

werden. Aber wiederum kann davon ausgegangen werden, daß sie trotz allen Zweifeln extrem niedrig ausfällt.

8 Brenzikofer, 1997, S. 10

9 Vgl. z.B.: Gefährdetenhilfe Scheideweg e.V., 1994; Schwarzes Kreuz, o.J.

10 Vgl. Jones, 1997, S. 3 f.

Literatur

Brenzikofer, Paul (Hrsg.): Einblick in den argentinischen Strafvollzug. In: Bausteine. Informationsblatt über Strafvollzugsfragen. Nr. 6, Dezember 1997, S. 2-10.

Carvalho, Dilson (Hrsg.): Estatística dos 25 anos do Método APAC. In: APAC Em Revista Nr. 38, November/Dezember 1996, S. 5-12.

Creighton, Angus: The APAC Prison Brasil. Winston Churchill Memorial Trust Fellowship Report, o.O. April/May 1993.

Gefährdetenhilfe Scheideweg e.V. (Hrsg.): Diakonische Straffälligenhilfe schafft Lebensräume. Dokumente und Konzepte aus der internationalen Gefährdetenhilfe-Bewegung. Wuppertal, 1994.

Jones, Ken: The Kairos-APAC Projects. Challenging to Change, o.O., 1997. Schwarzes Kreuz: Info. Informationen über die Arbeit des Schwarzen Kreuzes, Celle, o.J.

für das Heeresbefugnisgesetz, mit dem das Bundesheer besondere Ermittlungsbefugnisse für ihren Bereich rechtlich festschreiben möchte, zu vermeiden. Es besteht seitens des BMI die Angst, daß ihm im Heer ein Konkurrent im Nachrichtendienstleistungsbereich erwächst.

Zum anderen sollte durch die Zeitverknappung eine eingehendere politische Diskussion möglichst hintangehalten werden. Dem BMI ist die Diskussion rund um »Lauschangriff und Rasterfahndung«, in der man sich massiver Kritik ausgesetzt sah, sicherlich noch in guter Erinnerung. Auch diesmal mußte mit Widerstand gerechnet werden. Es kam aber trotz der Eile zu keiner raschen und unspektakulären Umsetzung. Sowohl das Justizministerium, das schon in der Vergangenheit stets darauf bedacht war, keine Kompetenzen an die Polizei abzugeben, als auch der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes äußerten dem Entwurf gegenüber Vorbehalte, er fiel daher im ersten Anlauf durch den Ministerrat. Erst danach setzte die politische Auseinandersetzung richtig ein, in der medialen Öffentlichkeit wurden die Positionen bezogen. Selbst in der Partei des Innenministers, den Sozialdemokraten, äußerte sich Unmut, man fühlte sich vom Minister übergangen. Auch die mit den bürgerlichen Grundrechten argumentierende Kritik der Opposition, des Liberalen Forums und der Grünen, ließ nicht lange auf sich warten.

Bedrohungsszenario »OK«

Das BMI in Person des Innenministers versucht, das partielle Aussetzen bürgerlicher Grundrechte mittels des Jokers OK – Organisierte Kriminalität zu rechtfertigen. Sie ist es, die auch in der geplanten SPG-Novelle und den ihr angeschlossenen Erläuterungen den Bedrohungshintergrund für die Ausweitung polizeilicher Befugnisse abgibt. So heißt es im Entwurf zum Thema *erweiterte Gefahrenforschung*:

»Den Sicherheitsbehörden obliegen Beobachtung und Analyse von Entwicklungen, die das Entstehen mit schwerer Gefahr für die öffentliche Sicherheit verbundener bandenmäßiger oder organisierter Kriminalität erwarten lassen.« (S. 3)

Und zur Frage des Zugriffs auf Stamm- bzw. Vermittlungsdaten im Telekombereich:

»Die Sicherheitsbehörden sind berechtigt (...) Auskünfte zu verlangen, die sie als wesentliche Voraussetzung für die Erfüllung der ersten allgemeinen Hilfeleistungspflicht, für die Abwehr gefährlicher Angriffe oder für die Abwehr bandenmäßiger oder organisierter Kriminalität benötigen.« (S. 6)

Der Hinweis auf OK gilt als hinreichende Begründung dafür, daß polizeiliche Ermittlungseinheiten nicht erst nach einer Straftat mit ihren Erhebungen beginnen können, sondern bereits dann, wenn »zu befürchten ist, eine Gruppierung werde in absehbarer Zukunft strafbare Handlungen begehen« (Erläuterungen S. 1). Die Definition dessen, was als gefährliche Gruppierung zu gelten habe, bleibt dabei sehr vage, folgende Indikatoren werden angeführt: »Signalisieren von Gewaltbereitschaft oder Begehung von Straftaten im Ausland durch verwandte [...] Gruppierungen« (ebd. S. 4).

