

Gesetzgebungs-, Rechtsprechungs- oder Verwaltungskriminologie

Versuche zur „administrativen Kriminologie“

Bei einer kriminologiekritisch motivierten Gegenüberstellung von akademischer und administrativer Kriminologie kommt die differenzierte Betrachtung der administrativen Kriminologie in der Regel zu kurz. Es macht jedoch einen Unterschied, ob Kriminologie z.B. im praktischen Kontext von Gesetzgebungs-, Verwaltungs- oder Rechtsprechungsinstitutionen tätig wird, von welcher Seite sie in den Prozess der institutionellen Machtbalance eingreift. Heute dominiert die (lokale) Sicherheitsverwaltung Kriminalpolitiken und kriminologisches Wirken. Die herrschende Konstellation im kriminalpolitischen Feld, eine kümmerliche Kriminologie für Legislative und Judikative, bringt die Vernachlässigung von kritischen Fragestellungen mit sich.

Confronting academic and administrative criminology the critics of administrative criminology generally fail to look at it in a more differentiated way. It makes a difference whether criminology acts in the realm of institutions of law making, of administration, or of the judiciary, from what side criminology interferes into the balancing of state power. At the moment criminal policy as well as criminology is mainly framed by (local) security administrations. This predominant constellation in the field of criminal policy making is paralleled by a neglect of some critical questions.

1. Aus der Perspektive eines Sozialwissenschaftlers, dessen Arbeitsplatz und -tätigkeit einem (wiewohl von den beteiligten Wissenschaftlern mitgeprägten) politischen Willen und Gründungsakt entstammt, wäre die spiegelverkehrte Formulierung des Heftschwerpunkts, nämlich „Politische Praxis und (ihre) Kriminologie“, plausibler als „Kriminologie und (ihre) politische Praxis“. Innerhalb meines Erfahrungshorizonts scheint mir diese Anordnung die Rangverhältnisse innerhalb des Theorie-Praxis-Verbundes klarer zum Ausdruck bringen. Welche Kriminologie von welcher (Kriminal-)Politik geschaffen und gefördert oder behindert und desavouiert wird, scheint mir die wirklichkeitsgerechtere Fragestellung als die, zu welcher politischen Praxis (VertreterInnen von) Kriminologien der einen oder anderen Art neigen, oder welcher sie (neigungs- und selbstbildunabhängig) realiter Vorschub leisten würden.

Es fragt sich, wie zielführend eine Gegenüberstellung von Wissenschafts- und Politik/Herrschaftssystem überhaupt ist, wenn man Kriminologie per se - welcher Schattierung und welchen Kritikniveaus auch immer - ohnedies als in einem einzigen disziplinären Diskursraum befangen ansehen muss (Quensel 1998) und dadurch als unausweichlich mitbeteiligt an der Konstitution gesellschaftlicher Kriminalitätswirklichkeit. Heinz Steinert (2004) will die Kriminologie und ihre Gegenstandsfixierung folglich als den eigentlichen, zu überwindenden „Fehler“ betrachten. Aber auch wenn man weniger totalisierend kriminologische Wissenschaft in einer jeweils konkreten Organisationsform als Elemente einer sich laufend wandelnden politischen Praxis im Bereich der gesellschaftlichen Konfliktbearbeitung (mit dem spezifischen Mittel Strafrecht) erkennt, macht eher die verbindende Betrachtung von wissenschaftlichen und politischen Praxen, von typischen „Paarungs-“ und Kooperationsverhältnissen bzw. solchen „Dispositiven“ der Sozialkontrolle Sinn.

2. Über verschiedene Kriminologien und ihre jeweiligen (entscheidbaren) Haltungen gegenüber politischer Praxis reden zu wollen, mag für eine klassisch universitär institutionalisierte, „akademische Kriminologie“ nahe liegen, die sich damit ihrerseits gegenüber der „administrativen Kriminologie“ zu profilieren sucht und eine herstellbare Distanz zur (kriminalpolitischen wie kriminalrechtlichen) „Praxis“ zum Kriterium der Wissenschaftlichkeit erhebt. Dabei wird die universitäre Verfassung von Wissenschaft und Forschung, der Charakter der wissenschaftlichen Selbstorganisation (des „Vernunftunternehmens“) als Argument ins Treffen geführt. Es sollte aber doch nicht übersehen werden, dass ja bereits die fakultäre Gliederung der Universitäten, die Ausdifferenzierung innerhalb der Rechtswissenschaften sowie zwischen Strafrecht und Kriminologie, oder auch innerhalb der „Kriminalwissenschaften“, institutionelle gesellschaftliche Ordnungen reflektieren bis reproduzieren. Unter den aktuell herrschenden Gegebenheiten der Universitätsreform und der allgemeinen Reorganisation von Wissenschaft scheint mir inzwischen die Überschätzung der Selbstorganisation der scientific community evident zu werden und deren externe politische Formierung überdeutlich. Nicht zuletzt im Bereich der Kriminologie lassen sich die Auswirkungen der jüngeren Universitätsreformen, eine Schwerpunktverlagerung hin zu anwendungsnahen Forschungseinrichtungen ebenso wie eine zunehmende Vermischung von akademischer und administrativer (administrativ finanzierter) Forschung beobachten.

