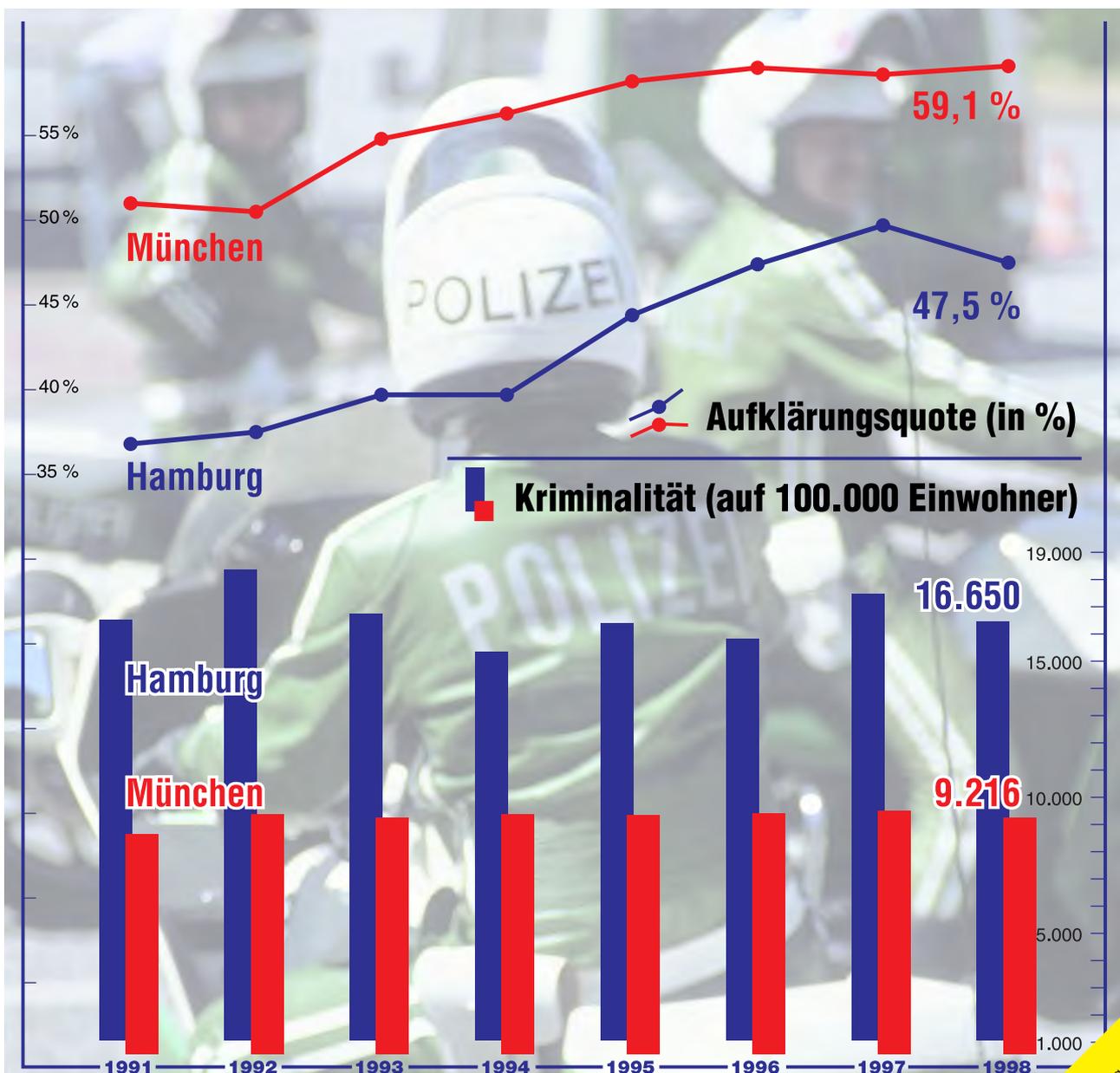




HANDELSKAMMER HAMBURG

Standpunkte

Innere Sicherheit – eine Gemeinschaftsaufgabe Kriminalität bekämpfen statt verwalten



executive summaries
inside

**Innere Sicherheit –
eine Gemeinschaftsaufgabe
Kriminalität bekämpfen statt verwalten**

This text contains summaries
in english, chinese, japanese and turkish
on pages 51-54

**Internal security –
a challenge for the whole community
Fighting crime instead of administering it**

社区内的安全-
社区的任务
与犯罪行为作斗争，而不是仅仅管理犯罪活动

地域からの防犯活動
犯罪の行政管理ではなく、その撲滅に努める

**İç Güvenlik:
Bütün Topluma Düşen Bir Görev
Suçla Savaşmalı, Suçu İdare Etmemeli**

Herausgegeben von der
HANDELSKAMMER HAMBURG
Geschäftsbereich Industrie
Bearbeitung: Dr. Klaus Harbs
Adolphsplatz 1, 20457 Hamburg, Tel.: 040/ 36 13 8 - 431, Fax: 040 / 36 13 8 - 269
E-Mail: harbs@hamburg.handelskammer.de
Internet: <http://www.handelskammer.de/hamburg>

Grafiken: Studio Holfelder, Hamburg
Fotos: Harbs
Herstellung: Wertdruck GmbH, Hamburg
Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Papier

Stand: September 1999

Vorwort

Wachsende Kriminalität ist Hamburgs Attraktivität abträglich. Ihre Entwicklung in den letzten Jahren gibt zur Sorge Anlaß. Neben den statistisch erfaßten Straftaten werden bei zahlreichen Delikten hohe Dunkelziffern vermutet. Auffällig ist eine zunehmende Brutalität insbesondere bei jugendlichen Tätern. Der Anteil der an den Straftaten beteiligten Ausländer ist überproportional hoch. Besorgniserregend ist die im Bereich der öffentlichen Verwaltung steigende Zahl von Korruptionsfällen, die das Vertrauen in den Staat untergraben.

Die Zahl der unbearbeiteten Fälle nimmt kontinuierlich zu. Offizieller Grund: Personalmangel. Nach Meinung unserer Handelskammer dagegen wird zuviel Personal falsch eingesetzt. Auch die Gerichte haben die Grenzen ihrer Belastbarkeit erreicht. Eine „tatzeitnahe“ Ahndung ist kaum noch möglich. Damit wächst die Gefahr, daß Kriminalität immer mehr verwaltet und immer weniger bekämpft wird. Es gibt keinen Grund, in den Anstrengungen um eine Verbesserung der Sicherheitslage nachzulassen, zumal Sicherheit für eine Metropole wie Hamburg zu einem wichtigen Standortfaktor geworden ist.

Eine spürbare Verbesserung der Rahmenbedingungen ist erforderlich, damit Anspruch und Wirklichkeit nicht länger auseinanderklaffen. Für ein sicheres Hamburg reichen Einzelmaßnahmen nicht mehr aus. Unsere Handelskammer fordert deshalb ein breit angelegtes Bündel aufeinander abgestimmter Maßnahmen. Wir sind der Auffassung, daß ein Abbau von Personal nicht zwingend mit einer Effizienzeinbuße bei der Verbrechensbekämpfung einhergehen muß. Vorrangig braucht die Polizei effizientere Organisations- und Führungsstrukturen. Dazu wird dringend empfohlen, externen, unternehmerischen Sachverstand einzuschalten. Außerdem muß die Polizei von nichthoheitlichen Aufgaben entlastet werden, um Ressourcen für die wirklich wichtigen Aufgaben freizusetzen. Hamburg – zunehmend bevorzugter Standort für die international operierende Organisierte Kriminalität – muß ferner darauf dringen, die internationale Zusammenarbeit über EUROPOL zu stärken und schneller voranzutreiben. Überfällig ist zudem eine zügigere und umfassende Reform der Strafjustiz.

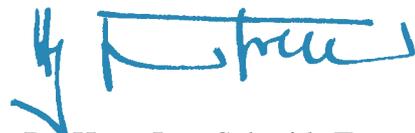
Kriminalprävention und Verbrechensbekämpfung müssen gleichberechtigt nebeneinander stehen. Unwirtlichkeit und Kriminalität sind nachweisbar miteinander verknüpft: Wo Menschen sich unwohl fühlen, steigt ihr Unsicherheitsgefühl. Entsprechend dem Grundsatz „Wehret den Anfängen“ muß Kriminalität deshalb auch von der Wurzel her bekämpft werden; in anderen in- und ausländischen Städten erzielte Erfolge belegen das in eindrucksvoller Weise. Zum wehrhaften Staat gehören wehrhafte Bürger, ganz im Sinne der Aktion „Wer nichts tut, macht mit“.

Rechtsfreie Räume dürfen nicht länger geduldet werden. Straftaten müssen auch in Zukunft konsequent verfolgt werden. Der Grundsatz muß wieder lauten, daß Unrecht Unrecht ist und als solches bestraft wird. Nur so läßt sich der schleichende Werteverfall stoppen und das Vertrauen in den Rechtsstaat und seine Strafverfolgungsbehörden wieder herstellen. Der Polizei muß dabei von der Politik der Rücken gestärkt werden.

HANDELSKAMMER HAMBURG



Nikolaus W. Schües
Präses



Dr. Hans-Jörg Schmidt-Trenz
Hauptgeschäftsführer

Inhaltsverzeichnis

A.	Mehr Sicherheit – ein gemeinsames Ziel	7
B.	Ausgangslage: Kriminalität in Hamburg	8
I.	Objektive Sicherheit: Kriminalität in Zahlen	9
1.	Polizeiliche Kriminalstatistik	9
2.	Hamburg im Vergleich	15
3.	Aussagekraft der Statistik begrenzt	16
II.	Subjektive Sicherheit oder Sicherheitsempfinden	18
1.	Einflußfaktoren	18
2.	Umfragen zum Sicherheitsempfinden	19
III.	Rahmenbedingungen	21
1.	Hintergründe und Trends	21
2.	Sicherheit als Standortfaktor	22
C.	Maßnahmen zur Kriminalitätsbekämpfung	25
I.	Strafverfolgungsbehörden stärken	25
1.	Polizei effizienter strukturieren und adäquat ausstatten	25
2.	Polizei von nichthoheitlichen Aufgaben entlasten	26
3.	Personaleinsatz optimieren	30
4.	Vertrauen in die Polizei wieder herstellen	33
5.	EUROPOL stärken	33
6.	Justiz zügiger reformieren	34
7.	Gesetzgebung an neue Realitäten anpassen	35
II.	Sicherheitsgefühl stärken	37
1.	Aggressive Belästigungen im Alltag abstellen	37
2.	Demonstrationsrecht nicht überstrapazieren	38
3.	Keine rechtsfreien Räume dulden	40
4.	Straftaten konsequent verfolgen	41
5.	Kriminalprävention stärken	42
6.	Korruption und Schwarzarbeit rigoros bekämpfen	44
7.	Werteverfall stoppen	45
D.	Ausblick	47
	Zusammenfassung	48
	Summaries English / Chinese / Japanese / Turkish	51-54

A. Mehr Sicherheit – ein gemeinsames Ziel

Mit dem Zusammenbruch des Ostblocks und dem Ende der Ost-West-Konfrontation hat sich die Sicherheitslage in Deutschland und damit das Sicherheitsbedürfnis der Bürger gewandelt. Während Fragen der äußeren Sicherheit in den Hintergrund getreten sind, konzentriert sich das Sicherheitsinteresse um so mehr auf die wachsenden Probleme der Inneren Sicherheit. Der Fall des „Eisernen Vorhangs“ hat tiefgreifende Umwälzungen in Europa ausgelöst und damit die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nachhaltig verändert.

Die Aufgabe des Staates, Sicherheit als Voraussetzung von Freiheit in unserem Lande zu garantieren, ist trotz dieser grundsätzlich positiven Entwicklung schwerer geworden: Mit zunehmender **Internationalisierung auch des Verbrechens**, das qualitativ und quantitativ neue Dimensionen erreicht, wachsen die Herausforderungen von Jahr zu Jahr. Ungeachtet dessen steht der Staat in der Pflicht, Voraussetzungen zu schaffen, die geeignet sind, den Rechtsstaat zu stärken, den inneren Frieden zu wahren und die Innere Sicherheit zu gewährleisten. Darauf haben die Bürger einen Anspruch. Dieser Sicherheitsanspruch gilt zu jeder Zeit, auch in Zeiten äußerst angespannter öffentlicher Haushalte.

Dabei ist Eigeninitiative nicht nur eine sinnvolle, sondern auch notwendige Ergänzung zu staatlichen Sicherheitsmaßnahmen. Dies gilt auch für die Unter-

nehmen. Der Gedanke, daß Sicherheit eine Gemeinschaftsaufgabe ist, hat sich verbreitet. Zahlen über Ausgaben und Investitionen in Sicherheit belegen dies in eindrucksvoller Weise.

So gaben im Rahmen einer Umfrage unserer Handelskammer¹ 50 Prozent der Unternehmer an, daß sie in den vergangenen Jahren die Ausgaben für die innerbetriebliche Sicherheit erhöht haben; die andere Hälfte hat sie zumindest auf gleichem Niveau gehalten. Nur neun von 830 Firmen haben weniger in Sicherheit investiert.

Der Markt für Sach- und Dienstleistungen zum Schutz vor kriminellen Handlungen boomt seit zehn bis 15 Jahren.² Die Anzahl der Wach- und Sicherheitsunternehmen ist seit 1986 (721) bis heute auf über 2.000 kontinuierlich gestiegen.³

Dieser **Trend zu größerer privater Initiative** ist ein sichtbares Zeichen dafür, daß ein wachsender Teil der Wertschöpfung auf dem Sektor Sicherheit von Unternehmen und privaten Haushalten erbracht wird. Staatliche werden durch private Investitionen ersetzt. Diese Entwicklung darf den Staat angesichts knapper Finanzen aber nicht dazu verleiten, seine Sicherheitsanstrengungen in dem Maße einzuschränken, wie Private sie erhöhen. Auf den optimalen Mix staatlicher und privater Sicherheitsvorsorge kommt es an. Der Verantwortung, das Grundbedürfnis der Menschen nach Sicherheit zu erfüllen, darf sich der Staat auch künftig nicht über Gebühr zu Lasten der privaten Haushalte und der Unternehmen entziehen.

Position:

Das Grundbedürfnis der Menschen nach Sicherheit darf nicht an einem Sparhaushalt ausgerichtet sein. Ein notleidender Staat darf den Privaten keine überhöhten Belastungen für Sicherheit aufbürden. Pauschale Sparanstrengungen müssen mit einer Stärkung der staatlichen Kernaufgaben einhergehen.

1) Handelskammer Hamburg, Umfrage Juni 1999

2) Sicherheits Jahrbuch 1999/2000

3) Bundesverband Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen e. V., Stand Januar 1998

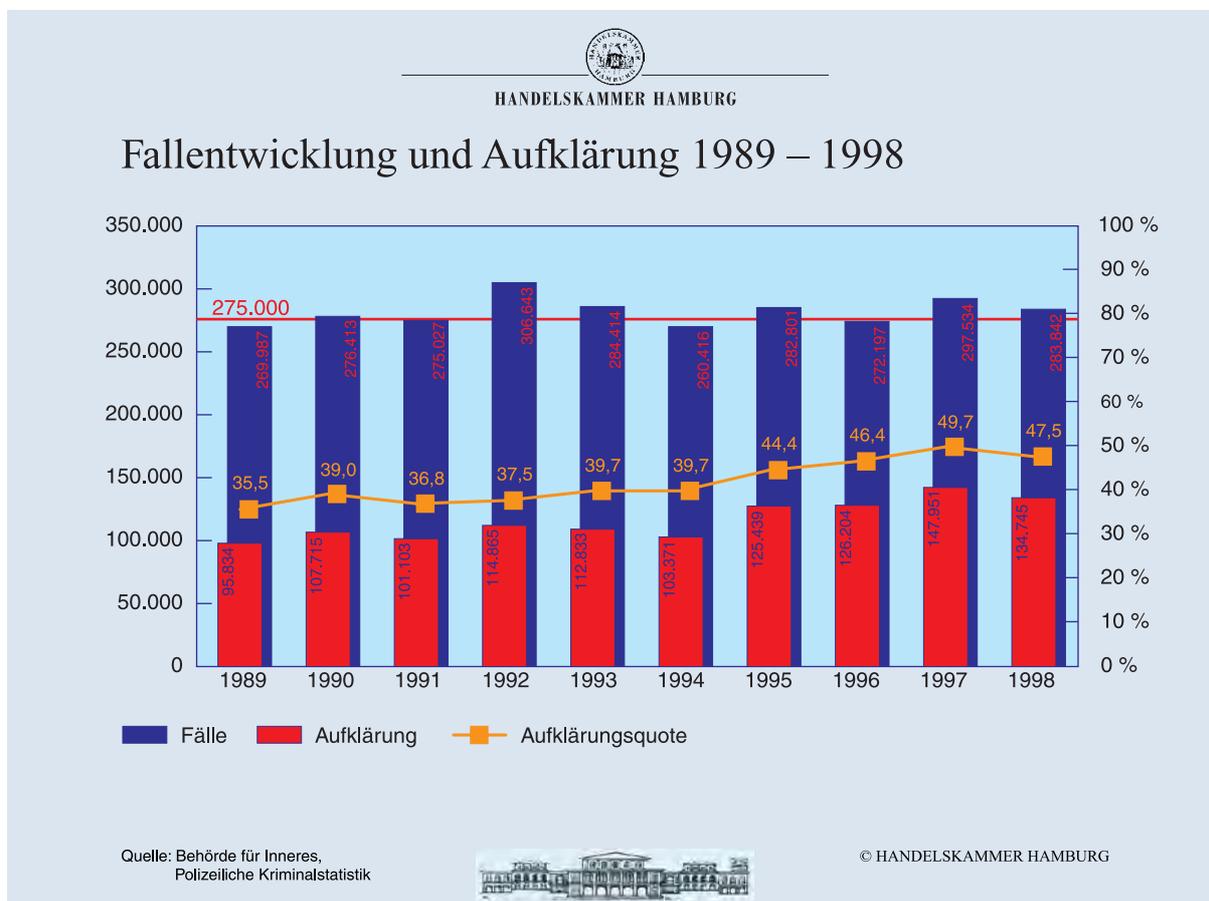
B. Ausgangslage: Kriminalität in Hamburg

Zu Beginn eines jeden Jahres steht die **Polizeiliche Kriminalstatistik** mit ihrem umfangreichen Zahlenwerk im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Unter Politikern und Experten entzündet sich bei dieser Gelegenheit regelmäßig eine kontroverse Diskussion über die Frage: „**Wie sicher ist die Metropole Hamburg?**“ Geurteilt wird in aller Regel nach politischen Standpunkten und Zielvorstellungen. Während die in der Regierungsverantwortung stehenden Parteien die Statistik als Rechtfertigung für bisheriges Handeln und künftige Handlungskonzepte heranziehen, ist die Opposition bestrebt, an Hand der Zahlen Versäumnisse und Fehlentwicklungen nachzuweisen. Alle Argumente haben eines gemeinsam: Die offizielle **Statistik** dient als **Maßstab für die Beurteilung der objektiven Sicherheit**.

Aber das ist nur ein Maßstab. Spektakuläre Vorfälle wie Entführungen oder heimtücki-

sche Morde, die Zustände der offenen Drogenszene oder Crash-Fahrten Minderjähriger, Meldungen über zunehmende Korruption und Erpressung, die Duldung rechtsfreier Räume oder gewaltsame Demonstrationen mit Hausbesetzung und Geiselnahme sind Ereignisse und Zustände, die viele Bürger direkt oder indirekt miterleben und die ihr **Sicherheitsempfinden** ebenso prägen wie gegen sie persönlich gerichtete Straftaten.

Die Frage, ob Hamburg sicher ist oder nicht, wird daher unterschiedlich beantwortet. Für die einen ist Hamburg eine der sichersten Metropolen der Welt, für andere eine Hochburg des Verbrechens. Derart extreme Positionen geben die Wirklichkeit nicht zutreffend wieder. Andererseits bestätigen sie aber: **Zwischen objektiver Sicherheit und subjektiver Sicherheit, dem Sicherheitsempfinden, können erhebliche Diskrepanzen bestehen.**



I. Objektive Sicherheit: Kriminalität in Zahlen

1. Polizeiliche Kriminalstatistik

Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) enthält alle der Polizei im Berichtsjahr gemeldeten und von Amts wegen verfolgten Vorgänge, die den Verdacht eines Vergehens oder Verbrechens rechtfertigen, einschließlich der mit Strafe bedrohten Versuche vom Ladendiebstahl und Schwarzfahren über Scheckkartenbetrug und Geldwäsche bis zu illegalem Drogenhandel, Landfriedensbruch und Mord. Die PKS, die seit 1971 bundeseinheitlich geführt wird, macht keine Angaben über Schätzungen, wie groß das Dunkelfeld ist. Wie viele Verfahren mit einer Einstellung oder einer Verurteilung enden, wird ebenfalls nicht ausgewiesen; dies geschieht in der Strafverfolgungsstatistik.

Die Kriminalitätsentwicklung in Hamburg für das Jahr 1998 im Vergleich zum vorangegangenen Jahr läßt sich wie folgt zusammenfassen (Grafik Seite 8):

- Nach der PKS war die **Zahl aller 1998 in Hamburg registrierten Straftaten** rückläufig. Sie **sank** gegenüber dem Vorjahr um 13.692 oder **um 4,6 Prozent** auf 283.842 Fälle. Dieser Rückgang liegt im bundesweiten Trend.

- Im gleichen Zeitraum hat sich die **Aufklärungsquote**, die seit 1989 (damals 35,5 Prozent) langsam, aber stetig gestiegen war, von 49,7 Prozent auf 47,5 Prozent erstmals wieder **verschlechtert**.

- Um diese Zahlen besser einordnen zu können, muß ein Blick auf die **Entwicklung der letzten zehn Jahre** geworfen werden. Aus der Grafik wird deutlich, daß die entsprechenden Werte seit 1989 keinen großen Schwankungen unterlagen. Sie pendeln um einen mittleren Wert von etwa 275.000 Straftaten. Kriminalität bewegt sich demnach seit zehn Jahren **auf nahezu gleichem Niveau**. Der Hinweis aus der PKS, die durchschnittliche, jährliche Kriminalitätszuwachsrate belaufe sich auf knapp 0,2 Prozent, untermauert diese Feststellung.