An dieser weichen und allgemein gehaltenen Definition wurde in der öffentlichen Diskussion bisher kein Anstoß genommen. Das hat seine Ursache darin, daß der Begriff OK öffentlich etabliert und akzeptiert ist, es kann auf seine suggestive Wirkung in der Öffentlichkeit vertraut werden. Daß seine Wirksamkeit weniger mit faktischer Bedrohung und mehr mit der allgemeinen Verunsicherung angesichts der Ostgrenzöffnung und einer Homogenisierung der Märkte – Stichwort: Globalisierung – zu tun hat, gerät dabei weitgehend aus dem Blickfeld.² Weder die Kritik der Opposition noch die Bedenken des Justizministeriums beziehen sich darauf. Deren Reaktionen stellen nicht den Bedrohungshintergrund in Frage. Ihnen geht es primär darum, daß sich die Polizei auf nationaler Ebene und im Rahmen der EU nicht politischer bzw. justitieller Kontrolle entzieht. Es wird allerdings übersehen, daß der Polizei gerade das mittels des von ihr »kultivierten« Bedrohungsszenarios OK im Zusammenspiel mit der medialen Öffentlichkeit zum Teil schon gelungen ist. Dabei folgt sie nicht dem politischen Willensbildungsprozeß, sie gibt vielmehr vor, was sicherheitspolitisch Thema zu sein hat.

SICHERHEITSPOLIZEIGESETZ IN ÖSTERREICH

Variation des Wettkampfs »Hase–Igel«

• Hermann Kuschej

Der Entwurf des österreichischen Innenministeriums (BMI) einer Novelle des Sicherheitspolizeigesetzes (SPG) stößt auf massive politische Kritik. Wieder einmal wird versucht, eine Ausweitung polizeilicher Befugnisse mittels des Hinweises auf Organisierte Kriminalität zu erreichen. Einmal mehr wird es in der politischen Diskussion versäumt, diesen Automatismus zu hinterfragen.

Neben polizeiinternen Organisationsreformen, etwa der Einrichtung einer institutionalisierten Führungskräfteausbildung, der Sicherheitsakademie, sieht der Entwurf eine neuerliche Ausweitung polizeilicher Ermittlungskompetenzen vor. Stein des Anstoßes ist dabei die *erweiterte Gefahrenforschung*. Der Polizei soll es im Bereich Organisierter Kriminalität ermöglicht werden, auch ohne Vorliegen einer Straftat oder Anzeige Ermittlungen auf Basis eigener Gefahreneinschätzung anzustellen. Weiters werden die privaten Telekommunikationsbetreiber gesetzlich zur Bereitstellung von Stamm-daten, wie Name und Anschlußinformationen, verpflichtet. Mit der Ausgliederung der Post aus dem öffentlichen Bereich und der Zulassung privater Betreiber war das erforderlich geworden. Ursprünglich war im Entwurf aber vorgesehen,

der Polizei Zugriffsrechte auch auf darüber hinausgehende Daten, wie Gesprächsfrequenz, Ziel- und Ausgangspunkte von Anrufern der Teilnehmer, zu sichern. Gegen diese Begehrlichkeit regte sich breiter Widerstand.

Nicht nur der brisante Inhalt des Entwurfs, auch die Vorgangsweise des BMI erregte Unmut. Der Gesetzesentwurf wurde den Ministerkollegen und der politischen Öffentlichkeit erst spät vorgelegt – Anfang Oktober –, er sollte aber nichtsdestoweniger bereits Anfang November den Ministerrat passieren, um ihn dann dem Parlament zur Behandlung zuzuleiten.