Gerade für einige Staaten, in denen der Grundstock für eine „radikale“ und die „abolitionistische“ Kriminologie in Europa gelegt wurde, für Großbritannien und die Niederlande, gilt dieser Trend besonders. René van Swaeningen u.a. (1992) zeigen in ihrer mittlerweile etwas bejahrten, aber nach wie vor aussagekräftigen Studie „A Decade of Criminological Research and Penal Policy in the Netherlands“ eindrucklich die Veränderungen der insti-

tionellen Rahmenbedingungen der Kriminologie in den 1980er Jahren. Sie beschreiben den Niedergang der akademischen und den Aufstieg der administrativen Kriminologie und belegen dies mit Daten über Beschäftigungszahlen und Finanzierungsstrukturen. Bereits 1992 arbeiteten demnach am WODC, dem Dokumentations- und Forschungszentrum des niederländischen Justizministeriums, mehr Kriminologen als an sämtlichen Universitäten des Landes zusammen, entlastet von forschungshinderlichen Lehr- und Administrationsaufgaben. Im gleichen Zeitraum stieg die Bedeutung von privaten und kommerziellen Forschungs- und Consulting-Instituten und wurde der eigen- und von wissenschaftlichen Fonds finanzierte Anteil kriminologischer Forschung an den Universitäten weitgehend von Drittmittelforschung (ministerieller und anderer Auftragsforschung) verdrängt. Eine pragmatische, präventions- und im politischen Alltag legitimationsnutzenorientierte, eine instrumentalistische und technizistische Forschungsausrichtung sei die Folge der strukturellen Veränderungen der Forschungslandschaft und des politischen Klimas.

„It might be a generally appreciated feature of the Netherlands' culture that the academic enterprise should not solely be regarded as art for art's sake, but should be socially relevant too ... In the (normative) penal sciences this pragmatic approach of criminal law may have prevented a rigid and dogmatic rule of law in the Netherlands, but in (empirical) criminology the pragmatism seems really to be pushed too far in the last years, and has often implied not much more than ... a shameful intellectual whole-sale. Quite a lot of academic criminologists seem to have thought - out of preservation of life!? - that making science directly applicable to practice could no longer be left in the hands of civil servants and politicians only. One should better water ones claims directly in order to be considered 'realistic'. At present the difference between an academic and a politician is often opaque" (van Swaaningen 1992: 15f.).

Für England schreibt Jock Young (1994) der „administrativen Kriminologie“, seit den frühen 1980er Jahren mit wachsenden Ressourcen durch und rund um das Home Office bis hinein in die Universitäten gepflegt, sogar den Stellenwert eines eigenen, neuen wissenschaftlichen Paradigmas zu. Er grenzt dieses von drei anderen ab, von Left Idealism und (deutlicher noch) von Left Realism wie Right Realism. Die administrative Kriminologie verzichte seiner Auffassung nach (wie der Left Idealism) auf eine Auseinandersetzung mit Kriminalitätsursachen und auf die sozialdemokratischen/sozialstaatlichen Behandlungsansätze, ignoriere aber (anders als jener) nicht den Kriminalitätsanstieg. Ein technisches „Designing Out Crime“ (Clarke/Mayhew 1980) ziele auf kostengünstige, rasch wirksame und „unpolitische“ Sicherheitslösungen. In der Zwischenzeit (seit New Labour) wird man die Verwandtschaftsverhältnisse zwischen den Schulen und die Distanz zwischen linksrealistischer und administrativer Kriminologie etwas anders beurteilen müssen als in den frühen 1990er Jahren. Unter die zahllosen technischen Präventionsprogram-

me des HMSO mischen sich einige Programme des social problem solving/policing mit einem multi-agency-approach. Mit der administrativen flo-riert in Großbritannien - glaubt man der Darstellung von Susanne Karstedt (2004) - nach wie vor eine pluralistische akademische Kriminologie, wiewohl auch da die „Programmforschung“ (top down) die universitäre Forschungs-(selbst)steuerung unterminiert.

3. Dass die Autonomie der akademischen Kriminologie, der Erhalt der universitären Freiheitsräume für Diskurse gefährdet ist, verschafft dem in einem privaten, dem politischen Markt seit jeher stärker ausgesetzten Institut tätigen Wissenschaftler keine Genugtuung. Die Entwicklungen sollten aber zum Anlass genommen werden, die so genannte administrative Kriminologie ihrerseits differenzierter zu betrachten als aus der kritisch-kriminologischen Perspektive sonst üblich. Das ist die Zielsetzung dieses Beitrags.

Schon in einem frühen KrimJ-Artikel von 1975 haben Steinert und ich die (im Vergleich zur „alten“ Kriminologie) hohe Verträglichkeit der (kritisch vorgebrachten) Labeling-Theorie mit moderner Reformpolitik im Bereich des Strafrechts und das politische Interesse an einer kritisch gelifteten administrativen Kriminologie herauszuarbeiten versucht:

„So verschieden sind die Perspektiven der Technologen unter den Kontrollpolitikern, der Rechts- und Justizreformer und der jungen Kriminologen nicht. Deren Labeling-Theorie, die die Bedeutung des Kontrollapparats im Kriminalitätsprozess systematisch erarbeitet, ist geradezu die Pragmatik einer sophistizierten, nicht-intendierte Nebeneffekte und -kosten einkalkulierenden, rationalen Kriminalpolitik. Staatlicher Kontrollaktivität wird keineswegs die kriminologische Legitimation gänzlich versagt, die ihr die alte Kriminologie - Polizeiwissenschaft - geboten hätte, sondern diese Kontrollaktivitäten werden sogar aufgewertet zu etwas Planbarem, Steuerbarem, zum politischen Mandat des Staates, die Aufgabe der Sozialkontrolle jeweiligen gesellschaftlichen Bedürfnissen entsprechend wahrzunehmen. Es handelt sich bei den staatlichen Kontrollinstanzen nicht allein um die wichtigsten Objekte oder den Angriffspunkt der Labeling-Theorie, sondern auch um den wichtigsten Adressaten, Abnehmer und Nutznießer ihrer Erkenntnisse.“ (Pilgram/Steinert 1975: 179)

