

## Frankfurter Beiträge zur Soziologie und Sozialphilosophie

herausgegeben von Axel Honneth  
im Auftrag des Instituts für Sozialforschung  
an der Johann Wolfgang Goethe-Universität,  
Frankfurt am Main  
Band 12

Mit dieser Buchreihe will das Frankfurter »Institut für Sozialforschung« ein neues Kapitel in seiner eigenen Geschichte aufschlagen. In Anlehnung an die Schriftenreihe, die 1955 von Theodor W. Adorno und Walter Dirks gegründet und im Jahr 1971 eingestellt wurde, sollen hier in regelmäßigen Abständen Monographien und Forschungsberichte veröffentlicht werden, in denen sich die theoretischen und empirischen Fragestellungen der Institutsarbeit niederschlagen; bewusst wurde dabei das thematische Spektrum der Reihe um die Sozialphilosophie erweitert, weil heute nicht mehr wie selbstverständlich vorausgesetzt werden kann, dass zur soziologischen Forschung auch die Reflexion auf die philosophische Begriffsbildung gehört. In die Reihe werden neben den im Institut entstandenen Arbeiten auch Studien zur Veröffentlichung aufgenommen, die die gegenwärtigen Forschungsabsichten in markanter Weise widerspiegeln.

*David Garland*, Kriminologe und Soziologe, ist Professor für Soziologie und Recht an der New York University, USA.

David Garland

# Kultur der Kontrolle

Verbrechensbekämpfung und soziale Ordnung  
in der Gegenwart

Aus dem Englischen von Andreas Wirthensohn



Z 18 JUN 08

Campus Verlag  
Frankfurt/New York

Die Forschung des Instituts für Sozialforschung wird durch die institutionelle Förderung der Stadt Frankfurt und des Landes Hessen ermöglicht.

Die amerikanische Originalausgabe erschien 2001 unter dem Titel »The Culture of Control, Crime and Social Order in Contemporary Society« bei The University of Chicago Press.  
Diese Übersetzung erscheint in Vereinbarung mit Oxford University Press.

»The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society« was originally published in English in 2001. This translation is published by arrangement with Oxford University Press.

© David Garland 2001

Für die deutsche Ausgabe wurde der Anmerkungsstil in Absprache mit dem Autor gekürzt.

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek  
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie.  
Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dhb.de> abrufbar.  
ISBN 978-3-593-38585-3

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2008 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main

Umschlaggestaltung: Guido Klirsch, Köln

Umschlagmotiv: © Karja Hess, 2006, Heidelberg

Satz: Ina Walter, Institut für Sozialforschung, Frankfurt am Main

Printed and Bound by KNA Druck, Frankfurt am Main

## Inhalt

Vorwort von Klaus Günther und Axel Honneth .....	7
Vorwort zur deutschen Ausgabe:	
Die Kultur der Kontrolle nach dem 11. September 2001 .....	19
Einleitung.....	29
1. Eine Geschichte der Gegenwart .....	39
2. Die moderne Strafrecht und der strafende Wohlfahrtsrat .....	81
3. Die Krise der Strafrechtsmoderne .....	119
4. Sozialer Wandel und Gesellschaftsordnung in der Spätmoderne .....	151
5. Die Politik in der Zwickmühle: Anpassung, Verleugnung, Ausagieren .....	197
6. Der Kriminalitätskomplex: Die Kultur der <i>high crime societies</i> .....	257
7. Die neue Kultur der Verbrechenskontrolle.....	301
8. Verbrechenskontrolle und soziale Ordnung .....	343

so grundlegend verändert haben. Doch liegt dieser Untersuchung das allgemeinere theoretische Bestreben zugrunde, unsere heutigen Praktiken von Verbrechen und Bestrafung in ihrem Verhältnis zu den Strukturen von Wohlfahrt und (Un-)Sicherheit zu begreifen sowie in Relation zu den sich verändernden Klassen-, Rassen- und Geschlechterverhältnissen, auf denen diese Arrangements beruhen. Wenn wir uns dem Problem von Verbrechen und Verbrechenkontrolle zuwenden, geraten somit auch allgemeinere Fragen in den Blick: Wie lassen sich spätmoderne Gesellschaften regieren und wie kann man in einer sich rasant verändernden sozialen Welt soziale Ordnung schaffen?

## 2. Die moderne Strafrecht und der strafende Wohlfahrtsstaat

In den Jahrzehnten vor 1970 verfügte die Verbrechenkontrolle in Großbritannien und Amerika über eine festgefügte institutionelle Struktur und einen etablierten intellektuellen Rahmen. Ihre charakteristischen Praktiken sowie die Organisationen und Grundannahmen, auf die sie sich stützten, waren im Zuge eines langen Entwicklungsprozesses entstanden, in dessen Verlauf sich die modernen Strukturen der Strafrecht zunächst in ihrer klassischen liberalen Form herausgebildet hatten und sich dann zunehmend in Richtung eines stärker auf Resozialisierung setzenden, korrekionalistischen Aktionsprogramms bewegten.

Wie bei jeder Struktur, die über einen langen Zeitraum auf- und immer wieder umgebaut wurde, stammen die einzelnen Teile aus verschiedenen Phasen, und ihr Design verdankt sich einem historischen Eklektizismus und weniger der Reinheit eines einzigen Stils. Die institutionellen Grundlagen des Feldes der Verbrechenkontrolle – die Spezialinstitutionen der Polizei, der Strafverfolgung, der Gerichte und des Strafvollzugs – waren über 150 Jahre alt, ebenso die Rechtsverfahren und die liberalen Strafrechtprinzipien, die ihre Aktivitäten bestimmten und die offiziellen Ideologien lieferten. Darüber lag ein moderner »Überbau« jüngerer Datums, der im Laufe des 20. Jahrhunderts entstanden war, mit seinen charakteristischen Bessermotiven (Resozialisierung, individuelle Behandlung, unbestimmte Strafen, kriminologische Forschung) und den speziellen Arrangements, die sich daraus ergaben (Aussetzung der Strafe oder eines Strafrests zur Bewährung, Jugendgerichte, Behandlungsprogramme usw.). Ergebnis war eine hybride Struktur »wohlfahrtsstaatlichen Strafrechts«, die den liberalen Legalismus der Verfahrensförmigkeit und der verhältnismäßigen Bestrafung mit einer korrekionalistischen Verpflichtung auf Resozialisierung, Wohlfahrt und kriminologische Expertise verband. Um 1970 waren die Grundzüge dieses wohlfahrtsstaatlichen Strafsystems fest etabliert und es hatte den Anschein, als gebe es eine gefestigte Dynamik fortschreitender

Veränderung, die in eine immer stärker korrektionalistische Richtung ging.<sup>19</sup>

Damit soll keineswegs geleugnet werden, dass das Feld der Strafjustiz intern heftig umkämpft war. Immer wieder kam es zu Skandalen und Krisen, es gab tagtäglich Probleme und immer wieder Misserfolge, widerstrebende Gruppen und kritische Kommentatoren, und die Reformen beklagten sich regelmäßig darüber, dass es insgesamt viel zu langsam vorangehe. Doch diese Probleme entstanden vor dem Hintergrund eines breiten professionellen Konsenses über den grundlegenden Rahmen, in dem die Verbrechenskontrolle operieren sollte, und einer großen Übereinstimmung über die bestimmenden Ziele und Werte der Strafjustiz. Die grundlegenden Spannungen, die das Feld durchzogen – zwischen Strafzielen und Wohlfahrtsbestrebungen, zwischen Rechtsprinzipien und kriminologischen Erwägungen, zwischen Polizeifunktion und Sozialarbeit, zwischen den Rechten der Täter und dem öffentlichen Interesse –, waren schon lange in die Arbeitsstrukturen und konzeptionellen Kompromisse integriert, die das Gewebe jeder praktischen Institution bilden.

Noch in den 1960er und 1970er Jahren machten die Veröffentlichungen der politischen Parteien deutlich, wie breit dieser Konsens war. Gleiches galt für die offiziellen Berichte und Polizeiverlautbarungen dieser Zeit, die so unverbürgt von der »modernen Strafrechtstheorie« sprachen, dass man annehmen konnte, eine solche existiere wirklich, sei allgemein bekannt und weitgehend unumstritten. Es gab ziemlich unverkennbar eine offizielle Philosophie: eine Struktur des Denkens, aus der heraus Politik gemacht wurde, innerhalb derer ernsthafte Debatten stattfanden und an der das praktische Vorgehen zwangsläufig ausgerichtet war.

Die Etabliertheit dieses System war in der Nachkriegszeit allerdings zumeist verborgen durch die Tatsache, dass das korrektionalistische Programm sich in einem steten Prozess der fortschreitenden Verwirklichung befand. Die zentralen Punkte seiner Reformagenda – individualisierte Bestrafung, unbestimmte Strafen, Klassifizierung, Behandlungsprogramme – wurden immer nur unvollständig umgesetzt, und seine Befürworter hielten sich für moderne Reformen, die gegen die verkrusteten Strukturen eines

veralteten, legalistischen, retributiven Systems kämpften. Doch Anfang der 1970er Jahre waren diese Reformen das Establishment, und ein Großteil der offiziellen politischen Strategien und Praktiken in Sachen Verbrechenskontrolle orientierte sich an ihren Zielen und Ratschlägen oder war zumindest davon beeinflusst.

In den 1960er Jahren fand das wohlfahrtsstaatliche Strafsystem sowohl in den USA als auch in Großbritannien das Einverständnis oder zumindest die stillschweigende Billigung der zentralen Gruppen, die an der Strafjustiz beteiligt waren – und begeisterte Unterstützung bei Ministern, Sozialarbeitern und liberalen Eliten. Die Vorstellung vom »Fortschritt bei der Strafrechtsreform« war allgemein verbreitet und auch einsichtig, weil sie das Gefühl der allmählichen Umsetzung eines fortschrittlichen Programms vermittelte, das auf breite Zustimmung und großen Respekt stieß (Blom-Cooper 1974). Gerade weil das Feld so fest etabliert und seine Kultur und seine Praktiken so tief verankert waren, empfand man die Veränderungen, zu denen es seither gekommen ist, als so beunruhigend.

Die Einrichtungen des wohlfahrtsstaatlichen Strafsens waren zudem Teil einer allgemeineren Ordnung der Dinge. Ihre Grundstruktur und ihre Funktionsweise wurzelten in den ausdifferenzierten institutionellen Arrangements der modernen Gesellschaft, und ihre Programme und Arbeitsideologien waren integraler Bestandteil des Wohlfahrtsrats der Nachkriegszeit und seiner sozial-demokratischen Politik. Allein schon die Tatsache, dass dieses Institutionengefüge Anfang der 1970er Jahre so solide und fest verwurzelt war, macht seine anschließende Transformation für die historische und soziologische Analyse zu einem Problem. Wir würden eigentlich erwarten, dass eine derart eingebettete Struktur eine enorme Trägheit gegenüber jeglicher Veränderung entwickelt – oder jedenfalls gegen eine radikale, strukturelle Veränderung, die nicht zum eigenen institutionellen Entwicklungsprogramm gehört. Man könnte zudem davon ausgehen, dass die Gruppen und Institutionen, deren berufliche Macht und Stellung sich aus diesem System des wohlfahrtsstaatlichen Strafsens herleiten, ihre Arbeitspraktiken schützen und radikalen Veränderungen ernsthaften Widerstand entgegensetzen. Und schließlich wäre angesichts der engen Verbindungen zwischen Verbrechenskontrolle beziehungsweise Strafjustiz und den benachbarten sozialen Institutionen (Sozialbehörden, Arbeitsmarkt und Sozialkontrolle von Stadtvierteln und Kommunen) zu erwarten, dass größere Veränderungen auf ihrem Feld nur möglich sind,

<sup>19</sup> Zur Entstehung des strafenden Wohlfahrtsstaates in Großbritannien vgl. Garland 1985a; Wiener 1990; Radzinowicz und Hood 1990. Zu den USA vgl. Rothman 1980. Die meisten korrektionalistischen Vorstellungen wurden bereits 1871 von Anstaltsleitem formuliert; vgl. dazu das *Statement of Principles* in National Congress on Penitentiary and Reformatory Discipline 1871: 541–547.

wenn sie von entsprechenden Veränderungen bei diesen anderen sozialen Einrichtungen begleitet werden.

In einem in sich ausdifferenzierten, vieldimensionalen Netzwerk von Praktiken und Institutionen ist Veränderung niemals eine Frage des »Alles oder Nichts«. So ist es zwar verführerisch, den Prozess mit einem einzigen Schlagwort zu charakterisieren – etwa »von der Resozialisierung zum Risiko«, »Rückschritte im Strafbereich«, »neue Pönologie« oder »Eintritt in die Postmoderne« –, doch in Wirklichkeit ist der Wandel vermutlich weniger singular und eindeutig. Um diesen Prozess des Wandels und des Wiederverstands besser zu verstehen und um die Dimensionen und Schauplätze der Veränderung genauer zu verorten, müssen wir zunächst die moderne Verbrechenskontrolle und Strafschutz sowie ihre sozialen Existenzbedingungen genauer unter die Lupe nehmen. Erst wenn wir die Vergangenheit verstehen, dürfen wir darauf hoffen, auch wirklich Neues über die Gegenwart zu erfahren.

### Strafende Moderne: Die Entstehung eines Strafschutzstaates

Die Grundlagen für die Verbrechenskontrolle des 20. Jahrhunderts wurden im vorangehenden Jahrhundert gelegt, als die heute vertrauten Institutionen der Verbrechenskontrolle erstmals als integrale Bestandteile des langfristigen Prozesses auftauchten, der zur Herausbildung des modernen Nationalstaats führte. Zu Beginn dieses Prozesses, angesichts einer umkämpften und instabilen Herrschaftsautorität, wie sie für das Europa der frühen Neuzeit charakteristisch war, versprachen die siegreichen souveränen Herren ihren Untertanen *pax et iustitia*, während ihre Streitkräfte darum bemüht waren, das frisch eroberte Territorium zu befrieden und den »königlichen Frieden« durchzusetzen. Die Gewährleistung von »Recht und Ordnung« (was ursprünglich die Unterdrückung anderer Mächte und konkurrierender Quellen von Gerechtigkeit ebenso bedeutete wie die Kontrolle über Kriminalität und störendes Verhalten) war somit von Anfang an ein zentrales Merkmal souveräner Macht. Der »Gesetzesvollzug« war angesichts dieser Umstände eine Sache von Herrschaft und politischer Autorität. Dabei wurde der souveräne Wille des Königs gegen Feinde und gegen rebellische oder aufässige Untertanen durchgesetzt. Erst später war mit Gesetzesvollzug das staatliche System der Ergreifung und Bestrafung

von Verbrechen gemeint. Dass wir heute »Gesetzesvollzug« gerne als gleichbedeutend mit »Verbrechenskontrolle« betrachten, macht deutlich, wie sehr wir uns daran gewöhnt haben, den Staat als klassische Instanz für den Umgang mit Kriminalität zu betrachten.

