

# »Über alles andere kann man reden«

## **Privatisierung des Strafvollzugs und das staatliche Gewaltmonopol. Ein Beitrag von**

**Michael Lindenberg und Henning Schmidt-Semisch**

Mehr als zehn Jahre sind ins Land gegangen, seit die »Corrections Corporation of America« gegründet wurde und ihre erste privat betriebene Hafteinrichtung in Texas im Auftrag der Einwanderungsbehörde in Betrieb genommen hat.<sup>1</sup> Der deutschen Öffentlichkeit blieb das damals nicht verborgen, wie ein kurzer Blick auf einige Schlagzeilen vor 11 Jahren zeigt: »Das private Gefängnis ist im Kommen« (Süddeutsche Zeitung 7.1.84); »Neuer Geschäftszweig: gewinnbringende Zuchthäuser« (Süddeutsche Zeitung vom 9.4.84); »Von Firmen betriebene Gefängnisse sollen Amerikas Strafvollzug entlasten« (Volksblatt 19.2.84).

Für die kriminalpolitische Wirklichkeit hatten diese Meldungen seinerzeit kaum etwas anderes als einen Kuriositätenwert. Die kriminologische Rezeption lief zwar schleppend an, kriminalpolitische Konsequenzen für Deutschland wurden aber nur am Rande diskutiert.<sup>2</sup> Erst 1994 wird die internationale Entwicklung auch in einer deutschsprachigen kriminologischen Monographie nachgezeichnet.<sup>3</sup>

Ebenfalls 1994 ging der Hamburger Bürgerschaft ein Antrag der CDU zu. Diese »möge beschließen, (...) eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe einzusetzen, die den Auftrag erhält, zu prüfen, ob ein privat geführter Strafvollzug für Hamburg möglich ist.«<sup>4</sup> Die in dem gut zehnzeiligen Antrag formulierten Bezugspunkte dieses Ansinnens nötigen zu einigem Nachdenken, denn sie spiegeln exakt die derzeitige Begriffsverwirrung auf dem Gebiet der Privatisierung von Haftanstalten wider. Zum ersten wird auf eine in Hamburg 1986 diskutierte Anregung Bezug genommen, den Neubau von Anstalten im Leasing-Verfahren abzuwickeln, d.h. den Bau privat zu finanzieren und dann an den Staat zu

verleasen. Zum zweiten wird auf einen 1993 durchgeführten Besuch der Justizsenatorin in Großbritannien verwiesen, die ein privat betriebenes Untersuchungsgefängnis in Hull besichtigt hatte. (Die Senatorin hatte sich seinerzeit beeindruckt gezeigt.) Zum dritten wird behauptet, daß in Mecklenburg-Vorpommern der Betrieb der ersten privaten Justizvollzugsanstalt Deutschlands bereits begonnen habe, obwohl (voraussichtlich Ende 1996) in Waldeck bei Rostock tatsächlich nur ein weiteres, traditionell geführtes Gefängnis eröffnet wird, dessen Finanzierung allerdings von einem privaten Investor übernommen worden ist, der es an die Landesregierung vermietet wird.

Der Antrag der CDU-Fraktion in der Hamburgischen Bürgerschaft zielt aber offensichtlich darauf ab, den Betrieb bereits bestehender Hamburger Anstalten unter dem Gesichtspunkt der Effektivitätssteigerung in private Hände zu legen. Der zuständige Justizsenator vermag sich zwar für diese Idee nicht zu erwärmen. Die Errichtung und den Gebrauch von neuen Anstalten im Leasing-Verfahren kann er sich aber vorstellen. Nur die Bewachung im Inneren müsse – als Kern staatlichen Handelns – Staatsbediensteten überlassen bleiben. »Über alles andere«, so der Senator, »kann man reden.« (Hamburger Abendblatt 16.12.1994).