Dabei hätte sich schon damals die Frage stellen sollen, wie weit die Rede von der prompten politisch-praktischen „Rezeption“ der Labeling-Theorie deren eigentliche politische Induktion ausblendet. Schließlich war das Wiener Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie (IRKS), an dem der Text entstand, gerade erst durch das Justizministerium (im Verbund mit dem Wissenschaftsministerium und der Ludwig Boltzmann-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaftlichen Forschung) installiert und der die Universität dominierenden Juristenkriminologie - weil diese nicht einmal angehaucht rechtspositivistisch und praktisch de facto „Polizeiwissenschaft“ war

- auf außeruniversitärem Boden eine Strafjustizsoziologie entgegengestellt worden. Mit diesem Akt zielte eine ministerielle Administration (jene der politischen Legislative) darauf ab, den polizeilichen und gerichtlichen Strafverfolgungsbehörden, also einer anderen Verwaltung, eine junge, herausfordernde Wissenschaft vorzusetzen und eine solche in das politische und praktische Handlungsfeld zu importieren. Wenn man so will, entstand dadurch in einer bestimmten Konstellation eine *neue administrative Kriminologie* (organisatorisch justizverwaltungsnahe), die der freien akademisch-universitären Kriminologie mit ihrer primär ideologisch (stärker denn institutionell) nahen Beziehung zur damaligen Strafrechtspraxis ihren exklusiven Status streitig machen sollte. Nachdem es innerhalb des staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsapparats auch scharfe Konfliktlinien und ständige Re-Formierungen gibt, wäre es also verkürzt, die administrative Kriminologie als geschlossenes und auf Polizeiwissenschaft reduzierbares Wissenssystem im organisatorischen Dunstkreis von Exekutive und Justiz zu behandeln.

Anstatt pauschal von der administrativen Kriminologie zu sprechen, würde es weiterführen, z.B. „Gesetzgebungs-“, „Verwaltungs-“ und „Rechtsprechungskriminologie“ zu unterscheiden, wie man von „Polizei-“ und „Justizkriminologie“ oder von jeweiligen Kriminologien (oder „Anti-Kriminologien“) sprechen könnte, die den Systemen „Verbrechen und Strafe“ oder „Schwäche und Fürsorge“ (Cremer-Schäfer/Steinert 1998) inhärent sind, oder wie man an der „criminology of the self“ und der „criminology of the other“ (Garland 2001) als den Lehren inkludierender vs. exkludierender Apparate weiterarbeiten könnte. Ich schließe hier einmal bewusst (ertragserprobend) an der traditionellen Gewaltenteilung in modern verfassten Staaten an, weil es um dieses Organisationsprinzip der Machtbalance auch im Bereich der Kriminalrechtspolitik fortlaufende Auseinandersetzungen gibt. Die Art und Weise, wie wissenschaftlich über Kriminalität verhandelt und wie Kriminalitätskonzept und Kriminalisierungspraxis kritisiert werden, stellt nicht zuletzt eine Intervention in dieses Verhältnis der öffentlichen Gewalten dar.

4. Aktionen des Gesetzgebers im Bereich des materiellen und prozessualen Kriminal- und Sanktionenrechts antworten vor allem auf die Praxis von Exekutive und Justiz, auf institutionelle Befunde und Deutungen von dieser Seite zur Kriminalitätsentwicklung und zum entsprechenden politischen Handlungsbedarf. Namentlich eine Distanzierung der Legislative von diesen Befunden und der Aufgabenwahrnehmung durch die Kriminalisierungsinstanzen und korrigierende Eingriffe in politisch verdächtige oder unzeitgemäße Rechtspraxis bedürfen der (wissenschaftlichen) Begründung, einer „Lehre“ der politischen Willensbildung in demokratischen Gesellschaften und des Nachweises von Mängeln im institutionellen Gesetzesvollzug. Darauf gründet sich ein Bedarf an „Gesetzgebungskriminologie“, die sich etwa mit der Differenz zwischen moralischen und rechtlichen, generellen und

speziellen Normen, informellen und formellen Kontrollprogrammen, Alltags- und bürokratischen Kulturen der Normanwendung etc. beschäftigt.

Mit anderer Blickrichtung agieren Behörden, welchen der Vollzug der Kriminalitätskontrolle obliegt. Sie adressieren Politik und Öffentlichkeit, aber auch die Rechtsprechung, Instrumente zur Verfügung zu stellen und Vorgehensweisen zu billigen, welche der Eindämmung von Kriminalität (und unerwünschten Risikosituationen, die dazu führen könnten) dienen. Initiativen zur Rechtsreform wie zur Änderung der Rechtspraxis von dieser Seite argumentieren mit Erfahrungswerten, kumuliertem praktischem Wissen und der Verantwortung für Sicherheit vor Gefahren. Sie bringen eine „Verwaltungskriminologie“ ins Spiel, die mit Verteilungen von Kriminalität (über Risikopopulationen, -situationen oder Regionen) und Abhilfemaßnahmen, mit Kosten/Nutzenrelationen der eingesetzten Maßnahmen und mit Effizienzmaßen etc. hantiert.