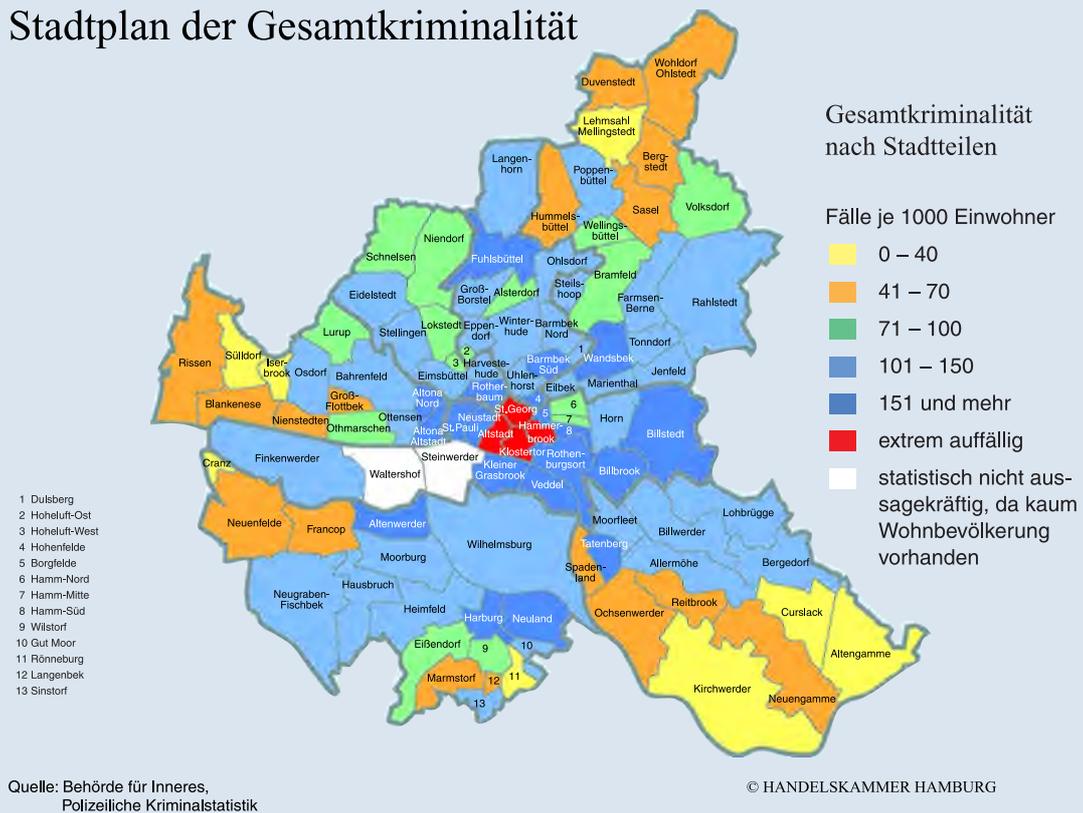


Ist um knapp 7 Prozent gestiegen: Diebstahl von und aus Kraftfahrzeugen.

Der Stadtplan der Kriminalität (Seite 10) zeigt die Belastung der Bürger in den einzelnen Stadtteilen. Traditionell **konzentriert sich die Kriminalität in der Innenstadt**, in der wenig Menschen leben, die aber Straftäter aller Art anzieht. Besonders stark belastet sind im Bezirk Mitte die Stadtteile St. Georg, Altstadt, Hammerbrook und Klostertor. Auffällig ist hier vor allem die **Gewaltkriminalität**, also Mord, Totschlag, Raub, gefährliche Körperverletzung und Sexualdelikte. Mit 136 **Gewalttaten** auf 1.000 Einwohner liegt die **Altstadt** mit Abstand **an der Spitze**. Die wenigsten Straftaten wurden 1998 in Sülldorf, Lemsahl-Mellingstedt sowie Curslack, Altenгамme und Kirchwerder verübt. Extrem unterschiedlich ist die Belastung in den Wohngebieten.

- Die **Gewaltkriminalität**, zu der unter anderem Mord, Totschlag, Raub, räuberische Erpressung sowie schwere und gefährliche Körperverletzung zählen, hat zwar im Vergleich zu 1997 um rund 600 Fälle oder 5,86 Prozent auf 9.675 Fälle abgenommen. Diese grundsätzlich positive Entwicklung

Stadtplan der Gesamtkriminalität



ist vornehmlich auf den Rückgang von Tötungs- und Raubdelikten zurückzuführen. Gleichzeitig haben aber **gefährliche und schwere Körperverletzung** (+ 5,26 Prozent) sowie Vergewaltigung (+ 43,92 Prozent) zum Teil **erheblich zugenommen** (Grafik Seite 11 oben).

• **Besorgniserregend** hat sich in den letzten Jahren die **Kinder- und Jugendkriminalität** entwickelt. Mit Ausnahme des Jahres 1994 ist sie seit 1987 kontinuierlich angestiegen. Die **Zunahme** um 2.809 Fälle von 21.380 im Jahre 1997 auf 24.189 Straftaten im letzten Jahr ist im Vergleich zu allen Vorjahren mit **13,1 Prozent** überproportional hoch. Auffällig ist die **zunehmende Brutalität** in dieser Altersgruppe (Grafik Seite 11 unten).

Die jüngste Untersuchung in Hamburger Schulen über Jugendgewalt bestätigt diesen Trend:⁴ Jeder vierte Hamburger Jugendli-

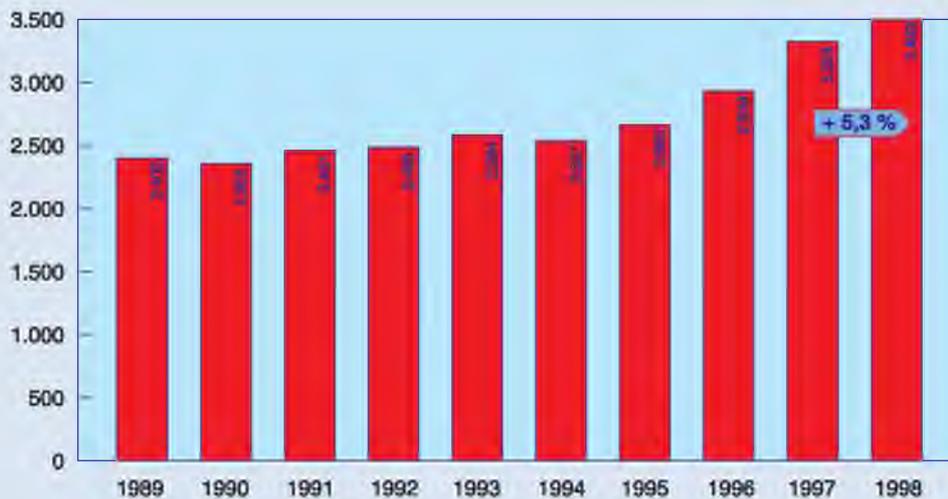
Wird durch Rauschgifthandel und -konsum stark belastet: Stadtteil St. Georg.

⁴ Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen, Juni 1999



HANDELSKAMMER HAMBURG

Entwicklung der gefährlichen und schweren Körperverletzung 1989–1998



Quelle: Behörde für Inneres,
Polizeiliche Kriminalstatistik

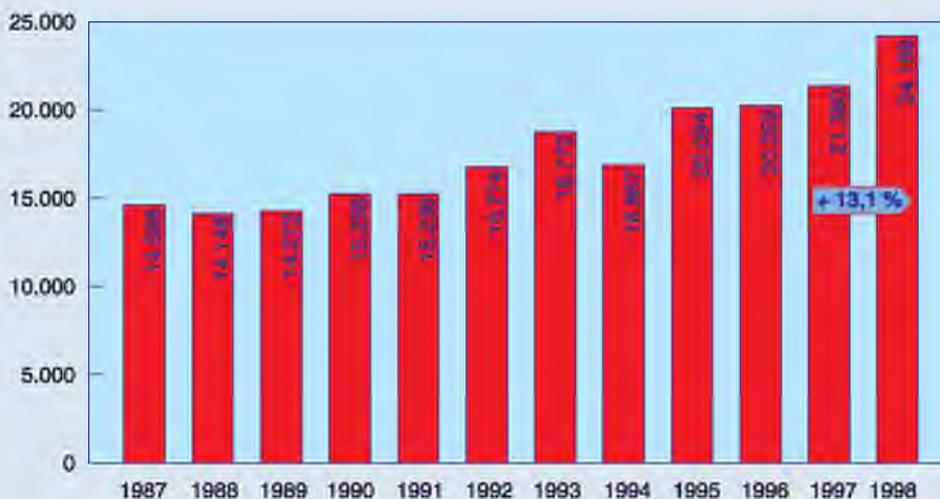


© HANDELSKAMMER HAMBURG



HANDELSKAMMER HAMBURG

Jugendkriminalität in Hamburg 1987–1998: Entwicklung der Tatverdächtigen unter 21jährigen



Quelle: Behörde für Inneres,
Polizeiliche Kriminalstatistik



© HANDELSKAMMER HAMBURG

che gab an, in den beiden zurückliegenden Jahren mindestens einmal Opfer einer kriminellen Gewalthandlung geworden zu sein. Ebenso viele haben im Vorjahr mindestens einmal selber eine kriminelle Gewalthandlung begangen.

Deutlich überrepräsentiert unter den Gewalttättern sind Jugendliche, die als „Verlierer der Gesellschaft“ bezeichnet werden. Gewalterfahrungen in der Kindheit, zerrüttete Familien oder fehlende Lebensperspektiven gelten als Hauptursachen.

Erläuterung:

Im juristischen Sinne sind Kinder alle unter 14jährigen, Jugendliche alle 14-bis unter 18jährigen. Die Altersgruppe der 18 bis unter 21jährigen gilt als Heranwachsende. In der Kriminologie werden unter dem Begriff **Jugendkriminalität** alle Straftaten zusammengefaßt, die von Personen bis unter 21 Jahren begangen werden.

• Ebenfalls zu den Negativentwicklungen gehört der **Diebstahl rund um das Auto** (Grafik unten). 1998 wurden in Hamburg insgesamt **6.686 Kraftwagen** als **gestohlen** gemeldet. Das entspricht einem Plus von 2,83 Prozent. Noch stärker gestiegen ist der Diebstahl an und aus Kraftfahrzeugen, nämlich um 6,88 Prozent; die absolute Zahl der Straftaten hat sich damit auf knapp 41.000 erhöht. Legt man für 1998 einen Kraftfahrzeugbestand in Hamburg von 814.000 zugrunde,⁵ dann war im letzten Jahr ziemlich genau jedes zwanzigste Fahrzeug betroffen. Die meisten Autos wurden in Steinwerder und Waltersshof aufgebrochen oder gestohlen.

• Auch die **Rauschgiftkriminalität** zählt vor dem Hintergrund der Organisierten Kriminalität zu den unerfreulichen Entwicklungen. 13.402 erfaßte Fälle bedeuten eine Zunahme von 0,27 Prozent. Wesentlich auffälliger ist der **Zuwachs beim illegalen Rauschgift-Handel** und beim **Rauschgift-**

5) Statistisches Landesamt Hamburg

Stadtplan der Kfz-Kriminalität



Quelle: Behörde für Inneres, Polizeiliche Kriminalstatistik

© HANDELSKAMMER HAMBURG

schmuggel, nämlich um 7,34 Prozent auf 4.929 Fälle.

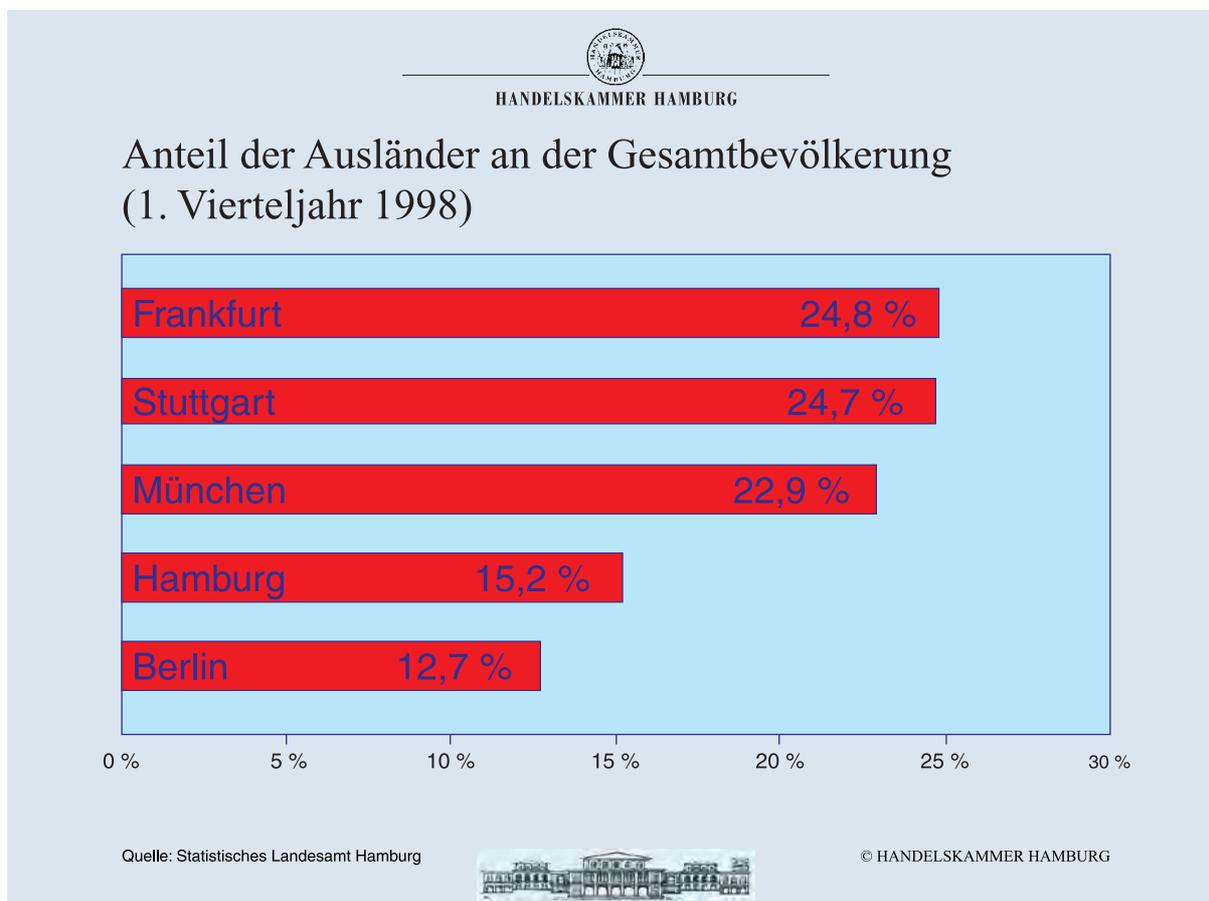
Dieser Bereich der **Organisierten Kriminalität** gehört zu den gravierendsten Problemen, die der Staat zu bekämpfen hat. Nach vorsichtigen Schätzungen der Vereinten Nationen setzt der Rauschgifthandel weltweit 500 bis 800 Milliarden Dollar pro Jahr um. **Hamburg ist sowohl Absatzmarkt als auch Transitplatz für ganz Europa.** Das Landeskriminalamt schätzt die Zahl der Konsumenten harter Drogen in Hamburg auf rund 10.000 Personen. Trotz des Methadonprogramms ist davon auszugehen, daß für die Deckung des Heroinbedarfs gewaltige Geldsummen erforderlich sind, die zu einem nicht unwesentlichen Teil durch **Beschaffungskriminalität** gedeckt werden. Bereits Anfang der 90er Jahre war die auf diese Weise verursachte Schadenssumme in Hamburg mit weit über 300 Millionen DM veranschlagt worden.⁶

6) Schätzungen des Landeskriminalamtes Hamburg

Die Hamburger Polizei reagiert auf die offene Drogenszene in **St. Georg** mit einem flexiblen **Handlungskonzept**, das in erster Linie präventive, aber auch repressive Elemente enthält. Täglich sind bis zu 110 Beamte und Beamtinnen im Einsatz. Bedauerlicherweise muß die Personalstärke aber immer häufiger drastisch reduziert werden, wenn zum Beispiel alle verfügbaren Kräfte für **Großdemonstrationen** benötigt werden.

- Die **Zahl der Korruptionsfälle** im öffentlichen Bereich ist von 127 im Jahre 1997 deutlich um 175 auf 302 Fälle im letzten Jahr gestiegen. Der jüngste Fall aus diesem Jahr: Ein Unternehmer bot einem Feuerwehrbeamten 50.000 DM, um bei der Auftragsvergabe bevorzugt zu werden.

Die zahlenmäßige Zunahme der registrierten Korruption in Hamburg hat verschiedene Gründe. Sie ist einerseits auf eine gesteigerte Sensibilität für dieses Problem sowie auf eine erhöhte Anzeigebereitschaft



zurückzuführen, andererseits resultiert sie aus verschärften Kontrollen und daraus, daß die Strafverfolgung durch Staatsanwaltschaft und Polizei verbessert worden ist.⁷

• Zur Zeit leben in **Hamburg** etwa **260.000 Ausländer**; das entspricht einem Anteil von **15,2 Prozent** an der Gesamtbevölkerung. Er liegt über dem von Berlin, aber erheblich unter vergleichbaren Städten wie Frankfurt/Main, München und Stuttgart (Grafik Seite 13).

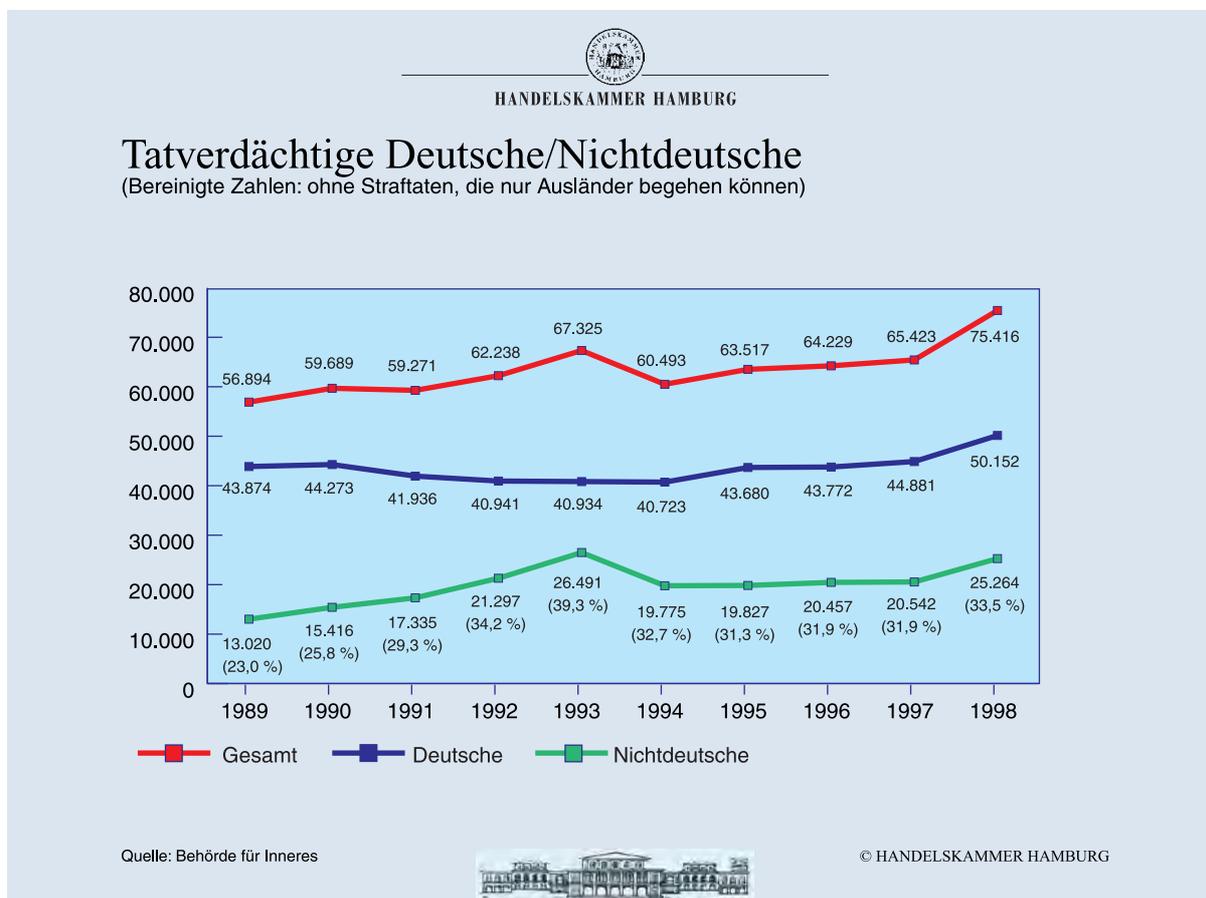
Unbestritten ist, daß in Deutschland lebende und sich hier vorübergehend aufhaltende Ausländer in ihrer Kriminalitätshäufigkeit von der deutschen Bevölkerung nicht abweichen. Unter Asylbewerbern dagegen läßt sich statistisch eine überdurchschnittlich hohe Kriminalitätsrate nachweisen. Insgesamt liegt der **Anteil der Nichtdeutschen an den Tatverdächtigen mit 33,5**

Prozent⁸ mehr als doppelt so hoch wie der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung (Grafik unten). Bei diesem Vergleich ist allerdings zu berücksichtigen, daß bestimmte Delikte fast ausschließlich von jüngeren männlichen Tätern begangen werden und ihr Anteil an der eingewanderten Bevölkerung überproportional hoch ist. Viele Ausländer werden bekanntlich über Schleuserorganisationen systematisch und gegen Entgelt ins Land geschleust. Darunter sind – wie das Landeskriminalamt bestätigt – nicht wenige, die allein mit der Absicht kommen, Straftaten zu begehen.

