

STRAFVOLLZUG

Private Gefängnisse: Bald auch in Deutschland?

● Ursula Smartt

Angesichts wachsender Gefangenenzahlen und knapper Kassen wird von einigen Politikern laut über eine Privatisierung des Strafvollzugs nachgedacht. Doch in welchem Rahmen ist eine Vollzugsprivatisierung in Deutschland eigentlich möglich? Und halten privat betriebene Gefängnisse überhaupt, was man sich von ihnen verspricht? Während die Übernahme von Gefängnisbau und Dienstleistungen durch Private in einigen Bundesländern bereits praktiziert wird, verbietet die Verfassung hierzulande eine Vollprivatisierung nach angelsächsischem Vorbild.

»Eine Privatisierung, wie wir sie in den USA oder England vorfinden, kann es bei uns in Deutschland verfassungsrechtlich einfach nicht geben«, so Anstaltsleiter der Justizvollzugsanstalt (JVA) Freiburg, Thomas Rösch, in einer Stellungnahme zur Gefängnisprivatisierung im Mai 2001. Gemeint war damit, dass der Kernbereich des deutschen Strafvollzuges, nämlich die Gefangenengewachung durch den Allgemeinen Vollzugsdienst (AVD), d.h. Staatsbeamte, nicht ›privatisiert‹ werden kann, da der Eingriffs- und Bewachungsbereich von Gefangenen nicht mit Art. 33 Abs. 4 und 5 des Grundgesetzes (GG) zu vereinbaren ist.

Einige Justizminister, wie z.B. Dr. Ullrich Goll (Baden-Württemberg) oder Dr. Christean Wagner (Hessen), sind durchaus nicht abgeneigt, nun auch Teilbereiche des Vollzugs bzw. einer JVA zu privatisieren. Anfänglich schien man sich nur ein ›gestraffteres Versorgungsmanagement‹ vorzustellen, durch Privatisierung einiger Wirtschafts- bzw. Dienstleistungsbereiche wie z.B. Küche, Wäscherei, Gefangeneneinkauf, schulischer oder ärztlicher Versorgung. »Die aufgebauten Strukturen und Verhaltensweisen im Strafvollzug können nur nach und nach geändert werden, und wir wollen soweit rechtlich möglich auch den (Vollzugs-)Betrieb privatisieren«, so Dr. Wagner in einem Interview gegenüber der oberhessischen Presse im Dezember 1999.

Da die Haftzahlen mit der verschärften Kriminalpolitik, ähnlich wie in Großbritannien, immer weiter ansteigen, verspricht man sich auch in Deutschland vom privaten Vollzugssektor bzw. einem privaten Führungsunternehmen inzwischen vor allem ein schnelles, effektives und preiswertes Bauen von kompletten Vollzugsanstalten innerhalb von wenigen Monaten. Ein Hauptgedanke sollte dabei sein, die Haftumstände vor allem in der überbelegten Untersuchungshaft zu verbessern, um den ständig wachsenden Inhaftiertenzahlen in vielen Bundesländern (vor allem den neuen) gerecht zu werden.

Privatisierter Gefängnisbau in Deutschland

Der offiziell vertragsrechtliche Ausdruck der ›Privatisierung‹ (aus dem anglo-amerikanischen ›to privatize‹) heißt eigentlich wirklich contracting-out (wörtlich ›vertraglich auslagern‹).¹ Gemeint ist damit, dass das Geschäftsmanagement einer öffentlichen Einrichtung (in diesem Fall eine JVA, d.h. ein Gefängnis) einem privaten Konzern vertraglich ›übertragen‹ oder ›überschrieben‹ wird.

Ein privater Konzern kann eine neue Haftanstalt (wie zum Beispiel die JVA Waldeck bei Rostock oder die JVA Gelsenkirchen) schnellstens errichten.² Gründe, die also für den Bau ›privater‹ Haftanstalten spre-