Schließlich gehen auch von der Rechtsprechung bzw. Rechtsanwendungspraxis manche Impulse/Botschaften aus, die gesetzlichen Grundlagen des eigenen Handelns zu revidieren und die administrative Handhabung von Kriminalität oder Kriminalisierten gesellschaftlichem Bedarf anzupassen. Gestützt auf das Argument der justiziellen Letztentscheidungskompetenz und Verantwortung, auf Individualisierungs- und Ermessensbedarf, sieht man sich legitimiert dazu, Fallgerechtigkeit und Differenzierungen einzumahnen und ausschließlich instrumentelle Rationalität zu hinterfragen. Dem dient (neben der hier eigentlich handlungsbegründenden dogmatischen Rechtslehre) eine Kriminologie der Subjektivität, des Einzelfalls, der Verhandlung und des Bargaining.

Dabei ist es - um hier von verschiedenen Kriminologien zu sprechen - nicht so wichtig, ob diese Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungskriminologien institutionell getrennt von einander, an unterschiedlichen wissenschaftlichen Einrichtungen und Forschungsstätten geübt und bereitgestellt werden. Wesentlich ist es, die Kriminologie insgesamt als ein System der wechselseitigen „Instanzenkritik“ zu verstehen, die grundsätzlich davon lebt, dass die Perspektive auf die Kriminalitätswirklichkeit auf Seiten verschiedener Kontrollinstanzen und bei den potenziellen „Veranstaltern“ und „Abnehmern“ der Wissenschaft doch differierend ausfällt. Belebend für die Kriminologie wirkt, dass über die Vernunft im Umgang mit bestimmten Phänomenen, über den Einsatz von Macht und Gewaltmitteln auch zwischen verschiedenen staatlichen Stellen, Professionen der Kriminalitätskontrolle etc. Uneinigkeit und Streit herrscht. „Konjunkturdämpfend“ für das Fach würde dagegen die Durchsetzung und Dominanz einer einzigen Logik, das Ausbleiben kriminologischen Interesses auf der einen oder anderen Seite des „Gewaltendreiecks“ wirken, nicht nur das Verstummen der universitären oder kritischen Kriminologie.

Allzu groß muss die Sorge aber selbst dann nicht werden, wenn sich zunehmend die „Criminology of control“ (in unserer Diktion die „Kriminologie der Verwaltung“) durchsetzt, ist diese doch in sich bereits wieder rettungslos gespalten, wie zuletzt David Garland (2001) in seiner Gegenüberstellung der (late modern) „criminology of everyday life“ vs. (anti-modern) „criminology of the other“ zeigt. Er stellt hier genügend Stoff für frische Kontroversen in Aussicht.

5. Kriminologische Forschungsprojekte der einen wie der anderen Provenienz - angeregt durch und realisiert mit und für Legislative, Exekutive oder Judikative - finden sich am Beispiel und in der Geschichte des IRKS. Allerdings haben sich die Gewichte in den letzten 30 Jahren deutlich verschoben. Ursprünglich ging es vor allem darum, die Große Strafrechtsreform der frühen 1970er Jahre während einer langen sozialdemokratischen Regierungsperiode durch eine wissenschaftlich verbesserte Dokumentation der Rechtspraxis und der Kriminalitätsentwicklungen vor politischen Unterstellungen in Schutz zu nehmen und ihre Diskussion insbesondere unter den Akteuren strafrechtlicher Sozialkontrolle und darüber hinaus mit der politischen Öffentlichkeit zu versachlichen. Das Institut legte von sich aus entsprechende Forschungsprogramme vor, die - von einem unabhängigen wissenschaftlichen Beirat gebilligt - vom BMJ gefördert wurden. Bei der Konzeption der Projekte wurde der Reformgesetzgeber als *der* praktische Interessent an den Forschungsergebnissen und als Hauptakteur der Kriminalpolitik wahrgenommen, der mit einer klassisch dogmatisch orientierten und administrativ weitgehend unbeherrschten Strafrechtspraxis um die Verwirklichung eines „Penal Welfare“-Systems ringen musste.

Die Resultate der frühen Studien des Instituts bestätigen grosso modo die Übereinstimmung von gesetzlichen Entkriminalisierungs- und Entpönalisierungsmaßnahmen mit gesellschaftlichen Wertungen, die regional indessen unterschiedliche Bereitwilligkeit zur Implementation der Reformen durch die Rechtspraxis, das Ausbleiben befürchteter (wenn nicht das Eintreten erwünschter) Effekte bei der breiten Anwendung von schonenden und sozial behandelnden Maßnahmen im Rahmen der Kriminaljustiz sowie die Relevanz von anderen Faktoren als den kriminalrechtlichen Interventionen für Kriminalitätsanzeigeneentwicklungen u. dgl.. Bei manchen Effekten der Strafrechtsreform (z.B. überlangen Anhaltezeiten im zeitlich unbestimmten Maßnahmenvollzug für drogenabhängige oder so genannte geistig abnorme Rechtsbrecher, Paradebeispiele für neue, hybride Reaktionsinstrumente) musste aber auch die Frage gestellt werden, ob und wie weit sie so intendiert waren.

Die eingesetzten Methoden - etwa in statistischer Massenbeobachtung den Weg von Anzeigen bei der Polizei bis zur gerichtlichen Erledigung zu verfolgen, dabei vor allem die regional unterschiedliche Handhabung von Rechtsinstrumenten samt ihrer Konsequenzen zu beachten, oder der Einbe-

zug von sozialen und ökonomischen Variablen in den Sicherheitsbericht - wären grundsätzlich auch als Vorgaben für eine moderne Verwaltung der Kriminaljustiz, für „Simulations- und Prognosemodelle“ für geplante Reformen, für so genanntes Court-Monitoring und Court-Management geeignet gewesen. Es wurde jedoch hierzulande die längste Zeit keine der (implizit offerierten) Techniken der Datensammlung und Berichterstattung, keiner der methodischen Ansätze zur Verwaltungs- und Rechtsprechungskontrolle aufgegriffen und als Routine installiert, wie überhaupt von wissenschaftlicher Seite vor allem die Produktion von „maßgeblicher“ Meinung, die Erbringung von symbolischer Überzeugungsleistung und nicht so sehr die Involvierung in Managementprozesse erwartet wurden.