Zwei Probleme erschweren die jetzt angelaufene Diskussion. Erstens ist der Vollzug niemals ganz und gar staatlich gewesen. Ohne die private Initiative der unterschiedlichsten Personen, Vereine und Betriebe wäre er zu keiner Zeit lebensfähig gewesen. Zweitens sind wir in Deutschland daran gewöhnt, die Privatisierungsfrage mit der Preisgabe des staatlichen Gewaltmonopols zu assoziieren, was in dieser Absolutheit den Gesamtumfang des Problems nur verkürzt. Den bereits zahlreich vorhandenen Privatisierungsschattierungen wird diese Sicht nicht gerecht.

Nach einer kurzen Darstellung der weitreichendsten Privatisierungsbemühungen in Deutschland werden wir diesen beiden Problemereichen nachgehen und uns abschließend der zugegebenermaßen unbehaglichen Frage nähern, ob und ab welchem Punkt Privatisierung tatsächlich den hoheitlichen Kern berührt, und wie eine solche Entwicklung zu bewerten sein könnte.

## **Bestrafung als lukrative Ware**

Seitdem das heute weltweit größte Gefängnisunternehmen, die »Corrections Corporation of America« (CCA), ihren Geschäftsbetrieb 1984 aufgenommen hat, ist der angelsächsische Gefängnismarkt stetig expandiert. Zur Zeit verdient allein diese Gesellschaft an 11.500 Sträflingen in 24 Anstalten, und ihr Umsatz beträgt mehr als 100 Millionen Dollar. Die nach »CCA« zweitgrößte Knastfirma, »Wakenhut Corrections«, ist eine Tochter des Sicherheitsunternehmens »Wakenhut Corporation«. Dieses Unternehmen beschäftigt insgesamt 32.000 Angestellte in den USA und in weiteren 40 Ländern. Ein weiterer Betrieb der Bestrafungsbranche ist »Esmor Correctional Services«, das zwar erst in Februar 1994 an die Börse kam, dessen Umsatz aber auch schon 14 Millionen Dollar beträgt. Die drei genannten Firmen beherrschen den nordamerikanischen Markt mit knapp 30.000 Betten in 53 Haftanstalten. Börsenexperten erwarten ein Umsatzplus von mindestens 15% jährlich.<sup>5</sup>

Vor Deutschlands Gefängnistoren mußten diese Firmen bislang haltmachen. Doch an der deutschen Börse, im Berliner Freiverkehr, werden die Aktien von »CCA« bereits notiert. Auch bemühen sich verschiedene Firmen bereits seit einiger Zeit um die Erschließung deutscher Häftlinge für ihre kommerziellen Zwecke. So hat ein weiteres Gefängnisunternehmen, die »Prison Corporation of America« den Justizverwaltungen der Länder 1994 komplette Anstaltsangebote unterbreitet und für den Fall eines Vertragsabschlusses die Gründung einer »Deutschen Haft-Anstalten AG« in Aussicht gestellt. Ebenso interessiert sind die Schweizer Firma »Correctas«, die mit »Wackenhut« kooperiert, sowie »Held Consultants«, mit Sitz in Bergisch-Gladbach, die die US-Gefängnisbaufirma »PPS Criminal Justice Design Group« vertritt.

Doch die US-amerikanischen Bemühungen haben die Schwelle zum Geschäftsabschluß noch nicht überwinden können. Erfolgreich mit der Privatisierung im Gefängnisinneren war bislang nur ein deutsches kommerzielles Unternehmen, die »Kötter Verwaltungsdienstleistungen GmbH & Co KG« aus Essen. In der Justizvoll-

zugsanstalt für Abschiebehäftlinge in Büren in Nordrhein-Westfalen bewachen ihre Mitarbeiter zur Zeit allerdings noch – mit Rücksicht auf das staatliche Gewaltmonopol – die Insassen gemeinsam mit staatlichen Bediensteten. Gleichwohl dürfte Kötter das »erste private Sicherheitsunternehmen sein, das in einem deutschen Gefängnis Dienst tut.«<sup>6</sup> Seit 1994 ist es schon nicht mehr das einzige. In diesem Jahr hat die Firma WAKO-Nord Hamburg GmbH mit der Hansestadt Hamburg einen privatrechtlichen Dienstleistungsvertrag abgeschlossen. Nun bewachen auch vierzehn ihrer Mitarbeiter »auf Anweisung und unter Kontrolle von Beamten



## **Die Privatisierung der formbeschützenden Dienstleistung des Strafvollzuges birgt die Gefahr, die demokratische, im Staat verankerte Legitimation dieser heiklen Arbeit zu verwässern.**



des Allgemeinen Vollzugsdienstes«<sup>7</sup> Abschiebehäftlinge. Über wieviel also kann man reden?