chen sind zum ersten, dass das Bau-land schneller erworben werden kann, da sich der Private (z.B. die Baugesellschaft der JVA Gelsenkirchen ›Hoch-Tief‹), nicht an lange bürokratische Ausschreibungen halten muss. Zweitens braucht sich der Private nicht der komplizierten Rechtslage wie ein Landesjustizministerium zu unterwerfen, um ein Gefängnis hochzuziehen; mit den dazugehörigen Baumaterialien geht es dann auch schneller. Drittens können Bürgerinitiativen gegen den Bau einer neuen Haftanstalt schneller abgewimmelt bzw. mit den nötigen Mitteln beschwichtigt werden. Beim Bau der im November 2001 zu eröffnenden Anstalt HMP (Her Majesty's Prison) Dovegate (*lit. Taubenschlag*) bei Marchington in Mittelengland durften die Anwohner des kleinen ländlichen Dorfes sogar den Namen der neuen Hochsicherheitsanstalt mit auswählen.³ So gab der Private Permier Prisons sogar dem Gemeinderat Mitspracherecht. Was den Dorfbewohnern sonst noch beschert wurde, verrät der neue Gefängnisdirektor dabei natürlich nicht. In den USA sind solche Ausschreibungen und Vergaben der Baulizenzen an die Privaten, z.B. in Texas an Wackenhut Corrections Corporation (WCC) oder Corrections Corporation of America (CCA), mit noch ganz andere Begünstigungsaktionen verbunden.

Die neuen Justizvollzugsanstalten Waldeck bei Rostock und Gelsenkirchen wurden mittlerweile mit privaten Geldern von Privaten gebaut, um den immer mehr steigenden Haftzahlen gerecht zu werden. Der deutsche Vollzug scheint auch stolz auf diese Anstalten zu sein.⁴ Ein Vorteil dabei ist das Lösen von engen und formalisierten vergaberechtlichen Vorschriften eines Staatsapparates. Der Private kann optimal die Anforderungen des Betreibers mit dem Baukonzept und der Bewirtschaftung ab- und übereinstimmen. Bei diesem Modell ist der Staat der Eigentümer und Nutzer von Grundstück und Gebäude, jedoch kommt die Finanzierung durch private Träger. Doch eins steht fest: rechtlich und wirtschaftlich entsteht auf diese Weise zwischen dem Staat und dem Privaten ein jahrelanges Schuldverhältnis, d.h. der Staat bzw. das Bundesland wie z.B.

Nordrhein Westfalen beim Bau der JVA Gelsenkirchen wird mindestens 25 Jahre bei der privaten Hoch- und Tiefbaugesellschaft in der Kreide stehen. Positiv bei diesen beiden Vertragsmodellen war lediglich, dass der Bau der Anstalten sehr schnell vollzogen werden konnte. Während sich andere Landesregierungen noch an Ausschreibungen zur architektonischen Planung und zum Bau einer neuen Vollzugsanstalt halten mussten, hatten die Privaten die neuen Gefängnisse schon längst gebaut. In Hessen warten wir momentan gespannt auf den Ausgang der Verhandlung um eine neue geplante private Haftanstalt.

Ursprung der Gefängnisprivatisierung: Beispiel USA und England

Das Vorbild der Vollzugsprivatisierung kommt aus den USA und begann 1980 in Kalifornien, wo die Häftlingszahlen innerhalb von zehn Jahren um 134 Prozent anstiegen (23.000 im Jahre 1970 und 110.000 im Jahre 1990). Schon Mitte der 80er Jahre waren die kalifornischen Haftanstalten (vor allem die County Jails) zu 191 Prozent überbelegt.⁵ Da die staatlichen Mittel der damaligen Regierung Reagan zum Neubau sowie dem Unterhalt von Haftanstalten nicht ausreichten, wurde das Vorfinanzierungsmodell der ›Private Finance Initiative‹ (PFI) eingeführt, welches dann Ende der 80er Jahre auch für den britischen Vollzug (HM Prison Service - England und Wales) übernommen wurde. Ein solches PFI-Modell bedeutete aber für Staaten wie den USA oder England, dass Privatunternehmer (Private) nicht nur die Konzeption und den kompletten Bau eines neuen Gefängnisses übernahmen, sondern auch das komplette Management: Haushaltsführung, Serviceleistungen und (für Deutschland noch unverständlich) die komplette Bewachung der Gefangenen, die von privaten Wachschutzleuten durchgeführt wird. Die vertraglich verpflichteten ›Wärter‹ (aus dem Amerikanischen ›Correctional Officers‹ - COs) können zwar nicht in eigenem Namen handeln, agieren aber im Auftrag des Innenministeriums (Home Office - die zuständige

Justizvollzugsbehörde Englands). In Wirklichkeit ist das Bewachungspersonal der privaten Wachschutzfirmen recht autonom.