Inzwischen hat sich die Situation verändert. Die kriminalpolitische Initiative hat sich weitgehend auf die Sicherheitsverwaltung verlagert und ordnet Rechtspolitik und -praxis dem Ziel des Sicherheitsmanagements unter. Die meisten politischen Vorgaben, Ideen und legislativen Vorlagen, die das Parlament beschäftigen, kommen aus der Verwaltung (zum Teil auch der internationalen). Zwischen der tendenziell pragmatisch instrumentellen Ordnungspolitik der Verwaltung und expressiver Politaktivität kommt es zur Arbeitsteilung, die unterschiedliche Verhältnisse zur Wissenschaft mit sich bringt. Auf der einen Seite wird Wissenschaft gebunden: die Administration finanziert, stützt und koordiniert Wissenschaft als ihre spezifische Ressource und drängt auf maximierten Nutzen für ihr praktisches Geschäft. Zwar existiert in Österreich nach wie vor keine Polizei- oder Justizakademie oder ministerielle Stabsstelle mit kriminologisch wissenschaftlichen Aufgaben, doch wird zunehmend von Forschungsförderung auf Auftragsvergabe und damit schärfere Steuerung der durch die Administration in Anspruch genommenen Forschungseinrichtungen umgestellt. Auf der anderen Seite (der populistisch verfassten Politik) spielt man sich von den etablierten Experten frei und die Wählermeinung gegen sie aus (Pilgram/Steinert 2001).

Es ist nicht ganz einfach, diese tendenzielle Verschiebung von einer „Rechtsprechungs-“ zu einer „Verwaltungskriminologie“ am IRKS zu rekonstruieren. Im Rückblick vollzieht sich der Wechsel mit zunehmenden Arbeiten für private und für kommunale Akteure im Bereich der Kriminalrechtspflege und Sicherheitspolitik, für den Verein für Bewährungshilfe und soziale Arbeit (heute Neustart), den Träger der gesamten Straffälligenhilfe in Österreich und für die Stadt Wien (bzw. für die Stadtplanung oder das Frauenbüro der Gemeinde). Diese Körperschaften stehen den traditionellen strafrechtlichen Kontrollinstanzen vis-a-vis und reklamieren, das Interesse ihrer „Klientel“ an einer besseren polizeilichen und justiziellen Dienstleistung zu vertreten, sie stellen Anforderungen an dieselbe und das im Namen einer „vergesellschafteten“, einer sozial verankerten und demokratisierten Kriminalpolitik, sie konkurrieren mit ihren neuen Erfindungen - „sozialkonstruktiven“ Methoden der Problem- und Konfliktregelung - mit dem formalen Rechts- und Sanktionsapparat, setzen die Sicherheits- und

Justizverwaltung unter Legitimationszwang, indem sie ihre eigenen Programme wissenschaftlich begleiten und argumentieren lassen. Paradoxiertweise geht die Dynamik hin zu einer testierten Service- und Effizienzorientierung (statt „Dienst am Recht“) in der gesamten Sicherheits- und Justizverwaltung auch hier von atypischen Akteuren (Unternehmern) im Handlungsfeld Kriminalpolitik aus.

Inzwischen verstehen sich Sicherheits- und Justizverwaltung selbst immer mehr als Maklerin von Kriminalpolitik, als Vermittlerin zwischen „Kunden“ (Zahlern/Konsumenten) und Erbringern öffentlicher Leistungen. Die Befriedigung von Sicherheits-, Wiedergutmachungs- und Strafbefürfnissen durch optimale, kostengünstige und effiziente Nutzung der Rechtsinstrumente durch deren Anwender, die Beurteilung derselben durch (potentielle) Opfer von Unsicherheit und Kriminalität bzw. durch den „Steuerzahler“ sind heute typische Verwaltungsfragen an (kriminologische) Forscher. Der erste Forschungsauftrag, der (unabhängig von der nicht projektgebundenen Förderung) unter der neuen Regierungskonstellation von Seiten des BMJ an das IRKS erging, bezog sich bezeichnenderweise auf die Erstellung einer „Landkarte der Opferhilfe“ in Österreich. Die Implementation von Diversionsmaßnahmen (die Umsetzung der StPO-Novelle 1998) und die Haftzahlenentwicklung seit 2000 sind weitere rezente Forschungsanfragen seitens des Justizressorts, um damit die jüngsten Sicherheitsberichte der Bundesregierung abzurunden. Objekt dieser Verwaltungsaufträge ist die Rechtspraxis, deren Aufhellung und deren Überprüfung auf Übereinstimmung mit dem Rechts- und Verwaltungsreformwillen.

6. Als Subjekt/Initiatorin von Forschung(spolitik) ist die Rechtsprechung dagegen immer relativ bedeutungslos geblieben. Zwar gibt es in bestimmten praktischen Zusammenhängen Bedarf nach sachverständiger Klärung von Persönlichkeits- und Schuldfragen, von Fragen der Indikation und Gestaltung von sozialen Interventionsmaßnahmen. Tatsächlich aber ist die Orientierung der Rechtspraxis an sozialen Folgen und Wirkungen beschränkt und die systemische Betrachtung ihres eigenen Handelns, seiner Ergebnisse und Defekte durch die Rechtsprechung derselben eher fremd. Nur in seltenen Fällen kommt es zu so etwas wie organisatorischen Erfindungen und ihrer kriminalpolitischen Promotion aus den Reihen der rechtsprechenden Justiz.

