

BILLIG WEGSPERREN?

PRIVATISIERUNG DES STRAFVOLLZUGS

Neben anderen Justizaufgaben (z. B. Handelsregister, Zwangsvollstreckung) wird seit einigen Jahren die Privatisierung von Justizvollzugsanstalten (JVA) diskutiert. Nachdem spätestens seit dem Ende der 90iger Jahre die allermeisten Staatsbeteiligungen privatisiert sind, wollen PolitikerInnen und ThinkTanks nun neue Felder für ihre Privatisierungsideologie „erschließen“.

Strafvollzugsanstalten sind teuer im Bau, im Unterhalt und im Personal. Deshalb werden hier Privatisierungen nicht nur debattiert, sondern sind teilweise bereits umgesetzt. Den Anfang hat hierbei das Land Hessen gemacht, das im Jahr 2001 eine Teilprivatisierung der JVA Hünfeld mit ca. 500 InsassInnen beschlossen hat. Hier werden technische Arbeiten und Wachdienste von einer privaten Firma durchgeführt. Allerdings auch – und das ist problematisch – die Betreuung der Gefangenen.¹ Weitere Beispiele für teilprivatisierte Gefängnisse sind Burg in Sachsen-Anhalt und Bremervörde in Niedersachsen. Letztere wurde auch gleich von dem privaten Dienstleister erbaut. Problematisch hieran ist vor allem der Grundrechtsschutz der Gefangenen. In kaum einem anderen Bereich greift der Staat derart intensiv in das Leben von Menschen ein wie im Justizvollzug.

Ziel des Vollzugs ist nach § 2 S. 1 Strafvollzugsgesetz (StVollzG) die Befähigung der Gefangenen zu einem Leben ohne Straftaten (Resozialisierung)². Das von Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz (GG) garantierte allgemeine Persönlichkeitsrecht gewährt den Gefangenen einen grundrechtlichen Anspruch auf Maßnahmen, die für diese Resozialisierung förderlich sein können. Es müssen ihm daher Angebote zur Verfügung gestellt werden, die geeignet sind, in Zukunft ein Leben ohne Straftaten zu fördern, wie zum Beispiel eine Ausbildung. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat zudem deutlich gemacht, dass auch das Sozialstaatsprinzip erfordert, dass der Strafvollzug den Gefangenen Hilfen zum Ausgleich von Benachteiligungen aller Art zur Verfügung stellt.³

Verfassungsrechtliche Grenzen

Bereits hier wird deutlich, dass Strafvollzug mehr bedeutet, als straffällig gewordenen Menschen für eine gewisse Zeit „einzusperren“. Es handelt sich um eine Aufgabe, die grundrechtlich geschützte Ansprüche der Gefangenen und wichtige gesellschaftliche Funktionen erfüllen muss. Diese Ziele und die Rechte der Gefangenen müssen bei allen Vollzugsmodalitäten unbedingt beachtet werden. Die Wiedereingliederung in das gesellschaftliche Leben muss aktiv gefördert werden. Dies ist bei der Ausgestaltung restriktiver Maßnahmen innerhalb des Vollzugs zu beachten. Zudem müssen Förder- und Bil-

dungsmaßnahmen angeboten werden. Gerade für diese Aufgaben ist es einfachgesetzlich nach § 155 StVollzG auch möglich, Nicht-Beamte zu beschäftigen. Außerdem ist die Zusammenarbeit mit sozialen Trägern durchaus statthaft und auch unproblematisch, weil insofern nur Angebote für die Gefangenen unterstützt werden (§ 4 StVollzG) und nicht in Grundrechte eingegriffen wird.