Im Laufe des 18. und 19. Jahrhunderts wurden die polizeilichen Aufgaben, die Strafverfolgung und die Bestrafung von Kriminalen immer stärker vom Staat monopolisiert, auch wenn in den USA und in Großbritannien bis heute wichtige Funktionen zwischen der Zentralregierung und den Bundesstaaten beziehungsweise kommunalen Regierungen aufgeteilt sind. Private Streitigkeiten und Schaden, der Individuen zugefügt wird, gelten seither als öffentliche Angelegenheit, die vor Strafgerichten verhandelt wird. Da die staatliche Strafverfolgung zunehmend an die Stelle privater Aktionen trat, wurden Privatfehden und die Ansprüche von Individuen, die betrogen oder verletzt worden waren, allmählich den Prozessen staatlicher Justiz unterworfen. Als sich später dann im 19. und 20. Jahrhundert die Demokratie ausbreitete, verwandelte sich die souveräne Macht in eine »öffentliche« Macht. Das Recht präsentierte sich nunmehr als »Wille des Volkes« und seiner Vertreter, und obwohl es weiterhin von staatlichen Institutionen durchgesetzt wurde, sollten diese jetzt im »öffentlichen Interesse« agieren und nicht mehr den Wünschen politischer Eliten oder mächtiger Einzelner folgen.

Als der Nationalstaat allmählich den konkurrierenden weltlichen und geistlichen Autoritäten die Kontrolle über die polizeiliche Überwachung und die Macht zu bestrafen entzogen hatte und in den neuen Institutionen der Strafschutz konzentrierte, erhielten die Institutionen der Polizei und der Bestrafung nach und nach ihre spezifisch moderne Form. Die polizeiliche Überwachung war nun keine weit zerstreute Aktivität mehr, mit der Laien und Privatangestellte betraut waren, sondern Aufgabe ausgebildeter, professioneller Polizisten in einer speziellen Organisation, die Teil des Staates war. Die Strafverfolgung von Verbrechen war jetzt keine private Angelegenheit mehr, sondern Aufgabe der Regierung, die im Namen des »Volkes« wahrgenommen wurde. Die Bestrafungen verloren zunehmend ihren lokal begrenzten Charakter und wurden stärker und einheitlicher von staatlichen Autoritäten geregelt.

Das moderne System für die Ergreifung, Anklage und Bestrafung derjenigen, die gegen das Strafrecht verstoßen hatten, wurde zu einem spezialisierten, eigenständigen Bereich, der einen integralen Bestandteil des modernen Staatsapparats bildete. Im Laufe der Zeit wurde er von professionellen

nellen Bürokratien verwaltet, die sich speziell für diesen Zweck geschaffener Institutionen, Gesetze und Sanktionen bedienten. Diese historischen Prozesse der Spezialisierung, Verstaatlichung, Bürokratisierung und Professionalisierung sind die Schlüsselmomente dessen, was wir als »Modernisierung« von Verbrechenkontrolle und Strafjustiz bezeichnen könnten.

### Das Problem der Ordnung und der nicht eingeschlagene Weg

Langfristig betrachtet waren dies neue Formen von Bestrafung und Kontrolle, die den spezifischen Bedingungen der Moderne angepasst waren und traditionelle Kontrollmodi ersetzten, die entweder nicht mehr wirksam oder nicht mehr tragbar waren. Doch hinter dieser Struktur der Strafjustiz stand – mitverantwortlich für deren Entstehung – ein historisch spezifisches Ordnungsproblem, das in vielerlei Hinsicht dem entsprach, das Thomas Hobbes in seiner Rechtfertigung von Recht und staatlicher Autorität beschrieben hatte (Hobbes 1970 [1651]). Die Geschichte der frühneuzeitlichen Strafjustiz ist – wie auch die Geschichte des Staates – eine Geschichte vom Kampf zwischen konkurrierenden Mächten, aus dem ein Leviathan-Staat hervorging, welcher der Gewalt und der Unordnung Einhalt zu gebieten vermochte. Mit der Zeit, da diese noch junge Macht an Sicherheit und Legitimität gewann, wurde ihr souveräner Wille Recht und Gesetz. Die gewaltsame Aufzwingung des Leviathanschen Rechts, seine Zwangsbefriedung von Feinden und Untertanen gleichermaßen führte zur »friedlichen« (wenngleich noch immer gewaltsamen) Aufrechterhaltung der Ordnung und sorgte für die Sicherheit der Untertanen.

In liberalen Demokratien betrachtete man die Fähigkeit des Staates, für »Recht und Ordnung« zu sorgen, nicht mehr als feindselige und bedrohliche Macht, sondern als vertragliche Verpflichtung einer demokratischen Regierung gegenüber ihren gesetzestreuern Bürgern. Die »Gewährleistung« von Recht und Ordnung, des Schutzes der Bürger vor Gewalt, Kriminalität und Unordnung wurde zu einem der wichtigsten Vorzüge, den die Menschen dem Staat und seinen Institutionen zu verdanken hatten. Im Zuge dieses Prozesses verschoob sich der Charakter der Verbrechenkontrolle allmählich, aus einer generalisierten Verantwortlichkeit der Bürger und der Zivilgesellschaft wurde ein spezialisiertes Unterfangen, das weitgehend vom staatlichen System des Gesetzesvollzugs monopolisiert war.

Mit der Einrichtung spezialisierter staatlicher Agenturen, deren Hauptmethode der Verbrechenkontrolle die Verfolgung, Anklage und Bestrafung individueller Täter war, verabschiedeten sich die modernen Gesellschaften von einem alternativen Regelungsmodell, das in den Klein- und Großstädten des frühneuzeitlichen Europa praktiziert worden war. Die frühmoderne Vorstellung von »Policey« bezog sich nicht auf eine spezialisierte Behörde, die erst im 19. Jahrhundert entstand, sondern auf ein viel allgemeineres Programm detaillierter Regulierung, das von den städtischen Autoritäten betrieben wurde, um ein geordnetes Umfeld für Handel und Geschäfte zu schaffen. Ziel dieser Art von »policeylicher« Regelung war es, für öffentliche Ruhe und Sicherheit zu sorgen, Handel und Kommunikation in der Stadt sicherzustellen und Reichtum, Gesundheit und Wohlergehen der Bevölkerung zu fördern. Zu diesem Zweck verkündeten die Stadtherren detaillierte Statuten, welche die Überprüfung von Maßen und Gewichten, Bevölkerungszählungen, Programme zur Straßenbeleuchtung sowie die Regulierung von Straßen und Gebäuden, Handel und Nahrungsmittelproduktion verlangten; mitunter gingen sie sogar so weit, den Bürgern angemessene »Manieren« und Kleiderordnungen vorzuschreiben. Dieses System polizeilicher Regulierung war allenfalls zufällig mit der Kriminalität befasst, doch Ende des 18. Jahrhunderts entwickelte Patrick Colquhoun (1745–1820) davon ausgehend ein Modell der Verbrechenkontrolle, das der steigenden Kriminalität in London und anderen Großstädten Herr werden sollte (Colquhoun 1796 [1795]).<sup>20</sup>

Colquhouns Vorschläge versuchten die Ende des 18. Jahrhunderts in den Städten geltenden polizeilichen Praktiken zu bewahren, sie jedoch zu stärken und zu rationalisieren, an die neuen Herausforderungen des Kapitalismus anzupassen und sie durch die Einrichtung einer zentralisierten Organisation mit Vollzeipolizisten auszuweiten. Dieses alternative Modell erforderte eine entschieden präventive Form der Regulierung – welche die Armut ebenso bekämpfen sollte wie die Kriminalität – und eine allgemeinere, weniger differenzierte Konzeption der Instanzen, die für Verbrechenkontrolle und Aufrechterhaltung der Ordnung zuständig waren. In diesem Entwurf war Verbrechenkontrolle eine diffuse, breit verteilte Verantwortung; zu der eine strenge Regelung sozialer und wirtschaftlicher Aktivitäten, eine informelle Überwachung und das Vermeiden von Krimi-

<sup>20</sup> Zur frühneuzeitlichen Vorstellung von »Policey« vgl. Foucault 1978; Pasquino 1991; Knemeyer 1980; Oestreich 1982. Zum britischen Schrifttum in dieser Traditionslinie vgl. Radznowicz 1956: 417–423.

nahitätsgegebenheiten gehörten. Colquhouns Modell beinhaltet zwar die Identifizierung und Verfolgung von Verbrechern und machte deutlich, dass es für diese Funktion einer speziellen Behörde bedurfte. Doch statt Kriminalität mit den Verbrechern einzelner Individuen gleichzusetzen, ging es davon aus, dass Kriminalität eine normale Reaktion auf eine Versuchung war, die vor allem bei den unteren Gesellschaftsschichten weit verbreitet und eng mit Untätigkeit und Armut verbunden war. Die strategische Antwort darauf war nicht, Einzelne zu verfolgen und zu bestrafen, sondern sich auf die Verhinderung krimineller Gelegenheiten und die polizeiliche Überwachung ungeschützter Situationen zu konzentrieren (vgl. Garland 1996 und McMullan 1998).

Heute freilich erinnert man sich an Colquhoun nicht wegen seiner Vision einer diversifizierten Regulierung – eine Vision, die im städtischen Regierungsstil des 18. Jahrhunderts wurzelte –, sondern als einen frühen Polizeireformator, dessen Schriften zur Schaffung der modernen Polizeitruppe beitragen, die sich seit den 1820er Jahren herauszubilden begann. Die Ironie dieser falschen Erinnerung besteht darin, dass die Entwicklung der »neuen Polizei« tatsächlich den Beginn der modernen, differenzierten Verbrechenskontrolle und das Ende des Regierungsstils, den Colquhoun befürwortete, bedeutete (vgl. Critchley 1978 und Reith 1943).<sup>21</sup> Dieses Missverständnis hinsichtlich der Bedeutung Colquhouns zeigt, wie sehr die modernen Strafjustizinstitutionen unser Empfinden, was Verbrechenskontrolle ist und zu sein hat, bestimmen. Natürlich ist es kein Zufall, dass

21 Die Gründungsschritte von Robert Peels Metropolitan Police aus dem Jahr 1829 verpflichtete die Polizeibehörde dazu, dem Verbrechen vorzubeugen, die öffentliche Ruhe aufrechtzuerhalten und, erst ganz am Schluss, Kriminelle zu ergreifen. Diese Präventionsfunktion wurde jedoch im Laufe der Zeit als abschreckende Wirkung polizeilicher Präsenz interpretiert (die »Vogelscheuchenfunktion«), und die Ergründung von Straftaten erhielt schließlich Priorität. Vgl. dazu Gillling 1993. Was die *urban police* in den USA angeht, so beschreibt Eric Monkmonen (1992: 547) ihre ursprüngliche Funktion im 19. Jahrhundert als »letzte Rettung«. Die Polizeibeamten wurden gerufen, um Suppenküchen zu betreiben, Dampfkessel zu inspizieren, Maße und Gewichte zu eichen und verlorengegangene Kinder wiederzufinden. Erst Ende des 19. Jahrhunderts konzentrierten sie sich wieder stärker auf die Verbrechenskontrolle; damit verringerte sich dann auch die enorme Bandbreite ihrer sozialen Dienste, wozu auch die nächtliche Belagerung Tausender Obdachloser gehörte. « Das Spannungsverhältnis zwischen allgemeinen Aufgaben der »Aufrechterhaltung von Ordnung« und der »Verbrechenskontrolle« im engeren Sinne bestimmt auch die moderne Polizeiarbeit. Soziologen haben wiederholt darauf hingewiesen, dass die Polizei sich selbst eher in der letztgenannten Rolle sieht, die meiste Zeit aber mit den allgemeinen Aufgaben verbringt. Vgl. Bayley 1994: Kap. 2 und Reiner 1992b.

Colquhouns Modell durch ein spezialisiertes staatliches System ersetzt wurde. Die historische Entwicklung der Strafjustiz war Teil eines breiten und mächtigen Modernisierungsprozesses, der eine strukturelle Differenzierung, eine bürokratische Organisation, starke staatliche Institutionen und eine Professionalisierung der meisten Bereiche des modernen sozialen Lebens mit sich brachte. Überdies wurde die generalisierte Polizeiarbeit, wie Colquhoun sie propagierte, wegen ihrer engen Bindung an die absolutistischen Regime Kontinentaleuropas von den Liberalen mit Misstrauen beäugt (vgl. Emsley 1997). Doch die Tatsache, dass es in dem historischen Augenblick, da unsere modernen Institutionen entstanden, ein alternatives Modell der Verbrechenskontrolle gab, sollte uns zweierlei lehren. Es sollte uns daran erinnern, dass unsere heutigen Strukturen keineswegs unvermeidlich waren, und es sollte uns die spezifischen Merkmale des institutionellen Feldes bewusst machen, das sich dann tatsächlich entwickelte. Zu einer Zeit, da diese »modernen« Strukturen erneut in Frage gestellt werden, erhalten diese Lehren eine besondere Bedeutung.