Als eine der seltenen Ausnahmen aus der Geschichte des IRKS wäre die Mitwirkung von Staatsanwälten und Richtern an der Organisation eines Modellversuchs Konfliktregelung im Jugendstrafverfahren zu erwähnen. Die Weiterentwicklung der Jugendgerichtsbarkeit auch durch ihre Akteure (gegen einen ministeriellen Reformentwurf), von der Erfindung und Erprobung von Methoden des Tauschgleichs, über die wissenschaftliche Beobachtung und Bewertung ihrer Handhabung bis hin zur Formulierung von legislativen Umsetzungs- und Alternativvorschlägen ist ein atypisches Bei-

spiel, bei dem Praktikergruppen aus dem Jugendgericht gemeinsam und mit wissenschaftlicher Unterstützung aus der Kriminalsoziologie ihre Ermessensspielräume kriminalpolitisch wirkungsvoll und geschickt ausgestalten (trotz Informalisierung - „Außergerichtlichkeit“ des Tauschgleichs - bleiben Staatsanwaltschaft und Gericht hier letztlich die entscheidenden Instanzen).

In der Regel zählt die Rechtsprechung aber zu den Adressaten von Gesetzgebungs- und Verwaltungskriminologie und sie spielt heute tendenziell den widerständigen Part gegen (wissenschaftlich gestützte) Kontrolle, Einwirkung oder Einschränkung „von außen“, auch von Seiten der anderen Gewalten. Seit auch die Justizverwaltung vor allem eine Administration der Verknappung von staatlichen Finanzmitteln ist, wird die Rechtsprechung zunehmend mit der Erwartung einer erweiterten „Rechtsfolgenorientierung“ konfrontiert: Nicht nur die Konsequenzen beim einzelnen Normadressaten und für die normative Verfassung der Gesellschaft sind zu bedenken, sondern auch jene für öffentliche Verwaltungsressourcen und Haushalt. Eine Logik des Ressourcenmanagements findet Eingang in die Justiz, wonach auch Recht und Rechtsinstrumente als politisch kontingente, selektiv und auf wirksamste Weise einzusetzende Mittel gesehen werden. Gegen Court-Management regt sich nun Widerstand mit dem Argument der Sorge um die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der dritten Gewalt, der Judikative.

Dieser Widerstand betrifft auch sozialwissenschaftliche Forschungsanstrengungen, justizielle Praktiken empirisch zu beobachten, zu beschreiben und zu analysieren. Unter den Akteuren der Rechtsprechung nehmen wir auch nach 30 Jahren Rechts- und Kriminalsoziologie in Österreich nach wie vor eine äußerst ambivalente Haltung wahr. Diese Haltung und Befürchtung, über die sozialwissenschaftliche Befassung mit der Justiz würden bloß die Türen für politische und administrative Einflussnahmen und für rechtsfremde Kalküle geöffnet, ist ein Stück weit durchaus nachvollziehbar.

7. Dieses Verhältnis zwischen Legislative, Exekutive (Sicherheits- und Justizverwaltung) und Judikative, die Binnenverhältnisse der Macht haben die kritische Kriminologie relativ wenig gekümmert. Die traditionelle Kritik hatte wechselnde Schwerpunkte, so etwa - um einige deutschsprachige „Klassiker“ zu nennen - die „Richter im Dienst der Macht“ (Peters 1973) oder die polizeilichen Frontmen der Kriminalisierung (Feest/Blankenburg 1976), schließlich schloss sie auch die „sanften Kontrolleure“ ein (Peters/Cremer-Schäfer 1975). Sie richtete sich im Prinzip aber gegen gesamte „Regime“, ungeachtet deren konkreter Ausgestaltung. An dieser Stelle sei das Argument vertreten, dass eine bescheidenere „Kritik mittlerer Reichweite“ die Rolle der Kriminologien in der Balance der Gewalten aufgreifen und dass sich die Disziplin in diesem Sinne selbst thematisieren sollte.

Gegenwärtig dominieren innerhalb des Gebäudes staatlicher Gewalten die Logik und die Institutionen der (Wirtschafts-)Verwaltung. Ein neuer Mana-

gerialismus hält auch in der Kriminalpolitik Einzug. Diese Welle trägt eine Kriminologie der Risikodiagnostik, der Präventionsprogrammentwicklung, die weit über Strafrechtsprogramme im engeren Sinn hinausgeht, und der Programmevaluation. Die Vervielfältigung der kriminalpolitischen Handlungsanlässe (von Problemen alltäglichster Natur bis hin zu unwahrscheinlichsten Gefahren), der eingebundenen sozialen Akteure, der Methoden, ein regelloses Patchwork von lokalen und ad-hoc-Kriminalpolitiken wie von internationalen Rahmenrichtlinien erfährt seine Rechtfertigung aus multidisziplinären „wissenschaftlichen“ Vorgangsweisen der (Sicherheits-)Verwaltung, „kritische“ Orte und Situationen exakt und frühzeitig auszumachen, die soziale (Selbst-)Organisation von Gegenmaßnahmen anzuleiten, zu kontrollieren und Erfahrungen dabei in nochmals verbessertes „Qualitäts- und Kostenmanagement“ umzusetzen. Die Legitimation durch Verfahren liefert hier weniger der Prozess der traditionellen Strafrechtsanwendung, sondern vielmehr ein verwissenschaftlichter Verwaltungsprozess, in dem nicht-juristische Professionen und Techniken der Sozialkontrolle einen hohen Stellenwert haben. Inzwischen hat sich der normierte Prozess der Strafverfolgung selbst an anderen Verfahrenstypen zur Problembearbeitung messen zu lassen.

