bezeichnete,<sup>31</sup> dann war das wohl nur aus einer engen kantonspolizeilichen Sicht richtig. Der Kanton rechnete als Ausgleich mit einem stärkeren Engagement der Gemeinden, wie verschiedene Aussagen kantonalen Entscheidungsträger belegen. Schon 1983, bei den Beratungen zur Aufstockung des Sollbestands beklagte der Präsident der vorberatenden Kommission den fehlenden Willen der Gemeinden, selbst gemeindepolizeiliche Aufgaben zu übernehmen.<sup>32</sup> Ab den späten 1980er-Jahren forderte im Gegensatz zu früher auch die Kantonspolizei den Aufbau von Gemeindepolizeien.<sup>33</sup> 1998 verlangte ein Postulat, dass die Gemeinden ihre «Aufgaben und Pflichten [...] auf dem Gebiet der Gemeindepolizei» stärker wahrnehmen.<sup>34</sup> In den 1990er-Jahren orteten der Regierungsrat<sup>35</sup> und die Polizeidirektorin<sup>36</sup> die primäre Verantwortung für Ruhe und Ordnung bei den Gemeinden.

Die gesetzliche Entwicklung gibt weitere Hinweise auf die Absicht des Kantons, die Gemeinden stärker in die Pflicht zu nehmen. Vor allem wird für die Gemeinden die Möglichkeit geschaffen, zwischen Polizei und anderen Formen von Sicherheitsdiensten zu wählen. Das 1983 abgelehnte Polizeigesetz hätte von Gemeinden mit mehr als 4000 Einwohnern verlangt, dass diese eine eigene Gemeindepolizei aufbauen (§ 13). Im POG 2004 ist diese Passage nicht mehr zu finden, stattdessen aber eine Verpflichtung der Gemeinden, für allfällig geleistete Dienste der Kantonspolizei zu bezahlen (§ 31). Mit der Gesetzesvorlage von 1982 wäre eine Bewilligungspflicht für kommerzielle Sicherheitsdienste eingeführt worden (§ 42). In den darauffolgenden Jahren wurde es jedoch vermieden, gesetzliche Schranken für kommerzielle Sicherheitsdienste aufzustellen. Der Kantonsrat lehnte 1988<sup>37</sup> eine Bewilligungspflicht sowie ein Bewaffnungsverbot für private Sicherheitsdienste ab und blockierte 1989<sup>38</sup> abermals ein Bewaffnungsverbot. Die Mehrheit der kantonalen Politiker scheint zwischen Anfang und Ende der 1980er-Jahre ihre Einstellung zu kommerziellen Sicherheitsdiensten geändert zu haben. Im POG

Fig. 2: Personalbestand der Kantonspolizei Zürich, 1980–2004



Quellen: Bestandeszahlen von der Kantonspolizei Zürich, Sollbestand gemäss diversen Kantonsratsprotokollen.

2004 ist keine Rede mehr von einer Bewilligungspflicht. Ich vermute, dass ein Grund für diese neue Zurückhaltung bei der Reglementierung von kommerziellen Sicherheitsdiensten die Einsicht war, dass diese bei der Bereitstellung von kommunalen Sicherheitsdienstleistungen eine wichtige Rolle spielen könnten. Dies bestätigt sich bei einem Vergleich von zwei weiteren Paragraphen. Das PG 1983 erwähnt die Möglichkeit, polizeiliche Aufgaben an Hilfspolizisten zu übertragen, die jedoch unbewaffnet sein müssten und den Beamtenstatus erhielten (§ 21). Das POG 2004 spricht von Dritten, ohne aber Bewaffnung oder privatwirtschaftliche Anstellungsverhältnisse auszuschliessen (§ 6).

Bei vielen polizeilichen Aufgaben wie den kriminalpolizeilichen stand eine Übernahme durch die Gemeinden niemals zur Diskussion, unabhängig davon, ob die Gemeinden eigentliche Polizeien einsetzen oder nicht. Der Kanton (bzw. die Kantonspolizei oder das Polizei- und Justizdepartement) zielte demnach nur auf eine Verlagerung gewisser Aufgaben an die Gemeinden ab. Eine neue sicherheitspoli-

tische Arbeitsteilung wurde angestrebt, in der die Gemeinden eine aktivere Rolle spielen sollten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Kanton direkt und indirekt Druck auf die Gemeinden ausübte, eine neue Rolle in der sicherheitspolitischen Arbeitsteilung zu übernehmen; direkt geschah dies auf der politischen Bühne und zu einem Teil in der Gesetzgebung, indirekt, indem die Kantonspolizei in einer Zeit, in der immer mehr «Sicherheit» verlangt wurde, schrittweise ihre Aktivität in den Gemeinden abbaute. Gleichzeitig gewährleistete der Kanton durch seine gesetzgeberische Arbeit den Gemeinden einen Gestaltungsspielraum in der Sicherheitspolitik, in dem auch der Einsatz von kommerziellen Sicherheitsdiensten möglich wurde.

### **Vom Zivilschutz als Sicherheitsproduzenten zu kommerziellen Sicherheitsdiensten**

Die Politik des Kantons vermag die neue sicherheitspolitische Aktivität der Gemeinden zu einem Teil zu erklären. Die Gemeinden dürften jedoch auch aufgrund des zunehmenden Stellenwerts der Kriminalität im politischen Diskurs und aufgrund von neuen Sicherheitsbedürfnissen der eigenen (Stimm-)Bevölkerung unter Druck geraten sein, neue Sicherheitsdienstleistungen anzubieten. Die recht innovative Tätigkeit der Gemeinden bezüglich institutioneller Lösungen wird anhand der folgenden These diskutiert.

*These 2: Viele Gemeinden waren daran interessiert, für die Bereitstellung neuer Sicherheitsdienstleistungen Alternativen zu einer Gemeindepolizei zu finden.*

