

Unter dem Deckmantel der Prävention

Von Arno Pilgram

Unter dem Mantel der Prävention kommt heute das Gros von kriminalrechtlichen und -praktischen Veränderungen daher. Diesmal scheint es die weitere Zentralisierung und Kompetenzengrenzung einer europäischen Polizei. Basierend auf einer 35 Punkte umfassenden EntschlieÙung des Rates der Europäischen Union vom November 1998 zur »Prävention organisierter Kriminalität im Hinblick auf die Ausarbeitung einer umfassenden Strategie zu deren Bekämpfung« wird derzeit eine Reihe von Aktivitäten gesetzt, die im Kern auf eine gesellschaftliche Steuerungskompetenz von EUROPOL zusätzlich zu den bisherigen Dokumentations- und Analysekompetenzen hinauslaufen.

Die EntschlieÙung hält die Bekämpfung »organisierter Kriminalität« (OK) ohne eine eigene Präventionsschiene für nicht »umfassend« (wohl-gemerkt nicht OK-Prävention ohne Repression für unzureichend). Selbst bei jenem Verbrechen, dem gegenüber klassisch liberale Selbstbeschränkungen der Rechtsdurchsetzung und Sanktionierung eben noch als verfehlt erklärt wurden, wird nun der »soft option«-Prävention das Wort geredet. Diese wird nicht nur als Aufgabe der Strafverfolgungs- und Justizbehörden, sondern der gesamten Zivilgesellschaft definiert. Dabei werden insbesondere einige freie Rechts- und Wirtschaftsberufe und Institutionen der Verwaltung an ihre höhere »Verantwortung für das Zusammenleben« erinnert.

Über das Deklaratorische hinaus gehen verbindliche Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten zur Erstellung nationaler Aktionspläne zur OK-Prävention und zur periodischen Rechenschaftsleistung vor europäischen Instanzen über deren Umsetzung. Aufgefordert wird dabei zu systematischer wissenschaftlicher Evaluation der getroffenen Präventionsmaßnahmen, auf deren Grundlage Best-Practice-Modelle identifiziert, zentral dokumentiert und deren Prominenz und Verbreitung gefördert werden sollen. Die zentrale Akkumulation von Information darüber und die Einrichtung eines »directory center of excellence on organized crime prevention«, nicht zuletzt zwecks Entscheidung über die Verteilung europäischer Programm-gelder für lokale Aktivitäten, verändert den Stellenwert europäischer Polizeistellen beträchtlich. Es erhöht sich die Kapazität der Generaldirektion für Justiz und Inneres der Europäischen Kommission in Verbindung mit EUROPOL, Einfluß auf staatliche und lokale Infrastruktur- und Rechtspolitik zu nehmen, die zunächst gar nicht auf OK zielen (jedenfalls nicht auf OK im engen Sinn der EUROPOL begründenden juristischen Akte).

Deutlich wird dies an den zwei wichtigsten Beispielen von OK-Prävention, die kürzlich bei einem »Forum on organised crime prevention« am EUROPOL-Hauptquartier in Den Haag präsentiert wurden. Weniger problematisch erscheint dabei ein Modell aus Rotterdam, wo die auf OK spezialisierte Polizeieinheit nach jeder abgeschlossenen Operation Schlüsse zieht, welche Chancenstrukturen der OK Vorschub geleistet hätten und wie mit den Mitteln der polizeilichen Organisationsberatung für Verwaltung und Normsetzung (durch »crime impact statements«) künftig Gelegenheiten verbaut werden könnten. Die OK-kriminologische Praxisbewertung und Reformfolgenabschätzung als allgemeiner europäischer Verwaltungs- und Politikstandard stellt indessen eine noch eingeschränkte Einflußnahme dar, verglichen mit der im zweiten, aus Amsterdam berichteten Modell.

Dort wird soeben ein ganzer Stadtteil, ein Rotlichtquartier im wertvollen Stadtzentrum, unter dem Management eines dafür freigestellten Kommunalpolitikers saniert, der den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen Polizei, Bau-, Gewerbe-, Finanz-, Gesundheits- und sonstiger Behörden der Stadt organisiert, um das Viertel dem Einfluß unliebsamer Personen und Gesellschaften zu entziehen.

Hier wird politisch organisiert und selektiv in einem wirtschaftlich interessanten Distrikt die volle Durchsetzung von Rechtsvorschriften aller Art angestrebt und auch mit städtischem (oder bevorzugtem privaten) Kapital interveniert. Eine unter dem Deckmantel der OK-Abwehr betriebene Stadtplanung – werden die Ratsempfehlungen tatsächlich verwirklicht, letztlich auch von EUROPOL erfaßt und beurteilt –, verschafft der (kommunalen bis hin zur europäischen) Polizei einen bisher ungeahnten Informationsvorsprung und stärkt so ihre Position und Einflußmöglichkeiten im politischen Alltag.

Unter dem Titel OK-Prävention bahnt sich so nicht nur eine verallgemeinerte Zentralisierung der europäischen Polizei an, sondern auch eine Verpolizeilichung der Präventionspolitik. Verhältnismäßig unproblematisch ist konzentrierte Kriminalprävention nämlich nur dort, wo es darum geht, durch den Einsatz sozialen und technischen Wissens das Auftreten unerwünschter Normverletzungen zu verhindern. Sobald diese aber einmal aufgetreten und Bestand der sozialen Maschinerie sind, schränken etwa die Handlungsregeln der Strafjustiz das Spektrum der Präventionsmaßnahmen stark ein. Weil sie nur äußerst begrenzt opportunistisch agieren darf, steht ihr nur die Prävention durch individuelle Sanktionszumessung offen und ist sie als Leitinstanz umfassender präventiver Politik ungeeignet. Die Sicherheitsexekutive hat sich inzwischen mehr Spielraum verschafft zuzuschauen, verdeckt zu beobachten und zu analysieren, aber im Prinzip auch nur, um danach der Strafverfolgung und Repression umso wirksamer zu ihrem Recht zu verhelfen. Mit dieser Zielsetzung kann von der Polizei nicht erwartet werden, Mittel informeller Sozialkontrolle nicht nur zu sehen, sondern auch anzuerkennen und zum Ausgangspunkt produktiver Präventionspolitik zu machen. Dabei böte gerade die Alltagspraxis, »kleinere Übel« zu wählen, »Schlimmeres zu verhindern« immer wieder wertvolle Instruktionen für eine Kriminalpolitik des Containment (statt der Abschaffung), der Zivilisierung (statt der Isolierung), der Integration (statt der Abrechnung).



Dr. Arno Pilgram ist Mitarbeiter am Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie in Wien und Mitherausgeber dieser Zeitschrift