In Großbritannien und den USA arbeiteten die neuen Institutionen des Strafjustizstaates im 19. Jahrhundert parallel zu den zivilgesellschaftlichen Mechanismen der Überwachung und Verbrechenskontrolle. Mit der Zeit jedoch verloren die traditionellen Formen privater Justiz an Stärke und Bedeutung. Die Zahl der privaten Strafverfolgungen ging zurück, und Gesellschaften zur Verfolgung von Verbrechern wurden obsolet. Private Polizeitrupps verschwanden, als die staatliche Polizei ihr Wirkungsfeld und ihre Autorität erweiterte. Die Bürger wandten sich mit ihren Anzeigen und Beschwerden zunehmend an den Staat und organisierten seltener private Reaktionen oder gingen seltener eigenmächtig vor. In der Zwischenzeit entwickelte sich die öffentliche Polizei von einem Instrument des Staates, mit dem dieser die eigenen Interessen und die einer begüterten Elite schützte, zu einem authentischeren öffentlichen Dienst, der auf individuelle Anzeigen der Bürger reagiert und, zumindest der Theorie nach, der ganzen Bevölkerung Sicherheit und Schutz gewährt.

Bis Mitte des 20. Jahrhunderts hatten die staatlichen Polizeikräfte in beiden Ländern auf dem Feld der Sicherheit eine beherrschende Stellung erlangt, und gewöhnlich reagierte die Bevölkerung auf Viktimisierung damit, dass sie die Polizei benachrichtigte. Da sich die staatliche Sicherheitsfürsorge ausdehnte, verschwanden die Verbrechenskontrollaktivitäten der Bürger und Kommunen. Natürlich kauften die Menschen weiterhin Schlösser für ihre Türen, wechselten die Straßenseite, um Unruhbestürmen

aus dem Weg zu gehen, und üben mitunter Privatjustiz an Kriminellen, die sie auf frischer Tat erappt hatten. Doch ihre Bereitschaft, aktiv einzugreifen, ließ allmählich nach. Das Vorhandensein professioneller Institutionen sorgte dafür, dass die Menschen immer weniger wussten, wie man selbst eingreifen sollte, und nahm ihnen das Gefühl, die Verbrechenskontrolle liege in ihrem Verantwortungsbereich. Die Kriminalität wurde zu etwas, um das sich »die Behörden« kümmern sollten, zu einem Problem, für dessen Lösung man Fachleute bezahlte.

Diese Formel für die Verbrechenskontrolle – die wie die meisten modernen Institutionen die Bedeutung informellen Handelns auf Seiten der Öffentlichkeit herunterspielte und das Wirken von Fachleuten und Vertretern des Staates in den Vordergrund rückte – verfestigte sich im Laufe des 20. Jahrhunderts zusehends. Das hatte nicht zuletzt damit zu tun, dass sie weithin als effektiv wahrgenommen wurde. Trotz der Verwerfungen, die Verstärkung, Industrialisierung und die Entstehung einer kommerziellen Gesellschaft mit sich brachten, und trotz der politischen Umwälzungen, die mit der Demokratisierung verbunden waren, konnte der Strafjustizstar einen gewissen Erfolg für sich in Anspruch nehmen. Mit ihrer neuen Polizei, mit ihrem reformierten Strafrecht, mit ihrem Netzwerk aus Gefängnissen und Besserungsanstalten und mit ihren neuen bürokratischen Fähigkeiten, die Fälle zu erfassen, Informationen zu sammeln und regelmäßig Statistiken zu erstellen, konnten die Strafjustizinstitutionen Großbritanniens und der USA in ihrem Kampf gegen die Kriminalität in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts Siege für sich verbuchen. Das Phänomen sinkender Kriminalitäts- und Gewalttaten – die bis in die 1950er Jahre auf historisch niedrigem Niveau blieben – wurde als Errungenschaft des Strafsystems gewertet, das kurz zuvor installiert worden war (vgl. Garrell 1992).<sup>22</sup>

Rückblickend betrachtet wäre es freilich genauer, diese Leistung anderen Faktoren zuzuschreiben: den fortlebenden sozialen Kontrollen in den Gemeinschaften der Arbeiterklasse, dem Einfluss der Arbeitsdisziplin, einem Wiederaufleben des Religiösen und den Moralkampagnen von Kirchen und Reformorganisationen. Die Schranken, die dem Gewissen und dem Verhalten implizit durch die Institutionen der Zivilgesellschaft – die Kirchen und »Mäßigkeitsvereine« (*temperance societies*), die Wohlfahrtsor-

<sup>22</sup> Zum Rückgang von Kriminalität und Gewalt in Großbritannien Ende des 19. Jahrhunderts vgl. Garrell 1980; M. Clarke 1987; Wiener 1990; Radznowicz und Hood 1990. Zu den USA vgl. Lane 1980 und 1997; Garr 1989.

ganisationen und sozialen Hilfswerke, philanthropische Gesellschaften, Gewerkschaften, Arbeitervereine und Jugendklubs – gesetzt wurden, unterstützten auf nachhaltige und organische Weise das eher reaktive, unregelmäßige Handeln des Polizistenstaates. Gleiches gilt für die intimeren und verbindlicheren Kontrollen durch Familie, Nachbarschaft und Arbeitsplatz. Die sozialen Sitten dieser Zeit und der neue Apparat des Gesetzesvollzugs verstärkten sich wechselseitig, ganz gleich, wie feindselig und misstrauisch sich einige Arbeiter-~~er~~ Zuwandererkommunen und die für sie zuständigen Polizeibeamten gegenüberstanden.<sup>23</sup>

Von den 1890er bis zu den 1960er Jahren, als ein deutlicher Anstieg bei Kriminalität und Gewalt diese Vorstellung allmählich untergrub, glaubte man gemeinhin, der Strafjustizstar könne den Kampf gegen das Verbrechen gewinnen oder zumindest die Woge an Kriminalität und Unordnung, die im Zuge der Industrialisierung hereinbrach, zurückdrängen. So zweifelhaft diese Vorstellung im Rückblick auch wirken mag: In den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts schien der gute Ruf der modernen Strafjustiz fest etabliert zu sein, und man begann ein zusehendes Erweiterungs-, Differenzierungs- und Reformprogramm ins Werk zu setzen. Das auf Besserung setzende Programm der Strafrechtsreform, an dem ein Großteil der Veränderungen, die in den folgenden sechzig oder siebenzig Jahren erfolgen sollten, ausgerichtet war, begann somit in einem Kontext, der geprägt war von niedrigen Verbrechensraten und breitem Vertrauen in die staatlichen Institutionen der Verbrechenskontrolle. Aus dieser von Zuversicht bestimmten Zeit des *fin de siècle* heraus entstanden unsere modernen Institutionen des wohlfahrtsstaatlichen Strafens mit ihren spezifischen Strategien und Prinzipien.

Vermutlich war dieser gute Leumund unbegründet. Es ist eher anzunehmen, dass der Erfolg von Polizei und Gefängnissen ein nachrangiger war, der von ganz anderen Faktoren und sozialen Strukturen abhing. Die Leistungen des Strafsystems in Sachen Verbrechenskontrolle beruhten wahrscheinlich auf den informellen Kontrollen all der privaten Akteure und Institutionen, die der Staat letztlich aus dem Geschäft der Verbrechenskontrolle vertreiben sollte.<sup>24</sup> Doch das spielte keine Rolle. Die Leis-

<sup>23</sup> Zur Zunahme informeller sozialer Kontrolle im viktorianischen Zeitalter vgl. Lane 1997; M. Clarke 1987. Zu den allgemeinen Entwicklungen sozialer Kontrolle vgl. Fukuyama 2000.

<sup>24</sup> Zur Bedeutung informeller sozialer Kontrolle und gemeinschaftlichen Handelns für die Eindämmung der Verbrechensraten vor den 1950er Jahren vgl. M. Clarke 1987 und



tung galt als eine institutionelle, wurde als solche anerkannt und fand derart für den Großteil des Jahrhunderts Eingang ins offizielle Denken. Wie ein britisches Wahlmanifest zeigt, war man noch 1970 der Überzeugung: »Kriminalität betrifft uns alle, aber nur die Regierung kann wirksam dagegen vorgehen.« (Scottish Conservative Party 1970)

Die geläufige Formel des modernen Strafnutzstrates – das Credo der Strafrechtsmoderne – ging somit davon aus, dass Verbrechenskontrolle eine spezialisierte, professionelle Aufgabe des »Gesetzesvollzugs« sein müsse, die auf die *post-hoc*-Verfolgung und Verurteilung individueller Täter ausgerichtet ist. Es wurde keinerlei Notwendigkeit gesehen, privates Handeln von Seiten der Politik zu stärken; die Öffentlichkeit oder individuelle Opfer zu beteiligen; auf soziale oder situative Prävention zu setzen. Alles, was man brauche, sei ein Rahmen aus gesetzlichen Androhungen und eine reaktive Antwort. Vielleicht sind wir historisch und soziologisch darauf »geicht«, so zu denken. Schließlich ist dieses Credo erkennbar eine kriminologische Version dessen, was James C. Scott (1998) als »Hochmoderne« bezeichnet: eine Ideologie, die davon ausgeht, dass soziale Probleme am besten bei darauf spezialisierten Bürokraten aufgehoben sind, die vom Staat betrieben, von Experten beraten und rational auf bestimmte Aufgaben ausgerichtet werden. Diese moderne Vorstellung denkt in Kategorien technologisch verfeinerter, von oben nach unten wirkender Mechanismen, welche die Beteiligung gewöhnlicher Menschen und spontane soziale Prozesse minimieren und die Rolle von professioneller Expertise und »Regierungswissen« maximieren. Egal, ob wir nun auf diesen Weg festgelegt sind oder nicht, die spezifisch modernen Strukturen, die damals geschaffen wurden, waren bis vor kurzem weitgehend unangefochten. Und die Institutionen, Ideologien und Praktiken des wohlfahrtsstaatlichen Strafansatzes, die sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts entwickelten, dienten lediglich dazu, diese modernen Merkmale zu verstärken. Dass Kriminalität ein Problem ist, mit dem sich spezielle staatliche Institutionen beschäftigen sollen, wurde immer selbstverständlicher, je stärker sich die Strafjustiz dem technokratischen, wissensbasierten korrekionalistischen System näherte.

Johnston 1992. Eine ethnographische Darstellung dieser Kontrollen in der Gemeinschaft findet sich bei Elias und Scotson 1990. Zur Geschichte der Interaktionen zwischen Polizei und Arbeiterklassekommunen in Großbritannien in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts vgl. P. Cohen 1979.

## Das System des wohlfahrtsstaatlichen Strafansatzes und die korrekionalistische Verbrechenskontrolle

Das wohlfahrtsstaatliche Strafen, dessen Wurzeln bis in die 1890er Jahre zurückreichen und das sich in den 1950er und 1960er Jahren am kräftigsten entwickelte, bildete 1970 in Großbritannien wie auch in den USA den festen Bezugsrahmen für die Politik. Sein Grundprinzip – strafrechtliche Maßnahmen sollten, wenn möglich, ein rehabilitierendes Eingreifen statt negativer, retributiver Bestrafung sein – brachte ein ganz neues Netzwerk eng miteinander verbundener Prinzipien und Praktiken mit sich. Dazu gehörten Strafgesetze, die unbestimmte Strafen in Verbindung mit vorzeitiger Entlassung und Überwachung durch die Bewährungshilfe erlaubten; Jugendgerichte mit ihrer Philosophie des Kindeswohls; die Verwendung von Gutachten von Jugendärzten und Psychiatern; die Individualisierung der Behandlung auf Grundlage professioneller Beurteilung und Klassifizierung; kriminologische Forschung, die sich auf ätiologische Fragen und die Wirksamkeit von Behandlungen konzentrierte; Sozialarbeit mit Tätern und ihren Familien; und Haftregeln, welche die erzieherischen Ziele der Inhaftierung und die Bedeutung der reintegrativen Unterstützung bei der Entlassung betonten. Die Prinzipien des wohlfahrtsstaatlichen Strafansatzes versuchten dem Einsatz des Strafvollzugs entgegenzuwirken, denn das Gefängnis galt unter dem Gesichtspunkt von Reform und individueller Besserung weitgehend als kontraproduktiv. Spezielle Haftformen – Besserungsanstalten, Jugendstrafanstalten, Vollzugseinrichtungen usw. – wurden dem traditionellen Gefängnis vorgezogen, und an die Stelle der Inhaftierung gemeinnützige Strafen zu setzen war fortwährend Ziel der korrekionalistischen Reformer. Von den 1890er bis zu den 1970er Jahren gab es immer weniger Tätergruppen, die man für die klassische Inhaftierung als geeignet erachtete.

Im System des wohlfahrtsstaatlichen Strafansatzes war das Resozialisierungsideal nicht einfach ein Element unter vielen. Es bildete vielmehr ein Leitprinzip, einen intellektuellen Rahmen und ein Wertesystem, das die gesamte Struktur zusammenhielt und ihr einen Sinn gab. Es bot ein umfassendes begriffliches Netz, das man auf jede einzelne Aktivität anwenden konnte und das es den Menschen in der Praxis erlaubte, ihrer Welt Kohärenz und Bedeutung zu verleihen und eigentlich unangenehme, beschwerlichen Praktiken einen positiven, wissenschaftlichen Anstrich zu geben.

Resozialisierung war freilich nicht das einzige Ziel des *penal welfarism*. Ebenso wenig war sie in der Praxis das übliche Ergebnis. Der individualisierende, unbestimmte und weitgehend ins eigene Ermessen gestellte Charakter der korrekionalistischen Strukturen sorgte dafür, dass die Entscheidungsträger des Systems bei ihrem Umgang mit verurteilten Tätern oder hilfsbedürftigen Jugendlichen enorme Freiheiten hatten. Täter, die als gefährlich, rückfallgefährdet oder unverbessertlich eingestuft wurden, konnten für lange Zeit weggesperrt werden. Wer einen respektableren Hintergrund oder enge Bindungen an Arbeit und Familie hatte, konnte milder bestraft werden. Die Strafmaßnahmen konnten so angepasst werden, dass sie dem Ausmaß an Willfährigkeit oder Risiko, das der Täter zeigte, entsprachen. Täter, die abscheuliche Verbrechen begangen hatten, konnten zu Strafen verurteilt werden, die ihrer Schuld angemessen waren und den öffentlichen Erwartungen gerecht wurden (vgl. dazu Garland 1985a: 241 f.; Hirsch 1983: 822).