Einige Gemeinden erprobten Lösungen, die sich auf bestehende und neu entstehende Strukturen im Bereich des Zivilschutzes stützten, sowie auf das Prinzip der Freiwilligkeit. Im Anschluss an Gesamtverteidigungsübungen im Kanton Zürich hatte der Regierungsrat in einem Beschluss 1987 die Bildung von Sicherheitsdiensten durch die Gemeinden verlangt.<sup>39</sup> Diese waren im Geist des Kalten Kriegs konzipiert,<sup>40</sup> und es war vorgesehen, dass sie in «ausserordentlichen Lagen [...] Werke der Wasser- oder Energieversorgung [oder] Lebensmittelgeschäfte»<sup>41</sup> bewachen sollten, zum Beispiel nachdem die Bevölkerung Schutzräumen zugewiesen worden war. Der Kanton forderte zu Beginn die Bildung von Gemeindepolizeien für diese Schutzaufgaben, doch da die Gemeinden mit dieser kostenintensiven Lösung nicht einverstanden waren, einigte man sich auf die Gemeindegewaltsdienste (GSD).<sup>42</sup> (Hätte sich der Kanton durchgesetzt, hätte sich dieser bereits dann die sicherheitspolitische Beteiligung der Gemeinden gesichert.) Im Rahmen des bis 2004 geltenden Bundesgesetzes über den Zivilschutz konnten Gemeinden Zivilschutzpflichtige einer Polizei zuteilen. Dies wurde so interpretiert, dass sie auch

dem zivilen Führungsorgan der Gemeinden zugewiesen werden konnten, um GSD zu bilden, was jedoch juristisch kontrovers blieb. Zivilschutzpflichtige von 73 Gemeinden besuchten vom Kanton angebotene Ausbildungskurse.<sup>43</sup> Da für die GSD eine Bewaffnung vorgesehen war, erhielten diese Freiwilligen auch eine viertägige Waffeninstruktion von Kantonspolizisten.<sup>44</sup> Diese Aktivitäten waren als Vorbereitung für eine meist militärisch vorgestellte Krisensituation gedacht. Die Gemeinde Fehraltorf begann indes ab November 1993 ihren Gemeindegewaltsdienst für Patrouillen im Dorf einzusetzen, als die Gemeinde nach der Auflösung der offenen Drogenszene in der Stadt Zürich<sup>45</sup> Drogenkonsumenten als unmittelbares Problem wahrnahm.<sup>46</sup> Die Kantonspolizei unterstützte sie durch die Ausbildung und indem sie die GSD-Mitglieder auf ihren ersten Patrouillen begleitete.<sup>47</sup> Mindestens fünf weitere Gemeinden planten das neu geschaffene Sicherheitsinstrument ähnlich einzusetzen. Das Vorgehen der Gemeinden wurde jedoch als juristisch fragwürdig kritisiert.<sup>48</sup> Der Kanton reagierte vorerst darauf, indem er die Ausbildung der GSD durch die Kantonspolizei einstellte. Weiter verlangte er von den Gemeinden, ihre Sicherheitsdienste in Gemeindeordnungsdienste (GOD) umzubenennen und sie auf eine andere juristische Grundlage zu stellen.<sup>49</sup> Das hatte zur Folge, dass Zivilschutzpflichtige nicht den GOD zugewiesen werden konnten. Artikel 74 des Zürcher Gemeindegesetzes wurde zur neuen Legitimation der GOD herangezogen und die Gemeinden entschädigten die Freiwilligen nicht mehr nach Zivilschutzbestimmungen. Gegen den Regierungsratsbeschluss zur Schaffung von Gemeindegewaltsdiensten wurde eine Beschwerde eingereicht und der Beschluss wurde schlussendlich sistiert.<sup>50</sup> Die Gemeindeordnungsdienste verschwanden jedoch nicht sofort, vielmehr «versandete»<sup>51</sup> die ganze Sache.

Dieses Intermezzo zeigt, dass viele Gemeinden offenbar zusätzliche Massnahmen zur Erhaltung von Sicherheit und Ordnung ergreifen wollten ohne eine Gemeindepolizei gründen zu müssen. Interessant ist, dass die Anzahl der Gemeinden, die kommerzielle Sicherheitsdienste einsetzten, ab 1995 markant zunahm, nachdem die in diesem Abschnitt beschriebene Lösung, die auf der Basis des Milizgedankens und der Freiwilligkeit hätte funktionieren sollen, gescheitert war. Dafür dürften jedoch auch andere Faktoren entscheidend gewesen sein. So wurde 1996 der Verband Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen (VSSU) gegründet,<sup>52</sup> und seit 1999 existiert ein Eidgenössischer Fachausweis «Fachmann/frau für Sicherheit und Bewachung», der nach dem Bestehen einer von der VSSU durchgeführten Prüfung verliehen wird.<sup>53</sup> Diese Professionalisierung dürfte die kommerziellen Sicherheitsdienste politisch akzeptabler gemacht haben. Gleichzeitig beobachten wir über den ganzen Zeitraum eine Zunahme der Gemeinden mit Gemeindepolizei, wenn diese auch weniger stark ist als die Zunahme derer mit kommerziellen Sicherheitsdiensten nach 1995. Möglicherweise sollten die kommerziellen Sicherheitsdienste in die Lücke springen, bis eine Gemeindepolizei – gegebenenfalls in

Kooperation mit Nachbargemeinden, was zusätzlichen Verhandlungsaufwand erzeugt – gegründet werden konnte. Die Bewertungen, welche die Gemeinden gemäss der Befragung ihren Sicherheitsdiensten gaben, könnten als Hinweis darauf verstanden werden, dass kommerzielle Sicherheitsdienste für die Gemeinden langfristig keine Lösung sind. 60% der Gemeinden mit kommerziellen Sicherheitsdiensten beurteilten deren Einsatz als bloss «teilweise erfolgreich», während gut 60% der Gemeinden mit Gemeindepolizeien diese für «sehr erfolgreich» hielten.