Anfang der 90er Jahre war die Vollzugsprivatisierungsidee von der konservativen Regierung Thatchers in England zunächst guten Grundes eingeführt worden, um die menschenunwürdigen Zustände, vor allem in den maroden Untersuchungshaftanstalten des 19. Jahrhunderts, abzuschaffen und durch Private zu verbessern. An den viktorianischen Gefängnissen von London, Leeds, Liverpool oder Manchester (um nur einige zu nennen) gab es Anfang der 90er Jahre noch das »Slopping out« (Kübelsystem – d.h. keine Toiletten oder Nasszellen im Haftraum), wobei der Häftling sein Geschäft nachts noch in einen Eimer verrichten musste.

Um die Vollzugsprivatisierung schnell rechtlich zu ermöglichen, veranlasste Premierministerin Thatcher mehrere Gesetzesänderungen (Criminal Justice Acts (CJA) 1991 und 1993). Großbritannien gilt mittlerweile als das Land der Gefängnisprivatisierung. Von den 138 Haftanstalten sind schon mindestens acht in privater Hand, und die Privatisierung weiterer 14 ist von der Labour Regierung seit 1997 geplant.

Der englische Vollzug wird seither nach betriebswirtschaftlichen Prinzipien des Controlling geführt, d.h. jeder Anstaltsleiter hat nicht nur sein eigenes Budget zu verwalten, sondern muss sich auch an den nationalen Erfolgsstandards (Key Performance Indicators) messen und jährlich öffentlich berichten, z.B. über die Anzahl der Ausbrüche, Suizide, Übergriffe und Gefangenestunden in »gemeinnützigen« Programmen. Auch der Konkurrenzkampf unter den privatisierten Fachdiensten (Psychologen, Lehrern, Ärzten usw.) ist hart und verbissen, da diese nicht mehr Beamtenstatus genießen, sondern nur Zeitverträge haben. Die gesamte Gefangenenerziehung (Schule) ist seit 1992 in England privatisiert.

Pro und Kontra der Vollzugsprivatisierung

Da in Deutschland immer wieder die Kostenfrage angesprochen wird, müssen wir uns fragen, ob Privatge-

fängnisse tatsächlich billiger sind? Ein Bericht des britischen parlamentarischen Ausschusses von 1998 (All Party Parliamentary Home Affairs Committee) erwies, dass die von privaten Trägern gemanagten Vollzugsanstalten tatsächlich »preiswerter« für den Staat sind – verglichen mit der Haushaltsführung der staatlichen Gefängnisse. Die wöchentlichen Unterhaltskosten eines Gefangenen im staatlichen Gefängnis von Hull beliefen sich 1998 auf £95,- (ca. 300,- DM) pro Woche, verglichen mit der Unterbringung im Privatgefängnis Wolds von nur £75,- (ca. 220,- DM).

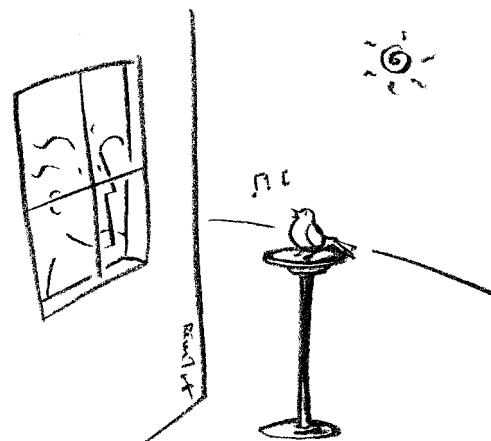
Obwohl es unter Kriminologen, Gefängnisreformern und Pressure-groups viele Vollzugsprivatisierungsgegner gab,⁶ musste die Gefängnisforschung doch feststellen, dass es bei der Vollzugsprivatisierung tatsächlich auch positive Ergebnisse gab. James et al (1997) stellten in einer vom Home Office beauftragten Studie fest, dass es der Gefangeneklientel, besonders den Untersuchungshäftlingen, tatsächlich in einigen Privatgefängnissen wie Wolds oder Doncaster besser ginge als beispielsweise der Klientel im benachbarten Untersuchungsgefängnis von Hull. Häftlinge (inkl. U-Haft) bekamen nicht nur vertraglich ausreichend Zeit außerhalb des Haftraums (ca. 8 Std.), sondern konnten außerdem an Arbeits- oder Fortbildungsprogrammen teilnehmen.⁷ Die von Mrs. Thatcher durch Privatisierung bewusst provozierte und somit durchs Hintertürchen eingeführte »gesunde Konkurrenz im Strafvollzug« war offensichtlich erfolgreich, jedenfalls was die Beschäftigung und Unterbringung von Gefangenen anging. Somit diente die Privatisierung als »Ansporn«, wie Mrs. Thatcher es so gern ausdrückte, dem staatlichen Vollzugspersonal der »Gefängnisoffiziere« (POA) »etwas auf die Sprünge helfen«; mit anderen Worten, sie wollte dem Vollzugsbeamtenstum den Garaus machen und erklärte den Gewerkschaften der POA (wie Mitte der 80er Jahre auch den Bergarbeitern) den Krieg.