Auffällig ist die **Konzentration ausländischer Staatsangehöriger auf ganz bestimmte Deliktarten**. Beim Diebstahl von Kraftfahrzeugen, bei Raubüberfällen auf Spielhallen und bei Geld-, Eurocheck- und Kreditkartenfälschung ist etwa jeder dritte, beim Kreditkartenbetrug sogar jeder zweite Tatverdächtige ein Ausländer. Noch höher

7) Arno Weinert, ehem. Hamburger Generalstaatsanwalt

8) Bereinigt um Straftaten gegen das Ausländer- und Asylverfahrensgesetz, die nur Ausländer begehen können



ist ihr Anteil bei der illegalen „Einfuhr“ von Betäubungsmitteln (61,2 Prozent), beim Einschleusen von Personen (68,5 Prozent), beim Glücksspiel (69,7 Prozent) und beim Taschendiebstahl (80,1 Prozent), also bei den Straftaten, die das Sicherheitsgefühl besonders negativ berühren.

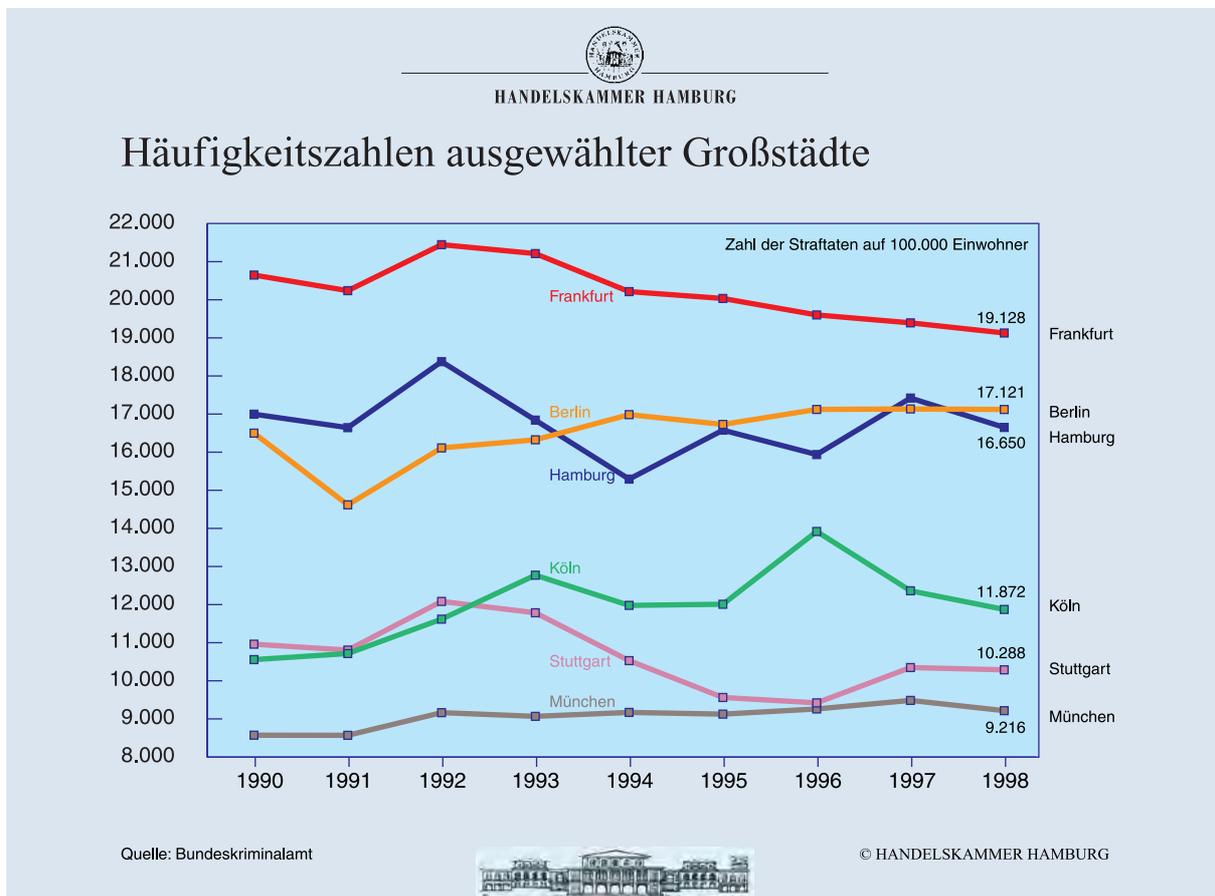
2. Hamburg im Vergleich

Aufschlußreicher als die reine Betrachtung der Hamburger Zahlen ist ein direkter Vergleich mit anderen Städten und Bundesländern. In der PKS wird hierzu die **Häufigkeitszahl (HZ)** herangezogen, die **Zahl der registrierten Delikte bezogen auf 100.000 Einwohner**. Der Vergleich mit anderen Bundesländern ist dabei allerdings weniger geeignet als der mit anderen Städten, weil die Bedingungen für Flächenländer und Metropolen zu unterschiedlich sind (Grafik unten).

Auf der Basis der Zahlen von 1998 schneidet Hamburg als Stadtstaat (HZ: 16.650) im Vergleich zu Hessen (HZ: 7.409) zum Bei-



Stellen 15,2 Prozent der Gesamtbevölkerung: Ausländer in Hamburg.



spiel relativ schlecht ab. Vergleicht man aber die Metropole **Hamburg** nicht mit dem Flächenland Hessen, sondern fairerweise mit seiner Metropole, dann steht **Frankfurt** 1998 mit 19.128 Straftaten auf 100.000 Einwohner mit Abstand an der Spitze (Grafik Seite 15). Im direkten Vergleich mit anderen Großstädten liegt Hamburg zwar knapp hinter Berlin (17.121), aber weit vor Stuttgart (10.288) und München (9.216). Selbst die Verbesserung gegenüber dem Vorjahr (HZ 17.420) ist deshalb kein Grund zur Entwarnung.

Aufschlußreich ist auch ein Vergleich der **Aufklärungsquoten**. In den letzten zehn Jahren hat sie sich in Hamburg zwar stetig verbessert, im direkten Vergleich mit anderen Großstädten schneidet die Stadt aber schlecht ab. Im Bundesdurchschnitt belief sich die Aufklärungsquote 1998 immerhin auf 52,3 Prozent, die höchste Quote seit 1966, von der **Hamburg** sich mit **47,5 Prozent** im letzten Jahr weiter entfernt hat (Grafik Seite 17). Spitzenaufklärer aller Großstädte mit mehr als 200.000 Einwohnern ist übrigens Augsburg mit 71,8 Prozent. Der Hinweis aus dem Landeskriminalamt, Hamburg sei von der Struktur her nur mit Berlin und Frankfurt vergleichbar, ist angesichts hoher eigener Ansprüche nicht stichhaltig.

Die Betrachtung der Häufigkeitszahlen sowie der Aufklärungsquoten legt es nahe, von einem „**Nord-Süd-Gefälle**“ zu sprechen und daraus den Schluß zu ziehen, in Hamburg sei das Risiko, Opfer einer Straftat zu werden, wesentlich höher als etwa in München, das Risiko des Täters aber, gefaßt zu werden, geringer.

Grund dafür dürfte unter anderem eine grundsätzlich andere politische Bewertung der Inneren Sicherheit in Süddeutschland sein. Während die Verantwortlichen im Norden eine eher duldsame Haltung vertreten, wie die Beispiele Hafensstraße, Schanzenviertel oder Bauwagenplätze in Hamburg eindrucksvoll und anschaulich belegen, halten sich Politiker im Süden an den Grundsatz „Wehret den Anfängen“. Darüber hinaus genießt das Thema Innere Sicherheit in **Bayern** oberste Priorität mit der Folge, daß die **Ausgaben für die Polizei von Kürzungen ausgeschlossen** sind.

3. Aussagekraft der Statistik begrenzt

Bei der Vorlage der PKS zu Beginn des Jahres trafen die gegensätzlichen Auffassungen und Interpretationen zur Sicherheitspolitik in Hamburg wie gewohnt hart aufeinander: Der **Innensenator** bezeichnete anlässlich einer Pressekonferenz am 10. März 1999 den in der PKS dokumentierten **Rückgang der Gesamtkriminalität** und die gleichzeitige Abnahme der Gewaltkriminalität als erfreuliches Ergebnis. Die Aufklärungsquote liege auf einem hohen Niveau. **Für die Kritiker** dagegen sind diese kurzfristigen Rückgänge **kein Zeichen für eine deutliche Entspannung der Sicherheitslage**. Die Gewalt von Jugendlichen habe stark zugenommen, die Aufklärungsquote liege immer noch deutlich unter dem Bundesdurchschnitt und vor allem unter der vergleichbarer Großstädte. Außerdem sei die Zahl der nicht bearbeiteten Fälle bei steigender Tendenz erschreckend hoch.

Die Interpretation von kriminalstatistischen Daten und die damit verbundene Einschätzung der Sicherheitslage ist äußerst schwierig.

Die Polizeiliche Kriminalstatistik ist nichts anderes als eine Momentaufnahme. Sie ist damit nicht die einzige Basis für die Beurteilung der Sicherheitslage. Was die Polizei erhebt, ist nach wie vor unbefriedigend. Dies ist auch der Grund für die Einberufung einer Expertenrunde, die sich die Verbesserung der Aussagekraft der PKS zum Ziel gesetzt hat.⁹ Sie wird sich aus Sicht unserer Handelskammer unter anderem mit folgenden Mängeln zu befassen haben:

- Die **PKS** ist höchst **unvollständig**. Sie enthält nur die tatsächlich registrierten Straftaten. Dies bedeutet aber: **Es gibt möglicherweise erheblich mehr Kriminalität, als die Statistik belegt.** Über Dunkelfelder, die – je nach Delikt – starke Unterschiede aufweisen, liegen keine verlässlichen Zahlen, bei manchen Straftaten nicht einmal grobe Schätzungen vor. **Hohe Dun-**

9) Christian Pfeiffer, Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen (Briefwechsel)

kelziffern werden immer dort vermutet, wo die Tatbeteiligten ein Interesse daran haben, daß ihre Aktionen unerkannt bleiben, weil sie davon profitieren. Dies gilt beispielsweise für Korruption, die zu Lasten des Staates begangen wird, aber auch für den Drogenhandel.

- Ein weiteres Problem ist, daß die absolute Höhe der Fallzahlen durch bestimmte Verhaltensweisen beeinflusbar ist. Dadurch ist die **PKS verzerrt. Mehr Kontrollen** durch die Polizei bedeuten **mehr registrierte Delikte**. Diese einfache Gleichung prägt beispielsweise die Entwicklung der registrierten Kriminalität bei den sogenannten Kontrolldelikten wie der Betäubungsmittel-Kriminalität, der Leistungserschleichung in öffentlichen Verkehrsmitteln (Schwarzfahren), aber auch der Korruption und der Umweltkriminalität. So paradox es auch klingen mag: Je intensiver die Hamburger Polizei diese Delikte bekämpft, um so höher die Fallzahlen und desto weiter oben steht Hamburg in der Übersicht der Häufigkeitszahlen.

- Neben der Intensität der Verbrechensbekämpfung ist der **Umfang der Straftaten** auch **vom Anzeigeverhalten** der Bevölkerung **abhängig**. Je mehr sich in der Bevölkerung die Ansicht durchsetzt, daß die Polizei nicht helfen kann, desto stärker ist die Neigung, keine Anzeige zu erstatten. So wird beispielsweise **weniger als ein Drittel aller Diebstähle tatsächlich angezeigt**.

- Ein weiterer Grund für hohe Dunkelziffern ist **Angst vor angedrohter Gewalt**. Im letzten Jahr sind der Polizei in Hamburg zum Beispiel nur sieben Fälle von Erpressung bekannt geworden. Daraus zu schließen, Erpressung spiele in Hamburg eine untergeordnete Rolle, ist nicht gerechtfertigt. Anlässlich einer Umfrage im Hamburger Gastronomiegewerbe haben – bei insgesamt 379 Antworten – immerhin 15 Betriebe angegeben, daß sie mit Schutzgeldforderungen erpreßt werden. 38 Gastronomen äußerten, daß sie einen Kollegen kennen, der von einer **Schutzgelderpress-**



HANDELSKAMMER HAMBURG

Aufklärungsquoten ausgewählter Großstädte in Prozent

Stadt *	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Augsburg	62,0	63,2	62,3	66,6	67,2	66,8	67,1	71,8
Nürnberg	58,0	56,2	60,6	61,9	61,7	65,2	64,3	65,6
Stuttgart	57,3	55,6	58,2	57,6	59,1	57,1	57,8	59,4
München	51,0	50,5	54,8	56,3	58,2	59,0	58,6	59,1
Bundes-Ø	45,4**	44,8**	43,8	44,4	46,0	49,0	50,6	52,3
Frankfurt	38,3	38,0	42,9	40,1	44,0	46,5	46,0	52,2
Berlin	38,2	38,1	41,0	42,3	43,0	44,4	47,8	49,4
Hamburg	36,8	37,5	39,7	39,7	44,4	47,4	49,7	47,5
Köln	35,2	35,0	37,4	38,4	39,4	48,1	42,1	44,2
Rostock	38,5	30,0	26,8	26,9	28,3	31,4	51,0	35,7

* Die Reihenfolge entspricht dem Jahr 1998 · ** alte Bundesländer mit Berlin

Quelle: Bundeskriminalamt



© HANDELSKAMMER HAMBURG

sung betroffen sei. Diese Beispiele sind nur die Spitze des Eisbergs.¹⁰

- Im Zusammenhang mit dem bereits erwähnten „Nord-Süd-Gefälle“ wird außer auf das unterschiedliche Anzeigeverhalten auch auf die verschiedenartige Auslegung der komplizierten **Zählrichtlinien** für die PKS verwiesen.¹¹ Wenn beispielsweise bei einem Wohnungseinbruch zugleich die Tatbestände Hausfriedensbruch, Sachbeschädigung, Diebstahl und Körperverletzung erfüllt sind, stellt sich die Frage nach der Zahl der Straftaten, die wiederum das Mengengerüst der Statistik beeinflusst. Werden der Einbruch mit seinen verschiedenen Folge-taten und die Körperverletzung als zwei Straftaten betrachtet, hält diese Zählweise die statistische Gesamtzahl niedrig. Werden dagegen alle Einzeldelikte gesondert gezählt, treibt dies die Statistik in die Höhe. Je nach Handhabung in den einzelnen Bundesländern ergeben sich **zählbedingte Abweichungen**, die mit der tatsächlichen Situation nicht mehr übereinstimmen.

- In der PKS werden ein Mord und ein Taschendiebstahl als jeweils ein Fall gezählt. Diese **einfache Zählung** in der Gesamtübersicht ist **unabhängig von der Schwere der Tat**. Diese „Gewichtung“ im Verhältnis 1:1 ist eine Vereinfachung, die die Aussagekraft der Statistik erheblich einschränkt. Um sie zu erhöhen, wäre eine Gewichtung mit dem angedrohten Strafmaß erforderlich.

- Gelegentlich spielt auch der Zufall eine Rolle: Ein internationales Marketing-Unternehmen hatte als eingetragene Genossenschaft den alleinigen „Zweck“, Mitglieder aufzunehmen und um ihre Spareinlagen zu betrügen. Dies geschah seit 1993 in 18.136 Einzelfällen, die alle 1997 aufgeklärt werden konnten und somit – zufällig – in die Aufklärungsquote 1997 einfließen und sie entsprechend verzerrten. 1998 gibt es keinen vergleichbaren Erfolg. Ohne diese Zufälligkeit hätte es von 1997 auf 1998 statt eines Rückgangs einen Anstieg

10) Mitgliederbefragung des Gastgewerbeverbandes Hamburg e. V. im Frühjahr 1998

11) Landeskriminalamt Hamburg

Position:

Die **PKS** bietet **kein Abbild der Verbrechenwirklichkeit**, sondern eine je nach Deliktart mehr oder weniger ausgeprägte Annäherung an die Realität. Sie beschreibt Verwaltungshandeln. Als Meßinstrument für die tatsächlich vorhandene Kriminalität ist sie nur bedingt geeignet. **Trotz** der aufgezeigten **Mängel** ist sie zwar **ein unentbehrliches Hilfsmittel zur Erkennung von Kriminalitätsentwicklungen**, taugt aber keinesfalls als alleiniges Beurteilungskriterium. In einer weiteren (Parallel-) Statistik könnte eine **Gewichtung der Straftat mit dem Strafmaß** zu einer realistischen und damit objektiveren Einschätzung der Sicherheitslage führen.

der Gesamtzahl der Straftaten um etwa 2 Prozent gegeben, während gleichzeitig die Aufklärungsquote 1997 schlechter, 1998 besser ausgefallen wäre.

- **Als Mangel wird angesehen, daß Organisierte Kriminalität aus der Statistik nicht ablesbar ist.** In ihrem Kommentar zur PKS stellt die Hamburger Innenbehörde fest, daß sich auch 1998 in Hamburg keine eigenständige (das heißt von hier aus gesteuerte) Organisierte Kriminalität entwickelt hat. Konstatiert wird jedoch, daß ihre Erscheinungsformen im gleichen Jahr mit zunehmendem Anteil im Bereich der international organisierten Schleusungskriminalität sowie unverändert in der Rauschgift- und Milieukriminalität erkennbar sind.

II. Subjektive Sicherheit oder Sicherheitsempfinden

1. Einflußfaktoren

Die objektive Sicherheit ist nur eine Seite ein und derselben Medaille. Auf der anderen Seite steht die subjektive Sicherheit, das

Sicherheitsempfinden der Menschen, die in dieser Stadt leben, arbeiten und einen Teil ihrer Freizeit verbringen.

Menschen erleben ihre Stadt auf sehr unterschiedliche Weise. Wer auf der Straße oder in der S-Bahn bisher nie in aggressiver Weise belästigt oder gar bedroht oder angegriffen wurde, wer nicht in unmittelbarer Nachbarschaft zur offenen Drogenszene lebt oder arbeitet, wer von Einbruch und Diebstahl verschont blieb, wessen Wohn- oder Geschäftshausfassade noch nicht beschmiert wurde, wer als Unternehmer keinen Schaden durch Scheckkartenbetrug, illegale Arbeitnehmerüberlassung oder Produktpiraterie erlitten hat, und wer durch Demonstrationen auch noch keine Umsatzeinbußen hat hinnehmen müssen oder am Einkauf gehindert wurde, der hat verständlicherweise ein anderes Gefühl von Sicherheit in seinem Lebens- und Wirkungsbereich als derjenige, der mit derartigen Belästigungen, Straftaten und Schäden bereits unmittelbar konfrontiert war.

Dieses eigene Erleben spielt für die Menschen eine herausragende Rolle, wenn es um die Antwort auf die Frage nach der Sicherheit in Hamburg geht.

Mit einer Vielzahl von Straftaten kommen die Bürger im normalen Alltag nicht in Berührung. Sie erfahren allenfalls aus den Medien über Korruption und Erpressung, über Geldwäsche und Computerkriminalität. Sie erfahren auch, daß Strafverfahren immer mehr Zeit in Anspruch nehmen und gelegentlich sogar Untersuchungshäftlinge freigelassen werden, weil Anklageschriften nicht rechtzeitig fertiggestellt werden konnten,¹² daß ein 18jähriger Afrikaner zum 29. Male als Dealer festgenommen wurde oder der Staat mit ständig rückfällig werdenden Crash-Kids sehr behutsam umgeht. Dieses Mißverhältnis zwischen wachsender Kriminalität und nachlassender Strafverfolgung beeinflußt das Sicherheitsempfinden zusätzlich.

Für die Beurteilung der Sicherheitslage ist deshalb nicht allein die **objektive Sicherheit** entscheidend, sondern auch die **subjektive Sicherheit**, das **Sicherheitsemp-**

finden der Menschen.

2. Umfragen zum Sicherheitsempfinden

Objektiv meßbar ist das Sicherheitsempfinden zwar nicht. Verschiedene **Umfragen** in der Bevölkerung und in Unternehmen **geben aber Aufschluß über die Einschätzung der Sicherheitslage:**

- Eine Woche vor der Bürgerschaftswahl 1997 wurden Hamburger Wähler nach den **wichtigsten politischen Problemen** gefragt.¹³ Bei der ohne Vorgaben gestellten Frage, die bis zu zwei Antworten zuließ, nahm das Thema **Kriminalität** mit **52 Prozent** der Nennungen nach der Arbeitslosigkeit mit 57 Prozent den zweiten Platz auf der Prioritätenskala ein (Grafik Seite 20 oben). Andere Themen folgten mit weitem Abstand. Anlässlich der Bürgerschaftswahl 1993 lag das Thema Kriminalität zwar auch auf dem zweiten Rang, allerdings mit nur 27 Prozent der Nennungen. **Sicherheit** ist damit **stärker ins Bewußtsein** der Menschen **gerückt**.