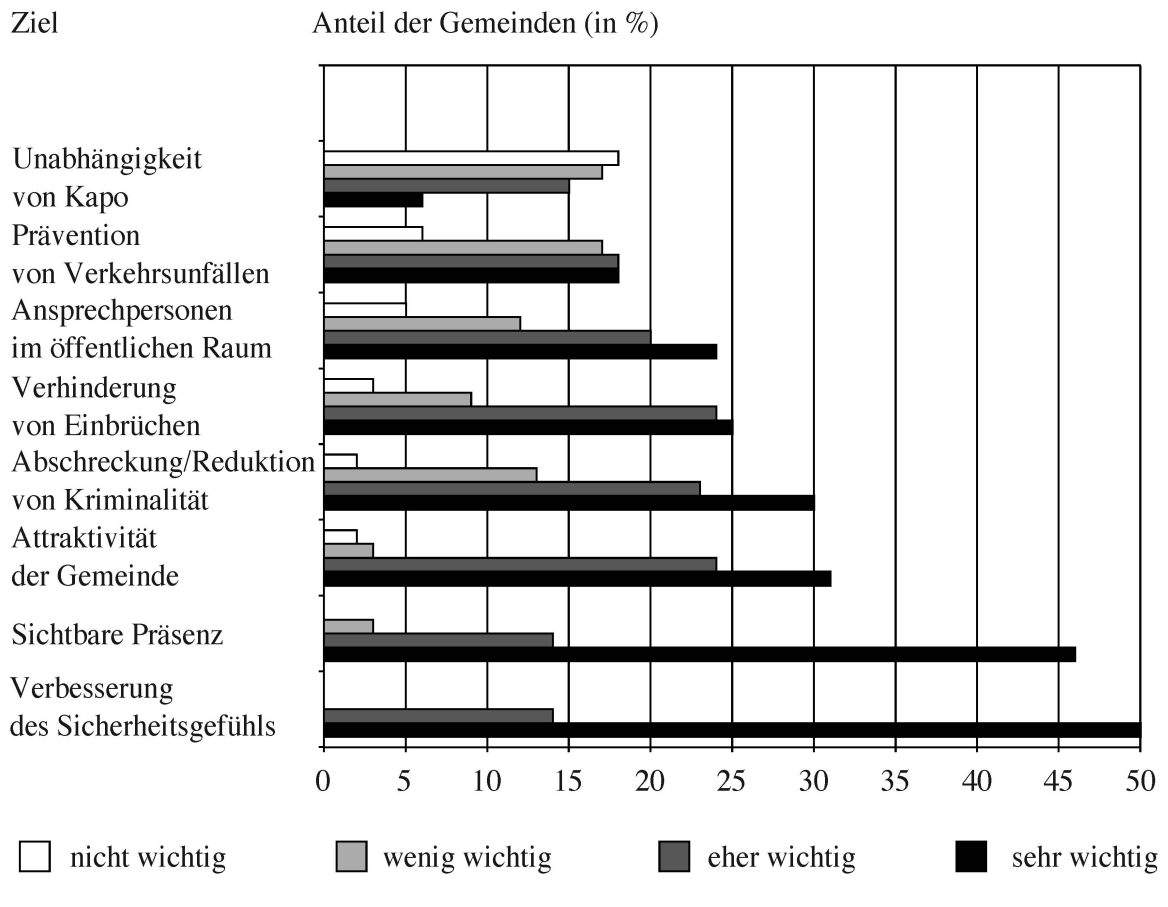
### **Kommunale Zürcher Sicherheitspolitik: Prävention, Repression und Sicherheitsgefühl**

Bisher ist die Frage ausgeklammert worden, welche Art von polizeilichen Aufgaben die Gemeinden neu erfüllten und welche Ziele sie dabei verfolgten. Es stellt sich die Frage nach der sicherheitspolitischen Ideologie der Behörden im Kanton Zürich. Wie diese auf kantonaler Ebene aussieht, kann nur skizziert werden. So wird in den 1980er- und 90er-Jahren bei Diskussionen, die im Kantonsrat und in Zeitungen geführt wurden, viel vom subjektiven Sicherheitsgefühl und von Verunsicherung gesprochen. Auch in der Formulierung der Gesetze finden diese Diskurse ihren Niederschlag. Im POG 2004 wird bei der Definition der allgemeinen Aufgaben der Polizei ihre sichtbare Präsenz explizit genannt, im PG 1983 sucht man noch vergeblich nach einer solchen Wendung. Das neue Gesetz zählt zudem Prävention zu den grundsätzlichen polizeilichen Aufgaben, während 1983 «Verhütung» nur bei der Kriminalpolizei erwähnt wurde. Die Kantonspolizei versuchte, dem Bedürfnis nach Sichtbarkeit Rechnung zu tragen, indem die Frontarbeit verstärkt wurde und indem Bezirkspolizisten ihren Dienst vermehrt in Uniform ausüben sollten.<sup>54</sup> Welche Ziele die Gemeinden mit ihrer sicherheitspolitischen Aufrüstung verfolgten, kann anhand der folgenden These und mit den Resultaten der Befragung der kommunalen Sicherheitsvorstände detaillierter analysiert werden.

*These 3: Die Sicherheitspolitik der Gemeinden konzentriert sich auf die Repression kleiner Ordnungsdelikte, auf Prävention und auf expressive Aspekte.*

Mehrere Variablen aus der Befragung der kommunalen Sicherheitsverantwortlichen geben Hinweise, die diese These stützen. Nach den Zielen des Einsatzes von Sicherheitsdiensten in ihrer Gemeinde befragt, nannten die Sicherheitsvorstände aus einer Reihe von vorgegebenen Antworten<sup>55</sup> am häufigsten die «Verbesserung des Sicherheitsgefühls» und die «sichtbare Präsenz von Sicherheitskräften» (siehe Fig. 3) als sehr wichtige Ziele. In über 80% der Gemeinden wurde die Verbesserung des Sicherheitsgefühls als ein sehr wichtiges Ziel eingestuft, während die Reduktion von

Fig. 3: Ziele des Einsatzes der gemeindeeigenen Sicherheitskräfte



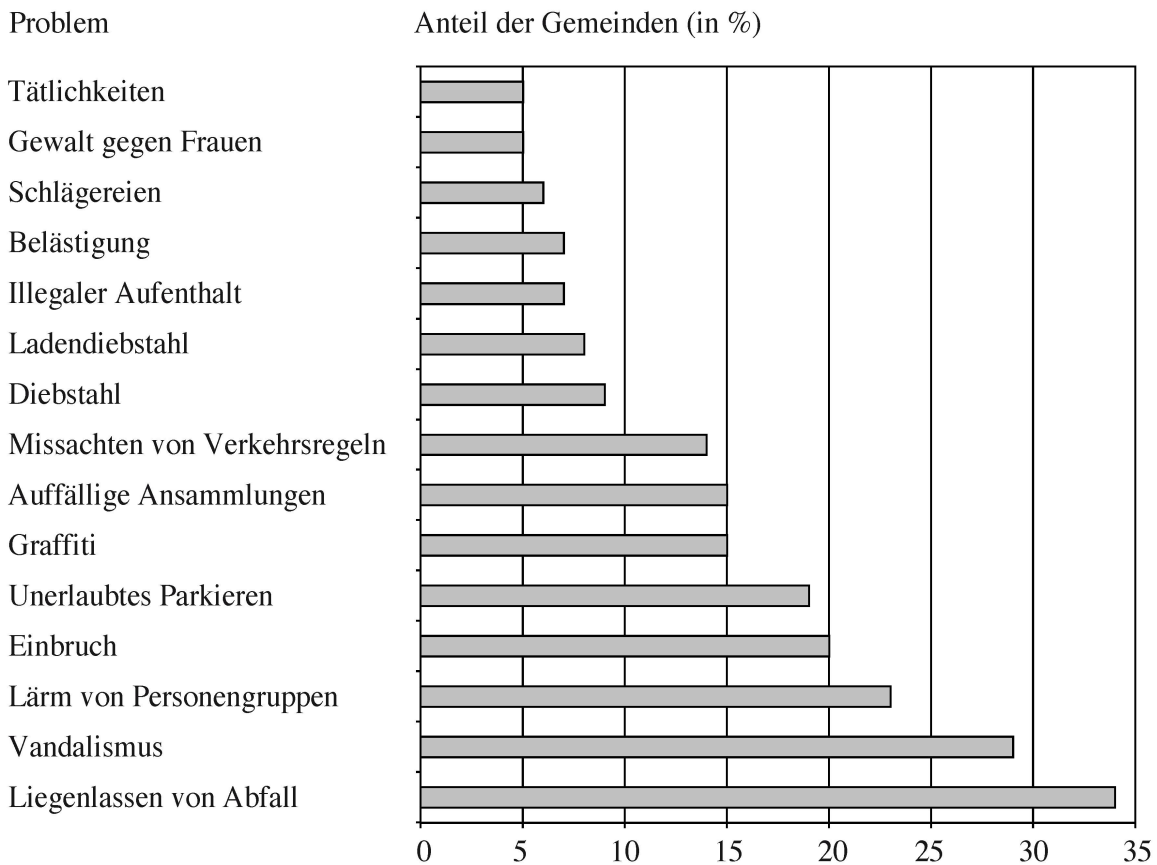
Anteil der Gemeinden (in %), welche die aufgeführten Ziele als «sehr wichtige» Ziele des Einsatzes ihrer gemeindeeigenen Sicherheitskräfte bewerten.