Wer sind die privaten Wachschützer und Unternehmen?

Wer sind überhaupt die Hauptakteure im privatisierten anglo-

amerikanischen Vollzugssektor? Unter ihnen finden wir verbissen konkurrierende Wachschutzgesellschaften wie die Group 4 oder Securicor, aus Großbritannien oder die US-Großkonglomerate Corrections

PGA) ausgeschlossen, aber die Gewerkschaft der Vollzugsbediensteten (Prison Officers Association – POA) hat schon längst auch die privaten COs als Mitglieder aufgenommen.



(Rechtliche) Grenzen der Privatisierung in Deutschland

»Ich kann mir schon vorstellen, dass einige Bereiche wie z.B. Küche, Schule, Ausbildung und sogar die gesundheitliche Versorgung von Gefangenen privatisiert werden können«, so der Freiburger Anstaltsleiter Rösch. Für ihn steht jedenfalls fest, dass es auch in Deutschland eine »private Organisationsform geben könnte, um die Aufgaben des Strafvollzuges, nämlich die effektive Resozialisierung und den Schutz der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten, bestens zu verwirklichen«. Er ist nicht abgeneigt auch einzelne Fachdienste zu privatisieren. Außer der Wäscherei wollte er aber nicht verraten, welcher Teil der Freiburger Haftanstalt als nächstes vom Ministerium in Stuttgart an Private »ausgelagert« werden könnte. »Es soll die Organisationsform gewählt werden, die am effektivsten und auch am kostengünstigsten ist«, so Rösch.

Kann es möglich sein, dass auch in deutschen Gefängnissen bald der Staatsbeamte durch einen privaten Diskotürsteher ersetzt wird? Verfassungsgemäß wohl nicht. In Deutschland gibt es die sog. »differenzierende« Betrachtung: eine Dienstleistung im Eingriffs- und Bewachungsbereich gegenüber Gefangenen ist anscheinend im Einklang mit Art. 33 Abs. 4 und 5 GG nicht möglich und widerspricht dem Demokratie- und Sozialstaats-

prinzip. Daher ist bisher eine Privatisierung des Strafvollzuges als Ganzes in Deutschland wohl noch unzulässig, da der Strafvollzug zum Kernbereich staatlicher Aufgabenwahrnehmung gehört und als solcher im Hinblick auf Art. 33 Abs. 5 und 5 GG nicht privatisierungsfähig ist. Die rechtliche Bewertung der in Betracht kommenden Aufgaben und Tätigkeitsbereiche im Strafvollzug im Hinblick auf Privatisierbarkeit im Einzelfall (d.h. Teilprivatisierung) ist jedoch Gegenstand von heißen Debatten im deutschen Strafvollzug und unter den Ministerien.

Dass die deutsche Rechtslage eine Privatisierung nach dem Vorbild Englands, den USA oder Frankreichs vorläufig nicht zulässt, hindert aber nicht an der Errichtung von neuen Haftanstalten oder der Privatisierung der Abschiebehaft, die schon seit einigen Jahren in Deutschland in privater Hand ist. Werden momentan in Deutschland vor allem betriebswirtschaftliche, d.h. kosteneinsparende Gründe zur Gefängnisprivatisierung angegeben, so dachte man in England wenigstens zunächst noch an einen besseren Service für die Gefangenen, die durch Private besser versorgt werden sollten.

