

Benno Kirsch

„Bundesweit neue Maßstäbe“?

Ansätze zur Privatisierung des Strafvollzugs in Hessen

1. Privatisierung als Ausweg aus der Krise des Strafvollzugs?

Wer wollte bestreiten, dass der Strafvollzug in einer Krise steckt? Überbelegung, ein hoher Ausländeranteil, Personalmangel, unzureichende Weiterbildungsmöglichkeiten für das Personal, die Unmöglichkeit, Vollzugskonzepte in die Praxis umzusetzen, und eine nicht ausreichende finanzielle Ausstattung sind ihre Symptome (vgl. Expertenkommission Hessischer Justizvollzug 1994: 216; taz vom 19.11.2004). Verschärft wird sie durch die fiskalische Krise der öffentlichen Haushalte und die sich unter Entscheidungsträgern etablierende Auffassung, dass es ordnungspolitisch geboten sei, staatliche Tätigkeiten zu reduzieren. In der Folge werden neue Formen für den verstärkten Einsatz von Privaten im Strafvollzug erprobt. Die seit 1999 amtierende hessische Landesregierung hat sich dieses Projekt auf ihre justizpolitischen Fahnen geschrieben und umzusetzen begonnen. Im osthessischen Hünfeld soll im November 2005 ein Gefängnisneubau abgeschlossen und der private Betrieb aufgenommen werden.

Ob dieses Vorhaben ein geeigneter Ansatz zur Lösung der Vollzugskrise sein kann, wird indes bezweifelt. Es wird im Gegenteil behauptet, dass die Kosten dieser ‚Therapie‘ den Nutzen weitaus übersteigen könnten. Kann in einem ‚Privatknast‘ Resozialisierung, „ein sozialetisch anspruchsvolles Ideal, das bei aller gebotener Selbstkritik um so besser verwirklicht werden kann, je stärker alle Beteiligten auf seine Realisierbarkeit vertrauen und in einem kooperativen Klima daran mitwirken“ (Kaiser/Schöch 2002: 235), überhaupt gelingen? Können die Grundrechte des Gefangenen und das wohlverstandene Interesse der Gesellschaft von Mitarbeitern privater Sicherheitsdienste garantiert werden, deren Löhne und Ausbildungsniveau nicht das der bisher angestellten Spezialisten erreichen? „Denn irgendwo muss ja der private Träger sparen“ (Smartt 2001a: 69). Bestärkt durch die eher abschreckenden Erfahrungsberichte aus den USA (Lilly 1999) und Großbritannien (Smartt 2001b) ist die Kritik an Privatisierungstendenzen im deutschen Strafvollzug eindeutig: „Insbesondere darf das Grundrecht auf Resozialisierung nicht der Chimäre eines profitablen Vollzugs geopfert werden“ (Feest in Feest 2000: vor § 1 StVollzG Rn. 11).