Quelle: Eigene Erhebung. Wortlaut der Frage: «Mit dem Einsatz von Gemeindepolizei/Sicherheitsdiensten verfolgt der Gemeindevorstand zweifellos eine Reihe von Zielen. Wie wichtig sind dabei die folgenden Ziele?» Kategorien «Reduktion von Kriminalität» und «Abschreckung von Kriminellen» zusammengekommen.

Kriminalität in weniger als 40% der Gemeinden als sehr wichtig betrachtet wurde. Dies bedeutet freilich nicht, dass die Gemeinden kein Interesse an der Reduktion von Kriminalität haben. Viele Gemeinden wollen dieses Ziel aber offenbar nicht mit ihren Sicherheitskräften erreichen. Diese werden viel öfter mit dem Ziel einer Verbesserung des Sicherheitsgefühls eingesetzt.

Gemäss der Befragung betrachten die meisten Gemeinden die eigentliche Kriminalität nicht als ihr dringendstes Problem. Die Probleme im öffentlichen Raum, welche die Gemeinden am meisten beschäftigen, sind die folgenden: an erster Stelle steht das Liegenlassen von Abfall, zweitens Vandalismus und drittens Lärm von

Fig. 4: Probleme im öffentlichen Raum



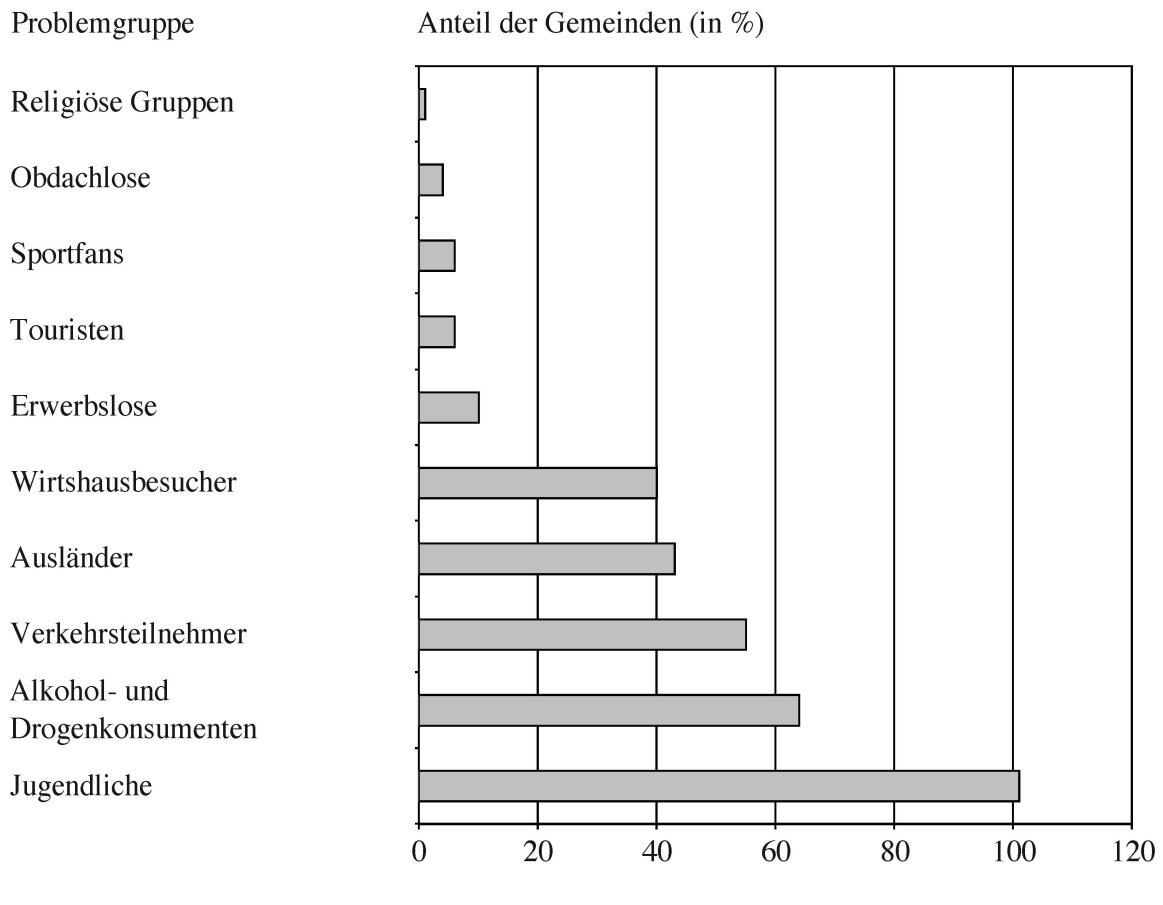
Anteil der Gemeinden (in %), welche die Lösung der aufgeführten Probleme in ihrer Gemeinde als «sehr dringend» oder «dringend» betrachten.

*Quelle:* Eigene Erhebung. Wortlaut der Frage: «Welche Probleme im Bereich von Ordnung und Sicherheit beschäftigen den Gemeindevorstand? Bitte bewerten Sie sie danach, wie dringlich eine Lösung des jeweiligen Problems in Ihrer Gemeinde ist.» Nicht aufgeführt sind Autodiebstahl, illegale Prostitution und Betteln, da sie als insgesamt wenig dringend bewertet würden. Die Balken geben die vereinigte Anzahl Nennungen der Kategorien «dringend» und «teilweise dringend» wieder.