Die bereits langjährige kritische Auseinandersetzung der Kriminologie mit dem Prozess der formellen Kriminalisierung hat Spuren hinterlassen und zahlreiche Argumente für eine pragmatische Wende geliefert. Die neue „Verwaltungskriminologie“ eröffnet eine attraktive Perspektive, an der weiteren Flexibilisierung der kriminalpolitischen Praxis mitwirken zu können. Versprochen wird eine höhere Anerkennung von (kriminologischer) Expertise, als sie seitens der (prinzipiell legalistischen) Judikative je erfolgte. Versprochen wird zudem eine erweiterte Expertenaufgabe, die gesellschaftliche Beteiligung an sozialer Kontrolle insgesamt zu reorganisieren, die Partizipation Betroffener unmittelbarer zu gestalten als im Sinne der demokratischen Beteiligung an der Gesetzgebung. Eine neue Form von „Praxisnähe“ und „-relevanz“, vermittelnd zwischen institutionellen Instanzen/ Akteuren und Bevölkerung/„Gemeinden“, ist hier in Aussicht genommen (Crawford 1998).

Gerry Johnstone (2000) greift dies auf und stellt der „elitistischen“ wie der „populistischen“ Kriminalpolitik eine „partizipatorische“ gegenüber. Er spricht davon, dass die „populistischen“ Modelle (nicht mehr nur von New Labour verfolgt), die „einfache Bevölkerung“ in das „penal policy making“ einzubeziehen, heute nach einer Korrektur rufen. Dabei sei ein Zurück zu expertenbestimmten „elitistischen“ Modellen undenkbar, sondern vielmehr das partizipatorische Defizit populistischer Kriminalpolitik gezielt zu beheben. Diese Aussage hat einen hohen Aufforderungscharakter, Kriminologen mögen sich in neuer Weise an der Kriminalpolitik beteiligen und sie weder allein bzw. mit den alten Experteneliten in die Hand nehmen, noch der Politik überlassen.

8. Damit sind jedenfalls große Fragenkomplexe angesprochen, die zwar aus der Perspektive der (lokalen) Sicherheitsverwaltungen und der entsprechenden gesellschaftlichen Praktiken/Projekte beantwortet erscheinen, aus einer Perspektive von Gesetzgebung oder Rechtsprechung, die für die Kriminologie heute wenig stimulierend sind, hingegen anders und als weiter klärungsbedürftig betrachtet würden. Ist breitere gesellschaftliche Beteiligung an der Auseinandersetzung mit Konflikten über Strafnormen und Sicherheitsansprüche mit den notwendigen Schutzmechanismen vor Willkür und Gewalt vereinbar? Wie weit bewahrt das umständlichere Prozedere für die Formierung von Interessen, für Rechtssetzung und Rechtsgebrauch, wie weit schützt die Delegation von Konflikten und die Professionalisierung ihrer Bearbeitung vor Machtexzessen?

Ein Thema, das eine Kriminologie für den Gesetzgeber bewegen könnte, ist das Verhältnis zwischen (indirekter und direkter) Partizipation an der Kriminalpolitik und Punitivität im Umgang mit sozialen Problemlagen. Es drängt sich auf, die diversen Hoffnungen zu überprüfen, die mit einer Einbindung von „Communities“, von ad hoc-Initiativen und -Organisationen, von Gefährdeten oder Geschädigten, von „Laienvolk“ etc. in die Entwicklung und Umsetzung von Kriminalpolitik, von Risiko- und Konfliktmanagement verknüpft sind. Mit einer lebensweltnahen Behandlung der (Kriminalitäts-)Probleme beansprucht man, Kritik an ihrer formellen Bearbeitung zu mindern, das sogenannte Sicherheitsgefühl zu heben und zugleich den aus Sachkenntnis und Verunsicherung stammenden Repressionsüberschuss und punitive Forderungen zu dämpfen. Kriminalpolitik als Politik der „Betroffenen“ zu organisieren bzw. als solche dadurch transzendieren zu können, hat auch Teile der kritischen Kriminologie fasziniert. Funktionieren kriminalpolitischer Strafverzicht und Gelassenheit des Wahlvolks aber tatsächlich besser, wenn Interessen individuell und direkt durchgesetzt werden können und müssen, oder doch eher, wenn sie politisch mittelbar gut repräsentiert sind, wenn ein sozialer Rechts- und Wohlfahrtsstaat die Verantwortung für Sicherheit übernimmt und damit weithin auch abnimmt?