### **Kommerzielles Interesse an staatlicher Bestrafung**

Die Geschichte des Strafvollzuges im modernen Staat ist auch eine Geschichte der Entfaltung der Kommerzialisierung des Punitiven. Allerdings liegt ein langer und verschlungener Weg zwischen den englischen »ale house keepers« (die ihre Keller doppelt nutzten, einmal als Lagerraum für Bier und zweitens als »goal« für eine Handvoll Gefangener, die sie auf deren Rechnung beköstigen konnten), der gewinnbringenden Deportation in die überseeischen Kolo-

nien und der zeitgenössischen Äußerung von Tom Beasley, Geschäftsmann und ehemaliger Vorsitzender der Republikaner von Tennessee, der 1983 im Alter von 41 Jahren auf einer Cocktailparty den Entschluß faßte, mit dem Geschäft der Einsperrung reich zu werden. (Dazu rief er die »CCA«, die bereits erwähnte »Corrections Corporation of America«, ein Unternehmen der Massey-Burch-Investment-Group, ins Leben.)<sup>8</sup> Idealtypisch läßt sich der Entwicklungsgang der kommerziellen Bestrafung im modernen Staat in vier Stufen nachzeichnen:<sup>9</sup>

1. Auch nach der Verstaatlichung des Freiheitssentzuges versorgte ein privater, kommerzieller Unterbau das staatliche Unternehmen der Übelzufügung mit Lebensmitteln, Neubauten, Ausbildung, Arbeit, Instandhaltung, aber auch gemeinnütziger, helfender Privatinitiative. Den dominant gewordenen Leitgedanken, daß Strafvollzug hoheitliche Aufgabe sei, haben diese privaten Geschäfte allerdings nicht berührt.
2. In Verbindung mit der gefängniskritischen Debatte seit etwa 1970 haben sich die Angebote der privaten, aber gemeinnützig organisierten non-profit Unternehmen ungemein vermehrt. Die Diversionsbewegung hat diese Betriebe von rein altruistischen, am Einzelfall orientierten Institutionen in managementorientierte Dienstleistungsunternehmen verwandelt, die ganz überwiegend den großen, durchsetzungsstarken Wohlfahrtsverbänden angeschlossen sind. (Von dieser Bewegung hat nicht zuletzt auch die Kriminologie profitiert. Für kein anderes ihrer Forschungsfelder sind in den vergangenen zwanzig Jahren so viele Mittel bereitgestellt worden; die Literatur ist schier unübersehbar.)<sup>10</sup> Ohne ihre Angebote wäre dem im Strafvollzugsgesetz – neben der Wahrung der öffentlichen Sicherheit – normierten Gebot der Resozialisierung nicht nachzukommen gewesen. Diese privaten »Freien Träger« haben großen Einfluß: Ihre Stellungnahmen, ihre Betreuungs- und Wohnraumangebote u.ä. wirken maßgeblich auf die eigentlich hoheitliche staatliche Aufgabe der »Vollzugsgestaltung«.
3. Nach der Eroberung von Randbereichen des Vollzuges durch private, aber noch gemeinnützige non-profit Unternehmen beginnen nun die ersten for-profit Unternehmen, in das bislang sorgsam ausgesparte Innere des Gewaltkerns einzudringen. Dadurch wird, wie das Beispiel von »Kötter Security« zeigt, das Gewaltmonopol nicht normativ, wohl aber empirisch unterlaufen. Erst an diesem Punkt wird die Diskussion in Deutschland offensichtlich brisant – obwohl die Eingriffe der für die non-profit Organisationen arbeitenden Drogenberater, Heimleiter und Sozialarbeiter sicher tiefere Eingriffe in die Biographien der Gefangenen darstellen als die Kontrolle von Essensausgabe und Hofgang durch die privaten Wachleute von »Kötter«.