Personengruppen (siehe Fig. 4). Diese drei Probleme bewertetet eine Mehrheit der Gemeinden als dringend oder teilweise dringend. Sie sind alle mehr oder weniger als Ordnungsprobleme zu werten. Das an vierter Stelle genannte Problem ist dann allerdings kein Ordnungsproblem: Einbruch. Die zwei darauffolgenden – unerlaubtes Parkieren und Graffiti – sind wieder Ordnungsprobleme. Wenn man nur die als «dringend» bewerteten Probleme betrachtet, treten Ordnungsprobleme noch stärker hervor: Abfall und Vandalismus führen klar, während Einbruch eindeutig an Bedeutung verliert.

Die Frage nach Gruppen, die mit Problemen im öffentlichen Raum in Zusammenhang stehen, fördert drei Schwerpunkte zutage. Jugendliche, Alkohol- und Drogenkon-

Fig. 5: *Problemgruppen in der Wahrnehmung der Gemeinden*



Anteil der Gemeinden (in %), welche die aufgeführten Gruppen im Zusammenhang mit Problemen im öffentlichen Raum wahrnehmen.

*Quelle:* Eigene Erhebung. Wortlaut der Frage: Welche der folgenden Gruppen stehen nach Ihrer Erfahrung oft in Zusammenhang mit den genannten Problemen (Frage 4) im öffentlichen Raum? In der Grafik ist die Anzahl Nennungen der betreffenden Gruppe aufgeführt.

sumenten sowie Verkehrsteilnehmer werden, in dieser Reihenfolge, am häufigsten genannt (siehe Fig. 5). Der Verkehr erweist sich auch sonst als eine zentrale Sorge der Gemeinden, so bei der oben diskutierten Frage nach Problemen im öffentlichen Raum sowie bei der offenen Frage nach aktuellen Geschäften des Sicherheitsvorstands, wo verkehrsverwandte Themen sehr oft genannt werden (Parkplatzregime, Tempo-30-Zonen und anderes).

Bei den Alkohol- und Drogenkonsumenten kann man aufgrund der Fragestellung nicht zwischen Alkoholkonsumenten und Konsumenten anderer Drogen unterscheiden. Da Besucher von Veranstaltungen und Wirtshäusern ungefähr halb so oft genannt werden wie Alkohol- und Drogenkonsumenten, kann man vermuten, dass

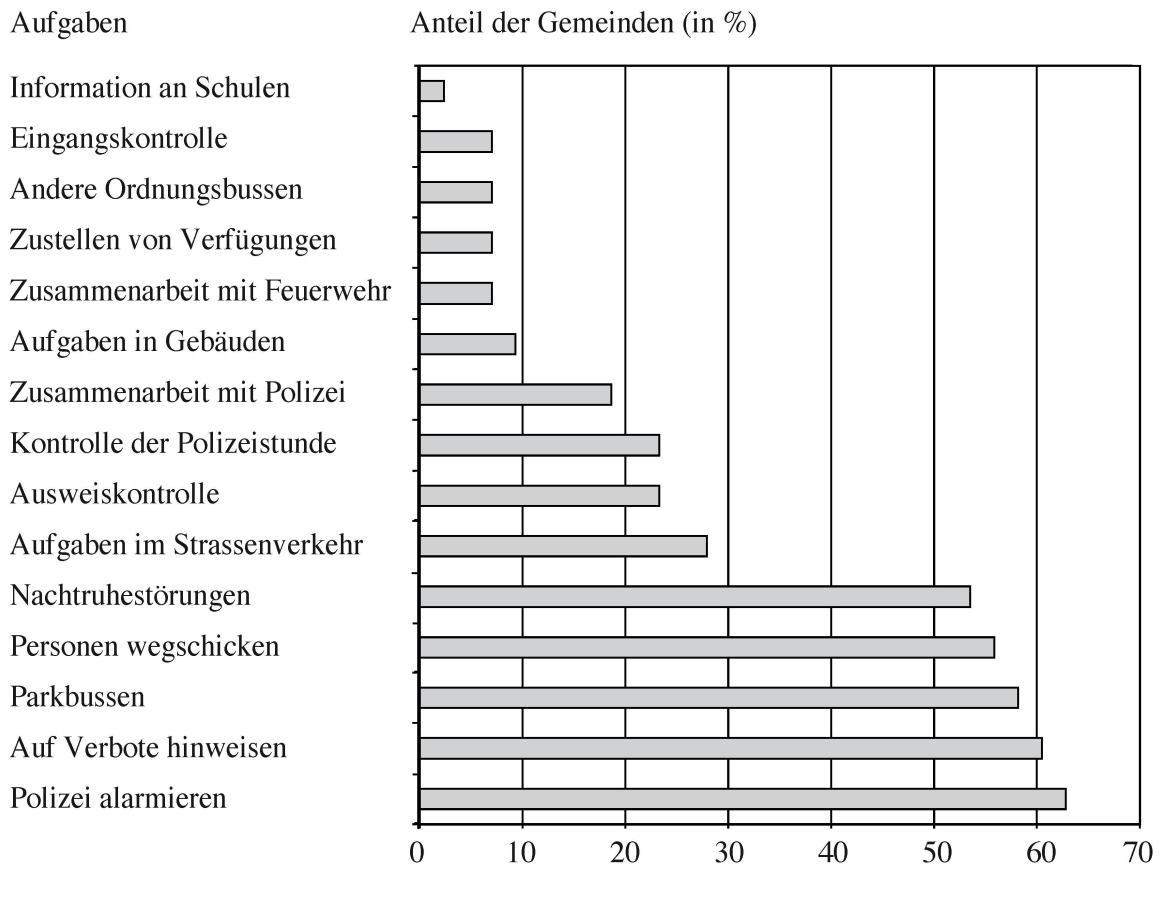
sie einen Teil der Problemgruppe Alkoholkonsumenten ausmachen. Die Probleme der Gemeinden mit Jugendlichen stehen zum Teil in Zusammenhang mit Alkohol und Drogen, wie aus den Antworten zur Frage nach aktuellen Geschäften hervorgeht und wie es auch in der genauer von mir untersuchten Gemeinde der Fall ist.

Die Gruppe, die weitaus am häufigsten als problematisch betrachtet wird, sind die Jugendlichen. Dieser Befund wird bestätigt, wenn man fragt, an welchen Orten Probleme im öffentlichen Raum auftreten. An erster Stelle rangieren hier Jugendtreff und Schule, was die Vermutung nahelegt, dass Jugendliche Teil der hier wahrgenommenen Probleme sind. Auch erwähnen viele Gemeinden Probleme mit Jugendlichen bei der offenen Frage nach aktuellen Geschäften im Sicherheitsressort. Interessant daran ist auch, dass Jugendpolitik oft im Zentrum der Arbeit gerade des Sicherheitsvorstands zu stehen scheint.