Alle Tätigkeiten aber, die in die Freiheit der/des Einzelnen eingreifen, liegen nicht nur in der Verantwortung des Staates, sie müssen auch vom Staat selbst durchgeführt werden. Für die Durchführung dieser Grundrechtseingriffe ist nämlich materielle Staatsgewalt notwendig. Das bedeutet, dass der Staat nicht nur Druck ausübt, welcher die Gefangenen dann zu einem bestimmten Verhalten, also zur Kooperation, drängt, sondern im Zweifel auch tatsächlich physischen Zwang anwenden darf bzw. muss. In welcher Form die MitarbeiterInnen der JVA

Gewalt anwenden, ist nicht von vornherein abstrakt festzulegen. Es bedarf deshalb eines Eingriffsspielraums, der ebenso vom StVollzG gewährt wird. Hier bestimmt dann aber das Prinzip des staatlichen Gewaltmonopols, dass nur staatliche Beamte zu solchen Eingriffen ermächtigt werden dürfen. Auch Art. 33 Abs. 4 GG betont, dass solche hoheitlichen Aufgaben nur von BeamtInnen durchgeführt werden dürfen. Dies stellt somit eine verfassungsrechtliche Grenze der Privatisierung von Staatsaufgaben dar. Maßnahmen mit Eingriffscharakter müssen nicht nur zwingend vom Staat überwacht, sondern auch selbst durchgeführt werden.⁴

Auch eine Teilprivatisierung dürfte damit nur schwierig in verfassungsrechtlich zulässiger Weise umgesetzt werden können. Sie würde nämlich eine organisatorische Abtrennung der Maßnahmen mit Eingriffscharakter voraussetzen, sprich: Keine privaten Bediensteten dürften zu Maßnahmen, die mit Eingriffen in die Grundrechte verbunden sein können, ermächtigt werden. Da die Sicherheit – auch unter den Gefangenen – verfassungsrechtlich vom Staat zu gewährleisten ist, müssten ständig BeamtInnen die Durchführung der privaten Maßnahmen überwachen. Ob dies dann noch „effizient“ im Sinne der BefürworterInnen von Privatisierung ist, darf bezweifelt werden.

Nichtsdestotrotz wird es versucht. Die Justizvollzugsanstalt Offenbürg wird seit 2009 teilweise von der Kötter Justizdienstleistungen GmbH & Co. KG betrieben. Etwa 500 Gefangene werden dort auch von privaten MitarbeiterInnen bewacht.⁵ Hierbei ist unabhängig von der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit interessant, inwiefern eine solche Teilprivatisierung überhaupt ökonomisch sinnvoll ist, wie von den BefürworterInnen oftmals behauptet.

Nur eine Frage der Finanzierung?

Zwei Modelle⁶ sind nämlich denkbar bei der Teilprivatisierung von JVA. Zum einen kann der Staat die private Firma bezahlen, die dann vollständig an die gesetzlichen Regelungen und an das Ziel der Resozialisierung gebunden ist. Private würden an die Stelle von BeamtInnen treten und exakt die gleichen Aufgaben übernehmen. Dafür bezahlt der Staat dann Geld. Sparen kann der Staat aber nur, wenn der private Betreiber weniger Geld hierfür verlangt als ein Betrieb durch den

Staat selbst kosten würde. Die Hoffnungen ruhen hier darauf, dass ein privater Betreiber insgesamt den Betriebsablauf besser organisieren kann und außerdem geringere Personalkosten hat. Unterstellt man wirklich eine ineffiziente Organisation des staatlichen Betriebs, dann ist das jedoch noch kein Argument für Privatisierung. Man könnte genauso gut versuchen, einen staatlichen Betrieb entsprechend besser

Ein anderes Modell, das eventuell das Potential besitzt, die Kosten für den Staat zu reduzieren, ist der private Betrieb einer JVA, die sich selbst trägt. Der Ansatzpunkt hierfür ist die Arbeitspflicht der Gefangenen, die als Teil der Resozialisierung ausdrücklich zulässig ist. Der private Betreiber könnte hierüber Gewinn erwirtschaften und der Staat möglicherweise über die fälligen Steuereinnahmen sogar noch



zu organisieren. Geringere Personalkosten könnten möglicherweise tatsächlich Einsparpotential beinhalten – allerdings mit den entsprechenden negativen Folgen für die Motivation der MitarbeiterInnen und damit letztlich auch einer Verschlechterung der Qualität.