4. Auf dieser Stufe ist die Kommerzialisierung durch Private vollständig vollzogen. Bau, Management, Betrieb und Unterhalt sind dem ausschließlichen Geschäftsinteresse unterworfen. Der Staat hat sich aus seiner aktiven Gestaltungsrolle in ein passives Wächteramt zurückgezogen. Dieser Stand ist bislang lediglich in den angelsächsischen Ländern erreicht.

Allein die Privatisierung dieser vierten Stufe – also der kommerzielle Betrieb von Strafanstalten – steht in Deutschland zur Disposition. Über alles andere kann man reden. Und es ist nicht nur geredet, sondern schon längst gehandelt worden. Denn offensichtlich ist der Strafvollzug keine so totale Institution im Sinne Goffmans, in der der Staat alleine (rechtsförmig) herrscht. Sondern er ist im Gegenteil eingewoben in ein »komplexes Interaktionsfeld«,<sup>11</sup> seine Mauern sind eine »permeable Membrane«. <sup>12</sup> Was hat es also mit dem zähen Verweis auf die Bedrohung des staatlichen Gewaltmonopols durch Private auf sich? Warum kann der Hamburger Justizsenator über alles reden, nicht aber über die normative Preisgabe eines Monopols, das empirisch schon längst zur Disposition gestellt ist?

### **Unbeholfene Verteidigung des Gewaltmonopols**

Es ist keineswegs so, daß der Hamburger Justizsenator mit seiner Meinung alleine steht. Im allgemeinen argumentiert man auf der Grundlage einer in Deutschland auf eine lange Tradition zurückblickenden dichotomischen Aufspaltung in Staat und Gesellschaft. Gesellschaft steht dabei einerseits für Freiheit, Gleichheit, Privateigentum, aber auf der anderen Seite auch und daraus hervorgehend für Konkurrenz und Egoismus. Der Staat hat diese prekäre Situation auszubalancieren. Dazu bündelt er die konkurrierenden Interessen, ohne die privaten Absichten der Einzelnen über Gebühr zu begrenzen. Sein Zentralbegriff ist dabei der der Sicherheit. Sicherheit ist der höchste Begriff des bürgerlichen Staates, wie Marx schon vor über 150 Jahren feststellte.<sup>13</sup> Die Gewährleistung dieser Sicherheit erfolgt im Kern als eine »Formenbeschützung« der gesellschaftlichen Werte, wie etwa der Rechte auf Eigentum und Freiheit. Sicherheit ist aber im Gegensatz zu diesen Werten nicht als »Recht« ausdrücklich formuliert, sondern figuriert als Schutz, der die Basis aller anderen Rechte bildet. In seiner weitesten Bedeutung umfaßt dieser Schutz das Fernsein von Sorge aufgrund staatlicher Herrschaft.<sup>14</sup>


Diese Sicherheitsgewährung kann auch als eine Dienstleistung des Staates gegenüber seinen Bürgern begriffen werden, die darin besteht, die gesellschaftlichen Funktionsbedingungen zu sichern und zu überwachen.<sup>15</sup> Der staatlich geführte Strafvollzug ist eine entscheidende Facette dieses staatlichen Dienstleistungscomplexes.

Aber muß der Staat immer alles selbst erledigen? Der überwachende Dienstleistungssektor kennt ja bereits die private Leistungsgewährung: Private Wachdienste, Werkschutz, die Ausgliederung ganzer Stadtverwaltungen, privat geführte soziale Organisationen. Sie alle bieten ein die gesellschaftlichen Formalstrukturen schützendes Leistungsangebot, gewährleisten die grundlegende Sicherheit, auf deren Basis wir unser Leben führen.

Gleichwohl gilt es, private und staatliche Arten der Formbeschützung voneinander abzugrenzen. Die Privatisierung der formbeschützenden Dienstleistung des Strafvollzuges birgt die



## Die Geschichte des Strafvollzugs im modernen Staat ist auch eine Geschichte der Entfaltung der Kommerzialisierung des Punitiven.