2. Der hessische Landtag debattiert

2.1 Die CDU bringt das Thema auf die Agenda

Anfang Dezember 1997 formulierte die CDU-Fraktion im hessischen Landtag auf zweieinhalb Zeilen einen Antrag, in dem die SPD-geführte Landesregierung aufgefordert wurde, „unverzüglich mit den Planungen für den Neubau und den Betrieb einer Justizvollzugsanstalt in privater Trägerschaft“ zu beginnen (Landtagsdrucksache [Drs.] 14/3485). Dass derartige Überlegungen schon lange vorher kursiert haben müssen, bevor sie verschriftlicht und damit dokumentierbar gemacht wurden, versteht sich (vgl. Plenarprotokoll [PIPr] 14/86: 11). Gleichwohl lässt sich der Antrag als Geburtsurkunde des inzwischen in der Bauphase befindlichen Projekts begreifen. Das Thema gelangte dann von der Haushaltsdebatte über den Geschäftsbereich des Justizministers in den Landtag. Im Verlauf der Beratungen kristallisierten sich auch die Motive der Antragsteller heraus. Zum Ersten wurde das fiskalische Argument angeführt, dass man eben auch prüfen müsse, ob der Haushalt durch ein privat geführtes Gefängnis entlastet werden könne (ebd.: 11). Als zweiter Grund wurde die durch Überbelegung der Haftplätze wenig zufrieden stellende Situation in den Anstalten ins Feld geführt (PIPr 14/101: 6037). Im Verlauf des Jahres 1998 wurde die Analyse dann vertieft, als die CDU-Fraktion die Forderung nach einem Neubau erneut erhob und dabei auf die „außergewöhnliche(n) Vorkommnisse und besorgniserregende(n) Zustände im hessischen Justizvollzug“, insbesondere auf die Kriminalität, Überbelegung, Überlastung des Personals und den Missbrauch der Haft erleichterungen hinwies (vgl. Drs. 14/4284). In diesem Zusammenhang modifizierte Schattenjustizminister Christean Wagner seine Argumentation. Er begann, den geforderten Neubau mit einer „Rückkehr zu einem konsequenten Strafvollzug ..., (also) weniger Hafturlaub, weniger Freigang und weniger offenen Vollzug“ in Verbindung zu bringen (PIPr 14/110: 6539). Zugleich kündigte im Rahmen des Wahlkampfes (Dezember 1998) Wagners Fraktionskollege und Kandidat für das Amt des Ministerpräsidenten, Roland Koch, an, den „härtesten Strafvollzug Deutschlands“ in Hessen einführen zu wollen (zit. nach FR vom 06.04.2000).

Über die Zustände in den 16 hessischen Vollzugsanstalten war man sich parteiübergreifend einig: Bedienstete schoben Berge von Überstunden vor sich her und die Gefängnisse waren hoffnungslos überbelegt. Alle Parteien sahen die Resozialisierungsbemühungen konterkariert (PIPr 14/110: 6546) und waren sich darüber einig, dass alsbald neue Haftplätze geschaffen werden müssten. In dieser Phase bestand die entscheidende Differenz in der Befürwortung oder Ablehnung eines Neubaus in privater Regie. Letztlich lagen beide Positionen aber nicht so weit auseinander: Das rot-grüne Regierungslager war dem Ansinnen der schwarz-gelben Opposition nicht rundheraus abgeneigt; einzelne Abgeordnete wie der grüne Fraktionsvorsitzende offenbarten sich früh als aufgeschlossen (PIPr 14/101: 6042). Auf Seiten

der Regierung begründete allerdings nicht nur der Justizminister seine Skepsis gegenüber einer Ökonomisierung des Strafvollzugs mit der Befürchtung, sie könne Sicherheitsrisiken zur Folge haben und den Resozialisierungsauftrag gefährden (PIPr 14/101: 6045; vgl. PIPr 14/110: 6552).

Während die unklare Position der CDU im Meinungsstreit natürlich durchaus vorteilhaft war, wurde ihr die Reichweite der eigenen Forderung im Verlauf der Jahre 1997/98 erst langsam klar. Man versuchte, die eigene Konzeptionslosigkeit durch *Law-and-Order*-Rhetorik zu kaschieren, ein Vorgehen, das ihr den Vorwurf eintrug, Kriminalitätsängste in der Bevölkerung zu schüren (PIPr 14/110: 6544). Was die Forderung der Opposition so spektakulär erscheinen ließ, war der Umstand, dass sie nicht allein die Anstalt privat ‚errichten‘, sondern darüber hinaus privat ‚betreiben‘ lassen wollte. Vorangegangene Privatisierungsbestrebungen hatten an der Grenze zum Betrieb Halt gemacht. Es stellte sich jedoch bald heraus, dass eine ‚vollständige‘ Privatisierung nicht so bald zu haben sein würde. Das zur Stellungnahme aufgeforderte Justizministerium unterschied zwei Arten der Privatisierung, nämlich die echte (materielle) und die unechte (formelle), während im CDU-Antrag noch kein differenzierter Begriff verwendet worden war. Es verneinte unter Hinweis auf das Gewaltmonopol des Staates die Zulässigkeit der echten Privatisierung, wie sie mit Sicherheit der CDU vorgeschwebt hatte, und bejahte die unechte sowie die Zusammenarbeit von spezialisierten Diensten bei der Verpflegung, Seelsorge, Beratung und dergleichen Felder mehr (vgl. Hessische Landesregierung 1999).