Die Befragung gibt nur wenige Informationen darüber, weshalb die Gemeinden Jugendliche als Problemgruppe betrachten und an welcher Art von Problemen diese beteiligt sind. Es ist jedoch zu vermuten, dass die von den Gemeinden am häufigsten genannten Probleme mit der am häufigsten genannten Problemgruppe in Zusammenhang stehen. Somit wären das Liegenlassen von Abfall, Vandalismus und Lärm die Probleme, die Jugendliche in den Gemeinden verursachen. Alkoholkonsum ist wie schon erwähnt ein weiterer Faktor dieser Problemkonstellation. Gewalt an Personen (Tätlichkeiten und Schlägereien) wird von den Gemeinden eher selten als Problem genannt, was darauf hindeutet, dass die Probleme mit Jugendlichen nicht primär ein Problem mit der viel beschworenen Jugendgewalt ist. Gerade Jugendliche sind besonders präsent im öffentlichen Raum, da sie Aufenthaltsorte ausserhalb des Elternhauses suchen, keine eigenen privaten Räume zur Verfügung und zum Teil auch nicht die Möglichkeiten haben, kommerzielle Freizeitangebote zu nutzen, die oft in anderen Gemeinden liegen.<sup>56</sup> Gruppen von Jugendlichen werden von Erwachsenen, aber auch von anderen Jugendlichen oft als bedrohlich wahrgenommen. Jugendliche könnten somit für die Gemeinden auch als Störung des Sicherheitsgefühls ein Problem darstellen – besonders da dieses ja ihr grösstes Anliegen ist.

Betrachten wir die Aufgaben, welche die Gemeinden den kommerziellen Sicherheitskräften übertragen (die Aufgaben der Gemeindepolizeien wurden nicht erfragt; siehe Fig. 6), sind die meistgenannten Aufgaben die <Verteilung von Parkbussen>, die <Alarmierung der Polizei>, <Personen auf Verbote hinweisen>, <Personen weg-schicken> und <Nachtruhestörungen nachgehen>. Es tauchen hier wieder die bereits identifizierten Problembereiche auf. Neben dem Verkehr und der Zusammenarbeit mit der Polizei sind es vor allem kleinere Verstösse gegen die Ordnung im öffentlichen Raum, die zum Tätigkeitsfeld gehören. In der Gemeinde, die ich eingehender untersucht habe, wurden kommerzielle Sicherheitskräfte explizit als Antwort auf Probleme mit Jugendlichen engagiert, statt eine ebenfalls vorgeschlagene aufwendige Jugendarbeit aufzubauen.

Fig. 6: Aufgaben der kommerziellen Sicherheitsdienste



Anteil der Gemeinden (in % der Gemeinden, die einen kommerziellen Sicherheitsdienst haben), welche die aufgeführten Aufgaben und Kompetenzen einem kommerziellen Sicherheitsdienst übertragen haben.

*Quelle:* Eigene Erhebung. Wortlaut der Frage: Welche Aufgaben und Kompetenzen hat der Gemeindevorstand dem Sicherdienst übertragen? Prozent der Nennungen innerhalb der Gemeinden mit einem Sicherheitsdienst.

Die Resultate der Befragung bezüglich Problemwahrnehmung der Gemeinden deuten alle in eine bestimmte Richtung, wenn auch unterschiedlich deutlich. Die Sicherheitspolitik der Gemeinden konzentriert sich auf das subjektive Sicherheitsgefühl, auf Verkehrsprobleme, Unordnung und Probleme mit Jugendlichen. Die gemeindeeigenen Sicherheitskräfte (oder zumindest die kommerziellen) werden für Aufgaben in diesen Problembereichen eingesetzt. Die Bekämpfung der Kriminalität im Sinn des Strafgesetzbuches ist nur am Rande ein Thema. Diese Aufgabe überlassen die Gemeinden im Rahmen einer sicherheitspolitischen Arbeitsteilung der Kantonspolizei. Dies wird bestätigt durch den Befund, dass nur wenige Gemeinden die Reduktion ihrer Abhängigkeit von der Kantonspolizei als sehr wichtiges Ziel

ihrer Sicherheitsstrategie nennen (siehe Fig. 3). Innerhalb dieser Arbeitsteilung scheinen sich die Gemeinden auf die Herstellung eines positiven Sicherheitsgefühls und auf die Kontrolle von Ordnungsproblemen verschiedener Art zu spezialisieren, die strafrechtlich zum Teil nicht relevant sind oder nur geringfügig. Der Einsatz von gemeindeeigenen Sicherheitskräften kann dabei auch eine neue, repressivere Antwort auf soziale Probleme sein, wie das Beispiel der Jugendlichen zeigt. Eine wichtige Beschränkung der Daten aus der Befragung ist natürlich, dass sie nur die gegenwärtige Situation widerspiegeln. Obwohl es möglich ist, dass die Gemeinden jeweils bei der Einführung ihrer Sicherheitsdienste eine andere Problemwahrnehmung und andere Ziele als heute hatten, ist es doch wahrscheinlicher, dass diese sich nicht grundsätzlich verändert haben. Andernfalls wären wohl viele der Sicherheitsdienste wieder abgeschafft worden, was jedoch seit 1980 nur in sieben Fällen vorgekommen ist.

### **Institutionelle Adaptation, punitive Segregation und die Inszenierung von Sicherheit**

Wie in Fig. 1 dargestellt, sind über die letzten Jahrzehnte neue kommunale Polizeidienstleistungen entstanden. Dabei sind verschiedene institutionelle Lösungen erprobt worden. Die Organisation über Miliz und Freiwilligkeit wurde eine Zeitlang als Lösung betrachtet, hat sich jedoch als politisch eher problematisch erwiesen und ist heute unbedeutend. Die kommerzielle Sicherheitsbranche hat sich gewandelt und als Anbieter besser positioniert und im letzten Jahrzehnt einen beträchtlichen Teil der Nachfrage der Gemeinden nach Sicherheitsdienstleistungen befriedigen können. Auch bei den Gemeindepolizeien hat eine Professionalisierung stattgefunden,<sup>57</sup> und diese klassische, öffentliche Lösung hat kontinuierlich an Boden gewonnen. Die zwei Ebenen des Staats im Kanton Zürich haben sich institutionell angepasst, um neue Sicherheitsdienstleistungen bereitzustellen, wobei neben neuen kommunalen Polizeien auch nichtstaatliche Akteure wichtig geworden sind, aber nur als ausführende Organe der Behörden ohne eigene Entscheidungskompetenzen. Es kann von einer institutionellen Adaptation im Sinn Garlands<sup>58</sup> gesprochen werden, wobei der Verlauf des untersuchten Prozesses vom föderalen Aufbau des Staats geprägt ist. Die Strategien der punitiven Segregation<sup>59</sup> sind ebenfalls zu erkennen: Repression, eine verstärkte Kontrolle oder zumindest Überwachung von als störend empfundenen Gruppen und die Richtung des Augenmerks auf das subjektive Sicherheitsgefühl und auf expressive Praktiken (Sichtbarkeit). Diese sozusagen unterste Stufe des Sicherheitssystems befasst sich jedoch nicht mit der Repression schwerer Kriminalität, sondern hauptsächlich mit der Repression von Unordnung und kleineren Vergehen, mit der Inszenierung von Sicherheit sowie mit Prävention. Diese sicherheitspolitische