Gefahr, die demokratische, im Staat verankerte Legitimation dieser heiklen Arbeit zu verwässern. Damit verringert sich tendenziell die Möglichkeit, den Vollzug zu kritisieren und demokratisch zu bedrängen. Diese Chance muß aber bei einem so schwierigen und bedenklichen Eingriff wie dem Freiheitsentzug in besonders hohem Maße bestehen. Welche Ausformungen der Vollzug durch das Gewaltmonopol im Einzelnen erhält, wie weit die Rechte ihrer Träger bei der Gestaltung der Einsperrung eines zuvor sorgsam ausgewählten Personenkreises gehen, wie die Kompetenzen innerhalb dieses Monopols verteilt sind – all das muß öffentlicher Teil einer kontrovers geführten Auseinandersetzung bleiben und darf nicht abdriften in die kommerzialisierte, warenförmige Logik privat beherrschter Räume. Denn solange die Leidzufügung durch Freiheitsentzug nicht überwunden ist, müssen ihre Akteure klar umrissen, eindeutig zu bestimmen und öffentlich zu kritisieren sein. Die Einlösung dieser Kritik darf nicht, weder im Glauben an eine humane Zukunft des Gefängnisses

durch Private noch in der Hoffnung auf Wirtschaftlichkeit, die Preisgabe dieses zugegeben unschönen und unwirtschaftlichen Monopols an Private sein. Kommerzialisierung hebt die Kritik nicht auf, sondern verschärft im Gegenteil ihre Grundlagen. Denn jedes neue Gefängnis wird, wie es Thomas Mathiesen<sup>16</sup> formulierte, auf elementare Weise dem alten gleichen. Und das gilt zweifellos auch für das privat geführte Gefängnis.

Freilich wäre es kriminalpolitisch verfehlt, den wachsenden Bezug staatlicher Kontrollinstanzen auf private Kontrollakteure und deren sich verstetigende Zusammenarbeit mit Hinweis auf die undemokratischen Potenzen dieses Verhältnisses einfach zu ignorieren. Denn auf breiter Front finden Verschiebungen von einer als übergeordneter staatlicher Aufgabe verstandenen Sicherheitsgarantie zu privat organisierten, speziellen Sicherheitsinteressen statt. »Öffentliche Sicherheit« ist ein zur Aushandlung freigegebenes Gut geworden. Der Staat ist daher gezwungen, mit den unterschiedlichsten Interessenten zu verhandeln, will er seinen Anspruch als letzter Garant dieser Sicherheit behalten. Verhandeln bedeutet aber nicht, daß er sein Gewaltmonopol meistbietend zur Verfügung stellt. Sondern vielmehr verweist die sich abzeichnende neue Balance zwischen den Privaten und dem Öffentlichen lediglich auf »die Auflösung der traditionellen Organisationsformen des hierarchischen Rechtsstaates und des normativen Konzepts öffentlicher Sicherheit.«<sup>17</sup> In diesem Formenwandel der formenbeschützenden Dienstleistungen hat die Debatte um die Privatisierung von Gefängnissen ihren historischen Platz. Wir befinden uns ganz gewiß in einer Situation, in der man über alles reden kann.

*Michael Lindenberg/Henning Schmidt-Semisch sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Studiengang »Aufbau- und Kontakt-Studium Kriminologie« an der Universität Hamburg*

### Anmerkungen:

- 1 Vgl. hierzu: Borna, S.: Free Enterprise Goes To Prison, in: The British Journal of Criminology, 26(4), 1986, S. 321-334; Lindenberg, M. & H. Schmidt-Semisch: Auf dem Weg zur Deutschen Haft-Anstalten AG, in: die tageszeitung (taz), 9.1.1995, 1995
- 2 Vgl. z.B.: Feltes, T.: Kriminalität und soziale Kontrolle im 21. Jahrhundert, in: Bewährungshilfe, 35(1), 1988, S. 90-102, sowie ders.: Technologie, Moral und Kriminalpolitik. Anmerkungen zur Diskussion um Techno-Prävention, Hausarrest und anderes, in: Bewährungshilfe, 4, 1990, S. 324-334; Jung, H.: Paradigmenwechsel im Strafvollzug? Eine Problemskizze zur Privatisierung der Gefängnisse, in: G. Kaiser, H. Kury und H.-J. Albrecht (Hg.), Kriminologische Forschung in den 80er Jahren. Projektberichte aus der Bundesrepublik Deutschland, Freiburg 1988, S. 377-388; Pilgram, A.: Private Perspektiven?, in: Neue