2.2 Nach dem Regierungswechsel: der Konsens nimmt Formen an

Vermutlich durch die ablehnende Reaktion der Verwaltung und nachdem eine schriftliche Anhörung im Rechtsausschuss stattgefunden hatte, modifizierten CDU und FDP ihre Position. Im Koalitionsvertrag, der nach der Wahl von 1999 geschlossen wurde, bekundete man die Absicht, die Abläufe in der neu zu errichtenden JVA „bis auf zwingend hoheitliche Aufgaben in privater Organisationsform“ einzurichten (zit. nach Kunze 2002: 316). Als einen der nächsten Schritte setzte man eine Arbeitsgruppe ein (siehe unter 3.3), die mit der genaueren rechtlichen Prüfung des Vorhabens beauftragt wurde.

In der Zwischenzeit ging bei den Landtagsabgeordneten der Klärungsprozess weiter. Fraktionsübergreifend war man der Ansicht, dass das Problem der Überbelegung endlich angegangen werden müsse. Die Gründe, die der neue Justizminister Wagner vorbrachte, um einen Gefängnisneubau in Privatregie zu rechtfertigen, klangen allzu plausibel. Zum Ersten seien die bestehenden Anstalten um durchschnittlich 12% überbelegt, für 6.514 Gefangene stünden lediglich 5.812 Plätze zur Verfügung. Im Männervollzug sei der Zustand noch gravierender, da hier die Überbelegungsquote 26% betrage; es fehlten mindestens 1.000 Haftplätze in Hessen. Darüber hinaus sei eine kurzfristige Änderung der Lage nicht zu erwarten, weil die demogra-

phische Entwicklung in Verbindung mit sich verschärfender Rechtsprechung und verschärfter Gesetzgebung die Zahlen eher ansteigen als sinken lasse (Wagner 2000: 169f.). Uneins waren sich die Abgeordneten allerdings über die Schuld an der Situation und den zweckmäßigsten Weg zur Problemlösung. Die neuen Regierungsfraktionen warfen der neuen Opposition vor, in den beiden vorangegangenen Legislaturperioden zu wenig und das Falsche getan zu haben (statt mehr Haftplätze im geschlossenen Vollzug Erhöhung der Plätze im offenen Vollzug). Umgekehrt lautete der Vorwurf, die neue Regierung schmücke sich mit fremden Federn, wenn sie die Errichtung von Container-Haftplätzen in der JVA Weiterstadt als ihren Erfolg ausbebe, obwohl doch die alte Regierung diese Maßnahme in die Wege geleitet habe, und dass „mit Ihrer Idee des Privatknastes ... der Bau einer neuen Justizvollzugsanstalt hinausgezögert“ werde (PIPr 15/20: 1273). Letztlich erschöpften sich die Differenzen zu diesem Zeitpunkt im Wesentlichen auf die Frage, ob die Landesregierung den Neubau auch so schnell voranbringe, wie die Umstände es erforderten. Der Opposition kam dabei zupass, dass sich die Realisierung am lange vorher dafür vorgesehenen Standort Schlüchtern wegen des Widerstandes der örtlichen Bevölkerung verzögerte. Die Kritik reduzierte sich dementsprechend auf die Feststellung, dass „diese verdammt problematische Diskussion, die wir dort in Schlüchtern haben, ... auch mit der Unsensibilität dieses Herrn Justizministers“ zusammenhänge (PIPr 15/30: 1914; vgl. PIPr 12/54).