Arbeitsteilung macht es auch möglich und effizient, in den Gemeinden statt Polizeien alternative (und billigere) Sicherheitsdienstleister einzusetzen.

Sowohl die tatsächlichen Aktivitäten der Behörden wie auch ihre Problemwahrnehmung und ihre Zielsetzungen lassen sich mit Garlands Kategorien fassen. Ob jedoch die Problemwahrnehmung breiter Bevölkerungskreise sich damit decken und ob die Gemeinden auf tatsächliche Bedürfnisse der Bevölkerung reagieren, kann anhand der hier präsentierten Resultate nicht entschieden werden. Es ist weder klar, wie sich die Angst vor Kriminalität entwickelt hat noch ob die von den Gemeinden eingeleiteten Massnahmen eine allfällige Angst mildern würden. Gleichzeitig ist zu vermuten, dass die beschriebene Aufrüstung der Gemeinden weitere Konsequenzen hat, so zum Beispiel auf den Umgang der Gemeinden mit sozialen Problemen. Erst mit der Untersuchung solcher Fragen – sowohl für Zürich wie auch für weitere Regionen der Schweiz – kann die Frage beantwortet werden, was für eine Sicherheit heute vom Staat produziert wird.

#### Anmerkungen

- 1 Staatsarchiv des Kantons Zürich (StAZ), III Aaf 2 218 LS, *Amtsblatt des Kantons Zürich* 1983, S. 1–30.
- 2 Kantonsratsgeschäft 4046/2003. Protokolle ab 1987 sind auf der Internetseite des Kantons Zürich verfügbar unter <http://www.kantonsrat.zh.ch/>.
- 3 Zu diesen Zahlen müssen drei Anmerkungen gemacht werden. (1) Die erste betrifft die obere Kurve, welche die kumulierte Anzahl Sicherheitsdienste angibt. Einzelne Gemeinden gehen doppelt in diese Kurve ein (keine dreifach), und zwar in den Fällen, in der eine Gemeinde z. B. sowohl eine Gemeindepolizei als auch einen kommerziellen Sicherheitsdienst im Einsatz hat. Insgesamt betrifft dies 14 Gemeinden. (2) Unter den Gemeinden mit Gemeindepolizei hat es einige, die zusammen mit Nachbargemeinden an einer Gemeindepolizei partizipieren. Die gesamte Mannstärke der gemeindeeigenen Sicherheitsdienste kann daher nicht geschätzt werden. (3) Vier Gemeinden mit Gemeindepolizei und zwei mit kommerziellem Sicherheitsdienst erscheinen nicht in der Grafik, weil deren Gründungsjahre nicht bekannt sind.
- 4 Ähnliches vertreten z. B. Beste, Hubert, *Morphologie der Macht. Urbane «Sicherheit» und die Profitorientierung sozialer Kontrolle*, Opladen 2000; Capus, Nadja, *Die Fragmentierung der Kriminalitätskontrolle. Ihre Ursachen und Bedingungen im Rahmen des Versicherungsdenkens*, Diss., Bern 2002; Sack, Fritz, «Prävention – ein alter Gedanke in neuem Gewand. Zur Entwicklung und Kritik der Strukturen «postmoderner» Kontrolle», in: Gössner, Rolf (Hg.), *Mythos Sicherheit. Der hilflose Schrei nach dem starken Staat*, Baden-Baden 1995.
- 5 Garland, David, «Die Kultur der «High Crime Societies». Voraussetzungen einer neuen Politik von «Law and Order»», in: Oberwittler, Dietrich et al. (Hg.), *Soziologie der Kriminalität*, Wiesbaden 2004, S. 36–68.
- 6 Garland (wie Anm. 5), S. 39–43.
- 7 Ebd., S. 39–40.
- 8 Ebd., S. 1.
- 9 Ebd., S. 46.
- 10 Allerdings ist die Kriminalitätsrate in den USA seit ca. 1980 zumeist wieder rückläufig, in Grossbritannien seit 1992. Siehe Garland (wie Anm. 5), S. 45, Anm. 8.
- 11 Garland (wie Anm. 5), S. 51–56.