In den Medien herrscht weitgehende Einigkeit darüber, daß der Zeitdruck durchaus beabsichtigt war. Zum einen versuchte das BMI, eine parteipolitisch motivierte Junktimierung des Entwurfs einer Novelle zum SPG mit dem Entwurf

Gesetze in Serie

Die jüngste SPG- Novelle ist nur das letzte Glied in einer Reihe einschlägiger österreichischer Gesetzesinitiativen, die allesamt auf eine Ausweitung polizeilicher Befugnisse abzielen und das mit der steigenden Gefahr und Bedeutung OK begründeten. Am Beginn dieser Kette steht das *Geldwäschegezetz* aus dem Jahr 1992. Ursprünglich vom Justizministerium initiiert, um den internationalen Verpflichtungen Österreichs, sich der Bekämpfung des Drogenhandels zu widmen, nachzukommen, wurde auf Betreiben des parlamentarischen Justizausschusses der Straftatbestand »Kriminelle Organisation« (§ 278a StGB) definiert und das Gesetz darauf zugespitzt. Im StRÄG 1996 wird weiter an der Definition gearbeitet und schon deutlich mit dem vor allem in der Zeitschrift *Öffentliche Sicherheit* laufenden OK-Diskurs mit Schwerpunkt Osten junktiniert. Den Höhepunkt dieser Entwicklung markiert schließlich die Novellierung der StPO im Sommer 1997, mit der die gesetzliche Einführung besonderer polizeilicher Ermittlungsmaßnahmen (»Lauschangriff und Rasterfahndung«) erfolgt. Diese polizeilichen Befugnisse gründen schon gänzlich im Bedrohungsszenario OK. Am Beginn dieser Reihe ist der OK-Bedrohungsdiskurs schon weitgehend konstituiert. Daß es sich dabei primär um einen polizeilichen Diskurs handelt, mit dem eine Ausweitung polizeilicher Ermittlungsmethoden vorangetrieben wird, läßt sich in der Publikation des BMI, *Öffentliche Sicherheit*, sehr gut nachvollziehen.³

Das Justizministerium setzte zwar durch, daß keine Maßnahme ohne richterliche Zustimmung erfolgen kann, gab dem polizeilichen Bedrohungsszenario letztlich aber immer wieder recht, indem sie es unwidersprochen ließ. Damit wurde die privilegierte polizeiliche Position in der Gefahrenanalyse und im Entwerfen von Bekämpfungsoptionen immer weiter untermauert.

Auch in der jüngsten SPG-Novelle spiegelt sich das spezifische Verhältnis von Polizei und Justiz wider. Im modifizierten Entwurf, der den Ministerrat schließlich passieren sollte, bleibt polizeiliche Ermittlungsarbeit weiterhin an die richterliche Zustimmung gebunden, auch der Zugriff auf Telekomdaten

bleibt auf das schon bisher übliche Maß beschränkt. Die Rechtfertigung der polizeilichen Begehrlichkeit bleibt allerdings einmal mehr unwidersprochen, sie wird nicht auf ihre Plausibilität hinterfragt.

Die einschlägigen polizeilichen Initiativen und die willfährigen bis unentschlossenen politischen Reaktionen darauf verändern schrittweise die öffentliche und auch politische Wahrnehmung von Bedrohung und das Normalitätsverständnis hinsichtlich polizeilicher Befugnisse und ihrer Grenzen. Die Folge ist, daß grundrechtsorientierte Positionen gegenüber solchen Initiativen ins Hintertreffen geraten. Als Korrektiv gegenüber Kompetenzausweitungen der Polizei bleibt schließlich »nur« das Einklagen abstrakter bürgerlicher Freiheitsrechte übrig, doch was wiegt das schon angesichts der allumfassenden Bedrohung durch OK, insbesondere dann, wenn sie aus dem Osten kommt?!

Hermann Kuschej arbeitet selbstständig als Sozialwissenschaftler in Wien

Anmerkungen

- 1 Ausrufung H.K.
- 2 »Kultiviert« werden Definition und Bedrohung von OK im offiziellen Organ des Innenministeriums *Öffentliche Sicherheit*. Sich ihr ganz verschrieben hat sich der Generaldirektor für die Öffentliche Sicherheit, Michael Sika.
- 3 In der Ausgabe, die in etwa zeitgleich mit dem Entwurf zum SPG erschien, ist ein Interview mit dem Generaldirektor für die Öffentliche Sicherheit, Michael Sika, abgedruckt. Es wird kein Zweifel daran gelassen, daß dank seiner Initiative Maßnahmen zur OK-Bekämpfung gesetzt wurden, vor allem die Einführung der besonderen Ermittlungsmaßnahmen wird erwähnt. In einer Passage kommt auch die geplante Novelle zur Sprache. Auf die Frage, was ihm noch zur Bekämpfung der OK fehle, antwortet Sika: »Legistisch fehlt im Moment nichts. Wir haben das erreicht, was wir wollten. Wir werden noch einige Veränderungen im Sicherheitspolizeigesetz vornehmen. Bestimmte polizeiliche Tätigkeiten muß es schon im Vorfeld der StPO geben; sie sollen durch das Sicherheitspolizeigesetz abgedeckt werden.« (*Öffentliche Sicherheit* 11/1998)