Die für das kriminologische Wirken inzwischen am stärksten richtungweisende Rolle der (lokalen) Sicherheitsverwaltungen lässt ferner in der Disziplin die Beschäftigung mit vereinheitlichenden Rechtsnormen und gleichen Rechtsstandards für minder wichtig bis erledigt halten. Ihre praktische Gültigkeit und die Realisierbarkeit professioneller Distanz und Neutralität in der Rechtsanwendung wurden auch lange genug empirisch angefochten, bis sie auch als ideologische Richtlinie für Kriminalpolitik durch Pragmatismus ersetzt wurden. Sich mit den Ansprüchen und Leistungen des Rechtsschutzes und mit Fragen der Fairness und Verhältnismäßigkeit in Sicherheits- und Kriminalpräventionsprojekten und in informalisierten Verfahren auseinander zu setzen, würde auf eine wieder intensiviertere Rechtsprechungskriminologie hinauslaufen. Sie scheint als Kontrapart zu praktischen Trends zu einer administrativen oder managerialistischen „actuarial

justice“ (Feeley/Simon 1996) aber nicht nur vertretbar, sondern auch notwendig. Leider fehlt es im Bereich der Judikative an den Voraussetzungen dafür, die eigene Bedeutung nicht nur rechtsdogmatisch fundamentalistisch, sondern ebenso auch sozialwissenschaftlich zu begründen, mit Hilfe der Kriminologie nach einer angemessenen Erfüllung der spezifischen Wachsamkeitsaufgaben auch im Inneren des Herrschaftsapparats zu suchen (vgl. Pilgram/Stangl 2004).

Es braucht auch so etwas wie „kritische“ Kriminologie aus der „administrativen“ Ecke, die ihrerseits ansetzt etwa an der formalen „Gewaltenteilung“, den sophistizierten Funktionsdifferenzierungen und den Widersprüchen innerhalb des staatlichen Herrschaftsgebäudes und -etriebes; eine Kriminologie, die sich von modischen kriminalpolitischen Antworten erfolgreicher Institutionen nicht blenden lässt, sondern deren Konkurrenz und wechselseitige Kontrolle im Sinne der Sicherheits- und Rechtsschutzbedürftigen immer wieder zu beleben hilft.

Literatur

- Clarke, Ronald V./Mayhew, Pat (1980): *Designing Out Crime*; London.
- Crawford, Adam (1998): *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnership*, Oxford.
- Cremer-Schäfer, Helga/Steinert, Heinz (1998): *Straflust und Repression. Zur Kritik der populistischen Kriminologie*, Münster.
- Feeley, Malcolm M./Simon, Jonathan (1995): *Actuarial Justice: the Emerging New Criminal Law*, in: Nelken, David (Hrsg.): *The Futures of Criminology*, London, S.173-201.
- Feest, Johannes/Blankenburg, Erhard (Hrsg.) (1976): *Die Definitionsmacht der Polizei. Strategien der Strafverfolgung und soziale Selektion*, Düsseldorf.
- Garland, David (2001): *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford.
- Johnstone, Gerry (2000): *Penal policy making. Elitist, populist or participatory?*, in: *Punishment and Society*, 2, S. 161-180.
- Karstedt, Susanne (2004): *Notizen von einer Insel, oder Kriminologie als „fröhliche Wissenschaft“: Kann man von der britischen Kriminologie lernen?* in: Pilgram, Arno/Prittowitz, Cornelius (Hrsg.): *Kriminologie. Akteurin und Kritikerin gesellschaftlicher Entwicklung. Über das schwierige Verhältnis der Wissenschaft zu den Verwaltern der Sicherheit. Jahrbuch für Rechts- und Kriminalsoziologie 2004*, Baden-Baden (im Erscheinen).
- Peters, Dorothee (1973): *Richter im Dienst der Macht. Zur gesellschaftlichen Verteilung der Kriminalität*, Stuttgart.
- Peters, Helge/Cremer-Schäfer, Helga (1975): *Die sanften Kontrolleure. Wie Sozialarbeiter mit Devianten umgehen*, Stuttgart.
- Pilgram, Arno/Stangl, Wolfgang (2004): *Justizverwaltung und Rechtsprechung - wer bestimmt den Kurs und wem dient dabei Rechtssoziologie?*, in: *Neue Kriminalpolitik*, 16 (Heft 1), S. 33-35.
- Pilgram, Arno/Steinert, Heinz (1975): *Die Labeling-Theorie aus der Perspektive kriminalpolitischer Pragmatik*, in: *Kriminologisches Journal*, 7, S. 172-181.

- Pilgram, Arno/Steinert, Heinz (2001): Kriminalpolitik ohne Experten - Versuchsstation Österreich, in: Neue Kriminalpolitik, 13 (Heft 2), S. 28-31.
- Quensel, Stephan (1998): Kriminologie als gesellschaftliches Vernunftunternehmen. Aktuelle Nachbemerungen zum Paradigmenstreit, in: Kriminologisches Journal, 30, 1998, S. 15-41.
- Rock, Paul (1994): The Social Organization of British Criminology, in: Maguire, Mike/Morgan, Rod/Reiner/Robert (Hrsg.): The Oxford Handbook in Criminology, Oxford, S. 125-148.
- Steinert, Heinz (2004): „Die Kriminologie hat keine Fehler, sie ist der Fehler. „Kulturindustrielles Wissen über Kriminalität und populistische Politik, in: Pilgram, Arno/Prittitz, Cornelius (Hrsg.): Kriminologie. Akteurin und Kritikerin gesellschaftlicher Entwicklung. Über das schwierige Verhältnis der Wissenschaft zu den Verwaltern der Sicherheit. Jahrbuch für Rechts- und Kriminalsoziologie 2004, Baden-Baden (im Erscheinen).
- van Swaaningen, René, u.a. (1992): A Decade of Criminological Research and Penal Politics in the Netherlands. The 1980s: The era of business-management ideology, Rotterdam.
- Young, Jock (1994): Incessant Chatter: Recent Paradigms in Criminology, in: Maguire, Mike/Morgan, Rod/Reiner/Robert (Hrsg.): The Oxford Handbook in Criminology, Oxford, S. 69-12.

Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie, Museumstraße 5/12, A 1070 Wien, Österreich