- Hinweise auf das Sicherheitsempfinden der Bundesbürger liefern auch die Ergebnisse einer im Herbst 1998 vom EMNID-Institut durchgeführten bundesweiten Repräsentativerhebung.¹⁴ Nach Auskunft von rund 4.000 Befragten reichen die **Gründe für persönliche Verunsicherung** von der Beobachtung von Rauschgifthandel und -konsum in der Öffentlichkeit über Schmutz und Vandalismus bis zur aufdringlichen Bettelei. Die Folge ist, daß sich Bürger in zunehmendem Maße in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt fühlen, weil sie von Verwahrlosung bedrohte Stadtteile nicht mehr aufsuchen mögen, sich zu bestimmten Zeiten nicht mehr auf die Straße wagen oder weil sie sich nicht mehr trauen, abends in öffentlichen Verkehrsmitteln zu fahren. Das **Sicherheitsgefühl** der Menschen ist beeinträchtigt, die **persönliche Lebensqualität** eingeschränkt. Auch wenn aus die-

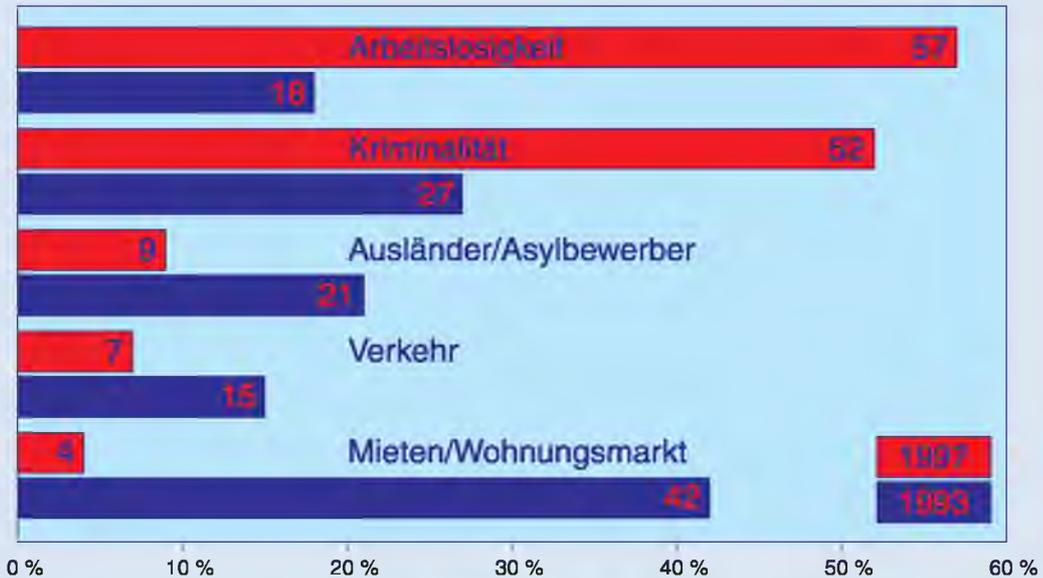
12) Pressestelle OLG Hamburg

13) Berichte der Forschungsgruppe Wahlen e. V., Mannheim; Nr. 87 vom 24. September 1997

14) Replikationsstudie „Sicherheitsgefühl, Polizeiakzeptanz und Kriminalitätsbewertung 1998“ des EMNID-Instituts im Auftrage des Bundeskriminalamtes



Einschätzung der Hamburger über die wichtigsten Probleme vor den Bürgerschaftswahlen

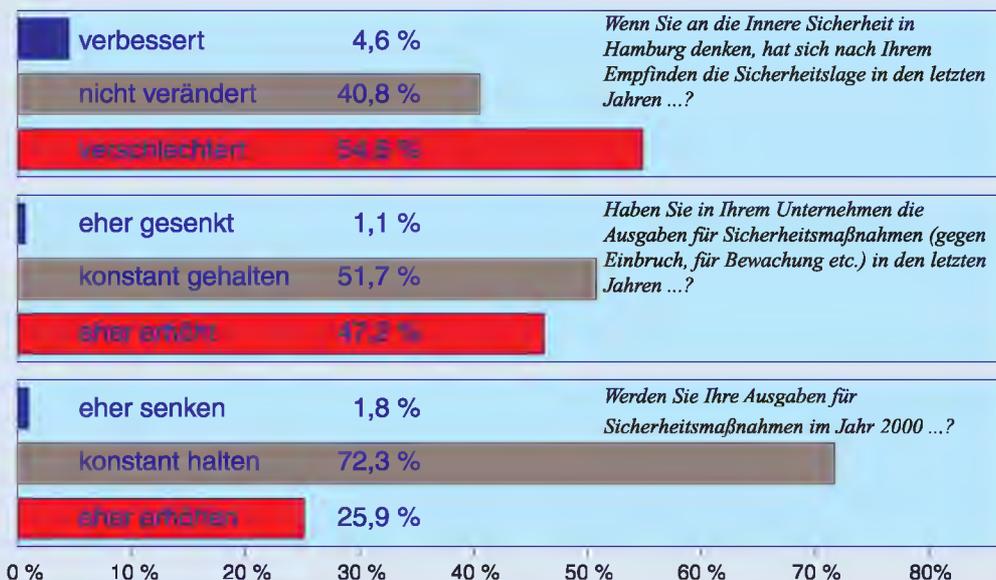


Quelle: Forschungsgruppe Wahlen e.V., Mannheim

© HANDELSKAMMER HAMBURG



Einschätzung der Sicherheit in Hamburger Unternehmen



Quelle: Handelskammer Hamburg, Umfrage Juni 1999

© HANDELSKAMMER HAMBURG

ser Befragung länderspezifische Aussagen direkt nicht ablesbar sind, lassen sich die Antworten zur subjektiven Sicherheit tendenziell durchaus auf Hamburg übertragen.

- Bei einer bundesweiten Umfrage der „Zeitschrift für Wirtschaft, Kriminalität und Sicherheit“¹⁵ antworteten im letzten Jahr 81 von 200 Unternehmen, daß sie eine Zunahme der **allgemeinen Gefährdung** erwarten. Die aktuelle **Gefährdung der Wirtschaft** durch Kriminalität bewerteten sie auf einer Skala von 1 bis 6 (6 = höchste Gefährdung) mit 3,5, die **künftige Gefährdung** mit 4,2. Diesen Antworten entspricht die Absicht von 33 Prozent der Unternehmen, in diesem Jahr mehr für Sicherheit auszugeben als 1998. 60 Prozent wollen diese Ausgaben zumindest auf dem Vorjahresniveau halten; nur 7 Prozent wollen auf diesem Sektor Einsparungen vornehmen.

- Aussagekräftiger – weil auf Hamburg bezogen – ist das Ergebnis einer **Umfrage unserer Handelskammer** vom Juni dieses Jahres. Von 830 Unternehmen aller Branchen und Größenklassen gaben 55 Prozent an, daß sich nach ihrem Empfinden die **Sicherheitslage in Hamburg verschlechtert** habe. 41 Prozent beurteilten die Lage als unverändert, während nur 4 Prozent eine

Position:

Wo Menschen sich unwohl und bedrängt fühlen, steigt ihr Unsicherheitsgefühl. Nicht die Polizeiliche Kriminalstatistik, sondern dieses **Sicherheitsempfinden**, das weitgehend vom Grad der persönlichen Betroffenheit abhängt, ist **der wichtigste Maßstab für Maßnahmen der Verbrechensbekämpfung**. Darauf muß sich die Politik einstellen. Die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung wird zunehmend zum Ausweis von Lebensqualität und Attraktivität im weltweiten Standortwettbewerb.

¹⁵) WIK/ASW Sicherheits-Enquête 1998/99

Verbesserung verspüren (Grafik Seite 20 unten).

Etwa die Hälfte aller Unternehmen hat in den vergangenen Jahren die **Ausgaben für die innerbetriebliche Sicherheit erhöht**; die anderen haben sie konstant gehalten. Gerade neun (!) Unternehmen haben in den letzten Jahren ihre Ausgaben für Sicherheit gesenkt. Für das kommende Jahr beabsichtigt ein Viertel der Unternehmen, mehr Geld in die innerbetriebliche Sicherheit zu investieren, 73 Prozent wollen immerhin die alte Investitionshöhe halten; nur zwei Prozent werden an der Sicherheit sparen.

III. Rahmenbedingungen

Die bisherige Betrachtung hat deutlich werden lassen, daß **weder das statistische Zahlenwerk noch das Sicherheitsempfinden der Bürger alleiniger Maßstab für politisches Handeln** sein kann. Wenn es um Maßnahmen und Konzepte für eine zukunftsorientierte Sicherheitspolitik geht, müssen daneben langfristige Entwicklungen berücksichtigt werden.

1. Hintergründe und Trends

Die nachfolgend aufgeführten Hintergründe sowie die sich schon heute abzeichnenden Entwicklungen und Trends der Kriminalität spielen für die Art ihrer Bekämpfung eine wichtige Rolle:

- Die erweiterten Möglichkeiten des grenzüberschreitenden Verkehrs von Waren, Kapital und Personen begünstigen auch international agierende Kriminelle. **Grenzkontrollen haben** – sofern sie nicht ganz entfallen sind – ihre frühere **Bedeutung verloren**. „Schleierfahndungen“, sogenannte verdachts- und ereignisunabhängige Kontrollen, wie sie zum Beispiel in Bayern durchgeführt werden, sind kein gleichwertiger Ersatz.

- **Das Wohlstandsgefälle zwischen West und Ost** einerseits sowie Nord und Süd andererseits führt zu dauerhaften Migrationen, die wiederum spürbare „Kriminalitäts-

importe“ begünstigen. Die starke Anziehungskraft Deutschlands ist unbestritten. Längst hat sich in der Welt herumgesprochen, daß unser Land ein in vieler Hinsicht „lohnendes Ziel“ ist, auch wegen des geringen Strafrisikos.

- Nach Einschätzung des Bundesinnenministeriums tragen **ausländische** politische Parteien und Gruppierungen ihre **Konflikte** zunehmend in Deutschland aus, um auf ihre Probleme aufmerksam zu machen.

- **Ausländische Straftäter**, die sich illegal bzw. nicht ständig in Deutschland aufhalten, tragen zu einer erhöhten Kriminalitätsbelastung bei.

- Ein dauerhaft **hoher Stand an Arbeitslosigkeit** bestärkt immer mehr Menschen in der Meinung, zu den Verlierern in dieser Gesellschaft zu zählen. Ihre Vorstellungen von Selbstverwirklichung machen sich in der Alltagskriminalität unter anderem durch eine **beunruhigende Zunahme von Gewalt** bemerkbar.¹⁶ Das gilt besonders für Jugendliche und Heranwachsende, obgleich die Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland die niedrigste Quote in Europa aufweist. Deshalb gilt: Nicht die schlechte Wirtschaftslage trägt Schuld an dieser Misere, sondern der fehlende Wille zum Durchgreifen.

- Zusammen mit dem immer wieder beklagten **Werteverfall** macht sich im Durchschnitt der Gesamtbevölkerung ein Mangel an Rechtsbewußtsein breit. An dieser Entwicklung ist der Staat nicht unschuldig, weil er nur unzureichend gegensteuert und Politiker durch ihr Verhalten oft schlechte Beispiele geben.

2. Sicherheit als Standortfaktor

Im Zusammenhang mit der hohen Kriminalitätsrate in Hamburg wird immer wieder darauf hingewiesen, daß die Besonderheiten einer Großstadt eine herausragende Rolle spielen.

Position:

Sicherheitspolitik ist keine Tagespolitik und deshalb **auf lange Sicht auszurichten**. Wer um des kurzfristigen Sparerfolges willen Sicherheit abbaut, obwohl sich langfristig negative Entwicklungen schon abzeichnen, handelt fahrlässig und unverantwortlich.

Wenn **Hamburg** für die Ansiedlung von Unternehmen wirbt oder den Tourismus fördern will, streicht es – wie andere Metropolen auch – seine Qualitäten besonders heraus. Sie reichen von guter Infrastruktur und qualifizierten Arbeitskräften über ein abwechslungsreiches Kultur- und Gastronomieangebot bis zu einem hohen Wohn- und Freizeitwert. Es ist naheliegend, daß sich das „**Hoch im Norden**“ mit seiner Wirtschaftskraft auch bei Kriminellen besonderer Wertschätzung erfreut. Für sie bieten die Eigenschaften einer Metropole allerbeste Voraussetzungen und einen guten **Nährboden für kriminelles Handeln**.

Was für die Alltagskriminalität zutrifft, gilt erst recht für das organisierte Verbrechen. Seit der Öffnung der Grenzen ist ein deutlicher Trend zu Straftaten aus dem Umfeld der **Organisierten Kriminalität (OK)** und damit ein Quantensprung in der Qualität des Verbrechens erkennbar. In Hamburg wurden im vergangenen Jahr 51 OK-Ermittlungsverfahren eingeleitet, hinter denen sich 983 Einzeltaten verbergen. Die Schwerpunkte: Prostitutions-, Schleusungs- und Drogenkriminalität.

Dieses international agierende Verbrechen bevorzugt die wirtschaftlichen Zentren, die kulturellen Schmelztiegel der Metropolen. Es ist vorzugsweise dort zu finden, wo Waren-, Kapital- und Informationsströme zusammenfließen, wo lukrative Märkte hohe Gewinne versprechen. Prosperität und Urbanität auf der einen, wachsende Bedrohung durch Kriminalität auf der anderen Seite, das ist der Januskopf einer Metropole, die der OK eine – wie Kriminologen konstatieren – besonders **günstige „Tat-Gelegenheit-Struktur“** bietet. Kein Wunder also und auch kein Zweifel, daß Ham-

¹⁶⁾ Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen, Studie zur Jugendkriminalität, Juni 1999

Erläuterung:

Kriminalität vollzieht sich überwiegend im Verborgenen. Das gilt für den organisierten Verbrecher genauso wie für den kleinen Taschendieb. „Gelegenheit macht Diebe“, und die Gelegenheit ist um so günstiger, je größer die Anonymität, je besser und schneller der Täter unerkannt in der Masse untertauchen kann. Diese tatbegünstigende Anonymität, verbunden mit geringer sozialer und strafrechtlicher Kontrolle, schafft in Ballungsräumen eine besonders günstige „**Tat-Gelegenheit-Struktur**“. Sie macht Großstädte zu einem bevorzugten Betätigungsfeld für Kriminelle aller Art.

burg zu ihren bevorzugten Aktionszentren gehört.

Der organisierte Verbrecher wird beschrieben als Typ des kaufmännisch kalkulierenden „erfolgreichen Geschäftsmannes“, dessen **Gewinnstreben Quelle** einer **unge-**

Erläuterung:

Organisierte Kriminalität ist die von Gewinn- und Machtstreben bestimmte planmäßige Begehung von Straftaten, die einzeln oder in der Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind. Dabei wirken mehr als zwei Beteiligte auf längere oder unbestimmte Dauer arbeitsteilig zusammen, und zwar unter Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen, unter Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder unter Einflußnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft.¹⁷

(Der Begriff umfaßt nicht Straftaten des Terrorismus)

hemmten Gewaltbereitschaft ist. Sein Motto lautet: Risiko kalkulieren – investieren – abkassieren. Sein äußeres Erscheinungsbild läßt Zweifel an der Seriosität gar nicht erst aufkommen.

OK ist kein gelegentlicher und erst recht kein zufälliger Eingriff von außen in die Wirtschaft. Unternehmensgründungen, darunter Versicherungen und Banken, Hotels und Gaststätten, Spielhallen, Reisebüros und Inkassofirmen, erfolgen mit dem einzigen Zweck, illegale Geschäfte zu betreiben und zu verschleiern und Geld zu „waschen“. **Motor dieser OK ist der illegale Profit**, der – je nach Bereich – exorbitante Größenordnungen erreichen kann und eine hochprofessionelle Verwertung der Beute voraussetzt.

Über „Geldwaschanlagen“ fließen die Gewinne in den Geldkreislauf zurück, wo sie in legale und illegale Unternehmungen investiert werden. Auf diese Weise wird kriminelle Macht gefördert und stabilisiert, ein Prozeß, der langfristig nicht ohne substantielle Gefahren für Staat und Gesellschaft ist.

Unter den gegebenen Umständen und bei gleichzeitig zu vermutender hoher Dunkelziffer schließen Experten eine Umkehr der aufgezeigten Entwicklung, von der die Wirtschaft in besonderem Maße betroffen ist, aus. Vielmehr halten sie die **OK für die größte Bedrohung unserer Gesellschaft, für die Herausforderung unserer Zeit**. In einer Umfrage haben 86 Prozent der Unternehmen die Überzeugung geäußert, daß OK die Volkswirtschaft bereits heute in erheblichem Umfang schädigt und in Zukunft eine noch größere Gefährdung für die Wirtschaft bedeutet.¹⁸

Bayern setzt aus diesem Grund seit einigen Jahren sein Landesamt für **Verfassungsschutz im Kampf gegen die OK ein**. **Hessen** will diesem Beispiel jetzt folgen mit der Begründung, daß sich die für den Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung geschaffene Behörde dieser neuen Herausforderung zu stellen habe.

Auch **Hamburg** sollte seine bisher ablehnende Haltung revidieren. Das Argument, durch einen solchen Schritt werde die klare

17) Arbeitsgemeinschaft Justiz/Polizei, Mai 1990

18) WIK / ASW Sicherheits-Enquête 1998/99

Aufgabentrennung zwischen Polizei und Verfassungsschutz verwässert, muß angesichts der Bedrohung durch die OK ab sofort zurückgestellt werden. Kompetenzen lassen sich durch klare Arbeitsgrundlagen regeln. Die Aufgabe des Verfassungsschutzes (Beobachtung und Aufklärung) müßte nicht ausgeweitet werden.

Position:

Sicherheit ist ein Standortfaktor.
Wachsende Kriminalität gefährdet den Standort Hamburg.

C. Maßnahmen zur Kriminalitätsbekämpfung

Bei der Verbrechensbekämpfung hat die Polizei Erfolge zu verzeichnen. Die Zerschlagung von Drogenhändlerringen und Schleuserbanden ist dafür ein ebenso markantes Beispiel wie die erfolgreiche Umsetzung des Anti-Raubkonzeptes. Dennoch werden – auch innerhalb der Polizei – immer häufiger Zweifel an einer langfristig wirksamen Sicherheitspolitik in Hamburg geäußert.

Das **Landeskriminalamt** hat seine Leistungsgrenze erreicht und ist in Teilbereichen nur noch bedingt einsatzbereit. Auch bei der **Bereitschaftspolizei** wird der Engpaß zunehmend spürbar. Für die am 5. Juni 1999 erwarteten Krawalle rechter und linker Extremisten aus Anlaß der umstrittenen Ausstellung „Verbrechen der Wehrmacht“ fehlten ihr nach Angaben der Deutschen Polizeigewerkschaft etwa 2.000 Beamte. Die **Justiz** ist durch die Flut der Verfahren ebenfalls überlastet. Immer häufiger drängt sich die Frage auf, ob der Staat an der falschen Stelle spart.

Demonstrationen legen auch immer wieder **Mängel in den Organisations- und Führungsstrukturen** der Polizei offen und machen zugleich sichtbar, daß ihre Ausrüstung in großen Teilen heutigem Standard nicht mehr entspricht. So konnte bei einer der Großdemonstrationen zu Beginn des Jahres die Kommunikation nur aufrechterhalten werden, weil Polizisten mit ihren eigenen Handys telefonierten.

Anläßlich gewaltsamer Demonstrationen ist der Ruf nach neuen und schärferen Gesetzen unüberhörbar. Forderungen nach hartem Durchgreifen, schneller Bestrafung und unverzüglicher Abschiebung werden schnell erhoben. Im umgekehrten Verhältnis dazu stehen die rechtlichen Möglichkeiten, wie die Hindernisse für eine schnelle Abschiebung zeigen.

Unsere Handelskammer schlägt zwei korrespondierende Maßnahmenbündel vor. Der eine Teil ist darauf gerichtet, die Strafverfolgungsbehörden zu stärken, um schließlich die Zahl der Straftaten zu senken und die Aufklärungsquote zu erhöhen.

Der zweite Komplex umfaßt Maßnahmen, die geeignet sind, positiv auf das Sicherheitsempfinden der Menschen in Hamburg einzuwirken.

I. Strafverfolgungsbehörden stärken

Im Bundeskriminalamt hängt ein Bild mit der Aufschrift: „**Der Schutz des Bürgers ist unsere einzige Aufgabe.**“ Ein Mitarbeiter schrieb dazu die Bemerkung: „**Warum dürfen wir es nicht tun?**“ Hinter dieser Frage steckt der Vorwurf, daß die Polizei für eine wirksame Verbrechensbekämpfung nicht mehr ausreichend gerüstet ist. Fazit: Die Strafverfolgungsbehörden müssen gestärkt werden, denn **Sicherheit ist Bürgerrecht!**

1. Polizei effizienter strukturieren und adäquat ausstatten

Die **Polizei braucht moderne Organisations- und Führungsstrukturen, um für die wachsenden Herausforderungen** besser gerüstet zu sein. Angesichts knapper öffentlicher Mittel muß dies der erste Schritt sein zu mehr Effizienz. Damit begegnet die Polizei zugleich der in der letzten Zeit wiederholt und zum Teil massiv vorgebrachten Kritik an ihren Führungsqualitäten.

Bei ihrem Prozeß der Umstrukturierung muß sich die Polizei an den bekannten **Standards** orientieren, die sich **in der Privatwirtschaft bewährt** haben. Für ihre Verwaltung braucht die Polizei moderne Managementmethoden. In diesem Zusammenhang ist es konsequent, Begriffen wie „Lean Management“, „Aufgabenkritik“ und „Dienstleistungsunternehmen“, „Sicherheit als Produkt“ und „Polizeiarbeit vor Ort“ in Zukunft größere Bedeutung beizumessen.

Der Blick auf das aktuelle **Organigramm** (Seite 27) wirft jedoch die Frage auf, ob die Polizei ihr Potential an strukturellen, organisatorischen Verbesserungen bereits ausgeschöpft hat. Vorstellbar wäre, in der Hier-

archie eine Ebene einzusparen. Wie sich ein solcher Schritt umsetzen läßt, hängt entscheidend davon ab, inwieweit es dem Senat gelingt, die unterschiedlichen Aufgaben von Polizeipräsident, Polizeiinspektion und Leitungsstab zu straffen.

Auf diese Weise könnte der Polizeipräsident unmittelbarer Vorgesetzter der heutigen „dritten Ebene“ sein. Außerdem könnte die Polizei mit einer solchen Maßnahme ihrem eigenen Anspruch nach „Lean Management“ gerecht werden.

Position:

Um Organisations- und Führungsstrukturen heutigen Anforderungen anzupassen, empfiehlt unsere Handelskammer, externen, unternehmerischen Sachverstand einzuschalten.

Die Zusammenlegung von Polizeirevierwachen und Kriminalkommissariaten zu **Polizeikommissariaten** mit eigener Budgetierung und eigenem Controlling ist bereits eingeleitet. Die Umsetzung wird aber noch einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen. Dieser Ansatz ist zu begrüßen, wenn er dazu beiträgt, Kapazitäten freizusetzen, Engpässe zu entschärfen und auf Grund effizienterer Arbeit Akzeptanz, Erfolg und damit Ansehen der Polizei zu steigern.

Die mit der Zusammenfassung der Aufgaben einhergehende **Reduzierung der Dienststellen von bisher 28 auf 21** schränkt allerdings die Erreichbarkeit der Polizei vor Ort zwangsläufig wieder ein. Auch wird dadurch die Vorstellung des Innensensors, Hamburg brauche eine „Polizei, die bürgernah und nicht bürokratisch ist“¹⁹, in Frage gestellt. Die Maßnahme ist mit dem Ziel, die **Polizeipräsenz in der Fläche zu verstärken**,²⁰ unvereinbar.