In diesem System unbestimmter Strafzumessung und vorzeitiger Entlassung ergab sich eine beträchtliche Kluft zwischen den öffentlich verkündeten Gefängnisstrafen und der Zeit, welche die Häftlinge tatsächlich absitzen mussten, so dass die strafenden Elemente des Systems umfangreicher wirkten, als sie tatsächlich waren. Aufgrund dieser Diskrepanz zwischen »bellen« und »beißen« konnte das System den Anschein erwecken, auf öffentliche Forderungen nach Bestrafung zu reagieren, sein reales Wirken jedoch auf eine Weise gestalten, die liberalen Fachleuten in diesem Bereich angemessener erschien. Solange das System nicht zu genau im Augenschein genommen wurde und Außenstehende seine interne Funktionsweise nicht voll verstanden, war es ihm möglich, öffentliche Kritik zu vermeiden und zugleich dafür zu sorgen, dass die Entscheidungen von Fachleuten getroffen wurden. Die Praktikabilität und die Langlebigkeit des Systems des wohlfahrtsstaatlichen Strafansatzes lagen gerade in der Tatsache begründet, dass es Straf- und Wohlfahrtsziele miteinander verband, dass es flexibel genug war, um je nach Lage den einen oder den anderen Aspekt in den Vordergrund zu rücken, und dass es genauer öffentlicher Überprüfung weitgehend entzogen war.

In dieser Struktur war beruflichen Spezialisten und dem Urteil von Experten eine zentrale Stellung vorbehalten. Kriminologisches Wissen und empirische Forschungsergebnisse galten als verlässlichere Handlungsrichtlinien als Gewohnheit und gesunder Menschenverstand, und die Nachkriegsregierungen förderten die Entwicklung des Faches Kriminologie

sowohl an den Universitäten als auch innerhalb der Regierung. So erklärte die britische Regierung 1964: »Es reicht nicht, die Kriminalität zu verurteilen, wir müssen auch ihre Ursachen verstehen« – das schien besonders wichtig zu sein angesichts der sich rasant verändernden sozialen und ökonomischen Umstände der 1950er und 1960er Jahre, als die Kriminalitätsraten stetig anstiegen (Home Office 1964).<sup>25</sup> Zentrale Entscheidungen wie die Strafzumessung, die Klassifizierung von Häftlingen, ihre Aufteilung auf die verschiedenen Institutionen<sup>26</sup> und Regime, die Beurteilung, ob jemand entlassen werden konnte, oder die Festlegung der Voraussetzungen für eine Aufsichtsbezugnis wurden zunehmend Strafoxperten statt den richterlichen Autoritäten übertragen. Hatte das Leitprinzip einst gelautet: »nulla poena sine crimine« (keine Strafe ohne Verbrechen), so hieß es in der Welt des *penal welfarism* nunmehr: »keine Behandlung ohne Diagnose« und »keine Strafsanktion ohne fachlichen Rats«.

In den Jahrzehnten nach dem Krieg wurde die Strafjustiz zum Terrain von Bewährungshelfern, Sozialarbeitern, Psychologen, Psychiatern, Erziehungs- und Pädagogen und den verschiedensten Sozialreformern. Die Entwicklung des wohlfahrtsstaatlichen Strafansatzes bedeutete nicht nur eine Zivilisierung und Reform der Strafjustiz, sondern auch die Kolonisierung eines ehemals juristischen Terrains durch »soziale« Autoritäten und Berufsgruppen. Seine Ausweitung war auch deren Expansion. »Fortschritt bei der Strafreform« war – ungeachtet dessen, was er sonst noch enthielt – eine Frage der zunehmenden Zahl von Sozialexperten und ihrer Rechtsprechungen in Sachen Delinquenz.

Dass nicht rechenschaftspflichtige Experten, deren Entscheidungen üblicherweise ohne Erläuterung verkündet wurden und keiner richterlichen Überprüfung unterworfen waren, so viel Ermessensspielraum zugestanden bekamen, zeigt, über wie viel Vertrauen diese Berufsgruppen damals verfügten und wie ihre Machtbefugnisse wahrgenommen wurden. Im Gegensatz zur richterlichen Macht zu bestrafen, die seit langem der Überprüfung und Revision unterworfen war, betrachtete man die Befugnisse von Sozialarbeitern und Psychologen wohlwillender und apolitischer. Deren Ansichten über normale Psychologie und die Ursachen antisozialen Verhaltens, darüber, wie Familien funktionieren und Individuen sich benehmen sollten, galten als neutrale, klinische Einschätzungen, die auf wissenschaft-

<sup>25</sup> Zu den verschiedenen amerikanischen Initiativen, eine kriminologische Forschungsgrundlage für politische Entscheidungen zu entwickeln, vgl. Radzinowicz 1965 und 1999: Kap. 16.

licher Erkenntnis und empirischer Forschung beruhen. Ihre Normierungspraktiken und Durchsetzungsbefugnisse waren weitgehend der Überprüfung entzogen, obwohl sie die Privatheits- und Freiheitsinteressen derjenigen betrafen, mit denen sie es zu tun hatten. Ihr Auftrag galt als ein »verbaulicher« und zivilisierender, der versuchte, sich selbst und seine Ziele von den Strafmechanismen abzugrenzen, innerhalb derer er sich vollzog. Da sie in einem Umfeld tätig waren, welches das Stigma von Verbrechen und Strafe trug, waren sie bestrebt, »nicht urteilend« zu sein, denn ihr Berufsziel war die Linderung individuellen Leids und die Verbesserung des gesellschaftlichen Funktionierens und bestand nicht darin, Gerechtigkeit zu üben oder moralische Rechnungen zu begleichen. Sozialarbeitswissen und klinisches Urteil beanspruchten eine Form von Autorität, die sich im Gegensatz zu Ansprüchen auf moralische Überlegenheit sah, wenngleich – so spätere Kritiker – der Unterschied nirgends auch nur annähernd so groß war, wie seine Verfechter sich das vorstellten.

Dieses Vertrauen, das professionelle Experten genossen, strahlte auch in den politischen Entscheidungsprozess aus. Anpassungen des Strafrechts, die Schaffung neuer Sanktionen, die Reform institutioneller Regime, die Ausarbeitung von Mechanismen für die vorzeitige Entlassung – all das war weitgehend das Werk von höheren Beamten und Fachberatern, die abseits der öffentlichen Debatte und der Schlagzeilen wirkten. Solange es keine Skandale, Fluchtversuche und Häftlingsrevolten gab, mischte sich die Politik so wenig wie möglich in das Tagesgeschäft des Systems ein; auch die breite Öffentlichkeit oder ihre politischen Repräsentanten waren in die meisten politischen Initiativen der damaligen Zeit nur am Rande einbezogen. Der überparteiliche Ansatz, den die großen politischen Parteien pflegten, und das Gefühl, Strafrechtspolitik und Verbrechenkontrolle seien in erster Linie technische Angelegenheiten, die man am besten Fachleuten und Praktikern überlasse, zeugten ebenfalls von diesem Vertrauen und von der Glaubwürdigkeit, welche die entsprechenden Berufsgruppen damals genossen (zu den USA vgl. Pillsbury 1995: 313; zu Großbritannien Radzinowicz 1999: Kap. 13).

Natürlich fiel die Verpflichtung auf die Wohlfahrtsaspekte des wohlfahrtsstaatlichen Strafansatzes recht unterschiedlich aus – sowohl im Bereich der lokalen Rechtsprechung wie auch innerhalb der Institutionen, Agenturen und Gruppen, aus denen sich das System zusammensetzte. Bewährungshelfer, Jugendrichter, Anstaltsleiter, Gefängnisdirektoren, Kriminologen, höhere Beamte sowie Psychologen, Psychiater und Pädagogen des

Systems waren für gewöhnlich enthusiastischer als das »Fußvolk« der Gefängniswärter, Polizeibeamten oder Staatsanwälte: Die einen plädierten für eine Gefängnisstrafe, die anderen für Haftalternativen; die einen setzten auf den moralischen Rechtsdiskurs, der Täterschaft, individuelle Verantwortung und Schuld in den Mittelpunkt rückte, während die anderen sich auf den Kausaldiskurs der Sozialarbeit beriefen, der vor allem von milderen Umständen, kollektiver Verantwortung und positiven Ergebnissen sprach. Die Strafrichter mussten ~~tä~~tororientierte und täterorientierte Überlegungen abwägen, ein sich unmittelbar anbietendes individualisierendes Strafmaß vor dem Hintergrund des Bemühens um gleiche Strafzumessung und den Schutz der Öffentlichkeit betrachten. Dieses Dilemma wurde freilich dadurch ein wenig abgemildert, dass es nach der Strafzumessung Verfahren gab, die das Strafmaß für die Einzelnen auf der Grundlage ihres Verhaltens während der Haft oder der Aussichten für eine Entlassung noch einmal neu festsetzten.

Die Positionen, die sich in diesen gut einstudierten Debatten voneinander abgrenzten, beriefen sich auf politische Ideologien ebenso wie auf berufliche Zugehörigkeiten. Liberale betonten, Kriminalität sei ein Symptom der Ungleichheit; Kriminelle müsse man verstehen, bevor man sie verurteile; der Polizei könne man nicht trauen, dass sie die Rechte Verdächtiger wirklich wahrte; Bestrafung bringe weniger als Behandlung; das Gefängnis sei kontraproduktiv und die Todesstrafe gewisslos. Konservative sprachen von der abschreckenden Wirkung harter Strafen und von der Notwendigkeit langjähriger Inhaftierung und der Todesstrafe. Sie betonten die Bedeutung individueller Verantwortung; wie wichtig es sei, Recht und Gesetz zu wahren; die Polizei ihre Arbeit machen zu lassen und sie mit den dafür nötigen rechtlichen Befugnissen und finanziellen Ressourcen auszustatten. Doch selbst sie akzeptierten, dass soziale und psychologische Umstände die Justiz gnädig stimmen sollten, und erkannten an, dass in »entsprechenden Fällen« eine resozialisierende Behandlung und wohlfahrtsstaatliche Unterstützung nötig seien. Die wahren Meinungsverschiedenheiten betrafen allein das »richtige Gleichgewicht« und nicht das Spektrum dessen, was legitimweise in Frage kam. Beide Seiten bedienten sich der Sprache des wohlfahrtsstaatlichen Strafansatzes und setzten dessen Prinzipien in die Praxis um – eine Tatsache, die sich an der Bilanz konservativer beziehungsweise republikanischer Regierungen zeigt, die sich

ebenso eifrig um die Etablierung dieses Systems bemühten wie ihre politischen Gegner von der Labour Party beziehungsweise den Demokraten.<sup>26</sup>

Im Zuge der täglichen Interaktion und des institutionellen Kompromisses wurden diese Spannungen mit der Zeit abgebaut. Im Bereich des Rechts wie in der Praxis wurden fein austarierte Machtgleichgewichte etabliert. Man entwickelte praktische Vereinbarungen und Anpassungen, die es Institutionen wie der Jugendstrafanstalt, der Bewährungshilfe und den Jugendgerichten erlaubten, die Trennlinien zwischen den verschiedenen Interessen und Ideologien zu überwinden.

Es war dieser praktische *penal welfarism* und weniger eine spezifische Theorie oder ein kriminologisches Konzept, der Denkweise und Habitus von Praktikern und politischen Entscheidungsträgern prägte. Ihr Habitus, ihre Arbeitsideologien, ihre eingeübten Reaktionen und Entscheidungen wurden von diesem übergreifenden System an Ideen und Institutionen, die das Feld des wohlfahrtsstrafrechtlichen Strafansatzes ausmachte, bestimmt beziehungsweise passten sich ihr an. Der umfassende Charakter des Feldes prägte die Debatten, die sich entzündeten, und die politischen Strategien, die man entwickelte. Aus ihm heraus entstanden eine institutionalisierte Ontologie, die das Problem der Kriminalität definierte, und eine Epistemologie, die vorgab, wie man etwas darüber in Erfahrung brachte und welches die geeigneten Methoden waren, um das Problem zu verstehen und anzugehen. Er bestimmte das Spektrum der Strafrechtspolitik, indem er festlegte, was fortschrittlich und was reaktionär war, und den Interessengruppen ihre unterschiedlichen Positionen zuwies. Die kriminologischen Lehrbücher, die Ausbildungskurse für das Strafjustizpersonal, die Struktur der beruflichen Laufbahnen, die Geschichten, welche die Menschen aus der Praxis einander erzählten – all dies trug dazu bei, die Struktur

<sup>26</sup> Zur breiten parteiübergreifenden Unterstützung für den *penal welfarism* in Großbritannien vgl. Radzinowicz 1999: Kap. 13 und Windlesham 1993: 105 f. Dass die Situation in

den USA ähnlich war, zeigt das Beispiel der republikanischen Wahlkampfform von 1968. Zwar wollten die Republikaner die »Strafberiminalität« zu einem nationalen Wahlkampfthema machen, aber sie blieben dem wohlfahrtsstrafrechtlichen Strafen gleichwohl verpflichtet. Die offizielle Plattform verlangte »verstärkte Forschung zu den Ursachen von Kriminalität, Jugendkriminalität und Drogenabhängigkeit sowie zu entsprechender Prävention« und »neinen neuen Ansatz für das Problem chronischer Straftäter, wozu auch eine angemessene personale Ausstattung des Strafvollzugsystems und eine Verbesserung der Resozialisierungsangebote gehörte«. Die republikanische Wahlkampfform von 1972 war ähnlich affirmativ: »Wir haben der Resozialisierung von Straftätern konstruktivere und intensivere Aufmerksamkeit geschenkt als je zuvor in der Geschichte des Landes.« (D. B. Johnson 1978: 751 und 869)

turen, Orthodoxien und Standardnarrative des Feldes zu reproduzieren, selbst wenn dabei die Fehler des Systems beklagt und weitere Reformen angemahnt wurden.