Überlegungen zur Vorsicht

Sollte man sich einem privaten Modell nähern wollen, so sollten sich Anstaltsleiter und Landesjustizminister nicht nur überlegen, was eine Privatisierung für die Anstalt und das Land an Kosten sparen, sondern ob sie auch für das Wohl der Gefangenen von Vorteil sein könnte. Wichtig ist, dass der Private nicht nur genügend Eigenkapital (z.B. für die Ausrichtung einer neuen Anstaltswäscherei) investiert, sondern dabei auch für ausreichende Arbeitsplätze für Gefangene sorgt. Ein strafideologischer Mittelweg sollte nicht nur den finanziellen Maßstab anwenden, sondern auch zur Verbesserung von Haftumständen führen.

Das war die Überlegung bei der Teilprivatisierung der gesamten Arbeitsbetriebe (Prison Industries) des englischen Coldingley Gefängnisses südöstlich von London in der Grafschaft Surrey. 1996 übernahm der Private Wackerhut die Betriebe der Wäscherei, Schlosserei und Schwer-

metallindustrie sowie die Anfertigung von Verkehrsschildern durch hochqualifizierte Siebdrucktechnik. Dabei wurden vertraglich täglich 155 Gefangenearbeitsplätze bei einer 38-Stunden-Woche garantiert. Der Private musste ferner das Rohmaterial, die Instandsetzung der jeweiligen Betriebe und die ausgemachten höheren Gefangenearbeitslöhne bezahlen.⁸

Schlussbetrachtungen

Einige Privatisierungsbefürworter, wie beispielsweise der hessische Justizminister Dr. Wagner, haben bei der totalen Vollzugsprivatisierung (d.h. inklusive Bewachung der Gefangenen), so wie es mittlerweile in Großbritannien vonstatten geht, einen Rückzieher machen müssen. Man musste eben die rechtlichen Grenzen der wasserdiichten deutschen Verfassung einsehen. Aber vielleicht ist es auch der deutsche Beamtenapparat (z.B. der Bund der Strafvollzugsbediensteten – BSBD), der eine beträchtliche Lobby und somit politische Macht darstellt. Die rechtliche Bewertung der in Betracht kommenden Aufgaben und Tätigkeitsbereiche im Strafvollzug im Hinblick auf Privatisierbarkeit im Einzelfall (d.h. Teilprivatisierung) bleibt jedoch umstritten (z.B. beim geplanten Bau der neuen JVA in Hessen).

Dass die Privatisierung eine Patentlösung des Problems der Überbelegung darstellen könnte, wäre jedoch zu simpel gedacht. Maßgeblich für die Frage der Privatisierung ist eine Gesamtübersicht der jeweiligen Situation: wie sich der Gesamtvollzug entwickelt, wie die Untersuchungs- und Abschiebehaft aussieht, wie die Zahl der Lebenslänglichen ansteigt, wie der Landeshaushalt ausschaut und wie sich das neue Straftäterunterbringuungsgesetz auswirken wird.

Eine spontane Einbindung von Privatunternehmen innerhalb des Vollzugs sollte von jedem Justizminister gut durchdacht werden, wobei er nicht nur auf den politischen Willen hören, sondern auch eine langzeitige Entwicklung des Gesamtvollzuges mit einbeziehen sollte. Der Kriminologe M. Feeley stellte schon die 1979 Frage: »In wieweit führt Vollzugs- und Gefängnisprivatisierung zur Ausweitung und Abänderung der staat-

lichen Autorität in Bezug auf die Freiheitsstrafe?«⁹ Er wies darauf hin, dass eine Gefängnisprivatisierung zum Profit für private Konzerne führen muss. Daraus folge dann, dass eine Regierung auch immer zu sehen muss, dass die Vollzugsanstalten voll sind, so dass der Privatunternehmer auch seinen Aktiönen Rechenschaft ablegen kann.

»Ein Modell wird sich auf jeden Fall durchsetzen, und zwar der Bau von neuen Gefängnissen, da die Regierung einfach kein Geld mehr hat, neue Haftplätze zu schaffen«, so Thomas Rösch, »was natürlich bedeutet, dass Mecklenburg-Vorpommern mit der JVA Waldeck beispielsweise über Jahre bei den Privaten in roten Zahlen stehen wird.«

Dr. Ursula Smartt ist Gefängnisforscherin und lehrt Recht und Kriminawissenschaften an der School of Law, Thames Valley University, London

Anmerkungen

¹ Vgl. hierzu Logan, C. (1990) *Private Prisons: Pros and Cons*. OUP, New York.