Neben effizienten Organisations- und Führungsstrukturen benötigt die Polizei **gut ausgebildetes Personal** und eine adäquate, **dem heutigen Standard angemessene**

Ausrüstung, einschließlich kugelsicherer Schutzwesten. In diesem Zusammenhang wird in der politischen Diskussion immer wieder die Forderung nach „**Waffengleichheit**“ **zwischen Polizei und Straftätern** erhoben. Eine solche Waffengleichheit, die im Extremfall kriminelle Handlungen einschließen könnte, ist weder gewollt noch erstrebenswert und mit rechtsstaatlichen Prinzipien auch nicht vereinbar. Unverzichtbar aber ist auf Dauer eine **moderne technische Ausstattung**, um die zumeist auf High-Tech-Niveau operierende Kriminalität wirksam bekämpfen zu können. Die Polizei braucht moderne Kommunikationstechnik. Die vorhandenen Funkausrüstungen werden vielfach heutigen Ansprüchen nicht mehr gerecht; und Polizisten ohne Handy passen nicht ins Zeitalter der Kommunikation.

2. Polizei von nichthoheitlichen Aufgaben entlasten

Vor dem Hintergrund eines nach wie vor äußerst angespannten Haushalts muß sich die Stadt auf ihre **Kernaufgaben** beschränken und diese **kostengünstiger bewältigen**.²¹ Der Grundsatz muß lauten, Tätigkeiten des Staates auf private Anbieter zu übertragen, wo immer dies sinnvoll möglich ist. Vorurteilslos und ohne ideologische Schranken muß ein **Privatisierungsgebot mit öffentlicher Ausschreibung für alle nichthoheitlichen Leistungen** verfügt werden. Alle bisherigen Leistungen sind auf ihre Privatisierbarkeit hin zu überprüfen.²² Der Staat muß besonders begründen, wann Beamte und nur Beamte tätig werden. Unsere Handelskammer plädiert erneut mit Nachdruck dafür, diese bereits vor Jahren aufgestellten Forderungen umzusetzen. Es ist konsequent, daß der Bereich **Sicherheit von dieser Aufgabenkritik nicht ausgeschlossen** wird. Unternehmen plädieren mehrheitlich dafür, daß private Sicherheitskräfte verstärkt polizeiliche Aufgaben²³

19) Rede anläßlich der Vereidigung von Polizeibeamten am 19. Mai 1999 in der Handelskammer

20) Koalitionsvertrag 1997 zur Inneren Sicherheit (5.1.4)

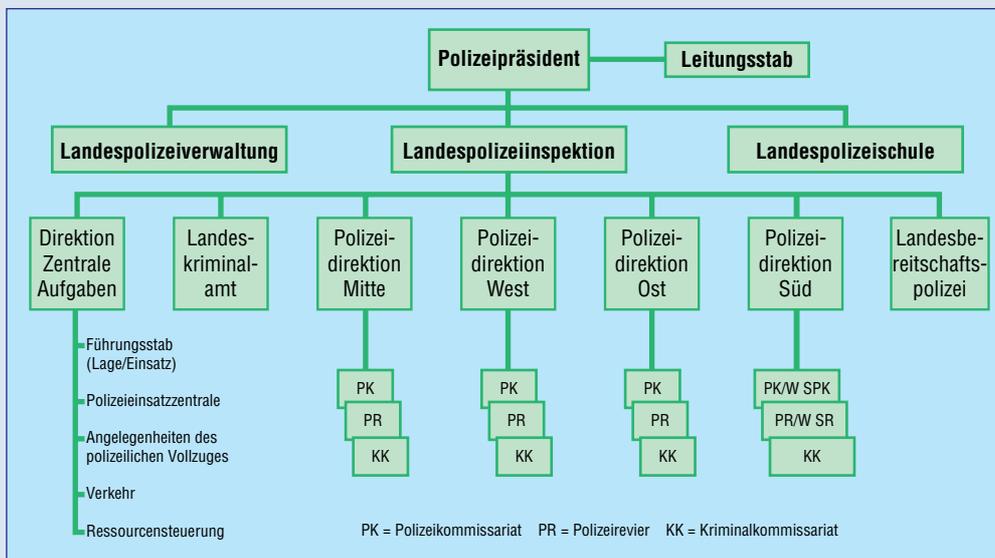
21) Standpunktepapier der Handelskammer: „Hamburg und sein Staatshaushalt“ (August 1996)

22) Standpunktepapier der Handelskammer: „Die Zeitenwende schaffen“ (April 1997)

23) Handelskammer, Umfrage Juni 1999; WIK/ASW Sicherheits-Enquête 1998/99



Organisation der Hamburger Polizei



Quelle: Polizei Hamburg



übernehmen, soweit diese nicht hoheitlicher Natur sind.

Der Verzicht auf die Durchführung angestammter Polizeiaufgaben bedeutet nicht, daß das Gewaltmonopol des Staates untergraben oder in Frage gestellt wird. Beim Einsatz knapper Ressourcen konkurrieren

reine Überwachung und verkehrspolizeiliche Aufgaben mit der Kriminalitätsbekämpfung. Allein dieses Beispiel zeigt, daß es dringend geboten ist, die Prioritäten der Aufgabenerfüllung neu zu bewerten.

Sollten geltende rechtliche Rahmenbedingungen in Einzelfällen eine Auslagerung oder Privatisierung von Aufgaben erschweren oder sogar unmöglich machen, muß gegebenenfalls auch über **Gesetzesänderungen** nachgedacht werden, um nicht grundsätzlich richtige Ansätze schon im Keim zu ersticken. In jedem Fall muß sichergestellt werden, daß die Befugnisse privater Sicherheitsdienste, die bisherige Polizeiaufgaben übernehmen, im Sinne von Rechtsklarheit und Rechtssicherheit eindeutig abgegrenzt werden. Erforderlich sind **klar umrissene Standards und staatliche Qualitätskontrollen** privater Aufgabenerledigung in diesem Bereich.

Zur Übertragung an **akkreditierte Private** eignen sich grundsätzlich alle Aufgaben aus dem Bereich Prävention sowie Aufgaben im Vorfeld konkreter Gefahren:

Erläuterung:

Das Rechtsgut Sicherheit und die Aufgabe Gefahrenabwehr werden nicht mehr nur als Staatsmonopol angesehen, sondern zunehmend unter Markt-, Wettbewerbs- und Qualitätsgesichtspunkten diskutiert. Dadurch kommt auch eine Wahrnehmung dieser Aufgaben durch gewerbliche Unternehmen in Betracht. Dies bedeutet eine Erweiterung des klassischen staatlichen Gewaltmonopols um eine neue Arbeitsteilung zwischen dem Staat und der privaten Wirtschaft.

• **Objektschutz**

Die bloße Bewachung und Absicherung von öffentlichen Gebäuden müssen nicht von der Polizei wahrgenommen werden. Anders ist der Objektschutz allerdings einzuordnen, wenn mit dem Objekt gleichzeitig sicherheitspolitische Umstände oder Ereignisse verbunden sind oder wenn unmittelbar Gefahr im Verzuge ist, wie zum Beispiel im Falle der Belagerung von Konsulaten und Botschaften.

• **Verkehrsüberwachung**

Beim ruhenden Verkehr kommt die Parkraumüberwachung in Betracht, beim fließenden Verkehr ist an Geschwindigkeitskontrollen zu denken. Polizisten werden für wichtigere Aufgaben gebraucht, als die Einhaltung von Tempo 30 vor einer Schule zu überwachen. Auch die Zwangsentstempelung von stillgelegten Kraftfahrzeugen und die Einziehung von Führerscheinen können andere Verwaltungsstellen übernehmen.



Können Polizei von nichthoheitlichen Aufgaben entlasten: Private Sicherheitsunternehmen.

• **Verkehrsunfälle**

Aufgaben wie die Aufnahme von Verkehrsunfällen und die Absicherung des Unfallort-

tes könnten beispielsweise von Kfz.-Sachverständigen übernommen werden, sofern es sich um Bagatellschäden ohne Personenschaden handelt.

• **Transportbegleitung**

(„Rollender Objektschutz“)

Gefangen-, Geld- und Gefahrguttransporte (z. B. von Chemikalien) sowie Kunst- und Werttransporte können von Privaten begleitet werden, sofern es um die reine Verkehrssicherung geht. Sobald Gefahr von Demonstranten droht, wie beispielsweise bei Castor-Transporten, ist die Begleitung durch die Polizei unverzichtbar.

• **Absicherung von Großveranstaltungen**

Sicherheit in Sportstadien muß in Zukunft Aufgabe des Veranstalters sein. Auch die Parkplatzeinweisung im Umfeld solcher Veranstaltungen muß nicht zwingend von Polizisten erledigt werden. Bei kulturellen Großveranstaltungen („Generation Move“) sollten neben der Polizei verstärkt private Sicherheitskräfte zum Einsatz kommen und dem Veranstalter die Kosten in Rechnung gestellt werden.

• **Personenschutz**

Diese Aufgabe wird heute schon weitgehend von privaten Sicherheitsunternehmen wahrgenommen. Sofern diese Möglichkeit bei bestimmten Persönlichkeiten nicht in Frage kommt, sollte diese Aufgabe auf den dafür prädestinierten Bundesgrenzschutz übertragen werden.

• **Kriminalpolizeiliche Beratungsstellen**

Am Markt gibt es Fachberater, die diese Dienstleistung übernehmen könnten. Eine qualifizierte Ersatzlösung wäre außerdem, dem Verband für Sicherheit in der Wirtschaft Norddeutschland e. V. (VSWN) Verantwortung zu übertragen. Eine Umfrage unserer Handelskammer²⁴ hat ergeben, daß 396 von 830 Unternehmen oder 48 Prozent kriminalpolizeiliche Beratungsstellen bisher noch nie in Anspruch genommen haben. 397 Firmen suchen nur sporadisch den Rat der Polizei, in den meisten Fällen (73 Prozent) als Reaktion auf einen unmittelbar

²⁴) Handelskammer Hamburg, Umfrage Juni 1999

vorausgegangenem Schadensfall. Nur vier Prozent der befragten Unternehmen suchen regelmäßig die Polizei auf, um sich beraten zu lassen.

Rund 57 Prozent der Firmen meinen, daß die Kriminalpolizei von ihrer Beratungstätigkeit weitgehend entlastet werden sollte, um dann mehr Zeit für andere, wichtigere Aufgaben zu haben. Fast ebenso viele Befragte (55 Prozent) halten private Sicherheitsunternehmen oder Fachverbände für geeignet, diese Dienstleistung anzubieten. Nur etwa neun Prozent meinen, daß die Polizei die Beratung auf keinen Fall abgeben sollte. Falls sich die Polizei nicht von ihrer angestammten Beratungsaufgabe trennen sollte, wäre übrigens die Mehrheit der Be-

Position:

In der gewerblichen Wirtschaft ist die Akzeptanz der **kriminalpolizeilichen Beratungsstellen** eher zurückhaltend. Die Polizei steht deshalb vor der Alternative, die Qualität dieser Dienstleistung zu verbessern oder sie auf private Anbieter zu übertragen. **Die Mehrheit der Unternehmen ist bereit, für eine individuelle, qualitativ hochwertige Beratung zu bezahlen.**

fragten – 57 Prozent – bereit, für diese individuelle, auf ihr Unternehmen zugeschnittene Dienstleistung zu bezahlen.

• *Entwidmung öffentlicher Flächen*

Der Vorschlag, öffentliche Flächen zu entwidmen und das Hausrecht daran Privaten zu übertragen, ist zu prüfen. In dieselbe Richtung zielen Wünsche des Handels, auf entwidmeten öffentlichen Flächen selbst für Ordnung zu sorgen und den zusätzlichen Platz geschäftlich zu nutzen.²⁵ In Frage kommen für eine Entwidmung auch einzelne Straßen und Plätze, die Visitenkarten für Hamburg sind, aber auch solche öffentlichen Bereiche, die sensible Bürger meiden, weil sie sich dort nicht wohl fühlen oder weil sie Angst haben müssen.

25) Vorschlag aus der Arbeitsgruppe „Attraktive City“ bei der Wirtschaftsbehörde 1998

Es wird angeregt, ein **Pilotprojekt zu starten**, das über den heute schon vielfach praktizierten und ausbaufähigen Schutz von Geschäftszentren und Ladenpassagen durch Private hinausgeht. Vorschläge zur Privatisierung dürfen – sofern sie grundsätzlich als sinnvoll erachtet werden – nicht mit dem Hinweis beiseite geschoben werden, einer Umsetzung stünden gesetzliche Regelungen im Wege. Im Bedarfsfall lassen sich auch Gesetze ändern und die erforderlichen Befugnisse der Privaten ausreichend regeln.

• *Ausbildung*

Schon heute werden große Teile der Ausbildung der Polizei länderübergreifend im Verbund durchgeführt. Es ist zu prüfen, ob sich durch zusätzliche Konzentration weitere Ressourcen für das Land Hamburg einsparen lassen.

• *Sozialarbeit*

Durch ihre Erreichbarkeit rund um die Uhr werden bei der Polizei viele Probleme abgeladen, die eher in den Bereich der Sozialarbeit gehören. Es ist zu prüfen, ob solche Arbeiten auf Mitarbeiter anderer zuständiger Behörden oder andere außerbehördliche Stellen übertragen werden können. Die Polizei hat Wichtigeres zu tun, als Tiere aus verwahrlosten Wohnungen zu befreien. Die Polizei ist nicht Mädchen für alles.

• *Interne Behördendienstleistungen*

Kantinen, Poststellen, Hausverwaltung inklusive technischer Dienst oder Aktenverteilung in großen Gebäuden sind Beispiele für die Auslagerung behördeninterner Dienstleistungen.

Unsere Handelskammer erwartet, daß der Anfang des Jahres mit einem **Anhörungsverfahren**²⁶ eingeleitete Umstrukturierungsprozeß zu Fragen der Entlastung der Polizei zügig vorangetrieben wird. Dieser Prozeß muß auch weiterhin möglichst transparent und damit nachvollziehbar sein. Die Bürger müssen wissen, was sie von ihrer Polizei erwarten können. Dies stärkt nicht nur die Arbeitsgrundlage und damit

26) Anhörungsverfahren am 10. Februar 1999 unter der Leitung des Innensenators

das Ansehen der Polizei insgesamt. Es ist zugleich Voraussetzung dafür, sich in Zukunft besser vor ungerechtfertigter Kritik zu schützen.

Position:

Durch Entlastung der Polizei von nichthoheitlichen Aufgaben gibt der Staat seine Verpflichtung, für Sicherheit zu sorgen, nicht ab. Durch Beleihung und Akkreditierung bedient er sich lediglich privater Sicherheitsanbieter, die einer regelmäßigen Qualitätskontrolle zu unterziehen sind. **Ausgliederung von nichthoheitlichen Aufgaben setzt Ressourcen für wichtigere Aufgaben frei.** Gut ausgebildete Polizisten können sich dann auf hochqualifizierte Polizeiarbeit konzentrieren.

3. Personaleinsatz optimieren

Organisatorische Verbesserungen sowie die teilweise Entlastung der Polizei von nichthoheitlichen Aufgaben sind notwendige Voraussetzungen, das angestrebte Ziel „Mehr Sicherheit für Hamburg“ zu erreichen. Hinreichend sind diese Maßnahmen allein aber noch nicht.

Eine herausragende Rolle spielt der **Personalbestand der Polizei**, der sich in den letzten fünf Jahren kontinuierlich **verringert** hat (Grafik Seite 31). 1994 belief sich die Zahl der Mitarbeiter noch auf 10.645, 1998 waren es nur noch 9.753. Eine weitere Reduzierung bis in das Jahr 2001 ist bereits festgeschrieben. Allein der **Bereitschaftspolizei** wurden in den letzten Jahren etwa 130 Beamte, das heißt ein Fünftel ihrer Stärke, genommen. Der Abbau der Sollstärke im **Landeskriminalamt** von knapp 1.450 im Jahr 1994 auf weniger als 1.300 heute ist bei gleichzeitig steigenden Fallzahlen mitverantwortlich dafür, daß das LKA nur noch bedingt einsatzbereit ist.²⁷

²⁷) Angaben des Landeskriminalamtes und des Bundes Deutscher Kriminalbeamter BDK

Durch den Personalabbau auf Grund von Einsparungsmaßnahmen hat sich die **Polizeidichte** entsprechend **verschlechtert**. War ein Polizist 1990 für die Sicherheit von 188 Einwohnern zuständig, muß er sich heute – rein rechnerisch – um 220 Einwohner kümmern; in zwei Jahren werden es voraussichtlich schon 230 sein (Grafik Seite 32). Gerade im Laufe dieses Jahres ist offenkundig geworden, daß sich die **personelle Situation bei der Polizei dramatisch zuge-spitzt** hat. Bei Großdemonstrationen müssen – neben der üblichen Unterstützung aus anderen Bundesländern – Beamte aus allen Bereichen der Polizei herangezogen werden, um die Einsatzbereitschaft der eigenen Hundertschaften zu gewährleisten. Insider sprechen offen von einem personellen Auszehrungsprozeß. **Die Grenzen der Belastbarkeit sind erreicht.** Weitere negative Auswirkungen auf die Polizeiarbeit sind absehbar.

Position:

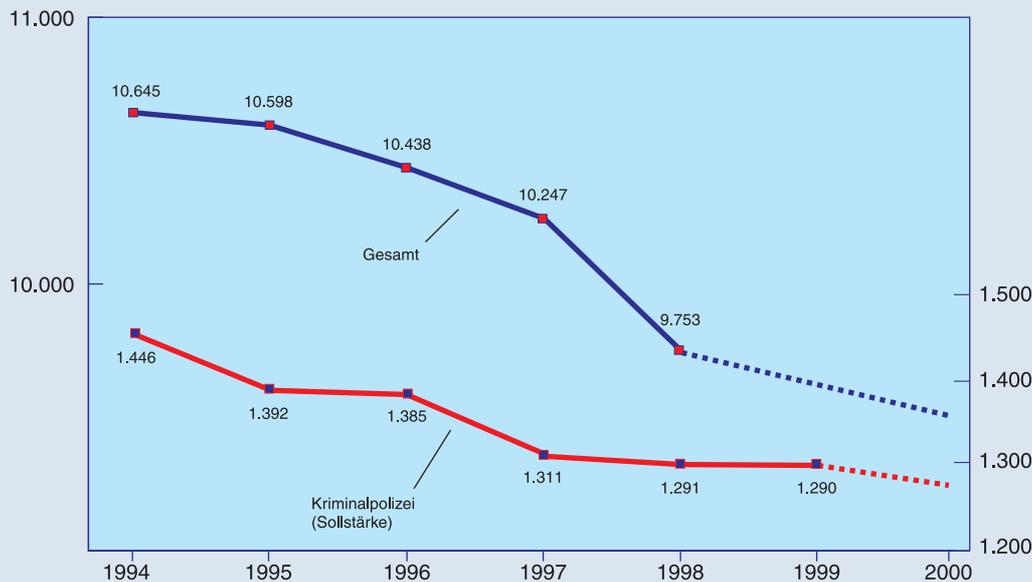
Da die Innere Sicherheit vom allgemeinen Zwang zum Sparen nicht ausgenommen ist, ist es um so notwendiger, daß „intelligent“ gespart wird. Für mehr Sicherheit in Hamburg ist nicht zwangsläufig mehr Personal erforderlich. Hamburg leidet nicht an zu wenig Polizei, vielmehr sind zu viele Polizisten falsch eingesetzt.

Die aus Spargründen unvermeidbar sinkende Personalstärke **muß** zu Lasten von Prävention und Kriminalitätsbekämpfung gehen, wenn nicht gleichzeitig Personal umgeschichtet wird. **Die Devise muß lauten: „Intelligent sparen, nicht kaputt sparen!“**

Die zuvor (Seite 26 ff) geschilderten umfangreichen Möglichkeiten der Entlastung der Polizei von nichthoheitlichen Aufgaben eröffnen neue Chancen, Kriminalität stärker zu bekämpfen und weniger zu verwalten, wie an den nachfolgenden Beispielen deutlich wird.



Personalstärke der Polizei



Quelle: Polizei Hamburg/LKA



© HANDELSKAMMER HAMBURG

- Nach eigenen Berechnungen schiebt die Polizei derzeit unter anderem wegen zahlreicher Großeinsätze bei Demonstrationen bis zu **150.000 Überstunden** vor sich her. Knapp ein Drittel davon entfällt auf das Landeskriminalamt. Gerade in den für die Wirtschaft sehr wichtigen Bereichen OK und Wirtschaftskriminalität sind die wenigen Kräfte schon heute völlig überlastet. Für zeitaufwendige Observierungen und Ermittlungen bleibt zu wenig Zeit. **Immer mehr Vorgänge werden nur noch verwaltet, Kriminalität nicht mehr mit letzter Konsequenz bekämpft.** Eine Bezahlung der Überstunden ist im Etat der Innenbehörde nicht vorgesehen. Die Chancen, sie bald abzubauen, sind bei weiter zunehmender Belastung sehr gering, es sei denn, daß **neue Prioritäten** gesetzt werden.

- Zu Recht verweist die Innenbehörde auf das erfolgreich praktizierte **Anti-Raubkonzept**. Die Raubstraftaten, die mit annähernd 60 Prozent den größten Anteil innerhalb des Deliktbereichs Gewaltkrimi-

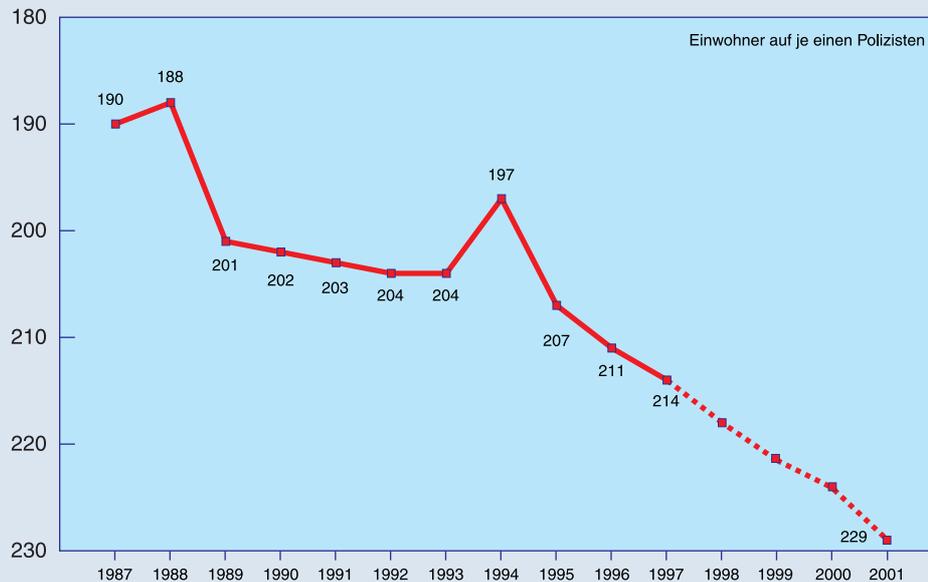
nalität ausmachen, sanken 1998 im Vergleich zum Vorjahr um 886 oder 13,6 Prozent auf 5.631 Fälle. Dieses erfreuliche Ergebnis belegt eindrucksvoll, daß sich mit polizeilichen Maßnahmen Erfolge erzielen lassen.