Die Diskurse und Praktiken, die das Feld des wohlfahrtsstrafrechtlichen Strafansatzes bildeten, gründeten auf ein paar wenigen soziopolitischen Grundannahmen, auf einer Reihe kultureller Verpflichtungen und auf einer festen Form kriminologischen Wissens. Zusammen gaben sie den Anstoß für ein implizites Bündel von Regeln, einer Art generativer Grammatik, welche die Standardsprache, das Standarddenken und die Standardpraktiken der auf dem Feld tätigen Akteure und Institutionen strukturierte. In ihrer detaillierten Wirkungsweise war diese Grammatik charakteristisch für das Feld der Verbrechenskontrolle und der Strafjustiz und zugleich dessen Produkt. Sie nahm in diesem praktischen Umfeld über einen langen Zeitraum und in Reaktion auf eine Vielzahl von spezifischen Problemen und Interessen Gestalt an. Die Grammatik des *penal welfarism* war somit wie alle institutionellen Phänomene auf ein spezifisches Set von Praktiken und Prozessen abgestimmt. Doch wie ich sogleich zeigen werde, war sie auch durch soziale Strukturen und kulturelle Themen bedingt, die außerhalb des Feldes lagen, sowie durch eine spezifische kollektive Kriminalitätserfahrung, die ihr in einem wichtigen Sinne voranging.

Seit seinen Anfängen Ende des 19. Jahrhunderts entwickelte sich das System des wohlfahrtsstrafrechtlichen Strafansatzes auf der Basis zweier unbestrittener Grundsätze, die beide der fortschrittlichen politischen Kultur dieser Zeit entstammten. Der erste – der sich dem »Kriminalitätswunder« des späten 19. Jahrhunderts verdankte und vom liberalen Optimismus des 20. Jahrhunderts zehrte – ging ganz selbstverständlich davon aus, dass *sozial-reformerisches Wirken im Zusammenspiel mit dem Wohlstand letztlich die Verbrechenshäufigkeit verringern werde*. Allgemeine Prosperität galt für sich genommen bereits als natürliches Mittel der Kriminalitätsprävention. Der zweite Grundsatz, der sich ebenfalls diesem spezifischen historischen Moment verdankte, lautete, dass *der Staat für die Betreuung der Täter ebenso zuständig sei wie für deren Bestrafung und Kontrolle*. Das ganze 19. Jahrhundert über hatte der Staat die Strafverfolgung und Bestrafung von Verbrechen immer weiter monopolisiert und rationalisiert. Die Arbeitshypothese aber lautete: Wenn jemand für Verbrecher sorgen, ihnen nach der Entlassung helfen oder für ihre sozialen Bedürfnisse aufkommen soll, dann die Kirchen und private Philanthropen, aber nicht der Staat. Ab den 1890er Jahren war das immer weniger der Fall, und der Staat galt zu-

nehmend als die Instanz, die für die Besserung und die Wohlfahrt von Straftätern verantwortlich ist. *Der Staat sollte ein Agent der Besserung wie der Repression, der Fürsorge wie der Kontrolle, der Wohlfahrt wie der Bestrafung sein.* Im entstehenden Wohlfahrtsstaat war die Strafjustiz nicht mehr – oder nicht mehr ausschließlich – eine Beziehung zwischen dem Leviathan und einem aufsässigen Subjekt. Stattdessen wurde der Strafjustizstaat teilweise zum Wohlfahrtsstaat und das kriminelle Subjekt galt, insbesondere wenn es jung oder benachteiligt oder weiblich war, als ebenso bedürftig wie schuldig, als »Klient« ebenso wie als Täter. In den Nachkriegsjahrzehnten war die Standardreaktion auf Kriminalität und Delinquenz – und im Grunde die Standardreaktion auf die meisten sozialen Probleme – eine Mischung aus *Sozialarbeit und Sozialreform, aus professioneller Behandlung und staatlicher Fürsorge.*

Da die Verantwortung der Strafjustizorganisationen auf den Umgang mit Individuen – oder bestenfalls mit Individuen und ihren Familien – beschränkt war, entwickelte sich rasch eine entscheidende Funktioneinteilung. Der institutionelle Standardmechanismus der Verbrechenkontrolle war die strafjustizielle Reaktion, die durch einen spezifischen kriminellen Akt ausgelöst wurde, und sie war darauf konzentriert, individuelle Täter mit Sanktionen wohlfahrtsstaatlichen Strafans zu belegen. Dahinter stand eine weitaus diffusere und allgemeinere Politik der Sozialreform und der Sozialfürsorge, die zwar selten spezifisch auf Kriminalität oder Kriminalität ausgerichtet war, von der man aber doch einen Beitrag zur Verbrechenreduktion erwartete, indem sie die Situation der Armen verbesserte und die soziale Gerechtigkeit vergrößerte. Obwohl die kriminologische Theorie auf die sozialen Wurzeln kriminellen Verhaltens hinwies und für breit angelegte soziale Verbrechenkontrollmaßnahmen plädierte, gab die mächtigere Logik institutioneller Differenzierung und bürokratischer Spezialisierung vor, dass die staatlichen Bemühungen um Verbrechenkontrolle weitgehend über die Institutionen der Strafjustiz liefen. Das waren die Regierungsbehörden, die speziell mit der Verantwortung für die Kriminalität betraut waren, die Empfänger der staatlichen Gelder für die Verbrechenkontrolle. Welche Rolle auch immer andere soziale Maßnahmen bei der Bekämpfung der Kriminalität hätten spielen sollen: Letztlich bestimmten bürokratische Festlegungen, was unternommen wurde. Die staatliche Verbrechenkontrolle konzentrierte sich somit weiterhin darauf, kriminelle Einzelpersonen reaktiv mit Sanktionen zu belegen statt der Kriminalität durch soziale Prävention zu begegnen.

Diese Funktionsteilung – die natürlich die ausdifferenzierte institutionelle Struktur des modernen Staates und seiner Politikbereiche widerspiegelt – war Ursache einer tiefsetzenden Frustration, die vom Strafjustizpersonal immer wieder zum Ausdruck gebracht wurde. Sie sorgte dafür, dass das »Rehabilitationsideal« in der Praxis stets nur begrenzt, individualisiert und in einem strafrechtlichen Umfeld umgesetzt wurde. Wenn Kriminalität ein soziales Problem ist, so die Kritiker, wird es diesen individualisierten, korrekionalistischen Reaktionen zwangsläufig nicht gelingen, bis zu den tiefliegenden Ursachen vorzudringen. Sie werden eingreifen, wenn bereits Schaden entstanden ist, und sich eher mit den Folgen als mit den Ursachen befassen, sich auf bereits »geformte« (und oft unverbesserliche) Individuen konzentrieren statt auf die sozialen Prozesse, die bereits die nächste Generation produzieren. Der innerhalb des Strafjustizstaates angesiedelte *penal welfarism* legte sich aufgrund seiner Struktur selbst Schranken auf und war damit zum Scheitern verurteilt.

### Verpflichtungen der Moderne

Die korrekionalistische Kriminologie, die in den mittleren Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts ihre Blütezeit erlebte, lässt sich mit Fug und Recht als »modern« in ihren Werten und Verpflichtungen beschreiben. Modern machte sie ihre fraglose Verpflichtung auf Sozialtechnologien, ihr Vertrauen auf die Fähigkeiten des Staates und die Möglichkeiten der Wissenschaft sowie ihr unerschütterlicher Glaube, dass sich soziale Bedingungen und individuelle Täter durch das Eingreifen staatlicher Behörden bessern lassen. Ganz gleich, welche politischen Ansichten oder pönologischen Vorlieben sie vertraten: Diese Marke der Moderne prägte das zugrundeliegende Glaubenssystem der neuen Klasse von kriminologischen Experten und gut ausgebildeten Fachkräften, die zunehmend die Vorrangstellung der Anwälte und Moralisten in Frage stellten, die einst dieses Feld beherrschten.

Mit ihrem impliziten Glauben an die wissenschaftliche Vernunft und die Perfektionierbarkeit des Menschen war die neue korrekionalistische Strömung ein legitimer Spross des Aufklärungsgedankens – in vielerlei Hinsicht war sie sogar der höchste Ausdruck der rationalistischen und utilitaristischen Bestrebungen dieser Tradition. Doch die neuen Kriminologen

wandten sich gegen die Aufklärungspönologie eines Cesare Beccaria oder Jeremy Bentham und betrachteten die von ihnen vorgeschlagenen Reformen als Gegengift zu deren Programm und weniger als dessen Weiterentwicklung. Bestrafung ganz allgemein und retrributive Bestrafungen im Besonderen galten den Modernisten als irrational und kontraproduktiv, als Überbleibsel vormoderner Praktiken, die auf Emotion, Instinkt und Aberglaube beruhten. Sogar die liberalen Prinzipien der Verhältnismäßigkeit und der Einheitlichkeit waren ihrer Ansicht nach mit archaischem Denken behaftet. Die angemessene Behandlung von Tätern verlangte individualisierte Strafmaßnahmen, die sorgfältig auf den Einzelfall oder das spezifische Problem auszurichten waren – und keinen einheitlichen Strafkalog, der mechanisch zur Anwendung kam. Nötig waren Expertenwissen, wissenschaftliche Forschung und ein flexibles Interventionsinstrumentarium sowie die Bereitschaft, Aspekte des Lebens zu regeln, die der klassische Liberalismus dem Zugriff des Staates entzogen sehen wollte. Das normative Rechtssystem musste dem normierenden System der Wissenschaft Platz machen, die Bestrafung der Behandlung.<sup>27</sup>

Natürlich war der praktische Erfolg der modernen Bewegung meist eher durchwachsen und stellte ihre vehementesten Verfechter selten zu Frieden. Es gab Widerstand von Liberalen, die auf Verhältnismäßigkeit und angemessenen Strafen beharrten, aber auch von Vertretern einer älteren, antimodernen Tradition, die Bestrafung als unerlässlichen Selbstzweck und als wichtige Manifestation der souveränen Macht des Rechts betrachtete. Infolgedessen waren die entstehenden Institutionen des wohlfahrtsstaatlichen Strafans Kommissgebilde, die korrekionalistische und klassische Aspekte im Gleichgewicht hielten. Doch wie auch immer die Begrenzungen der tatsächlichen Praxis ausgesehen haben mögen: Anfang der 1970er Jahre war der *Diskurs* der Hochmoderne unter Strafrechtsreformen, Experten und Regierungsvertretern als dominante Ausdrucksform etabliert.

Als sich das System des wohlfahrtsstaatlichen Strafans in den Nachkriegsjahren entwickelte und die korrekionalistische Sprache hegemonialer wurde, wurden explizite Äußerungen der Punitivität immer seltener. Die durch schwere Verbrechen regelmäßig hervorgerufenen Gefühle und Feststellungen wurden nun ihrerseits verurteilt. Der Drang, Kriminalität leidenschaftlich zu verurteilen; der Wunsch, Übeltäter leiden und Opfer gerächt

zu sehen; das offene Bestreben, die Empörung der Öffentlichkeit zu registrieren; die deutlich geäußerte Behauptung, dass Gerechtigkeit um ihrer selbst willen getan, die Autorität gewahrt und Bestrafung erduldet werden müsse – all diese Ausdrucksformen traditioneller punitiver Justiz galten als verdächtig und als schädlich für eine rationale Pönologie. Die leidenschaftliche, moralisch eingefärbte Forderung nach Bestrafung, die seit jeher Teil der gesellschaftlichen Reaktion auf Kriminalität gewesen war, wurde im Diskurs offizieller Vertreter und politischer Eliten mit der Zeit zu einer Art Tabu. Das ging so weit, dass sich Kritiker, die eine »antimoderne« Position vertreten wollten, ihrerseits zunehmend gezwungen sahen, sich dafür des modernen Vokabulars zu bedienen. Das Wort »Bestrafung« verschwand völlig aus dem offiziellen Wortschatz moderner Strafrechtspolitik, ebenso die Ausdrucksformen leidenschaftlicher Empörung, die ihm traditionellerweise folgten.

Natürlich verschwanden die punitiven Empfindungen nicht. Sie wurden vielmehr unterdrückt, zum Abtauchen gezwungen, in guter Gesellschaft als peinlich empfunden. Die offene Zurschaustellung von Strafflust wurde zunehmend auf das Binnenleben von Institutionen beschränkt, auf die unzivilisierten Forderungen der Boulevardpresse und der *hoi polloi* sowie auf die Ausfälle des schlechthelanten Richters oder des unzeitgemäßen Politikers. Diese Sublimierung einer dermaßen wuchtigen menschlichen und sozialen Reaktion, diese Unterdrückung einer derart mächtigen und primitiven Emotion ist ein treffliches Beispiel für den sich vollziehenden Zivilisationsprozess (vgl. Elias 1939; Garland 1990; Rutherford 1993). Er bildete jedoch auch die Basis, auf der sich ein kultureller Riss zwischen den in der Strafjustiz Tätigen und der allgemeinen Öffentlichkeit auftrat. Wie wir noch sehen werden, führte die Tatsache, dass Sprache und Affekt der Strafflust zwar aus dem offiziellen Diskurs verschwanden, aber in der Bevölkerung und im Common Sense deutlich präsent blieben, in den 1980er und 1990er Jahren wieder zu großen Spannungen.

## Die korrekionalistische Kriminologie und ihre zentralen Themen

Mit den Institutionen des wohlfahrtsstaatlichen Strafans entstanden auch die Wissensformen, von denen sie abhängen und die sie hervorbrachten:

<sup>27</sup> Vgl. zu dieser Position in den USA Messinger 1968 und in Großbritannien Rees 1947. Eine Kritik der Argumente und Belege findet sich bei Wootton 1959. Zur Entstehung der modernen Kriminologie vgl. Garland 1985b.

Heilpädagogik, soziale Einzelfallhilfe, forensische Psychiatrie, Gerichtsmedizin und vor allem der kriminologische Diskurs. Die korrekionalistische Kriminologie (*correctional criminology*), die sich gemeinsam mit diesen Institutionen herausbildete, betrachtete Kriminalität als soziales Problem, das sich in Gestalt individueller Straftaten manifestierte. Die Straftaten oder zumindest die Taten, die als schwerwiegend, repetitiv oder irrational erschienen, galten als Symptome von »Kriminalität« und »Delinquenz«, das heißt von zugrunde liegenden Dispositionen, die sich üblicherweise bei unzureichend sozialisierten oder verhaltensgestörten Individuen feststellen ließen. Diese individuellen Dispositionen – und die Bedingungen, aus denen heraus sie entstanen – bildeten den maßgeblichen Gegenstand kriminologischen Wissens. Sie waren zudem das bevorzugte Ziel korrigierender Eingreifens, wobei der Behandlungsvollzug auf die Disposition des jeweiligen Individuums zielte, während die Sozialpolitik die allgemeineren Ursachen bekämpfen sollte.