- 12 Bundesamt für Statistik, *Pressemitteilung. Stand der Opferhilfe acht Jahre nach Einführung des Opferhilfegesetzes*, Nr. 0350-0110-10, Neuenburg 2001.
- 13 Erste Studien zu Kriminalitätsangst in der Schweiz ab 1986: Schwarzenegger, Christian, *Die Einstellungen der Bevölkerung zur Kriminalität und Verbrechenskontrolle. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung der Zürcher Kantonsbevölkerung im internationalen Vergleich*, Diss., Freiburg 1992, S. 8–17. Die ETH publiziert seit 1999 jährlich eine Studie mit Resultaten einer Bevölkerungsbefragung zu Fragen der Sicherheit, darunter subjektive Sicherheit, siehe <http://www.ssn.ethz.ch/forschung/projekte/sicherheitsstudie.cfm>, aufgerufen am 22. 9. 2005.
- 14 In Winterthur führte die Stadtpolizei 1985 Quartierpolizisten ein. <http://www.stapo.winterthur.ch/> (14. 9. 2005). Siehe auch Eisner, Manuel; Manzoni, Patrik; Schmid, Ruth, *Lebensqualität und Sicherheit im Wohnquartier*, Chur 2000, sowie *Format* (Schweizerisches Polizei-Institut) 1, 2004.
- 15 Klausner, Francisco, «Wachstumsmarkt «Videoüberwachung». Videokameras sind kein Wundermittel gegen Kriminalität», *Neue Zürcher Zeitung*, 9. 2. 2005, S. 15.
- 16 Siehe: Eisner, Manuel, «Die Expansion privater Sicherheitsdienste», *Kriminologisches Bulletin* 26/2 (2000), S. 7–20.
- 17 Capus (wie Anm. 4), S. 132–141.
- 18 Es muss dabei die ebenso massive Zunahme des motorisierten Verkehrs bedacht werden.
- 19 Alle Angaben zur Kriminalitätsentwicklung in der Schweiz aus: Bundesamt für Statistik (Hg.), *Statistisches Jahrbuch der Schweiz*, Zürich 2005, S. 786–794. Die angegebenen Zahlen sind den Urteilsstatistiken entnommen.
- 20 Siehe dazu Schranz, Mario, *Die Debatte über die Asyl- und Flüchtlingsproblematik in der öffentlichen politischen Kommunikation der Schweiz. Zur Thematisierung des Fremden im Fernsehen DRS und zentralen Printmedien der deutschen Schweiz von 1985–1996*, Lizentiatsarbeit, Zürich 1999, S. 49–50.
- 21 Zur erfolgreichen Etablierung von Kriminalität, Drogenpolitik und Asylproblematik als Themenkomplex in der Politik und besonders im Wahlkampf durch die Zürcher SVP siehe: Hartmann, Hans; Horvath, Franz, *Zivilgesellschaft von rechts. Die Erfolgsstory der Zürcher SVP*, Zürich 1995, bes. S. 145–159.
- 22 Siehe Schranz (wie Anm. 20), S. 66–79; Niggli, Peter; Frischknecht, Jürg, *Rechte Seilschaften. Wie die unheimlichen Patrioten den Zusammenbruch des Kommunismus meisterten*, Zürich 1998, S. 317–338; Hartmann/Horvath (wie Anm. 21).
- 23 Bundesamt für Statistik, *Pressemitteilung. Immer mehr Pendler in den fünf grössten Agglomerationen: Eine von zwei erwerbstätigen Personen betroffen*, Neuenburg 1996.
- 24 Siehe Schranz (wie Anm. 20), S. 46–48; Ernst, Andreas et al. «Wachstum, Krise und soziales Lernen» in: Ernst, Andreas et al. (Hg.), *Krise und Kontinuität. Sozialer Wandel als Lernprozess*, Zürich 1994, S. 9–30.
- 25 Huber, Martin, «Zürich ist nach wie vor sehr sicher», *Tages-Anzeiger*, 27. 6. 1998, S. 13.
- 26 Suter, Meinrad, *Kantonspolizei Zürich 1804–2004*, Zürich 2004, S. 317–320.
- 27 StAZ, III Aag 1 75 LS, Protokoll des [Zürcher] Kantonsrates 1983, S. 777–803.
- 28 Der Anstieg der Anzahl Regionalpolizisten am 1. 1. 2001 ist auf eine Reorganisation der Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und der Stadtpolizei Zürich (Urban Kapo) zurückzuführen und entspricht nicht einem Ausbau der Personalbestände. Suter (wie Anm. 26), S. 353.
- 29 Haas, Erwin, «Sicherheitsbedürfnis ist enorm», *Tages-Anzeiger*, 24. 8. 1998, S. 19.
- 30 Suter (wie Anm. 26), S. 352–353.
- 31 Baumann, Ruedi, «Kantonspolizisten haben die Nase voll», *Tages-Anzeiger*, 21. 3. 1997, S. 17.
- 32 StAZ (wie Anm. 27), 1983, S. 780.
- 33 Suter (wie Anm. 26), S. 319.
- 34 Kantonsratsgeschäft (wie Anm. 2) 218/1998.
- 35 Kantonsratsgeschäft (wie Anm. 2) 146/1997, Antwort des Regierungsrates, bes. Punkt 6.
- 36 Polizeidirektorin Rita Fuhrer in: Felber, Thomas, «Verunsicherung in den Reihen der Kantonspolizei», *Neue Zürcher Zeitung*, 1. 4. 1998, S. 53.
- 37 Kantonsratsgeschäft (wie Anm. 2) 2899/1988.

- 38 Kantonsratsgeschäft (wie Anm. 2) 324/1989.
- 39 Regierungsratsbeschluss vom 8. 4. 1987.
- 40 Gemäss einem telefonischen Interview vom 13. 4. 2005 mit Karl Schürpf, seit 1. 5. 1994 Chef der Koordinationsstelle für Gesamtverteidigung bei der Militärdirektion Zürich und schon vorher dort tätig.
- 41 StAZ (wie Anm. 27), 1987, S. 987.
- 42 Schürpf (wie Anm. 40).
- 43 Kantonsratsgeschäft (wie Anm. 2) 120/1997.
- 44 *Landbote*, 13. 6. 1997.
- 45 Die Auflösung der Szene am Platzspitz erfolgte im Februar 1992, siehe Suter (wie Anm. 26), S. 326–327.
- 46 Schürpf (wie Anm. 40).
- 47 *Landbote*, 25. 1. 1996.
- 48 Schürpf (wie Anm. 40) und Kantonsratsgeschäft (wie Anm. 2) 108/1987.
- 49 Kantonsratsgeschäft (wie Anm. 2) 120/1997, Antwort des Regierungsrates.
- 50 Schürpf (wie Anm. 40).
- 51 Ebd.
- 52 Siehe <http://www.vssu.org/d/geschichte.asp> (22. 9. 2005).
- 53 Siehe <http://www.bbt.admin.ch> (22. 9. 2005).
- 54 «Kantonspolizei vor neuen Umstrukturierungen; Schliessung von Polizeistationen und Privatisierungen geplant», *Neue Zürcher Zeitung*, 21. 2. 1997, S. 57.
- 55 Ausser wo anders ausgewiesen, wurden in der Befragung geschlossene Fragen mit vorgegebenen Antwortkategorien benutzt, wobei allerdings immer eine Kategorie «anderes» vorhanden war, die Platz für eine eigene Kategorie bot.
- 56 Dies betrifft v. a. sozial benachteiligte Jugendliche; siehe: Wüstenrot Stiftung (Hg.), *Jugendliche in öffentlichen Räumen der Stadt. Chancen und Restriktionen der Raumeignung*, Opladen 2003, S. 28–35; Baacke, Dieter, *Jugend und Jugendkulturen. Darstellung und Deutung*, Weinheim 1987, S. 107–109; Simon, Titus, «Strassen-Szenen», in: Hohm, Hans-Jürgen (Hg.), *Strasse und Strassenkultur. Interdisziplinäre Beobachtungen eines öffentlichen Sozialraumes in der fortgeschrittenen Moderne*, Konstanz 1997, S. 259–288, hier 259–260.
- 57 Renold, Thomas, «Auch der Dorfpolizist muss lernen», *Tages-Anzeiger*, 31. 5. 1997, S. 7.
- 58 Garland (wie Anm. 5).
- 59 Ebd.