ster Anfang 1998 eingesetzten »Kommission zur Reform des strafrechtlichen Sanktionensystems«; die Beratungen beider Kommissionen sind noch nicht abgeschlossen. Mit einer ersten bundesdeutschen Fachtagung mit dem Titel »Strafe zu Hause?« im September 1998 in Aachen wollten die Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe (BAG-S) e.V. und der SKM – Kath. Verband für soziale Dienste in Deutschland e.V. – aktuelle Informationen und Einschätzungen aus dem In- und Ausland bündeln und zu einer kritischen Auseinandersetzung mit dem elektronisch überwachten Hausarrest anregen.

Joachim Kersten unternahm den Einstieg mit einer grundsätzlichen Bewertung des Neuen am elektronisch überwachten Hausarrest (Hoffnungsträger für eine neue Kriminalpolitik?). Der elektronisch überwachte Hausarrest als innovative Idee ist zum Medienthema geworden. Dennoch oder gleichwohl: Den ersehnten Quantensprung im Umgang mit Kriminalität bringt die elektronische Fußfessel als moderne Form der »Verbanung nach Hause« nicht. Die Gefahr der Propagierung technischer Lösungen für soziale Probleme besteht darin, daß man sich normative Einwirkungsmöglichkeiten verbaut. Kersten plädiert für eine Abkehr von der (einsichtig am Straftäter ausgerichteten) individualisierenden Sichtweise hin zu einer sozial-kulturellen Interaktion des Ausgleichs und stellt den mit der elektronisch überwachten Kontrolle verbundenen Mythos vom häuslichen Frieden in Frage: Haben wir nicht ohnehin schon zu viele »Hausarrestanten«, denen aus – häufig durch Arbeitslosigkeit verursachten – wirtschaftlichen Gründen die eigene Wohnung zum Gefängnis wird, weil sie die Kosten für eine Teilnahme am sozialen Leben nicht mehr aufbringen können? Schon dies verweist auf Modelle des Umgangs mit abweichendem Verhalten, die sich an gemeinschaftlichen Lebensformen und gemeinwesenbezogenen sozialen Kontrollkräften orientieren. Konsequenterweise müßte sich die Soziale Arbeit, die sich in ihrer Einzelfalloptik eingestellt hat, wieder auf Konzepte besinnen, die eine Einbeziehung von Gemeinschaft in soziale Kontrolle und (Re-)Integrationsbemühungen forcieren.

ELEKTRONISCH ÜBERWACHTER HAUSARREST

Strafe zu Hause?

● Gabriele Kawamura

Mit der Tagung »Strafe zu Hause«, von der hier berichtet wird, war die Fachwelt der Bonner Politik einmal einen Schritt voraus. Nach Redaktionsschluß setzte Justizministerin Herta Däubler-Gmelin das Thema auf die Agenda des Gesetzgebers. Offenbar ohne von den Diskussionen unter Wissenschaftlern und Praktikern Kenntnis zu nehmen, geschweige denn von den Einsichten und Erfahrungen der Fachleute zu profitieren.

Angeregt durch internationale Erfahrungen und überfüllte Haftanstalten hat sich der elektronisch überwachte Hausarrest auch in der Bundesrepublik seit dem vergangenen Jahr einen Platz in der kriminalpolitischen Debatte erobert. In Ministerien, Haftanstalten, Behörden sowie in Organisationen und Vereinen der Straffälligenhilfe wird seit einiger Zeit diskutiert, ob der elektronisch überwachte Hausarrest nicht eine sinnvolle, billige, moderne oder gar humane Alter-

native zum Freiheitsentzug sein könnte. Relativ unbemerkt von der (Fach-)Öffentlichkeit denkt man in einer Reihe von Bundesländern (vor allem in Hessen, Baden-Württemberg und Hamburg) bereits über konkrete Umsetzungsmöglichkeiten nach. Das Thema »Elektronisch überwachter Hausarrest« ist außerdem Gegenstand einer länderübergreifenden Arbeitsgruppe, die sich Anfang 1998 konstituiert hat und steht noch auf der Tagesordnung einer vom letzten Bundesjustizmini-