Ein Grundmerkmal des korrekionalistischen Rahmens war eine mechanische Unterscheidung zwischen dem »Normalen« und dem »Pathologischen« und die mehr oder weniger ausschließliche Fokussierung auf Letzteres. Diejenigen Individuen, die Straftaten begangen hatten, aber als im Grunde »nicht delinquent« oder frei von jeder echten kriminellen Disposition eingestuft wurden, waren für die kriminologische Theorie und die Strafpraxis uninteressant. Ihnen konnte man mit einem minimalen Aufwand begegnen – durch Verwarnungen oder Geldstrafen oder, wenn sie ein schwereres Verbrechen begangen hatten, durch abschreckende Strafen ohne jede Behandlungskomponente. Die wahre Aufmerksamkeit galt *den Delinquenten, dem kriminellen Charakter* beziehungsweise dem, was die Kriminologen Anfang des 20. Jahrhunderts als den *psychopathischen Täter* bezeichneten. Darauf sollten wissenschaftliche Forschung und institutionelle Energien ausgerichtet werden. Die korrekionalistische Kriminologie und die Institutionen des wohlfahrtsstaatlichen Straßens machten gemeinsam den verhaltensgestörten Delinquenten als Problem und die korrigierende Behandlung als Lösung aus. Folglich wurde die große Masse der Klein- oder Gelegenheitskriminellen von der korrekionalistischen Praxis weitgehend vernachlässigt, die selten bis in die lokalen Gefängnisse oder die unteren Bereiche des Systems reichte, um sich mit unbedeutenden Routinestraftaten zu befassen. Das erklärt die befremdliche Tatsache, dass eine der am häufigsten angewandten Sanktionen der Nachkriegszeit – die

Geldstrafe – frei von allen rehabilitierenden Ansprüchen war und in der Kriminologie kaum Beachtung fand (vgl. P. J. Young 1987).

Innerhalb dieses kriminologischen Denkschemas neigte man immer wieder einer Form von Kausalität zu, die langfristig, dispositional sowie wirksam war. Diese Kausalitätsvorstellung – die durch die Freudsche Tiefenpsychologie popularisiert und von der Sozialarbeit weithin übernommen wurde – konzentrierte sich auf tiefliegende Ursachen, unbewusste Konflikte, weit zurückliegende Kindheitserfahrungen und seelische Traumata. Sie beendete tendenziell jede Beschäftigung mit naheliegenden oder unmittelbaren Ereignissen (wie etwa Versuchungen und kriminellen Gelegenheiten) und ging davon aus, dass Oberflächenbedeutungen oder bewusste Motivationen zwangsläufig »oberflächlich« und von geringer Erklärungskraft sind. Für diese Denkweise waren Gelegenheitskriminalität, opportunistische oder rational motivierte Verbrechen kaum von Interesse, wie sehr sie auch zur Gesamtkriminalitätsrate beitragen mochten, denn die betreffenden Taten zeugten von keiner spezifischen Pathologie und boten keine Gelegenheit für fachliche Behandlung oder korrigierende Reform.

Hauptziel der korrekionalistischen kriminologischen Forschung war es, die für »Delinquenten« und »kriminelle Persönlichkeiten« spezifischen individuellen Merkmale aufzufindig zu machen und diese mit anderen Bedingungen in Beziehung zu setzen, die womöglich Hinweise auf deren Ätiologie und Behandlung lieferten. Mit ihrer Schwerpunktsetzung und ihren begrifflichen Interessen konzentrierte sich die Kriminologie zunehmend in gleicher Weise auf das Individuum wie die Institutionen des wohlfahrtsstaatlichen Straßens, denen sie diente. Das Kriminalitätsproblem wurde zu einem Kriminellenproblem. Kriminologisches Wissen war Wissen über individuelle Delinquenten und deren Unterschiede. Selbst dort, wo die Forschung sich mit statistischen Verteilungen und Mustern oder mit Familien und Gemeinschaften befasste, ging es letztlich darum, den individuellen Kriminellen zu verstehen, die Korrelate von Kriminalität und die Art und Weise, wie soziale Muster und gesellschaftliches Umfeld ihre prägenden Spuren bei individuellen Straftätern hinterlassen (vgl. dazu Garland 1985a).

Ein zweites Ziel dieser Kriminologie war es, die Wirkung verschiedener Interventionen des wohlfahrtsstaatlichen Straßens zu untersuchen und zu bewerten: in Erfahrung zu bringen, was funktioniert und warum. Diese Art von Forschung stellte sicher, dass die Institutionen der Verbrechenskon-

trolle – insbesondere die Polizei, der Strafvollzug und die Bewährungshilfe – eine eingebaute Form der Überwachung und Reflexivität entwickelten, die ein Feedback über die Wirksamkeit der Institutionen lieferte sowie Daten, mit denen sich deren Ergebnisse messen ließen. Wenig überraschend ist, dass diese Art kriminologischer Forschung – und nicht die ambitionierteren Untersuchungen der Ätiologie – vom Staat am stärksten gefördert wurde.<sup>28</sup>

Die Theorien, die innerhalb dieses Rahmens entwickelt wurden, veränderten sich mit der Zeit, auch wenn die Grundstrukturen des korrekionalistischen Diskurses erhalten blieben. Die Kriminologie des frühen 20. Jahrhunderts bediente sich in hohem Maße der psychiatrischen Medizin und der Individualpsychologie und konzentrierte sich vor allem auf die Unterscheidungsmerkmale individueller Delinquenten, wie sie sich bei der Untersuchung von Strafgefangenen und Anstaltsinsassen zeigten. In den 1920er und 1930er Jahren brachte die Wissenschaft neue statistische Methoden und Mehrfaktorenanalysen zum Einsatz und begann Kriminalität als überdeterminierte Folge sozialer Deprivation zu betrachten. Man fand heraus, dass diejenigen mit den meisten negativen Persönlichkeitsmerkmalen und den meisten Straftaten am häufigsten vielfältige Formen von Deprivation erfahren hatten, unter anderem Vernachlässigung durch die Eltern und Armut. In den 1950er und 1960er Jahren, als Armut und Kindesvernachlässigung angesichts der sichereren, wohlhabenderen Umstände in Großbritannien und den USA zurückzugehen schienen, wurde diese Deprivationsthese als »relative Deprivation« oder »Anomie« neu formuliert.<sup>29</sup>

Die neueren Theorien schrieben kriminelles Verhalten nicht absoluter Verzerrung zu, sondern der Klüft, die sich zwischen Erwartungen und tatsächlich Erreichtem aufgetan hatte. Sie übten somit zurückhaltende Kritik am Wohlfahrtsrat und seinen Errungenschaften und verwiesen auf den Abstand zwischen steigenden Erwartungen und tatsächlichen Chancen, auf die Frustrationen derjenigen, die in einer prosperierenden Wirtschaft den Anschluss verloren haben, und auf die egoistischen Exzesse, die mit der neuen Konsumgesellschaft verbunden waren. Sie forderten noch mit der neuen Fürsorge und insbesondere mehr legitime Wege des sozial-

len Aufstiegs. Doch bei allen Neuerungen und allen kritischen Implikationen blieben diese erklärenden Narrative den Grundannahmen des *penal welfarism* treu: Kriminalität galt nach wie vor als Folge von Armut und Deprivation, und das Gegenmittel bestand noch immer darin, Prosperität und Sozialleistungen auszuweiten.

Die korrekionalistische Kriminologie, die Mitte des Jahrhunderts in Großbritannien und den USA dominierte, hatte nichts mit den Karikaturen zu tun, die ihre Kritiker später von ihr zeichneten. Die meisten korrekionalistischen Reformen und Kriminologen waren keineswegs einen strengen Determinismus verpflichtet, noch behaupteten sie, der typische Delinquent sei »krank« oder zutiefst »pathologisch«. Die Behandlungsprogramme, die empfohlen oder umgesetzt wurden, waren selten aufdringliche, einer Gehirnwäsche ähnelnde Maßnahmen, die widerwilligen Individuen zwangswise zuteil wurden. Das sogenannte »medizinische Behandlungsmodell« war in Wirklichkeit als Bezugspunkt weitaus weniger wichtig als die Idee der Entwicklung durch Bildung und der Unterstützung durch Sozialarbeit. Und obwohl die Korrekionalisten auf den Staat setzten, der ihr Programm umsetzen und Behandlungsregelungen entwickeln sollte, war ihr Verhältnis zur Regierung keineswegs unkritisch. Sie waren meist vielmehr ausgesprochene Kritiker unzeitgemäßer politischer Strategien, zu denen nicht zuletzt die Todesstrafe gehörte.

Rückblickend betrachtet ist das Bemerkenswerteste an diesem kriminologischen Schema und an den daraus entspringenden Theorien nicht deren wissenschaftliche Unreife oder ihr unkritischer Charakter. Es ist vielmehr die spezifische Richtung, in die es die Aufmerksamkeit lenkte, und die blinden Flecken, die daraus resultierten. Es ist das relative Fehlen jedes substantiellen Interesses an kriminellen Ereignissen, an kriminogenen Situationen, am Opferverhalten oder an den sozialen und wirtschaftlichen Routinen, die Gelegenheiten für Kriminalität schaffen. Es unterschied sich demnach deutlich von dem, was folgte, und – man erinnere sich an Colquhoun – von dem, was vorher war. Tatsächlich ging die korrekionalistische Kriminologie von der Wirksamkeit der Strafjustiz und von der Möglichkeit einer individualisierten Form der Kriminalitätsverringeringung aus. Sie teilte die institutionelle Epistemologie, die vom Strafjustizstaat begründet worden war und Kriminalität als Problem individueller Täter mit krimineller Veranlagung betrachtete. Diese Art des Denkens lenkte unsere Aufmerksamkeit immer wieder auf die Individuen sowie auf die psychologischen Prozesse, die sie formten, so dass andere Möglichkeiten der Problemwahr-

<sup>28</sup> Zum Verhältnis zwischen Kriminologie und Regierung vgl. Garland 1994 und 1992. Für einen Insiderbericht vgl. Radzinowicz 1988.

<sup>29</sup> Zur Entwicklung der kriminologischen Theorie in Großbritannien im Verlauf des 20. Jahrhunderts vgl. Rock 1988. Zu den USA vgl. Vold und Bernard 1979.



nehmung und Problemlösung aus dem Blick gerieten. Im Grunde – und trotz ihrer Neuformulierungen und vernichtenden Behauptungen – glaubte diese Kriminologie an die fortschrittliche etasuische Politik des Wohlfahrtsstaates. Sie ging fraglos davon aus, dass eine Wiedereingliederung von Delinquenten und abweichenden Individuen möglich und wünschenswert sei. Dafür zu sorgen war Aufgabe von Sozialarbeit und Sozialreform, von professioneller Behandlung und staatlicher Fürsorge.

### Gesellschaftlicher Kontext und institutionelle Stützen

Wie alle sozialen Institutionen waren auch die Institutionen des wohlfahrtsstaatlichen Strafens von einem spezifischen historischen Kontext bestimmt und gründeten auf einer Reihe sozialer Strukturen und kultureller Erfahrungen. Die Denk- und Handlungsformen waren für diejenigen, die in diesem Feld arbeiteten, bedeutungsvoll und standen im Einklang mit den Strukturen der allgemeineren Wohlfahrtsstaatsgesellschaft sowie den Lebensformen, die sich in diesen Strukturen widerspiegeln und von ihnen reproduziert wurden. Das wohlfahrtsstaatliche Strafen stütze sich auf – und stütze seinerseits – eine spezifische Staatsform und eine spezifische Struktur der Klassenverhältnisse. Es funktionierte innerhalb eines spezifischen wirtschafts- und sozialpolitischen Umfelds und interagerte mit einer Reihe benachbarter Institutionen, deren wichtigste der Arbeitsmarkt und die Sozialeinrichtungen des Wohlfahrtsstaates waren. Kurz gesagt: Seine charakteristischen Denk- und Vorgehensweisen, insbesondere sein Modernismus und seine »soziale« Rationalität, waren in die Lebensformen eingebettet, welche die politischen und kulturellen Verhältnisse der Nachkriegsjahre geschaffen hatten.

Wie der moderne Wohlfahrtsrat, dessen Teil es war, entwickelte sich das wohlfahrtsstaatliche Strafen als strategische Lösung für ein historisch spezifisches Ordnungsproblem und beruhte auf einer spezifischen Form kollektiver Erfahrung und kollektiver Erinnerung. Wie wir gesehen haben, widmete es sich den Problemen individueller Verhaltensstörung, die vor allem bei den ärmeren Teilen der Bevölkerung zu finden waren und die der Armut, mangelhafter Sozialisierung und sozialer Deprivation zugeschrieben wurden. Anders ausgedrückt: Die Probleme, mit denen sich das wohlfahrtsstaatliche Strafen befasste, waren die klassischen Pathologien der

industrialisierten, von Ungleichheit geprägten Klassengesellschaft. Es waren genau diese Probleme von Elend und Unsicherheit sowie die daraus resultierenden politischen Probleme (offener Klassenkonflikt; Unruhe unter der Arbeiterschaft; Ängste vor einer »unauglichen« Bevölkerung, »Rassenverfall«, nachlassender nationaler Effizienz usw.), die in den Anfangsjahren des Jahrhunderts zur Entstehung des »Sozialstaats« geführt hatten. Und es waren ähnliche Ängste – verstärkt durch die kollektive Erinnerung an Massenarbeitlosigkeit, den Zusammenbruch der Wirtschaft und den Weg in Faschismus und Kommunismus, der daraus resultieren konnte –, die hinter dem New Deal, dem Beveridge-Plan sowie der Ausweitung der wohlfahrtsstaatlichen Programme in den USA und Großbritannien nach dem Krieg standen (vgl. allgemein Hobsbawm 1995; Yergin und Stanislaw 1999). War es ein hobbesianisches Ordnungsproblem, das zur Herausbildung des Strafsustizstaates im frühneuzzeitlichen Europa geführt hatte, so könnte man davon sprechen, dass es ein marxistisches Ordnungsproblem war – die durch den Klassengegensatz und die ungerichtete wirtschaftliche Ausbeutung verursachte soziale und politische Instabilität –, das zunächst hinter dem System des wohlfahrtsstaatlichen Strafens stand. Das soll nicht heißen, dass der Korrekionalismus unmittelbar Teil der Politik von Klassenkampf und Kompromiss war. Keine Arbeiterbewegung in Großbritannien oder Amerika (oder irgendwo sonst) forderte jemals eine bessere Behandlung von Kriminellen oder Sozialarbeit für Straftäter. Dennoch gab es Verbindungen, denn die Staatsform, die Sozialpolitik und die Klassenverhältnisse, aus denen der *penal welfarism* erwuchs, waren allesamt strategische Antworten auf genau dieses soziopolitische Problem (vgl. Wrong 1994).