Zudem ist zu beachten, dass der Staat in einem solchen Fall ein straffes Kontrollsystem einrichten müsste, um zu gewährleisten, dass die Aufgaben tatsächlich ordnungsgemäß erfüllt werden, was dann wieder neue Kosten bedeuteten würde. MitarbeiterInnen zu entlassen und auf diese Weise zu sparen, dürfte ebenfalls zu massiven Qualitätsverschlechterungen führen. Zudem ist zu beachten, dass alle grundrechtsrelevanten Eingriffe weiterhin von BeamtInnen ausgeführt werden müssen. Dies zeigt: In den engen Grenzen die das GG der Privatisierung des Strafvollzugs setzt, gibt es kaum sachliche Gründe, die für eine Privatisierung sprechen. Kostenreduzierung ist praktisch immer auch mit Qualitätsverschlechterungen verbunden, die im Bereich des Strafvollzugs besonders problematisch sind. Selbst wenn man der Ansicht derer folgt, die für Einsparungen und sogenannte „Effizienz“ eintreten, ist das noch kein Argument für eine Privatisierung. Privatisierung ist nach solch einem Modell allein ideologisch begründet.

die Kontrollkosten finanzieren. Es ist theoretisch jedoch nicht abschätzbar, ob eine solche Finanzierung ohne massive Qualitätsverluste bei der Betreuung der Gefangenen überhaupt möglich ist. Selbst wenn dies der Fall wäre, ist zu beachten, dass eine Arbeitspflicht nur dann mit Art. 12 Abs. 3 GG (Ausnahme zum Verbot der Zwangsarbeit) vereinbar ist, wenn die Tätigkeit unter öffentlich-rechtlicher Aufsicht steht. Wieder müssten also staatliche Beamte mitwirken, was das tatsächliche Einsparpotential massiv einschränken dürfte.

Private Security-Firmen als Monopolisten

Ob eine Privatisierung von JVA wirklich dauerhaft finanzielle Vorteile bedeuten kann, ist äußerst zweifelhaft. Es besteht die große Gefahr, dass dies nur mit massiven Einsparungen im Betrieb selbst möglich ist, wodurch die Vollzugsziele schlechter erreicht werden können. Verfassungsrechtlich zulässig ist ein solcher Betrieb auch nur unter Einhaltung vieler organisatorischer Bedingungen, die den Spielraum für Einsparungen weiter reduzieren. Zudem gibt der Staat eine wichtige Kompetenz aus der Hand. Sind erst einmal viele Gefängnisse privatisiert, kann der Betrieb nicht von heute auf morgen wieder staatlich organisiert werden. Vielmehr wäre der Staat zwingend auf private Betreiber angewiesen. Da es nicht viele private Betreiber geben wird, die über entsprechendes Know-How und darüber hinaus genügend qualifiziertes Personal verfügen, würde auch der Markt nicht funktionieren. Vielmehr besteht die Gefahr, dass die Verhandlungsposition der Firmen gestärkt wird und sie letztlich auch massive Preissteigerungen durchsetzen könnten. Eine Privatisierung der Justiz im Bereich der Gefängnisse wäre damit verfassungsrechtlich problematisch und außerdem auch weitgehend nutzlos.

zu organisieren. Geringere Personalkosten könnten möglicherweise tatsächlich Einsparpotential beinhalten – allerdings mit den entsprechenden negativen Folgen für die Motivation der MitarbeiterInnen und damit letztlich auch einer Verschlechterung der Qualität.

Julian Zado ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Humboldt-Uni Berlin und promoviert dort über die Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit der Privatisierung von Justizaufgaben.

- ¹ Andreas Mackeben, Grenzen der Privatisierung der Staatsaufgabe Sicherheit, 2004, 207.
- ² Johannes Feest, Kommentar zum Strafvollzugsgesetz (AK-StVollzG), 5. Aufl. 2006, § 2, Rn. 7-9.
- ³ BVerfGE 35, 202.
- ⁴ Anders sieht dies Axel Kulas, Privatisierung hoheitlicher Verwaltung – Zur Zulässigkeit privater Strafvollzugsanstalten, 2. Aufl. 2001, der im Ergebnis eine vollständige Privatisierung für verfassungsrechtlich zulässig hält.
- ⁵ Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung v. 04.01.2009, 19.
- ⁶ Andreas Mackeben (Fn. 1), 218–219.