² Vgl. Smartt, U. (2001) »Privatisierung des Justizvollzugs – nun auch in Deutschland?« In: ZiStrVo 2001, 67 ff. und Smartt, U. (1999) »Die neue Vollzugsanstalt Gelsenkirchen – ein Einstieg in die Gefängnisprivatisierung.« In: ZiStrVo 1999, 270 ff.

³ Vgl. Smartt, Ursula (2001) *Grendon Tales: Stories from a Therapeutic Prison Community*. Im Kapitel 9 dieses soeben erschienen Buches über Sozialtherapeutische Anstalten Englands wird die neue Anstalt Dovegate im Detail in einem Interview mit dem Leiter der Therapeutic Community (Sozialtherapeutischen Abteilung – die erste privatisierte in Großbritannien) beschrieben.

⁴ Siehe hierzu: Smartt, Ursula (1999) »Die neue JVA Gelsenkirchen. Privatisierung nun auch in Deutschland?« In: Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe, August 1999.

⁵ Vgl. Schrest, D.K. and Sichor, D. (1996) »Comparing Public and Private Correctional Facilities in California: an exploratory Study.« In: Mays, G.L and Gray, T. (1996) Eds. *Privatization and Provision of Correctional Services: Context and Consequences*. Anderson Publishing, Cincinnati, Ohio.

⁶ Hier nur als Beispiele: The Howard League for Penal Reform; The Prison Reform Trust; NACRO (National Association for the Care and Rehabilitation of Offenders) u.v.m.

⁷ Vgl. James, A., Bottomley, K., Liebling, A. und Clare, E. (1997) *Privatizing Prisons: Rhetoric and Reality*. Sage, London.

⁸ Zur Anmerkung: Die Autorin hatte den Home-Office-Forschungsauftrag von 1996-2000 inne. Dabei wurde das gesamte Privatisierungsvorhaben untersucht und für den HM Prison Service dokumentiert (z.B. Verträge, Abmachungen mit den Gewerkschaften, Ministerialdebatten usw.). Die Privatisierung des HMP Coldingley wurde zu der Zeit im Rechnungswesen und der kontinuierlichen staatlichen Produktion mit dem HMP Featherstone (bei Birmingham) verglichen.

⁹ Vgl. Feeley, M.M. (1979) *The Process is the Punishment: Handling Cases in the Lower Criminal Court* sowie: Feeley, M.M (1991) »The Privatization of Prisons in Historical Perspective.« p. 1.

Literatur:

Harding, R. (1997) *Private Prisons and Public Accountability*. OUP, Buckingham.

Feeley, M.M. (1979) *The Process is the Punishment: Handling Cases in the Lower Criminal Court*. New York, NY: Russell Sage Foundation.

Feeley, M.M (1991) »The Privatization of Prisons in Historical Perspective.« *Criminal Justice Research Bulletin*, 6(2): S. 1-10.

James, A., Bottomley, K., Liebling, A. and Clare, E. (1997) *Privatizing Prisons: Rhetoric and Reality*. Sage, London.

Lilly and Knepper (1992) *An International Perspective on the Privatisation of Corrections*. *Howard Journal of Criminal Justice* Vol 31 No 3, S. 174-191.

Logan, C. (1990) *Private Prisons: Pros and Cons*. OUP, New York.

Mays, G.L. and Gray, T. (Eds.) (1996) *Privatization and the Provision of Correctional Services and Consequences*. Anderson Publ. PO Box 1576, Cincinnati, Ohio 45201-1576.

Schrest, D.K. and Sichor, D. (1996) »Comparing Public and Private Correctional Facilities in California: an exploratory Study.« In: Mays, G.L and Gray, T. (1996) Eds. *Privatization and Provision of Correctional Services: Context and Consequences*. Anderson Publishing, Cincinnati, Ohio.

Smartt, U. (2001) *Grendon Tales: Stories from a therapeutic prison community*. Waterside Press, Winchester.

Smartt, U. (2001) »Privatisierung des Justizvollzugs – nun auch in Deutschland?« In: ZiStrVo 2001, S. 67 ff.

Smartt, U. (1999) »Die neue Vollzugsanstalt Gelsenkirchen – ein Einstieg in die Gefängnisprivatisierung.« In: ZiStrVo 1999, S. 270 ff.