Der britische Wohlfahrtsrat und sein amerikanisches Pendant, der regulierende Staat des New Deal, institutionalisierten eine Reihe strategischer Lösungen für den Klassenkonflikt und die ökonomischen Verwerfungen, die um neue Formen wirtschaftlichen und sozialen Managements herum errichtet wurden. Verwaltungsgesetze, staatlich gelenkte Sozialtechnologie und eine keynesianische Nachfragesteuerung wurden zu den zentralen Instrumenten der Regierungsgarbit. Zwar bestimmten der Markt und die privaten Mächte des Reichtums und des Kapitals weiterhin die meisten Aspekte des Lebens, doch waren sie zunehmend der einschränkenden Macht staatlicher Regulierung unterworfen. In beiden Ländern federten die Regierungen die Risiken des Marktkapitalismus zunehmend ab. Sie dramatisierten den wirtschaftlichen Konflikt, indem sie eine Sozialversiche-

rung und Sozialmaßnahmen einführen, die mehr Sicherheit brachten und die Ressourcen umverteilten.<sup>30</sup> Im Lauf der Zeit etablierten beide Länder ein progressives Steuersystem, bauten Schulen und Autobahnen, regelten den Arbeitsmarkt, förderten den Wohnungsbau, zahlten Renten und andere Formen von Einkommensunterstützung und garantierten Mindeststandards (oder sogar mehr als das) in den Bereichen Bildung und Erziehung sowie im Gesundheitswesen. Sie entwickelten neue Mechanismen wirtschaftlichen Managements und staatlicher Investitionstätigkeit, um das Problem von Aufschwung und Rezession zu lindern. Sie dehnten die staatliche Regulierung auf den Arbeitsplatz und das Zuhause aus, um nationale Gesundheits- und Sicherheitsstandards zu schaffen. Ein interventionistischer Staat, gemeinschaftliche Risikoübernahme und ein gewisses Maß an Umverteilung ermöglichten ein neuartiges Niveau an wirtschaftlicher und sozialer Sicherheit. Am unmittelbarsten wirkte sich das auf jene aus, die aufgrund von Krankheit, Unfall, Alter oder erzwungener Arbeitslosigkeit aus dem Arbeitsmarkt herausgefallen waren. Gleichzeitig erfuhr aber auch die Bevölkerung als Ganze mehr Sicherheit, und die Volkswirtschaften gewannen an Stabilität – Prozesse, die wichtige Implikationen für die Politik insgesamt sowie speziell für die Sozial- und Wirtschaftspolitik der Nachkriegsjahre hatten.

Innerehalb dieser neuen Gesellschaftsstruktur herrschte eine einschleibende, korporatistische, sozial-demokratische Politik vor, und die charakteristische Form von Sozialpolitik stützte sich auf verschiedene Formen von staatlicher Intervention und sozialer Technologie. Die dabei vorherrschende Ideologie war eine gemäßigt solidaristische, die für sich in Anspruch nahm, allen Individuen die volle soziale Staatsbürgerschaft mit gleichen Rechten und gleichen Chancen zu gewähren. Dieses neue staatsbürgerliche Narrativ der Inklusion, das üblicherweise mit dem europäisch-schönen Sozialstaat in Verbindung gebracht wird, war in Wirklichkeit genauso charakteristisch für die USA, wo es die spezielle Form der Bürgerrechtsbewegung und der Vision von der *Great Society* annahm. Mit seinen idealistischen und altruistischen Aspekten sowie seinem Streben nach sozialer

<sup>30</sup> Zur unterschiedlichen Form des Wohlfahrtsstaates in den USA und in Großbritannien vgl. Esping-Andersen 1990. Zur zunehmenden Konvergenz britischer und amerikanischer Sozialpolitik in den 1980er und 1990er Jahren vgl. Holmwood (o. J.). Zur spezifischen Struktur des amerikanischen Wohlfahrtsstaates, der stärker auf lokaler Ebene angesiedelt ist als der britische, deutlicher zwischen Sozialhilfe und Sozialversicherung trennt und bei sozialen Diensten in höherem Maße auf private Institutionen setzt, vgl. Katz 1995: Kap. 1. Zu Großbritannien vgl. Digby 1989.

Gerechtigkeit spiegelte dieser Appell an die Solidarität die noch immer lebendigen Erinnerungen an die Weltwirtschaftskrise und den totalen Krieg wider, das schlechte Gewissen der Oberschichteliten, die Kämpfe der Gewerkschaften und die Ambitionen bislang ausgeschlossener Klassen. Er verkörperte jedoch auch die versicherungsmathematischen Bemühungen und das aufgeklärte Eigeninteresse der Wähler aus der Mittelschicht, die rasch erkannten, dass sie von bestimmten sozialpolitischen Strategien und Umverteilungen ihr hohem Maße profitieren konnten. Gerade weil der Wohlfahrtsstaat nach dem Krieg klassenübergreifend für ökonomische Sicherheit, für eine bessere Gesundheitsversorgung, für Bildungschancen und für Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor sorgte, konnte er die kommenden Jahrzehnte überdauern.<sup>31</sup> Für seine Anhänger stellte der Wohlfahrtsstaat eine neue Vision sozialer Gerechtigkeit und Gleichheit dar, die paradigmatisch in John Rawls' einflussreicher Behauptung zum Ausdruck kam, wonach Gerechtigkeit ein garantiertes Minimum an Fürsorge verlange, ehe der Wettstreit um Ressourcen beginnen könne (Rawls 1975). Für konservativere Denker war der Wohlfahrtsstaat der Preis, der für sozialen Frieden, wirtschaftliche Stabilität und die angemessene Bildung und Ausbildung der Arbeitskräfte zu zahlen war. Doch ganz gleich, welche Motive dahinterstanden: Ergebnis war eine breite überparteiliche Unterstützung der wohlfahrtsstaatlichen Fürsorge – ein Muster, das sich im Hinblick auf das wohlfahrtsstaatliche Strafen wiederholte.

### Wohlfahrtsstaatliches Strafen und »soziale« Regulierung

Diese neuen Strategien sozialer und wirtschaftlicher Lenkung (*governance*) begründeten einen neuen Stil der Machtausübung sowie einen neuen Typus sozialer Autorität – den der Sozialexpertise. In dieser Hinsicht entsprach die Entwicklung des wohlfahrtsstaatlichen Strafens (wo Experten in

<sup>31</sup> Vergleichende Zahlen zur Unterstützung der Mittelschicht für wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen vgl. Baldwin 1990 sowie Goodin und Le Grand 1987. Zu den USA vgl. Howard 1997. J. K. Galbraith (1992) weist darauf hin, dass diese wohlfahrtsstaatlichen Strukturen erst in den 1970er Jahren in Frage gestellt wurden, als eine wohlhabendere Mittelschicht die staatlichen Leistungen, die sie als Gegenleistung für ihre Steuern erhielt, kritisch hinterfragte. Belege dafür, dass die Kernprogramme des Wohlfahrtsstaates all diese Infragestellungen mehr oder weniger inaktiv überstehen haben, finden sich bei Pierson 1994.

Sachen Penologie zunehmend andere Autoritäten ersetzen) exakt derjenigen des Wohlfahrtsrates insgesamt. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts waren zahlreiche zentrale Regierungspraktiken davon bestimmt, dass man die Aufgaben, vor denen man stand, anders wahrnahm und anging. Eine ganze Reihe von Problemen – Kriminalität, Gesundheit, Bildung, Arbeit, Armut oder das Funktionieren der Familie – galten nunmehr als soziale Probleme, die soziale Ursachen hatten und denen man mittels sozialer Techniken und professioneller Sozialarbeit beikommen wollte. Diese neue Form der Regulierung erlaubte es Fachautoritäten, soziale Normen und Standards für Lebensbereiche (Kindererziehung, Gesundheitsvorsorge, moralische Erziehung usw.) vorzugeben, die bislang nicht formal geregelt waren. Dabei setzten sie nicht auf Recht oder Zwang, auch wenn diese als letztes Mittel durchaus zum Einsatz kamen. Sie vertrauten vielmehr auf die Macht ihrer fachlichen Autorität, auf die Überzeugungskraft ihrer normativen Ansprüche sowie auf die Bereitschaft von Individuen und Familien, ihr Verhalten mit dem von den Experten geforderten in Einklang zu bringen, weil sie damit auf sozialen Aufstiegs, wirtschaftliche Sicherheit oder körperliche Gesundheit und Selbstverwirklichung hoffen durften.<sup>32</sup>

Der Wohlfahrtsrat beschleunigte somit die Entwicklung in Richtung einer »Gesellschaft von Fachkräften« (*professional society*), die bereits im 19. Jahrhundert eingesetzt hatte. Er brachte neue Schichten von professionellen Arbeitern hervor, die das Personal des Wohlfahrtsrates und des expandierenden öffentlichen Sektors bildeten und in einer immer wohlhabenderen Konsumökonomie für die Bedürfnisse der Bürger sorgten. Die Weiterbildung expandierte, um diese wachsenden neuen Gruppen auszubilden und zertifizieren zu können. Die Sozialarbeit wurde zu einer Wachstumsbranche, die von der Rückkopplungsschleife neu erkannter Probleme profitierte, welche professioneller Lösungen bedurften. In den 1960er Jahren erlebten die Personaldienstleistungen einen enormen Wachstumsschub, und es entstanden neue Berufsgruppen wie Sozialarbeiter, Rechtsanwälte oder Therapeuten, die es vor dem Zweiten Weltkrieg kaum gegeben hatte. Als sich der Nachkriegstrend in Richtung höhere Einkommen und Statusgleichheit verstärkte, begannen sich die alten Klassen- und Ranghierarchien aufzulösen, Fachpersonal und Sozialexperten genossen

einen höheren Status und mehr Autorität (vgl. für die USA Polsky 1991, für Großbritannien Perkin 1989).

Die Ideologien und Interessen der neuen Experten in Sachen Pönalität artikulierten sich somit im Einklang mit den Herrschaftsstrategien und Autoritätsformen, wie sie für den Wohlfahrtsrat charakteristisch sind. »Reform«, »Rehabilitation«, »Behandlung und Ausbildung«, »Wohl des Kindes« – all diese Ziele vernetzten sich wirkungsvoll mit den neuen Mechanismen sozialer Regulierung, mit einer aus Experten bestehenden Regierung und mit der ideologischen Betonung von universeller Staatsbürgerschaft und sozialer Integration, die für die Sozialpolitik der Nachkriegszeit charakteristisch waren.

#### Die soziale Grundlage des wohlfahrtsstaatlichen Strafens

In ihrem Buch *Risk and Blame* verweist Mary Douglas darauf, dass ein verschuldensunabhängiger Ansatz (*no fault approach*) in Sachen Kriminalität – auf den das wohlfahrtsstaatliche Strafen implizit hinausläuft – von der Existenz eines ausgedehnten Netzwerks von Versicherung und Gabe abhängt. Während Gesellschaften des freien Marktes tendenziell Individuen für Verlust und Unrecht verantwortlich machen und dafür sorgen, dass das Risiko dort liegt, wo es anfällt, können solidarischere Kulturen (wo Individuen in Netzwerke des Vertrauens und der gegenseitigen Unterstützung eingebunden sind) es ermöglichen, dass Verluste von der Gruppe absorbiert werden, und Normen kollektiver Verantwortung fördern. Douglas will damit vor allem eines deutlich machen: Eine Kultur, die auf Restitutionsprozesse setzt und nicht darauf, Schuld und Strafe zuzuweisen, ist üblicherweise eine, in der man der Erfahrung der meisten Menschen zufolge mit gutem Grund Restitution erwarten und darauf vertrauen kann. Nur vor einem materiellen Hintergrund wechselseitigen Vertrauens und wirtschaftlicher Sicherheit kann ein verschuldensunabhängiger Ansatz von Dauer sein.

Der Wohlfahrtsrat und die Prosperität der Nachkriegsjahre vergrößerten die ökonomische Sicherheit und die gesellschaftliche Solidarität in Großbritannien und Amerika. Man kann mit einigem Grund davon ausgehen, dass diese sozialen Verhältnisse eine wichtige kulturelle Basis für die verschuldensunabhängigen korrekionalistischen Institutionen boten, die in den Nachkriegsjahren aufblühten. Die Entwicklung einer stärker solidari-

<sup>32</sup> Zu dieser Form von sozialer Lenkung (*social governance*) vgl. Donzelot 1980; Steinmetz 1993; Hirst 1980. Zur Bedeutung der Sozialversicherung als ökonomischer und politischer Institution vgl. Ewald 1993.

schen Kultur wurde durch den langen Wirtschaftswachstum der 1950er und 1960er Jahre begünstigt – eine Zeit des Wirtschaftswachstums, der Vollbeschäftigung, der sich verringenden Ungleichheiten und der Ausweitung des sozialen Sicherungsnetzes. In diesem historischen Kontext war es möglich, Kriminalität und Delinquenz nicht als Bedrohung der Gesellschaftsordnung zu betrachten, sondern als Überbleibsel früherer Deprivationen. Institutionen des wohlfahrtsstaatlichen Strafens konnten zur Lindrung dieses Problems beitragen, indem sie Hilfe und Behandlung auf die unglücklichen Individuen und Problemfamilien ausdehnten, die von der Woge der Prosperität und des sozialen Fortschritts nicht erfasst worden waren.