Leider mußte dieses erfolgreiche Konzept im Laufe des Jahres wegen des Personal mangels bei mehreren Großdemonstrationen spürbar heruntergefahren werden. Im Klartext: Es ist nicht mehr selbstverständlich, daß nach 22.00 Uhr ein Spezialist des Raubdezernats zu einem Raubtatort ausrückt. Es ist absehbar, daß diese unbefriedigende Situation anhält, es sei denn, daß **neue Prioritäten** gesetzt werden.

- Auch im **Sittendezernat** kann die aus einem Beamten und einer Beamtin bestehende Rufbereitschaft im Falle einer Unterbesetzung nicht durchgehend sichergestellt werden. Abhilfe ist nicht in Sicht, es sei denn, daß Polizeikräfte an anderer Stelle eingespart, also **neue Prioritäten** gesetzt werden.



Entwicklung der Polizeidichte in Hamburg



Quelle: Behörde für Inneres



© HANDELSKAMMER HAMBURG

- Die Umsetzung des erfolgversprechenden **Handlungskonzepts St. Georg**, das der Verfestigung einer offenen Drogenszene in diesem Stadtteil entgegenwirken soll, ist nach Anfangserfolgen jetzt aus dem gleichen Grunde in Frage gestellt. Auch dies läßt sich nicht ändern, es sei denn, daß sich die Polizei von nichthoheitlichen Aufgaben trennt.

- Ziel des Senats ist es, dem wachsenden Sicherheitsbedürfnis der Menschen durch **mehr Bürgernähe** Rechnung zu tragen.²⁸ **Mehr Bürgernähe aber bedeutet mehr sichtbare Präsenz von Polizeibeamten vor Ort.** Bei weiterem Personalabbau rücken die Realisierungschancen dieses Ziels in weite Ferne, es sei denn, daß die Polizei auf die Durchführung anderer Aufgaben verzichtet.

Die Polizeiführung hat inzwischen eine interne Untersuchung angeordnet. Darin sollen sich die Leiter der Polizeidirektionen

sowie der Bereitschaftspolizei zu den Grenzen der Belastbarkeit ihrer Kräfte äußern, die Diskrepanz zwischen dem personellen Soll- und dem Ist-Zustand deutlich machen und die zu erwartenden **Konsequenzen des Auszehrungsprozesses auf die Polizeiarbeit** darstellen. Der Vorgang gibt Anlaß zu der Annahme, daß in der Spardiskussion eine Wende eingeleitet werden könnte. Äußerungen des Polizeipräsidenten, daß eine Aufstockung des Personals nicht mehr ausgeschlossen wird, wenn die Globalität der Konflikte zu einer dauerhaften Änderung der Sicherheitssituation führen sollte, bekräftigen diese Annahme.

Position:

Erfolgreiche Konzepte zur Kriminalitätsbekämpfung wie das Anti-Raubkonzept müssen intensiviert und auf andere geeignete Deliktarten übertragen werden. Kriminalität muß weniger verwaltet und mehr bekämpft werden.

²⁸) Koalitionsaussage 1997 zur Inneren Sicherheit

4. Vertrauen in die Polizei wieder herstellen

Zur „vollständigen Ausstattung“ der Polizei gehört noch etwas sehr Wesentliches: **Vertrauen der Politik und der Bevölkerung in die Polizei und ihre Arbeit.** Diese Vertrauensbasis zwischen der Polizei, die Schutz gewähren soll, und der Bevölkerung, die Anspruch auf dieses verbriefte Recht erhebt, ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für professionelle Polizeiarbeit und damit für mehr Sicherheit in unserer Stadt. Von einigen wenigen Polizeibeamten begangene Straftaten tragen dazu bei, dieses Vertrauensverhältnis zu untergraben. Sie schaden dem Ansehen der Polizei und nähren das in Teilen der Bevölkerung, aber auch in der veröffentlichten Meinung vorhandene Mißtrauen.

Es darf nicht länger hingenommen werden, daß ausgerechnet der Polizei, die uns vor Verbrechen schützen soll, gelegentlich mehr Mißtrauen entgegengebracht wird als den Straftätern, die uns schaden und in unserer Freiheit einengen. **Fehler dürfen nicht dazu verleiten, die Polizei als Institution und ihre Arbeit insgesamt zu verunglimpfen.** Es muß wieder eine Selbstverständlichkeit sein, die Polizei vor Angriffen und unsachlicher Kritik in Schutz zu nehmen.

Parlamentarische Untersuchungsausschüsse sind notwendig, Strafverfahren unerläßlich. Bei solchen Anlässen muß aber auch stets deutlich gemacht werden, daß einzelne Polizeibeamte auf der Anklagebank sitzen und nicht die Polizei als Institution. Dies zu verdeutlichen, ist eine wichtige Aufgabe der Politik und der Medien.

Im vergangenen Jahr wurde eine **neue externe Kontrollinstanz** eingerichtet, die **Polizeikommission**. Sie hat „die Aufgabe, interne Fehlentwicklungen und daraus folgende Gefährdungen der Einhaltung rechtsstaatlichen Verhaltens der Polizei zu erkennen und darüber zu berichten“.²⁹ Aus der Formulierung dieses Auftrages wird verständlich, warum viele Polizisten diese neue Kommission als Mißtrauensbeweis für die Hamburger Polizei werten und nicht als zusätzliche Hilfe. Schließlich verfügt

die Polizei mit dem seit 1995 arbeitenden **Dezernat Interne Ermittlungen D.I.E.** bereits über ein effektives Kontrollinstrument (siehe hierzu Erläuterung Seite 44).

Position:

Vertrauen bei Politikern und Bürgern ist die Basis für effektive Polizeiarbeit. Wenn Politiker sich nicht vor die Polizisten stellen, werden diese nicht mehr bereit sein, sich vor die Bürger zu stellen.

5. EUROPOL stärken

Vor dem Hintergrund der weltweit agierenden Organisierten Kriminalität ist Verbrechensbekämpfung immer weniger nur eine nationale, geschweige denn eine regionale Aufgabe. Um international operierende Verbrecher wirkungsvoll bekämpfen zu können, bedarf es einer raschen **Verbesserung der internationalen Kooperation** von Polizeidienststellen und Verwaltungsbehörden in allen Ländern Europas mit Kompetenzen, die an den EU-Binnengrenzen nicht haltmachen.

Die Einrichtung des Sicherheitsverbundes EUROPOL ist deshalb ein Schritt in die richtige Richtung. Die Effizienz zukünftiger Polizeiarbeit wird dabei in besonderem Maße von ihrer Fähigkeit bestimmt, die Informationsflut zielgerichtet aufzuarbeiten sowie Problemlagen wie zum Beispiel neue Kriminalitätsphänomene oder veränderte Arbeitsweisen von Straftätern frühzeitig erkennen und analysieren zu können.

Auf Grund der besonderen Anziehungskraft unserer Stadt für das organisierte Verbrechen ist das Interesse Hamburgs an einer raschen Weiterentwicklung von EUROPOL besonders groß. Hamburg, als Metropole Frühindikator in unserer Gesellschaft, muß deshalb alles unternehmen, was den Prozeß dieser Weiterentwicklung beschleunigt.³⁰

29) § 2, Abs.1 des Gesetzes über die Polizeikommission

30) Rede des Hamburger Innensenators anlässlich der Vereidigung von Polizeibeamten am 19. Mai 1999 in der Handlungskammer

Position:

Ein Europa der offenen Grenzen darf nicht freie Fahrt für Kriminalität bedeuten. **Europa** muß nicht nur zu einer politischen und wirtschaftlichen Union, **Europa muß auch zu einer Sicherheitsgemeinschaft zusammenwachsen.**

6. Justiz zügiger reformieren

Was für die Polizei zutrifft, gilt im besonderen auch für die Hamburger **Strafjustiz**. Diese Studie wäre deshalb unvollständig, wenn sie nicht auch auf die Justizreform einginge.

Durch ständig steigende Eingangszahlen und immer kompliziertere Verfahren ist die Justiz stark überlastet. 1998 mußten die Amtsrichter ein Drittel mehr Verfahren erledigen als noch 1990. Die **Straffung der Organisation der Hamburger Gerichte ist deshalb überfällig.** Muß ein Bürger zu lange auf sein Recht warten, wird dies mit dem Versagen des Rechtsstaates gleichgesetzt. Das Vertrauen in den Rechtsstaat wird aber erst recht untergraben, wenn Straftäter entlassen werden, nur weil die Anklageschriften von der Staatsanwaltschaft nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist fertiggestellt werden können. Zwischen 1990 und 1998 schwankte die Zahl solcher **Haftentlassungen** zwischen drei und 13 Fällen jährlich. Maximal waren davon 19 Häftlinge betroffen (1992).³¹ Solche Fälle dürfen sich nicht wiederholen.

Angesichts angespannter öffentlicher Haushalte sind eine Entlastung der Justiz und eine Beschleunigung der Verfahren über den Weg einer Personalaufstockung nicht sehr wahrscheinlich. **Die Wirtschaft ist jedoch auf eine zügig funktionierende Rechtsprechung angewiesen.**

Deshalb fordert unsere Handelskammer erneut:³²

31) Pressestelle OLG Hamburg

32) Handelskammer Hamburg, Jahresbericht 1996

• *Organisation der Hamburger Gerichte straffen*

Die Strafjustiz verdient Priorität. Für eine **Modernisierung der Sachmittel**, insbesondere für zügige Investitionen in die EDV-Ausstattung und die Neustrukturierung der Geschäftsstellen müssen die Etatmittel bereitgestellt werden. Parallel dazu ist eine Optimierung der bislang kleinteiligen Arbeitsabläufe sowie der verstärkte Übergang zum Einheitsfachbearbeiter erforderlich. Um den damit steigenden Anforderungen gerecht zu werden und auch mehr Servicefreundlichkeit zu erreichen, ist das Personal der Hamburger Gerichte systematisch zu qualifizieren.

Dazu gehört vor allem auch die Einführung einer Fachausbildung für Justizangestellte, die erfreulicherweise noch im Jahre 1999 in Angriff genommen werden soll. Schließlich muß Bestandteil einer Organisationsänderung auch sein, in allen Hamburger Gerichten zügig ein Gerichtsmanagement einzuführen mit einer eigenen Budgethoheit für die Gerichte und einem bei Unternehmen längst üblichen Kosten- und Leistungscontrolling.

• *Aufgaben auf Dritte übertragen*

Angesichts der Klagen über die hohe Belastung der Gerichte müssen Senat und Bürgerschaft die Wege dafür ebnen, daß die Hamburger Justiz von Aufgaben befreit wird, die sie nicht unbedingt erledigen muß. **Der Zeitpunkt für eine Aufgabenkritik ist überreif.** Dabei muß auch die Bereitschaft vorhanden sein, **Aufgaben auf nichtstaatliche Träger zu übertragen.** So müssen sich zum Beispiel Richter nicht unbedingt mit einvernehmlichen Ehescheidungen befassen; derartige Aufgaben können von Notaren übernommen werden. Ebenso könnte man die Erteilung von Erbscheinen oder die Eröffnung von Testamenten von den Gerichten auf Notare übertragen.

Unsere Handelskammer hält an ihrer Forderung fest, **das Handels- und Genossenschaftsregister von den Amtsgerichten auf die Industrie- und Handelskammern zu übertragen.**

• ***Deregulierung vorantreiben und Verfahrensrecht vereinfachen***

Der Gesetzgeber muß auf Bundes- und Landesebene durch einen **Abbau von Überregulierung zur Entlastung der Justiz** – und oft der Wirtschaft – beitragen. **Neue Gesetze** sind bei Erlaß, wo immer möglich, zu befristen; zudem ist vor Erlaß eine **qualifizierte Bedürfnisprüfung** mit einer umfassenden, nicht nur die staatliche Seite beachtenden **Folgekostenabschätzung** vorzunehmen. Parallel dazu ist das Verfahrensrecht zu vereinfachen; die Ausstattung des Rechtsstaats ist mit einer Fülle von **Rechtsbehelfsmöglichkeiten auf ein vernünftiges Maß zurückzuführen**.

• ***Außergerichtliche Streitbeilegung fördern***

Als wirksame Entlastungsoffensive für Justiz und Wirtschaft muß die bereits bestehende kosten- und zeitsparende **außergerichtliche Streitbeilegung in Form der Schiedsgerichtsbarkeit, der Mediation und der freiwilligen Schlichtung** ausgebaut werden. Darüber hinaus ist die erneute Gesetzesinitiative auf Bundesebene, bei zivilrechtlichen Bagatellstreitigkeiten eine Schlichtung vor einem Gerichtsstreit obligatorisch vorzusehen, zu unterstützen. Es sind alle Anstrengungen zu unternehmen, damit sich auch in Deutschland, ähnlich wie beispielsweise in den Niederlanden und Dänemark, endlich die Erkenntnis durchsetzt, daß die außergerichtliche Klärung und Bereinigung von Konflikten der normale Weg zur Streitbeilegung sind und nur in Ausnahmefällen die Gerichte angerufen werden. Dem Grundsatz **„Prozeßvermeidung als Regel, Prozeßführung als Ausnahme“** ist auch durch **Kostenanreize** zum Durchbruch zu verhelfen.

7. Gesetzgebung an neue Realitäten anpassen

Bei aufsehenerregenden oder massenhaft auftretenden Straftaten oder sogenannten Skandalen wird schnell nach schärferen oder gar neuen Gesetzen gerufen. Im Vergleich zu den europäischen Nachbarn ist unser Land bereits jetzt durch eine hohe Regelungsdichte und Regelungstiefe gekenn-

zeichnet mit der Folge einer entsprechend hohen Prozeßquote.

Vorrangig ist deshalb eine bessere Ausschöpfung der geltenden Gesetze und ihrer Strafraumen. Wenn einzelne, aber im gesetzlichen Rahmen liegende Amtsgerichtsurteile wegen ihres hohen Strafmaßes als politische Urteile abqualifiziert werden, zeigt allein dies, wie sehr sich die Gesellschaft an Strafmaße im unteren Bereich gewöhnt hat.

Notwendig ist eine Prüfung aller Straftatbestände, Strafen und Verfahrensregeln auf ihre Tauglichkeit für eine effektive und zügige Verbrechensbekämpfung. Dies bedeutet mit den Worten des ehemaligen Bürgermeisters Voscherau: „Wir brauchen eine tabufreie Analyse der Wirkungsschwächen unseres rechtsstaatlichen Systems.“ **Danach gilt es, alle gesetzlichen Bestimmungen zu ändern, welche die Bekämpfung der Kriminalität objektiv erschweren.** Für dieses umfangreiche und zugleich anspruchsvolle Projekt besteht dringender Handlungsbedarf.

Das ist jüngst auch bestätigt worden von einer Arbeitsgruppe mehrerer Strafrichter beim Präsidenten des Hanseatischen Oberlandesgerichts. Die Arbeitsgruppe hat „Vorschläge zur Straffung und Vereinfachung des Strafverfahrens“ vorgelegt, die mit Nachdruck weiterverfolgt werden sollten. Statt neuer Gesetze sind vorrangig Korrekturen oder Ergänzungen einzelner Gesetze erforderlich, um sie den aktuellen Bedingungen anzupassen. Dazu einige Beispiele:

• Das 1993 erlassene, inzwischen novellierte **„Geldwäschegesetz“** ist immer noch ein relativ stumpfes Schwert im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität. In Deutschland handelt es sich nur dann um Geldwäsche, wenn das Geld aus bestimmten, im Gesetz ausdrücklich genannten Straftaten wie zum Beispiel Drogen- oder Waffenhandel stammt, nicht dagegen, wenn es sich um Millionenbeträge aus Steuerhinterziehung oder Subventionserschleichung handelt. Dieser Umstand zwingt die Justiz dazu, dem Angeklagten die Herkunft seines Geldes nachzuweisen. Ein solcher Nachweis aber ist innerhalb der im Gesetz vorgeschriebenen 48 Stunden nur selten gericht-

fest zu führen. Die geltenden Bedingungen machen eine Strafverfolgung und vor allem eine Sicherstellung des mutmaßlich kriminell erlangten Geldes in der Regel unmöglich. **Das Geldwäschegesetz bedarf deshalb dringend einer erneuten Novellierung** in dem Sinne, daß Geldwäsche generell unter Strafe gestellt wird.

Ebenso dringend muß in diesem Bereich die **Beweislastumkehr** eingeführt werden, wie sie beispielsweise in Großbritannien und Italien üblich ist. Danach müssen wegen schwerer Delikte verurteilte Täter beweisen, daß ihr Vermögen nicht aus den festgestellten Straftaten stammt, sondern legal erworben wurde. Kann dieser Nachweis nicht geführt werden, muß die Möglichkeit eines Vermögenseinzugs – einschließlich Tatwerkzeuge und Transportmittel – gegeben sein. Der Hinweis darauf, die Beweislastumkehr nach rechtskräftiger Schuldfeststellung lasse sich mit unserem Rechtssystem nicht vereinbaren, darf nicht als Ausrede dienen. Das Finanzamt darf ebenfalls nach der Herkunft von Geldern fragen und bei unzureichender Antwort gegen den Auskunftspflichtigen vorgehen.

- Auf dem Gebiet der **Schutzgelderpressung**, unter der besonders das Gastgewerbe leidet (hierzu Seite 17), zeigt sich, daß die Rechtslage hinsichtlich Zeugen- und Opferschutz unzureichend geregelt ist. Auch hier muß Hamburg seinen Einfluß auf Bundesebene geltend machen.
- Auf der Fahndungsliste stehen zur Zeit

Position:

Wenn vorhandene Gesetze konsequent ausgeschöpft werden und gegebenenfalls neue erlassen werden müssen, ist es unumgänglich, Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichte handlungsfähig zu halten, **unvertretbare Personal- und Etatkürzungen zu unterlassen oder Umschichtungen von Personal vorzunehmen**, das durch Übertragung von Aufgaben auf Dritte freigesetzt wird.

bundesweit mehrere Hunderttausend Ausländer, die zur Ausweisung, Abschiebung oder zur Verhinderung der Wiedereinreise ausgeschlossen sind. Vor diesem Hintergrund und im Zusammenhang mit den gewalttätigen Demonstrationen der Kurden Anfang des Jahres wird deutlich, daß es umgehend einer verbesserten **Abschiebep Praxis** bedarf, die **mit internationalem Recht vereinbar ist**. Darüber hinaus ist eine Regelung zur drastischen Beschränkung der Aufnahme sog. Wirtschaftsflüchtlinge erforderlich, wie sie für fast alle Länder der Welt – unstrittig auch für demokratische Rechtsstaaten – selbstverständlich ist.

- Auch das **Datenschutzrecht** muß in die Überlegungen einbezogen werden. Häufig können Dienststellen nicht auf Datenbestände anderer Dienststellen zurückgreifen, obwohl sie diese für die Bearbeitung ihrer Vorgänge benötigen. Durch die eingeschränkte Weitergabe von Daten zwischen verschiedenen Ämtern wird nicht nur die Ermittlungstätigkeit der Strafverfolgungsbehörden behindert und damit verzögert. Durch ineffiziente Verfahren, Redundanz und fehlende Vernetzung der Daten entstehen zudem hohe volkswirtschaftliche Schäden. „Sozialbetrüger“ können mehrfach kassieren und so den Staat um Beträge in Millionenhöhe erleichtern. Die Verhältnismäßigkeit zwischen den Persönlichkeitsrechten und den Interessen der Gemeinschaft ist nicht mehr gegeben.

Position:

Ein **erleichterter Datenaustausch zwischen** den an der Verbrechensbekämpfung beteiligten **Behörden und Dienststellen** muß gewährleistet sein. Polizei und Gerichte, Arbeitsverwaltung, Finanzbehörden und Zoll dienststellen sowie Ordnungs-, Gewerbe-, Ausländer- und Sozialbehörden müssen so miteinander vernetzt sein, daß Reibungsverluste minimiert werden.

II. Sicherheitsgefühl stärken

Das Sicherheitsgefühl aller Bürger in Hamburg muß gestärkt werden. Dazu fordert unsere Handelskammer:

1. Aggressive Belästigungen im Alltag abstellen

- Das Sicherheitsempfinden der Menschen wird nicht nur durch Kriminalität beeinträchtigt, sondern zunehmend auch durch die Unwirtlichkeit der Stadt. Andere, vor allem süddeutsche Städte wie Frankfurt/Main, München, Stuttgart, Saarbrücken und Trier haben in „Gefahrenabwehrordnungen“ oder „Sondernutzungssatzungen“ festgeschrieben, welche Nutzungen im öffentlichen Raum untersagt sind. Auf



Läßt sich auf den öffentlichen Raum übertragen: Appell in einem Hamburger Unternehmen.

diese Weise sollen unter anderem aufdringliches und bedrängendes Betteln, unbefugtes Nächtigen, wildes Plakatieren und Verunreinigungen aller Art sowie öffentlicher Alkoholkonsum mit seinen negativen Folgen in der Innenstadt verhindert werden. In den genannten Städten haben diese Maßnahmen zu sichtbaren Erfolgen geführt. Unsere Handelskammer fordert den Senat auf, eine entsprechende „**Innenstadt-Verordnung**“ zu erlassen. In Verbindung mit dem **Einsatz eines kommunalen Si-**

cherheits- und Ordnungsdienstes, der die Einhaltung der Verordnung sicherstellt, muß Hamburg der zunehmenden **Verwahrlosung** von Plätzen und Straßen gezielt entgegenwirken und seinen Bürgern und Besuchern signalisieren, daß solche Zustände **nicht länger geduldet** werden. Was für den öffentlichen Raum gilt, trifft auch für öffentliche Verkehrsmittel zu: **Ordnung und Sauberkeit erhöhen das Sicherheitsgefühl.**

- Einen ungewöhnlichen Weg zur Lösung ihrer Innenstadtprobleme hat die **mittelenglische Stadt Coventry** beschritten. Als erste europäische Stadt übertrug sie die Gesamtverantwortung für die einschlägigen Dienstleistungen der öffentlichen Hand mit dem dazugehörigen Jahresetat in Höhe von umgerechnet 16 Millionen DM an ein Privatunternehmen.