- Kriminalpolitik, 4, 1991, S. 22-25; Weigend, T.: Privatgefängnisse, Hausarrest und andere Neuheiten. Antworten auf die Krise des amerikanischen Strafvollzugs, in: Bewährungshilfe, 4, 1989, S. 239-301
- 3 Gattuso, B.: Private Gefängnisse: Das Geschäft der Einsperrung, Dipl.-Arb. am Aufbau- und Kontaktstudium Kriminologie der Uni Hamburg 1994 (erscheint voraussichtlich im Centaurus-Verlag, Pfaffenweiler 1995)
- 4 Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Antrag der CDU- Fraktion zur Privatisierung des Strafvollzuges. Drucksache 15/2461 vom 06.12. 1994
- 5 Vgl. Prior, E.: Knackige Werte, in: Capital, 11, 1994, S. 86-89
- 6 Petersen, D.: Privatfirmen bewachen jetzt auch Gefängnisse, in: Handelsblatt, 12. Oktober 1994
- 7 Vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Kleine Anfrage des Abgeordneten Mahr und Antworten des Senats zu privaten Wach- und Sicherheitsunternehmen in Hamburg. Drucksache 15/821 vom 22.04.1994
- 8 Vgl. Gattuso, Kapitel I, FN 3
- 9 Vgl.: Lilly, R. J. & Lindenberg, M.: Pönologie und Profit. Die nordamerikanische Bestrafungsindustrie und ihr Griff nach Deutschland, erscheint in: Reindl, R.; Kawamura, G.; Nickolai, W. (Hg.), Prävention – Entkriminalisierung – Sozialarbeit. Alternativen zur Strafverschärfung, Freiburg 1995
- 10 Sack, F.: Kriminologie aus deutscher Sicht, in: H.J. Albrecht und J. Kürzinger (Hg.), Kriminologie in Europa – Europäische Kriminologie? Kolloquium aus Anlaß des 65. Geburtstages von Günter Kaiser, Freiburg 1994, S. 121-165
- 11 Jung, H., FN 2
- 12 Farrington, K.: The Modern Prison as Total Institution? Public Perception Versus Objective Reality, in: Crime & Delinquen, 38(1)(January), 1992, S. 6-26; vgl. auch: Lindenberg, M. & Schmidt-Semisch, H.: Sanktionsverzicht statt Herrschaftsverlust. Vom Übergang in die Kontrollgesellschaft, erscheint in: KrimJ, 27, 1995;
- 13 Marx, K.: Zur Judenfrage, in: MEW, Bd.1, Berlin 1956, S. 347-377
- 14 Robbers, G.: Sicherheit als Menschenrecht. Aspekte der Geschichte, Begründung und Wirkung einer Grundrechtsfunktion. Baden-Baden 1987
- 15 Berger, J. und C. Offe: Die Entwicklungsdynamik des Dienstleistungssektors, in: Leviathan, 8, 1980, S. 41-75
- 16 Mathiesen, T.: Überwindet die Mauern. Die skandinavische Randgruppenarbeit als Modell politischer Randgruppenarbeit, Darmstadt 1979
- 17 Funk, A.: Die Fragmentierung öffentlicher Sicherheit. Das Verhältnis von staatlicher und privater Sozialkontrolle in der politikwissenschaftlichen Diskussion. Vortrag gehalten anläßlich der GIWK-Tagung in Bielefeld vom 24.-27.3.1994: Privatisierung – Rückzug oder Stärkung staatlicher Sozialkontrolle. (Erscheint 1995 bei Nomos)