Die Praktiken des wohlfahrtsstaatlichen Strafens hingen freilich in einem noch viel unmittelbarerem Sinne von entsprechenden materiellen Bedingungen ab. Die Effektivität und sogar die Plausibilität der Besserungspraktiken wie Ausbildung in der Haft, Bewährungshilfe und Bewährungsaufsicht waren in hohem Maße davon abhängig, inwieweit es ihnen gelang, den Täter mit der Arbeitswelt und häuslicher Stabilität in Verbindung zu bringen. In einer Zeit der Vollbeschäftigung, expandierender Wohlfahrtsdienste und relativ großzügiger Fürsorgeleistungen galten derartige korrekionalistische Praktiken als möglich und sogar wünschenswert. Wie die späteren Erfahrungen zeigen, haben solche Einstellungen in einer wirtschaftlichen Situation, die stärker von Rezession und Unsicherheit geprägt ist, keinen Bestand (vgl. Simon 1993).

Die Ausweitung und Verfeinerung der Institutionen wohlfahrtsstaatlichen Strafens verlief parallel zur entsprechenden Entwicklung des Wohlfahrtsstaates insgesamt. So wie die Kriminalitätsraten am raschesten in Zeiten des Wirtschaftswachstums stiegen, nahmen auch die Bemühungen zu, als Reaktion darauf eine korrekionalistische Strategie zu entwickeln. Wirtschaftliche Expansion und verbesserte Lebensstandards begünstigten das Wachstum des *penal welfarism*. Das prosperierende Nachkriegsumfeld senkte die Schwellen der Anspruchsberechtigung und gewährte zu diesem Zweck mehr staatliche Mittel und soziale Dienste. Angesichts der Tatsache (oder zumindest des Glaubens), dass die dringlichsten Probleme derjenigen, die man als »anspruchsberechtigte Arme« (*deserving poor*) bezeichnete, durch die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates bewältigt waren, wurde es nunmehr möglich, auch jenen Armen mit schlechtem Ruf, die es eigentlich nicht verdient hatten, sowie den Problemgruppen in der Bevölkerung wie

jünglichen Delinquenten, erwachsenen Straftätern und inhaftierten Kriminalen mehr Aufmerksamkeit zu schenken.

Wie sahen also in aller Kürze die sozialen und historischen Bedingungen aus, die der kriminologischen Moderne und dem Kompromiss des wohlfahrtsstaatlichen Strafens zugrunde lagen?

#### *Regierungsstil*

Die Institutionen des wohlfahrtsstaatlichen Strafens entstanden in einem spezifischen historischen Augenblick als Reaktion auf ein spezifisches Ordnungsproblem. In ihrer voll entwickelten Form waren diese Institutionen mit einer sozial-demokratischen Form von Politik und einem staatsbürgerlichen Narrativ der Inklusion verbunden, die beide ihre Macht aus den Klassenverhältnissen und aus den kollektiven Erinnerungen bezogen, wie sie unmittelbar nach dem Krieg in den USA und in Großbritannien vorherrschten. Die Praktiken des wohlfahrtsstaatlichen Strafens verkörperten einen »sozialen« Regierungsstil, der auf Formen sozialer Expertise und Herrschaftstechniken beruhte, die für wohlfahrtsstaatliche Gesellschaften charakteristisch waren. Sie standen zudem für die spezifische Kombination aus humanitären und utilitaristischen Motiven, welche die Beziehungen zwischen den herrschenden Gruppen und den untergebenen Klassen während der Entstehung der Massendemokratie kennzeichnete.

#### *Fähigkeit zur sozialen Kontrolle*

Zwar war es ihren Verfechtern nicht immer bewusst, doch hing die Effektivität der Instanzen wohlfahrtsstaatlichen Strafens großteils von der Fähigkeit der Zivilgesellschaft ab, Individuen zu kontrollieren und ihre Aktivitäten in gesetzestreue Bahnen zu lenken. Die informellen sozialen Kontrollen, die von Familien, Nachbarn und Gemeinschaften ausgeübt wurden, sorgten zusammen mit der Disziplin, die von Schule, Arbeitsplatz und anderen Institutionen eingefordert wurde, für ein alltägliches Umfeld aus Normen und Sanktionen, welche die gesetzlichen Vorschriften untermauerten und Interventionen wohlfahrtsstaatlichen Strafens unterstützten. Insoweit es dem formalen System gelang, abweichende Individuen zu disziplinieren oder sie wieder in die Mitte der Gesellschaft zu integrieren, war dies auch der Hilfe dieser Alltagskontrollen zu verdanken (vgl. Fukuyama 2000 und Skogan 1990). Das korrekionalistische Programm, das zur

Schaffung der Institutionen wohlfahrtsstaatlichen Strafans führte, wurde zu einer Zeit umgesetzt, da die Kriminalitätsraten auf einem historischen Tiefstand waren und ein hohes Maß an informeller sozialer Kontrolle herrschte.

### *Ökonomischer Kontext*

Die politischen Strategien des wohlfahrtsstaatlichen Strafans wurden wie auch der Wohlfahrtsstaat insgesamt vor dem Hintergrund wirtschaftlicher Verhältnisse entwickelt, die für Sozialfürsorge, staatliche Ausgaben und ein gewisses Maß an Umverteilung günstig waren. Das nachhaltige Wirtschaftswachstum der Nachkriegsjahrzehnte, der verbesserte Lebensstandard, in dessen Genuss die breite Masse der arbeitenden Bevölkerung kam, sowie die beständige Erfahrung von Vollbeschäftigung, für die eine keynesianische Nachfragesteuerung sorgte, hatten bedeutsame, wenn auch indirekte Folgen für die korrekionalistischen Institutionen und für die Politik der Verbrechenskontrolle. Das Gefühl allgemeinen und wachsenden Wohlstands erlaubte es, die Regelungen in Sachen Anspruchsberechtigung, die üblicherweise die Strafbedingungen verschärfen, abzumildern. Die Tatsache, dass es selbst für ungelernete und unzuverlässige Menschen Arbeit gab, erleichterte die Wiedereingliederungsarbeit der Bewährungshilfe und machte die Gefängnisprogramme von »Behandlung und Berufsbildung« (*treatment and training*) zu einer sinnvollen Sache. Insofern die Politik des wohlfahrtsstaatlichen Strafans öffentlicher Legitimation bedurfte, bestand diese in einer expandierenden Ökonomie, in der die Mittelschicht konkreten Nutzen aus staatlichen Ausgaben zog und die Wohlfahrtspolitik auf breiter Front unterstützte.

### *Die Autorität der Sozialexpertise*

Die Macht und der kollektive Einfluss bestimmter Berufsgruppen war eine weitere wichtige Voraussetzung, welche die Entwicklung einer korrekionalistischen Strafjustiz begünstigte. In wichtigen Bereichen war die Entwicklung des wohlfahrtsstaatlichen Strafans das Werk von Fachleuten aus dem sozialen Bereich und der Psychiatrie sowie von deren Helfern. Denn diesen Gruppen mit ihrem spezifisch sozialen Regulierungsmodus gelang es, auf einem Feld, das bis dahin von Rechtsprinzipien und Strafrechtsidealen bestimmt worden war, eine Reihe neuer korrekionalistischer Prakti-

ken, Ziele und Expertiseformen zu etablieren. Und diese Gruppen besetzten die Schlüsselpositionen in Institutionen des wohlfahrtsstaatlichen Strafans, so dass das Funktionieren des Systems zunehmend von ihrem Wissen und ihrer Expertise abhing.

### *Die Unterstützung gesellschaftlicher Eliten*

Die aktive Unterstützung von Seiten politischer und gesellschaftlicher Eliten war entscheidend für die Entwicklung des Feldes. Regierungsbeamte, und hier insbesondere diejenigen, die unmittelbar mit der Justizverwaltung zu tun hatten, mussten Vertrauen in das System haben. Und in dem Maße, in dem sie bei der Ausformulierung der Politik der Verbrechenskontrolle mitwirkten, mussten auch Reformorganisationen, Wissenschaftler und die einflussreichsten Teile der politischen Klasse eine derartige Politik unterstützen. Entscheidend dabei war weniger die Unterstützung für spezifische politische Strategien – deren Einzelheiten üblicherweise von Verwaltungsbeamten und Fachleuten ohne größere Konsultation ausgearbeitet wurden –, sondern ein breites Maß an Unterstützung für das Ethos des wohlfahrtsstaatlichen Strafans. Die Vorstellung von einem rationalen, unvoreingenommenen, »zivilisierten« Umgang mit Straftätern, der diese unter Gesichtspunkten sozialer Bedürftigkeit und sozialer Staatsbürgerschaft betrachtete, war eine wichtige Hintergrundbedingung des Systems. Gleiches galt für deren Nebeneffekt: die Ablehnung eines emotionalen, von Feindseligkeiten bestimmten Ansatzes in Sachen Kriminalität, der das Ganze als einen Kampf gegen das Böse oder als Gefahrenabwehr ansah. Seit Ende des 19. Jahrhunderts und ganz besonders Mitte des 20. Jahrhunderts waren diese Vorstellungen und Empfindungen charakteristisch für liberale Eliten und die neue Mittelschicht sowohl in Amerika wie auch in Großbritannien.

### *Vertrauen in die Richtigkeit und Wirksamkeit*

Wie jede Regierungstätigkeit bedurften auch die Institutionen des wohlfahrtsstaatlichen Strafans der Legitimation, und diese hing davon ab, dass sie als integer und ihr Wirken als effektiv wahrgenommen wurden. Im 20. Jahrhundert herrschte in der akademischen und politischen Community ein hohes Maß an Vertrauen darauf, dass die korrekionalistischen Vorstellungen richtig und richtig umgesetzte korrekionalistische Praktiken mit

einiger Wahrscheinlichkeit effektiv waren. Wo die Institutionen mitunter ihre Ziele zu verfehlen schienen – etwa wenn die Kriminalitätsraten weiter stiegen oder die Behandlung rückfälligkeit und nicht Besserung zur Folge hatte –, stand ein plausibles Narrativ zur Verfügung, das diese Fälle des Versagens zu erklären vermochte. Probleme bei der Programmumsetzung und -durchführung, fehlendes Fachpersonal und Geld, das Fortwirken veralteter Einstellungen sowie der ständige Bedarf an mehr Forschung und Wissen – all das ließ sich zur Verteidigung des Systems vorbringen, solange die grundsätzliche Glaubwürdigkeit der Institutionen und ihres konzeptuellen Rahmens intakt blieb.

### *Das Fehlen eines aktiven öffentlichen oder politischen Widerstands*

Die Politik des wohlfahrtsstaatlichen Strafans war eine Errungenschaft von Fachleuten und Reformpolitikern, nicht Ergebnis einer breiten Volksbewegung. Ebensowenig verfügte sie über ein hohes Maß an aktiver Unterstützung in der Bevölkerung. Es spricht sogar vieles dafür, dass die öffentliche Meinung noch in den 1960er Jahren deutlich puntiver und »traditionalistischer« war als die offizielle Politik (vgl. Radzinowicz 1961; Zimring und Hawkins 1986: Kap. 1). Das wohlfahrtsstaatliche Strafen war weitgehend eine Politik, die von oben durchgesetzt wurde. Allerdings stieß sie dabei nur auf geringen Widerstand von unten, und es gab keine nachdrückliche Forderung nach irgendwelchen spezifischen Alternativen. Wenn die allgemeine Öffentlichkeit auch puntiver als ihre Vertreter war und weniger überzeugt vom Korrektionalismus als die liberalen Eliten, so bewegte sie doch diese Thematik nicht wirklich. Diejenigen, die eine Politik des wohlfahrtsstaatlichen Strafans entwickelten, durften auf ein hohes Maß an öffentlicher Apathie und Unwissenheit vertrauen. Abgesehen von gelegentlicher lauterer Empörung über widerwärtige Verbrechen, milde Strafen oder spektakuläre Fluchten nahm die Öffentlichkeit kaum aktiv Anteil an der Politik der Verbrechenskontrolle, aber es gab eben auch keine besonders laute öffentliche Kritik. Das Tagesgeschäft des Systems überließ man weitgehend dem Personal der Strafjustiz.

## 3. Die Krise der Strafrechtsmoderne

Mitte der 1970er Jahre begann die Unterstützung für das wohlfahrtsstaatliche Strafen unter dem Druck der unablässigen Angriffe auf seine Prämissen und Praktiken zu bröckeln. Binnen weniger Jahre kam es bei den Strafrechtsidealen und in der Strafrechtsphilosophie zu einer rasanten und bemerkenswerten Verschiebung – sie markierte den Beginn einer turbulenten Phase des Wandels, die bis zum heutigen Tag andauert. In den folgenden Jahrzehnten führte sie zu bedeutsamen Veränderungen im Strafzumessungsrecht, in der Praxis von Strafverfolgung und Bewährungshilfe sowie im akademischen und politischen Diskurs über Kriminalität. Diese Zeit des Wandels wurde eingeläutet durch eine Kritik am Korrektionalismus und dem konzentrierten Angriff auf unbestimmte Strafzumessung und individualisierte Behandlung. Diese Entwicklungen führten jedoch schon bald zu einer grundlegenden Verdrossenheit – nicht einfach mit dem System des wohlfahrtsstaatlichen Strafans, sondern mit dem gesamten Strafjustizstaat in seiner modernen Form. Die daraus resultierende Transformation hat das Feld der Verbrechenskontrolle und Strafjustiz neu justifiziert und seine politischen Strategien und Praktiken neu ausgerichtet, und zwar oftmals auf eine Art und Weise, die den ursprünglichen Intentionen der Kritiker widersprach. Eine Bewegung, die anfangs vorhatte, die Rechte von Gefangenen zu stärken, die Inhaftierungen auf ein Minimum zu reduzieren, die staatliche Macht zu begrenzen und die auf Prognosen beruhende Sicherungsverwahrung abzuschaffen, führte letztlich zu einer Politik, die ziemlich genau das Gegenteil unternahm. Wie lässt sich diese seltsame Wendung der Dinge erklären?

Noch verwirrender werden diese Entwicklungen durch die Tatsache, dass sie so radikal vom gewohnten Pfad der Strafrechtsentwicklung abwichen. Im 19. und 20. Jahrhundert kam es in der Strafrechtsreform immer wieder zu gesteigerten Aktivitäten, doch wurden sie üblicherweise über einen langen Zeitraum entwickelt und galten Problemen und institutionel-