„City-Ambassadors“ oder „Stadt-Botschafter“ greifen ein, wo alte Menschen Hilfe brauchen, wo Schüler die Schule schwänzen und Straftaten begehen, sie verfolgen Ladendiebe und Straßenräuber und alarmieren die Polizei. 107 Kameras überwachen die Innenstadt. Die Stadtverwaltung verlängert den Vertrag nur, wenn das beauftragte Unternehmen bestimmte Richtwerte erfüllt. So muß die Zahl der Ladendiebe um fünf Prozent sinken; **der Trend, daß Kunden und Besucher aus der Innenstadt abwandern, muß gestoppt und in sein Gegenteil verkehrt werden.**

- Breite Zustimmung fand im letzten Jahr der in der Öffentlichkeit intensiv diskutierte Vorschlag, nach dem Vorbild der Polizei von **New York** jede Unordnung im öffentlichen Raum konsequent abzustellen und gegenüber Regelverstößen unabhängig von ihrem jeweiligen Schweregrad keinerlei Toleranz mehr zu zeigen. Mit dieser „Broken Windows- und Zero Tolerance-Theorie“ hat die Stadt seit Anfang der 90er Jahre bemerkenswerte Erfolge erzielen können. Sie werden belegt mit einer drastischen Senkung der Kriminalitätszahlen. Sie müssen allerdings auch relativiert werden, denn nach Hamburger Maßstäben ist die Kriminalität in New York von einem extrem hohen Niveau auf ein Normalmaß gesunken.

Erläuterung:

Im Mittelpunkt der „**Broken Windows- und Zero Tolerance-Theorie**“ steht die Vorstellung von einem unmittelbaren Zusammenhang zwischen Unordnung im öffentlichen Raum und Kriminalität: Eine nicht wieder instandgesetzte zerbrochene Fensterscheibe signalisiert, daß an diesem Ort keine Reaktion auf Verstöße erfolgt. Dadurch entsteht der Eindruck, daß weitere Verstöße bis hin zu schweren Straftaten begangen werden können, ohne auch hierauf mit Reaktionen rechnen zu müssen. **Die Strategie setzt bei der Reduzierung von einfachen Verstößen an**, also hier die Reparatur des Fensters, **um schwere Verbrechen zu verhindern**. Selbst einfache Verstöße werden hart bestraft. Dieser Ansatz erfordert eine hohe Präsenz der Polizei auf der Straße.



Beeinträchtigt die Attraktivität der Stadt: Unwirtlichkeit durch Vandalismus.

Tatsache ist, daß diese neue Ordnung nur mit äußerst repressiven straf- und zivilrechtlichen Mitteln durchzusetzen ist: Ruhestörender Lärm durch Radiomusik wird sofort durch Einzug des Geräts geahndet; öffentlicher Alkoholkonsum führt zu Festnahme und Vernehmung.

Hamburg und New York sind zwar hinsichtlich ihres wirtschafts-, sozial- und rechtspolitischen Umfelds nicht ohne weiteres vergleichbar. **Dennoch sollte weiter kritisch geprüft werden, welche Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und Ordnung auf Hamburg übertragbar sind.**

Duldung ist der falsche Weg. Der Fall des Sprayers „OZ“ ist dafür ein alarmierendes Beispiel.

Position:

Wo Menschen sich nicht wohl fühlen, steigt ihr Unsicherheitsgefühl. Der zunehmenden Unwirtlichkeit in Straßen und auf Plätzen muß auch Hamburg mit einer **Innenstadt-Verordnung** begegnen. Für besonders neuralgische Punkte in der Hamburger City sollte eine **Kameraüberwachung** in Betracht gezogen werden. Hamburg muß von anderen Städten lernen. Der Grundsatz muß lauten: „Wehret den Anfängen.“

2. Demonstrationsrecht nicht überstrapazieren

Das Recht, sich friedlich und ohne Waffen unter freiem Himmel zu versammeln, wird durch Artikel 8 Grundgesetz garantiert und durch das Versammlungsgesetz weiter ausgeformt. Damit wird dem **Versammlungsrecht** ein **hoher Stellenwert** beigemessen. Der Veranstalter darf nicht nur Art und Inhalt der Demonstration festlegen, sondern auch Ort und Zeit selbst bestimmen. Den Demonstranten wird auf diese Weise uneingeschränktes Vorrecht eingeräumt

gegenüber den berechtigten Interessen anderer Bürger oder Bevölkerungsgruppen.

Der **Verfassungsvorbehalt**, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln, **und** das **Demonstrationsrecht** nach dem Versammlungsgesetz **machen Gewaltfreiheit zur Pflicht**. In einer Zeit zunehmender Konfrontation und gleichzeitiger Verlagerung von Konflikten aus dem Ausland nach Deutschland werden Großdemonstrationen diesem Anspruch immer seltener gerecht. Vorrangige Aufgabe von Polizei und Justiz ist es, Gewalt bei Demonstrationen mit den zur Verfügung stehenden Mitteln zu verhindern. Dazu gehören auch **Verbote, wenn erkennbar mit einem unfriedlichen Verlauf zu rechnen ist**. Außerdem bietet das Versammlungsrecht die Möglichkeit, Demonstrationen mit bestimmten Auflagen zu versehen, damit dem ebenfalls verfassungsrechtlich abgesicherten Recht einer gelegentlich in die Hunderttausende gehenden Zahl von Menschen auf Bewegungsfreiheit genüge getan wird.

Im Jahr **1998** sind **in Hamburg** insgesamt **544 Demonstrationen** angemeldet beziehungsweise spontan durchgeführt worden;

1999 waren es bis Mitte Juli 380. Nach den Erfahrungen der Polizei ist die Innenstadt davon am stärksten betroffen. Bedauerlicherweise wird über die Marschroute von Demonstrationen **keine Statistik** geführt. Dies ist ein grobes Versäumnis, das umgehend abgestellt werden muß. Eine aus diesen Daten entwickelte „**Belastungskarte**“ der Straßenzüge würde das Ausmaß der Beeinträchtigung insbesondere des Einzelhandels in der City sichtbar machen.

Bei der Interessenabwägung zwischen den Rechten von Minderheiten und denen der Mehrheit der Bevölkerung fällt die Entscheidung in den meisten Fällen zu Gunsten der Demonstranten aus, auch wenn mit Gewalt zu rechnen ist. Mehrere Großdemonstrationen im Verlaufe dieses Jahres belegen dies. Die dadurch verursachten Folgen sollten jedoch ebenfalls in Betracht gezogen werden. **Zu den Hauptbetroffenen gehört die Wirtschaft, insbesondere der Einzelhandel in der City.**

Nach Umfragen der Fachverbände des Hamburger Einzelhandels bei den betroffenen Betrieben liegen die jeweiligen tagesdurchschnittlichen Umsatzeinbußen in der Innenstadt zwischen 20 und 80 Prozent.



Erfordern höchsten Polizeieinsatz: Großdemonstrationen.

Häufige Demonstrationen und Umzüge auf den bevorzugten Marschrouten durch die Innenstadt, verbunden mit Ausschreitungen und meist begleitet von frühzeitigen und weiträumigen Absperrungen für den Verkehr

- verunsichern Kunden,
- führen zu Umsatzeinbußen bei Gewerbetreibenden,
- binden Polizeikräfte,
- verursachen hohe Kosten und
- führen insgesamt zu einem Imageverlust für Hamburg.

Das Versammlungsrecht gestattet es, **Demonstrationsrouten durch Auflagen zu ändern**, wenn es beispielsweise um den Schutz des Eigentums anderer geht. Von dieser Möglichkeit muß die Innenbehörde, wenn Ausschreitungen zu befürchten sind, häufiger Gebrauch machen. Eine solche Praxis hätte ebenso eine **Signalwirkung für den Wirtschaftsplatz Hamburg** wie ein grundsätzliches Demonstrationsverbot innerhalb der Bannmeile.

Es ist zu hoffen, daß das von der Innenbehörde ausgesprochene und von den Gerichten bis hin zum Bundesverfassungsgericht bestätigte **Demonstrationsverbot** anlässlich der Eröffnung der Ausstellung „Verbrechen der Wehrmacht“ am 5. Juni 1999 zu alten Maßstäben zurückführt.

Position:

Trotz des Verfassungsranges des Versammlungsrechts müssen auch die Interessen der Mehrheit gewahrt bleiben. Die negativen Auswirkungen von Demonstrationen dürfen nicht länger zu einseitigen Belastungen führen. **Bei Demonstrationen und Sonderveranstaltungen müssen die Interessen aller Betroffenen in Zukunft wieder gleichberechtigt in die Abwägung einfließen.** Freiheit für Menschen muß dort ihre Grenze finden, wo die Freiheit anderer erheblich eingeschränkt wird. Dazu gehört auch, alternative Wegeführungen anordnen zu können.

3. Keine rechtsfreien Räume dulden

Mit sogenannten alternativen Lebensräumen hat Hamburg in den letzten Jahren keine guten Erfahrungen gemacht. Hafensstraße, Rote Flora und Bauwagenplätze sind hierfür markante Beispiele. Polizisten wird mit Gewalt der Zutritt zu Häusern verwehrt oder das Betreten von Grundstücken erst ermöglicht, wenn sie sich zuvor ihrer Waffen entledigt haben. Gewerbebetriebe werden dort ohne Konzession betrieben, die jedes andere Unternehmen braucht.

„Eine Metropole wie Hamburg muß mit einer autonomen Szene leben, aber für die Tolerierung von Straftaten darf das kein Freibrief sein. Wir dulden keine rechtsfreien Räume.“

Ole von Beust

DIE WELT vom 17. Juni 1999

„Einen rechtsfreien Raum gibt es in Hamburg nicht. Auch die Rote Flora ist von der Strafverfolgung nicht ausgenommen. Dabei gilt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.“

Hartmuth Wrocklage

DIE WELT vom 17. Juni 1999

Rechtsfreie Räume in dem Sinne, daß der Staat die Gültigkeit seiner Gesetze für bestimmte Bereiche oder Personen förmlich außer Kraft gesetzt hätte, gibt es auch in Hamburg nicht. Wohl aber gibt es **Orte, an denen die Polizei Straftaten nicht mit letzter Konsequenz verfolgt** oder verfolgen kann. Dort werden Rechtsbrüche aus unterschiedlichen Gründen geduldet: weil der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit falsch angewendet wird, weil nicht genügend Einsatzkräfte zur Verfügung stehen oder aus Furcht vor Anschlußgewalttaten der militanten Sympathiesantenszene, der man nicht Herr zu werden glaubt.

Wenn 80 Vermummte nach schweren Straftaten im Karolinenviertel freien Abzug erhalten – noch dazu in Anwesenheit des Innensensors – hat das mit Rechtsstaat

nichts mehr zu tun. Dasselbe gilt für einen Einsatz im Schanzenviertel, über den es im offiziellen Bericht der Polizei heißt: „Es herrschte eine aggressive Grundstimmung wir beenden den Einsatz ...“

Position:

Straftaten müssen konsequent verfolgt und geahndet werden. Andernfalls wächst die Gefahr, daß Bürger das Vertrauen in den Rechtsstaat, in die Arbeit von Polizei und Justiz verlieren und diese auf Grund von Verunsicherung ihre Aufgaben nicht mehr effektiv wahrnehmen können. Durch zunehmende Unsicherheit büßt der Standort Hamburg an Attraktivität ein. **Rechtsstaatliche Prinzipien müssen wieder für alle gelten, und sie müssen auch umgesetzt werden.**

4. Straftaten konsequent verfolgen

Die Strafverfolgung geht mehr und mehr dazu über, kleinere Delikte in ihrer Bedeutung „abzuwerten“ und schwere Straftaten nicht mit der erforderlichen Härte zu ahnden.

Dazu gehört die Vorstellung, bestimmte „**Bagatelldelikte**“ aus dem Katalog der Straftaten zu streichen und **in Ordnungswidrigkeiten umzuwandeln** mit dem Ziel, Polizei und Justiz auf diese Weise zu entlasten. Dies **ist genau das falsche Signal**. Es kommt der Aufforderung gleich, Straftaten zu begehen. Das ohnehin schon in Mitleidenschaft gezogene **Rechtsbewußtsein wird weiter geschwächt**.

Vorgeschlagen werden statt dessen **vereinfachte Verfahren**, damit Polizei und Justiz massenhaft begangene Delikte wie zum Beispiel Ladendiebstahl schneller bearbeiten können. Bei solchen Straftaten und bei klarer Beweislage kann auf zeitintensive Ermittlungen wie zum Beispiel auf Zeugenvernehmungen verzichtet werden. Voraussetzung dafür ist jedoch, die offene und verdeckte Präsenz von Sicherheitskräften dort weiter zu verstärken, wo Massenkriminalität besonders stark auftritt.

Ein Beispiel dafür, wie man erfolgreich **gegen die wachsende Kleinkriminalität** vorgehen kann, ist das bereits in mehreren Städten mit Erfolg angewendete „**Bochumer Modell**“. Auch in Hamburg wird dieses Verfahren seit Anfang 1998 angewendet.

Erläuterung:

Ziel des „**Bochumer Modells**“ ist die Beschleunigung von Strafverfahren und die Straffung des Verfahrensablaufs bei Ladendiebstahl. Nach Festnahme der Täter kommt es zu einer Anklageerhebung und einer schnellen Aburteilung, möglichst am gleichen Tag. Diese zeitnahe Aburteilung reduziert nicht nur den Aufwand der Justizverwaltung und damit die Ermittlungskosten, sondern wirkt durch das tatzeitnahe Urteil auch abschreckend.

Das Modell führt dazu, daß **Täter durch Bagatelldelikte nicht unnötig kriminalisiert** werden, sorgt aber auch dafür, daß Verfahren nicht wegen Geringfügigkeit eingestellt werden. Die leidige Diskussion um die „Straffreiheit beim ersten Mal“, die stets den Eindruck erweckt, als nehme es der Staat mit der Moral nicht mehr so genau, wird bei Anwendung dieses verkürzten Verfahrens überflüssig.

Position:

Jeder Versuch, massenhaft begangene Delikte aus der Strafbarkeit herauszunehmen, ist ein falsches Signal. **Kriminalität wird nicht dadurch beseitigt, daß man sie nicht mehr als solche behandelt oder wegsieht**. Wer dies versucht, kapituliert vor dem Unrecht und zerstört das Rechtsbewußtsein der Bevölkerung. Der altbewährte Grundsatz, **Unrecht muß Unrecht bleiben und auch geahndet werden**, darf nicht in Frage gestellt werden.

Gleichzeitig wird damit das **Vertrauen der Bürger in die Funktionsfähigkeit unseres Rechtsstaates wieder gestärkt**. Die Bereitschaft der Justizbehörde, auf diesem Wege fortzuschreiten, verdient jede Unterstützung.

Viel gravierender ist das Thema **Bekämpfung der schweren Jugendkriminalität**. Hamburg hält an seinem liberalen Ansatz „Menschen statt Mauern“ fest. Schwere kriminelle Jugendliche sollen auch in Zukunft an Stelle der Untersuchungshaft in sogenannten Jugendgerichtswohnungen untergebracht werden und nicht in geschlossenen Heimen. Diese Einstellung muß überdacht werden. **Geschlossene Heime müssen wieder eingeführt werden**.

Der **Eindruck** verfestigt sich, **daß sich Politik und Justiz** immer noch den **Realitäten verweigern**. Warum sonst wird aus sozialromantischen und ideologischen Vorstellungen heraus an untauglichen Konzepten festgehalten, selbst wenn es um schwer kriminelle jugendliche Wiederholungstäter geht? Auch der ehemalige Vorsitzende des Richtervereins und heutige Amtsgerichtspräsident, Heiko Raabe, plädiert in besonders gravierenden Fällen für „gesicherte

Unterkünfte“, um die Gesellschaft vor diesen Tätern zu schützen.

Position:

Es geht nicht um eine generelle Abschaffung des Erziehungsansatzes, wie er in Hamburg unter dem Stichwort „Menschen statt Mauern“ zentraler Bestandteil der einschlägigen Jugendarbeit ist. Gegen die Auswüchse aber, die sich unter dem Dach dieses Konzeptes gebildet haben, ist dringender Handlungsbedarf gegeben. Vor dem für immer mehr Bürger unverständlichen Maß von Verständnis für die Täter muß neben der Hilfe für die Opfer der Schutz neuer Opfer rangieren. **Hamburg braucht auch geschlossene Heime**.

5. Kriminalprävention stärken

Aufgabe der Polizei ist es, Straftaten zu verhindern (**Prävention**) und zu verfolgen (**Repression**). Beide stehen gleichberech-



Neben Strafverfolgung unverzichtbar: Prävention durch Aufklärung.

tigt nebeneinander. Nach Einschätzung unserer Handelskammer liegt heute das größere Gewicht bei der Repression. Bei kontinuierlichem Personalabbau schon über mehrere Jahre ist diese Rangfolge nicht verwunderlich.

Trotz aner kennenswerter Ergebnisse bei der Strafverfolgung: Auch Erfolge durch Prävention sind meßbar, wenn man beispielsweise berücksichtigt, daß ein Drittel der Wohnungseinbrüche in Hamburg im Versuch steckenbleibt oder sich Wegfahrsperrern positiv auf die Zahl der Autodiebstähle auswirken.

Die Polizei ist ein wichtiger, nicht aber der alleinige Garant für die Innere Sicherheit. **Prävention** ist deshalb nicht nur eine polizeiliche, sondern auch **eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe**. In die vorbeugende Verbrechensbekämpfung müssen möglichst viele Organisationen und Institutionen eingebunden werden. Ziel ist, Tätern das Begehen von Straftaten zu erschweren und das Risiko zu erhöhen, gefaßt und bestraft zu werden.

Unsere Handelskammer fordert, den Bereich der **Prävention** zu **stärken**. Sie sollte in Zukunft wieder das Gewicht erhalten, das ihr gebührt. Dazu können zum Beispiel folgende Maßnahmen beitragen:



Aktion: „Wer nichts tut, macht mit“.

- Die **Aufklärung der Bürger** über den Schutz vor Kriminalität **muß weiter verstärkt werden**. Dies kann – mit Unterstützung der Medien – durch Anzeigen, Publikationen, Videoclips geschehen. Im letzten Jahr organisierten die Hamburger Polizei und der Polizeiverein Hamburg e. V. mit Unterstützung einiger Unternehmen die Aktion „**Wer nichts tut, macht mit**“, eine Aktion, die Lob verdient. Wie kann man aber vom Bürger couragiertes Verhalten verlangen, wenn er hinterher feststellen muß, daß den Täter keine oder nur geringe Konsequenzen erwarten, mit der nicht seltenen Folge, von ihm auch noch bedroht zu werden.

- **Mehr Sicherheit in öffentlichen Verkehrsmitteln** kann erreicht werden durch bessere Ausleuchtung und Videoüberwachung von Bahnhöfen, Haltestellen und Parkplätzen einschließlich ihrer Zugänge. Begleitpersonal hat zu spürbarem Rückgang von Straftaten geführt. Das Angebot des Hamburger Verkehrsverbundes, Gratisfahrten für diejenigen Polizisten zu gewähren, die in Uniform zum Dienst und wieder nach Hause fahren, sollte erneut geprüft und verwirklicht werden.

- Auch die Wirtschaft ist aufgefordert, in ihren Anstrengungen **um innerbetriebliche Sicherheit** nicht nachzulassen. Gemeinsam mit den Verbänden für Sicherheit in der Wirtschaft unterstützen die Industrie- und Handelskammern die Bemühungen der gewerblichen Unternehmen.

Position:

Prävention ist nicht allein eine polizeiliche, sondern **eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe**, in die möglichst viele Institutionen einzubinden sind. Durch weniger Straftaten auf Grund besserer Prävention werden Kräfte freigesetzt, die zum Beispiel bei der Bekämpfung der OK dringend benötigt werden. Weniger Straftaten verbessern auch das Wirtschaftsklima am Standort Hamburg.

- Erste Ansätze der Polizei zur Bildung von „**Sicherheitspartnerschaften**“ mit Bürgern und Unternehmen müssen intensiviert werden. Unsere Handelskammer bietet ihre Mitwirkung an.

- In Großstädten, vor allem in stark frequentierten City-Bereichen, muß das Sicherheitsgefühl der Menschen durch gezielte **Streifentätigkeit der Polizei** gestärkt werden.

6. Korruption und Schwarzarbeit rigoros bekämpfen

Lange wurde geleugnet, daß Korruption im öffentlichen Bereich in Deutschland ein besorgniserregendes Ausmaß erreicht hatte. Inzwischen ist die Phase schamhaften Leugnens vorbei. Der Staat hat reagiert. Mitte 1997 ist das **Gesetz zur Bekämpfung der Korruption** in Kraft getreten.

Erläuterung:

Korruption ist ein soziales Phänomen. Sie wird im weiteren Sinne beschrieben als **Mißbrauch von Befugnissen oder politischem Mandat, um sich oder einem anderen Vorteile zu verschaffen**. Für die Strafverfolgungsorgane wird sie fast ausschließlich im öffentlichen Bereich sichtbar, als Bestechung und Bestechlichkeit, Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung. Schutzgut sind die Legitimität und Legalität amtlichen Verhaltens sowie die Vermögensinteressen des Staates.

Wer korrupt ist, wird erpreßbar – ein geradezu idealer Einstieg und Nährboden für das organisierte Verbrechen. Dieser Zusammenhang macht deutlich, welche Gefahr von Korruption ausgeht. Noch ist Korruption, auch als „häßliche Zwillingsschwester“ der Organisierten Kriminalität bezeichnet, zwar nicht an der Tagesordnung; aber sie ist auf dem Vormarsch. **1998** leitete die Hamburger Staatsanwaltschaft insgesamt **282 Korruptionsverfahren** ein; im Jahr 1997

waren es erst 77 Fälle. Die jüngsten Beispiele aus Politik, Wirtschaft und Sport zeigen, daß **alle gesellschaftlichen Bereiche betroffen** sind. Experten schätzen den jährlichen **Schaden** durch Korruption für Bund, Länder und Gemeinden auf insgesamt mindestens **30 Milliarden DM**, davon etwa 10 Milliarden DM allein im Tiefbau.

Dieser Entwicklung muß durch strengere Überwachungsmechanismen und härtere Strafen Einhalt geboten werden. Prävention und Repression müssen darauf abzielen, korruptionsanfälligen Amtsträgern und ihren Geschäftspartnern ihr Handeln durch Angst vor Entdeckung zu verleiden.³³

Mit der Einrichtung des **Dezernats Interne Ermittlungen D.I.E.** 1995 hat der Senat hierfür eine wichtige Voraussetzung geschaffen. Dasselbe gilt für die vor einigen Jahren gestartete **Anti-Korruptions-Offensive**. Ein Katalog von Maßnahmen gegen Korruption soll die Verwaltungsabläufe gegen Mißbrauch resistent machen.

Erläuterung:

Das in der Innenbehörde angesiedelte **Dezernat Interne Ermittlungen (D.I.E.)** ist als kriminalpolizeiliche Ermittlungsdienststelle **für die Bearbeitung von Amtsdelikten zuständig**. Der Aufgabenbereich umfaßt nicht nur die Polizei mit ihren rund 10.000 Beschäftigten, sondern die gesamte hamburgische Verwaltung. D.I.E. ist mit 43 Mitarbeitern besetzt. Eine der vier Ermittlungsgruppen bearbeitet Korruptionsverfahren.

Mit Hilfe einer Liste von Merkmalen sollen Mitarbeiter in die Lage versetzt werden, Korruption leichter zu erkennen.

Ein solches Merkmal ist zum Beispiel die übertriebene Abschottung eines Mitarbeiters gegenüber seinen Kollegen. Die Annahme von Präsenten oder ein aufwendiger

³³⁾ Arno Weinert, ehem. Hamburger Generalstaatsanwalt, Vortrag im Arbeitskreis Wirtschaftsschutz am 7. Juli 1998

Lebenswandel über die eigentlich möglichen Verhältnisse hinaus können ebenfalls Hinweise auf Korruption sein. Mißtrauen sollte auch aufkommen, wenn bestimmte Unternehmensvertreter das Gespräch nur mit bestimmten Bediensteten suchen und Kontakt zu einer Vertretung ablehnen oder wenn Hinweise dafür vorliegen, daß Bedienstete Wertgegenstände von auftragnehmenden Unternehmen preisgünstig erworben haben.

Zur wirksamen Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung hat Hamburgs Generalstaatsanwältin eine verstärkte **Rotation auf Sachbearbeiter- und Vorgesetztenstufe in allen korruptionsgefährdeten Vergabe- und Genehmigungsbereichen** vorgeschlagen. Ein Austausch der Mitarbeiter alle fünf oder sogar alle drei Jahre – wie in vielen Bereichen der Wirtschaft üblich – verhindert, daß persönliche Abhängigkeiten der Korruption Vorschub leisten. Unsere Handelskammer unterstützt diesen Vorschlag.

Neben der Korruption verdient die **Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und der Schwarzarbeit** größte Aufmerksamkeit. Die dazu vor einigen Jahren eingerichtete Koordinierungsstelle gegen illegale Beschäftigung KIB hatte ihr Ziel mangels ausreichender Kooperation der beteiligten Behörden nicht erreicht. Mit der am 1. Mai

Erläuterung:

Illegale Beschäftigung vorenthält dem Staat und den Sozialversicherungsträgern Beiträge für die Erfüllung ihrer Aufgaben, belastet gesetzestreue Unternehmen mit wachsenden Abgaben und schwächt damit deren Investitionskraft; sie verzerrt den Wettbewerb zu Lasten der legal arbeitenden Konkurrenten, gefährdet bestehende und verhindert die Schaffung neuer Arbeitsplätze und bedeutet einen erheblichen Störfaktor im Marktgeschehen. **Immense Schäden für Staat und Wirtschaft sind die Folge.**

1999 von der Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales eingesetzten Projektgruppe soll dieses Ziel³⁴ jetzt erneut in Angriff genommen werden. Ihre wichtigsten Aufgaben bestehen darin, die rechtlichen Rahmenbedingungen zu verbessern, geeignete Kooperationsstrukturen aufzubauen und innerhalb eines Jahres ein gemeinsames Handlungskonzept zu erarbeiten.

Am 1. Juli 1999 hat eine sog. Verbindungsstelle ihre Arbeit aufgenommen, in der Arbeitsamt, Zoll und Landeskriminalamt zusammenarbeiten.

Position:

Zur Stärkung eines fairen Wettbewerbs unterstützt unsere Handelskammer alle Bemühungen, die geeignet sind, das bisherige **Kompetenzgerangel** zwischen Polizei, Arbeitsamt und Zoll zu **beenden und Korruption und illegale Beschäftigung energisch zu bekämpfen.**

7. Werteverfall stoppen

Der Verlust von Werten wurde zu allen Zeiten beklagt. Nie zuvor aber vollzog sich dieser Prozeß vergleichbar rasch, drastisch und besorgniserregend. Seine Auswüchse sind nicht nur vielschichtig, sie sind auch gefährlich. Ethik und Moral, Lauterkeit und Seriosität, Fairneß und Verlässlichkeit nehmen beständig ab. **Dieser Werteverfall fördert einen Prozeß der zunehmenden Individualisierung von Interessen und Rechten.** „Selbstverwirklichung“, die über die bloße Erfüllung existenzieller Bedürfnisse weit hinausgeht, rückt mehr und mehr in den Mittelpunkt. Sie steht in der Rangliste der „neuen Werte“ ganz oben und wird oft zur einzigen Orientierungsrichtlinie. Der Gemeinsinn, die soziale Verantwortung des einzelnen für den anderen und für die Gemeinschaft wird in gleichem Maße in den Hintergrund gedrängt.

Mit dem Verlust traditioneller Werte geht offensichtlich auch das Rechtsbe-

³⁴) Koalitionsvereinbarung 1997

wußtsein verloren. Das Gefühl dafür, wann die Grenze zum Unrecht überschritten ist, schwindet. **Straftaten werden als „Kavaliersdelikte“ heruntergespielt** und verniedlicht mit der Folge, daß die Hemmschwelle für unrechtmäßiges Handeln weiter sinkt. Der Weg vom Egoismus über persönliche Vorteilnahme bis zur kriminellen Handlung ist oft nur kurz. Das Risiko, zur Verantwortung gezogen zu werden, ist gering.

Vorbilder, deren Verhalten und Leistung Maßstab für eigenes Handeln sind, **fehlen**. Individuelle Wünsche und Ziele werden zum alleinigen Maßstab. **Soziale Desintegration** ist die Folge. Der Staat kann dieses Vakuum nicht füllen, im Gegenteil, auch seine Integrität ist in Frage gestellt, denn im öffentlichen Bereich, in Politik und Verwaltung, ist die zunehmende Zahl von Untersuchungsausschüssen ein Indiz dafür, daß auch hier mancher Verstoß nicht nur gegen „Anstand und Sitte“ aufgeklärt werden muß. Parteispendenaffären und Schmiergeldzahlungen bestärken bei den Bürgern die **Vorstellung vom „Staat als Selbstbedienungsladen“ für Privilegierte.**

Aktuelle kriminologische Studien³⁵ belegen, daß Gewalt und Kriminalität schon zum Alltag vieler Jugendlicher gehören. Deutlich überrepräsentiert sind die jungen Menschen, die als „Verlierer der Gesellschaft“ bezeichnet werden, die bereits in ihrer Kindheit Gewalterfahrungen gemacht haben, aus zerrütteten Familien kommen oder keinen Arbeitsplatz haben. Hier muß Prävention ansetzen, und zwar als gesamtgesellschaftliche Aufgabe.

Position:

Der **Mensch und seine Erziehung** müssen wieder **in den Mittelpunkt** gerückt werden. Die **Erziehung** der nachwachsenden Generation **zu gemeinschaftsbezogenem Verhalten und zur Rechtsachtung** ist eine der wichtigsten Aufgaben, die es in einem Gemeinwesen zu erfüllen gibt. **Die beste Kriminalprävention ist eine überzeugende Familien-, Bildungs- und Sozialpolitik.**

³⁵) Untersuchung des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen, Juni 1999

D. Ausblick

Auf dem Gebiet der Sicherheit ist der Staat mehr denn je zum Erfolg verurteilt, und dieser Erfolg hängt entscheidend ab vom politischen Wollen. Nichts untergräbt das Vertrauen in den Rechtsstaat mehr, als wenn sich zur Parteien-, Politik- und schließlich Staatsverdrossenheit vieler Bürger auch noch Unsicherheit und Angst gesellen. Die Maxime „Wehret den Anfängen“ muß als Standortbestimmung einer verantwortungsbewußten Politik gesehen werden, die dem Sicherheitsbedürfnis der Bürger höchste Priorität einräumt.

Gefordert sind aber nicht nur der Staat und die Parteien; gefordert sind alle, die für das Wohl unseres Staates Verantwortung tragen, denn **Innere Sicherheit ist und bleibt eine Gemeinschaftsaufgabe.** Die Polizei ist nur ein Anbieter von Sicherheit, allerdings der bedeutendste. Die Wirtschaft trägt Mitverantwortung für die Erhaltung unserer staatlichen Ordnung und Freiheit. Wie für jeden Staatsbürger ist es Pflicht jedes Unternehmers, sein Eigentum und seine Belange zu schützen. Innere Sicherheit basiert auf der Addition von staatlichem Gewaltmonopol und privaten Vorbeugemaßnahmen.

Alle Verantwortlichen müssen an einem Strang ziehen, damit unser Staat, der in fünfzig Jahren aufgebaut wurde, keinen Schaden nimmt. Dazu ist Vertrauen notwendig, nicht gegenseitige Verunglimpfung; mutige, nicht halbherzige Entscheidungen müssen getroffen werden; Aufklärung ist gefragt, nicht Panikmache. Wer durch falsche Informationen Ängste schürt, handelt unverantwortlich. Ein neuer gesellschaftlicher Konsens über Recht und Ordnung ist nötig, „eine Koalition gegen Gewalt und für mehr Sicherheit“, wie es Hamburgs ehemaliger Bürgermeister Voscherau formulierte.

Sicherheit ist ein Standortfaktor. In einem sich verschärfenden Standortwettbewerb können es sich Städte nicht länger leisten, Sicherheitsfragen zu vernachlässigen, denn soviel steht fest: Mit zunehmender Unsicherheit steht der Standort Hamburg auf dem Spiel. Der Staat darf deshalb in sei-

nen Anstrengungen, die Sicherheit seiner Bürger zu gewährleisten, nicht nachlassen.

Innere Sicherheit braucht wieder ein höheres Gewicht.

Zusammenfassung

Mit der Wiedervereinigung und dem Ende der Ost-West-Konfrontation hat sich die Sicherheitslage in Deutschland verändert. Stand bis 1989 die äußere Sicherheit im Mittelpunkt, gilt das größere Interesse seither der Inneren Sicherheit.

Das vorliegende Positionspapier befaßt sich mit der **Sicherheit in Hamburg**. Ihre Entwicklung in den letzten Jahren **gibt zur Sorge Anlaß**. Nach einem Überblick über das quantitative Ausmaß der Kriminalität in dieser Stadt, erläuternden Hintergründen und zu erwartenden Trends werden Vorschläge unterbreitet, die unsere Handlungskammer für geeignet und notwendig hält, die Chancen auf mehr Sicherheit in Hamburg zu verbessern. **Das Ziel lautet: Kriminalität muß wieder mehr bekämpft und weniger verwaltet werden.**

Ausgangspunkt ist die zu Beginn eines jeden Jahres vorliegende Polizeiliche Kriminalstatistik, in der alle der Polizei im Berichtsjahr bekannt gewordenen Vorgänge registriert sind. Danach ist 1998 die Zahl aller in Hamburg gemeldeten Straftaten im Vergleich zum Vorjahr um 4,6 Prozent auf knapp 284.000 gesunken. Die Entwicklung der **letzten zehn Jahre** zeigt aber, daß sich die **Kriminalität um ein Niveau von etwa 275.000 Straftaten eingependelt** hat. Die Aufklärungsquote fiel auf 47,5 Prozent.

Im Bereich **Gewaltkriminalität** fällt die Zunahme der gefährlichen und schweren Körperverletzung auf; besorgniserregend ist der Anstieg der **Jugendkriminalität** und hier ganz besonders die zunehmende Brutalität. Zu den negativen Entwicklungen gehören ebenfalls der **Diebstahl rund um das Auto** sowie der illegale **Rauschgift-handel** und Rauschgiftschmuggel. Für diesen Bereich der Organisierten Kriminalität ist Hamburg sowohl Absatzmarkt als auch Transitplatz für ganz Europa. Alarmierend ist auch der **Trend zur Korruption**: Nach 127 Fällen im Jahre 1997 wurden 1998 bereits 302 Fälle registriert. Bei der **Ausländerkriminalität** liegt der Anteil der Nichtdeutschen an den Tatverdächtigen mit rund 33 Prozent mehr als doppelt so hoch wie der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevöl-

kerung (15,2 Prozent). Auffällig ist die **Konzentration der Kriminalität in der Innenstadt**.

Im **Vergleich zu anderen Großstädten** schneidet Hamburg eher schlecht ab. Bei der Zahl der Straftaten bezogen auf 100.000 Einwohner, der sogenannten Häufigkeitszahl, rangiert die Hansestadt zwar hinter Frankfurt/Main und Berlin, aber weit vor anderen Metropolen wie Köln, Stuttgart und München, deren Häufigkeitszahl erheblich kleiner ist. Die **Aufklärungsquote in Hamburg** liegt nicht nur weit **hinter süddeutschen Städten**, sondern auch spürbar **unter dem Bundesdurchschnitt**.

Für die Einschätzung der Sicherheitslage ist die **Polizeiliche Kriminalstatistik als Momentaufnahme** nur bedingt tauglich. Ihre auffälligsten **Mängel**: sie ist unvollständig und verzerrt, das Anzeigeverhalten schwankt, die Schwere der Tat bleibt unberücksichtigt und der Zeitpunkt der Aufklärung erhöht die Fallzahlen eher zufällig. Außerdem ist **Organisierte Kriminalität aus der Statistik nicht ablesbar**.

Die Zahlen der Kriminalstatistik können aber auch aus einem weiteren Grunde nicht der einzige Maßstab für die Beurteilung der Sicherheit in einer Stadt sein. **Neben der objektiven Sicherheit spielt die subjektive Sicherheit, das Sicherheitsempfinden, die entscheidende Rolle**. Objektiv meßbar ist dieses Sicherheitsempfinden zwar nicht; Aufschluß geben aber aktuelle Umfragen. Danach ist Sicherheit in den letzten Jahren stärker ins Bewußtsein der Menschen gerückt. **Eine Wechselwirkung zwischen Unwirtlichkeit und Unsicherheit ist unverkennbar**. Umfragen in Unternehmen belegen, daß sich die Sicherheitslage in Hamburg verschlechtert und die **Gefährdung der Wirtschaft durch Kriminalität zugenommen** hat. Unternehmen erhöhen ihre Ausgaben für innerbetriebliche Sicherheit.

Veränderte Rahmenbedingungen bleiben nicht ohne Auswirkungen auf die Kriminalität. Offene Grenzen und Globalisierung sowie rasante Fortschritte auf dem Gebiet der Kommunikation **beschleunigen die In-**

ternationalisierung des Verbrechens; sie begünstigen Kriminalität, die sich von den Vorzügen einer Stadt wie Hamburg besonders angezogen fühlt. **Längst ist Innere Sicherheit zu einem Standortfaktor geworden.** Abnehmendes Rechtsbewußtsein und gleichzeitig zunehmende Gewaltbereitschaft sind weitere Gründe dafür, daß **Innere Sicherheit in Hamburg einen höheren Stellenwert braucht.**

Vor diesem Hintergrund läßt sich – trotz unbestreitbarer Erfolge der Strafverfolgungsbehörden gerade in jüngster Zeit – heute eine weitgehend professionell organisierte und auf High-Tech-Niveau operierende Kriminalität mit einem bloßen Kurieren an Symptomen nicht mehr bekämpfen. **Ein Bündel von Maßnahmen** in nahezu allen Politik- und Lebensbereichen ist **nötig, um Kriminalität und Gewalt wirksam einzudämmen und nicht nur zu verwalten.** Der von der Politik ständig wiederholte Hinweis auf begrenzte Finanzmittel kann ein Konzept nicht ersetzen; auch entläßt er Senat und Bürgerschaft nicht aus der Verantwortung des Verfassungsauftrages, für die Sicherheit der Bürger zu sorgen.

Unsere Handelskammer fordert deshalb zwei korrespondierende Maßnahmenbündel. Der eine Teil ist darauf gerichtet, die Strafverfolgungsbehörden zu stärken. Der zweite Komplex umfaßt Maßnahmen, die geeignet sind, positiv auf das Sicherheitsempfinden der Menschen in Hamburg einzuwirken.

I. Strafverfolgungsbehörden effizienter strukturieren

- Die Polizei muß effizienter strukturiert werden. Sie braucht **moderne Organisations- und Führungsstrukturen**, gut ausgebildetes Personal und eine moderne **technische Ausstattung**. Dabei muß sie sich an bewährten Standards der Privatwirtschaft ausrichten.

- **Die Polizei muß von nichthoheitlichen Aufgaben entlastet werden. Sie muß sich auf ihre Kernaufgaben beschränken und diese kostengünstiger bewältigen.** Dazu bedarf es klar umrissener Standards und

wirkungsvoller Kontrollen. Aufgaben aus denen sich die Polizei zurückziehen kann, betreffen unter anderem Objekt- und Personenschutz, Verkehrsüberwachung, Transportbegleitung und Absicherung von Großveranstaltungen.

- Die Grenze der Belastbarkeit der Polizei ist zwar erreicht. **Für mehr Sicherheit in Hamburg ist aber nicht zwangsläufig mehr Personal erforderlich. Wichtig ist allein, daß das verfügbare Personal optimal zur Prävention und zur Verbrechensbekämpfung eingesetzt wird.**

- Die **Polizei braucht** wieder **mehr Vertrauen** bei Politikern und Bürgern. Vertrauen ist die Basis für effektive Polizeiarbeit.

- **EUROPOL muß gestärkt werden.** Ein Europa der offenen Grenzen darf nicht freie Fahrt für Kriminalität bedeuten. Europa muß nicht nur zu einer politischen und wirtschaftlichen Union, sondern auch zu einer Sicherheitsgemeinschaft zusammenwachsen.

- Was für die Polizei zutrifft, gilt im besonderen auch für die **Justiz**. Die Organisation der Hamburger Gerichte muß gestrafft werden. Auch die Justiz muß **Aufgaben auf Dritte übertragen** und Deregulierung vortreiben. Zudem muß der Gesetzgeber das **Verfahrensrecht vereinfachen** und die **außergerichtliche Streitbeilegung fördern**.

- Schließlich ist der Gesetzgeber gefordert. Dabei geht es allerdings weniger um neue Gesetze als vielmehr darum, einzelne **Gesetze zu korrigieren oder zu ergänzen** und sie den neuen Realitäten anzupassen. So fehlt es dem „Geldwäschegesetz“ immer noch an Durchschlagskraft, die Abschiebep Praxis ist nach wie vor unbefriedigend.

II. Sicherheitsgefühl stärken

- **Unwirtlichkeit** in der Stadt **muß konsequent bekämpft werden**, weil sie – neben der Kriminalität – das Sicherheitsempfinden der Menschen spürbar beeinflußt. Hamburg braucht eine „**Innenstadt-Verordnung**“ in Verbindung mit dem Einsatz

eines kommunalen Sicherheits- und Ordnungsdienstes.

- Trotz des Verfassungsranges des Versammlungsrechts dürfen negative Auswirkungen nicht länger zu einseitigen Belastungen führen. **Bei Demonstrationen** und Sonderveranstaltungen **müssen die Interessen aller Betroffenen gleichberechtigt in die Abwägung einfließen**. Freiheit für Menschen muß dort ihre Grenze finden, wo die Freiheit anderer erheblich eingeschränkt wird.

- Die **Duldung rechtsfreier Räume untergräbt das Vertrauen in den Rechtsstaat**. Es darf in Hamburg keine Orte geben, an denen die Polizei bei Gesetzesverstößen nicht mit letzter Konsequenz eingreift.

- **Straftaten müssen konsequent verfolgt werden**. Das gilt auch für sogenannte Bagatelldelikte. Kriminalität wird nicht dadurch beseitigt, daß man wegsieht. Unrecht muß Unrecht bleiben und auch geahndet werden.

- Prävention und Repression müssen gleichberechtigt nebeneinander stehen. **Prävention ist** nicht nur eine polizeiliche, sondern auch **eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe**, in die möglichst viele Institutionen einzubinden sind. **Die beste Kriminalprävention ist eine überzeugende Familien-, Bildungs- und Sozialpolitik**.

- **Korruption und Schwarzarbeit müssen energisch bekämpft werden**. Zur Stärkung eines fairen Wettbewerbs unterstützt unsere Handelskammer alle Bemühungen, Korruption und Schwarzarbeit zurückzudrängen, so zum Beispiel durch Rotation von Mitarbeitern in korruptionsgefährdeten Vergabe- und Genehmigungsbereichen.

- Mit dem Verlust traditioneller Werte geht vielfach auch das Rechtsbewußtsein verloren. Dieser **Werteverfall muß gestoppt werden**. Die Erziehung der nachwachsenden Generation zu gemeinschaftsbezogenem Verhalten und zur Rechtsachtung ist eine der wichtigsten Aufgaben in unserer Gesellschaft.

Offene Grenzen und Globalisierung der Wirtschaft haben in wenigen Jahren auch eine rasche **Internationalisierung des Verbrechens** begünstigt. Für eine Metropole wie Hamburg ist **Innere Sicherheit** deshalb mehr denn je **ein Standortfaktor**. Die Stadt steht vor großen Herausforderungen. Gefordert sind alle, die für das Wohl unseres Staates verantwortlich sind, denn **Innere Sicherheit** ist und bleibt eine **Gemeinschaftsaufgabe**. Sie basiert auf der Addition von staatlichem Gewaltmonopol und privaten Vorbeugemaßnahmen.

Innere Sicherheit braucht wieder ein höheres Gewicht.