Meinungsbildend und konsensstiftend waren mutmaßlich auch die Reisen des Rechtsausschusses: 1999 besuchte man das französische Chateaudun – einer Reise, bei der der Justizminister Wagner über den einfachen Standard, den er dort sah, feststellte: „Ich meine, das hier tut es auch“ (zit. nach FR v. 15.10.1999). Oder die Reise der Mitglieder des Rechtsausschusses nach England, wo man sich über die Erfahrungen mit dem Privatgefängnis in Doncaster erkundigte. Die Eindrücke der hessischen Abgeordneten waren insgesamt positiv. Die Gefangenen lebten mit geringerem Komfort, seien damit aber zufrieden. Personal werde durch den Einsatz von Technik eingespart. Man versuche, die Gefangenen zu einem kooperativen Verhalten zu animieren, etwa indem man ihnen ein hohes Maß an – per Video und Chipkarte überwachter – Bewegungsfreiheit lasse. Die am Profit orientierte Unternehmensstrategie motiviere die Betreiberfirma dazu, sozialen Stress abzubauen zu helfen, denn „nur Gefangene, denen es gut gehe, seien friedliche Gefangene, nur mit solchen könne man Geld verdienen, da sie nichts zerstörten. Nur so sei Kriminalität ‚ein gutes Geschäft‘“ (FR v. 6.4.2000). Die Dienstreise war so anschaulich und überzeugend, dass nicht nur konservative Abgeordnete begeistert von den Auswirkungen der Privatisierung waren, sondern auch grüne Abgeordnete: „Ob privatisiert wird oder nicht: Wichtig ist, jetzt ganz schnell mit dem Bau anzufangen“ (zit. nach FR vom 15.10.1999).

3. Die rechtswissenschaftliche Kontroverse

Mit nur geringer Verzögerung fand die Diskussion im hessischen Landtag ihren Niederschlag in einer rechtswissenschaftlichen Kontroverse über die Zulässigkeit der Privatisierung staatlicher Aufgaben im Justizvollzug. Die Landesregierung hatte eine derartige Auseinandersetzung gesucht, indem sie eine Kommission einsetzte, die das Vorhaben auf seine Umsetzbarkeit untersuchen sollte, und sie hatte sich in Gestalt des Justizministers auch aktiv an ihr beteiligt. Die Beteiligten mussten nicht ganz von vorn anfangen, es galt vor allem, die in anderen Bereichen und grundsätzlich geführten Kontroversen über die Privatisierung staatlicher Aufgaben auf den Anwendungsfall Strafvollzug herunterzubrechen.

3.1 *Die Position der Kritiker*

Ein wichtiger Dissens bestand über die Frage, ob und inwieweit eine Privatisierung des Betriebs verfassungsrechtlich zulässig sei. Kruis schlug einen skeptischen Ton an, obgleich er die Frage nicht rundheraus verneinen wollte. Seine Perspektive auf das Vorhaben ist dabei nicht die des Ordnungspolitikers oder des um die Staatsfinanzen besorgten Haushälters, sondern seine zentralen Kategorien sind Achtung der Menschenwürde und Resozialisierung als Ziel des Strafvollzugs. Im Gefängnis trete die Staatsgewalt ganz unmittelbar hervor und lasse dem Gefangenen weniger Möglichkeiten zur Erlangung von Rechtsschutz als außerhalb des Gefängnisses. Es sei „sachtypisch“ für die Betriebsabläufe innerhalb einer Haftanstalt, dass sie von aufsichtführenden Stellen „nicht mitschreitend kontrolliert werden können, weil sie sofort vollziehbar sind und auch sofort durchgesetzt werden müssen“ (Kruis 2000: 5). Der Einsatz von Privaten im Strafvollzug sei also verfassungsrechtlich nur dann unbedenklich, wenn lediglich eine geringe Zahl von untergeordneten Tätigkeiten an Verwaltungshelfer delegiert würde. Deshalb sei in dieser Umgebung die Rechtsform der Beileihung schlechterdings undenkbar, da man stets damit rechnen müsse, unmittelbaren Zwang anzuwenden. Kruis fordert für die Beschäftigten innerhalb der Anstalt „ein bestimmtes Legitimationsniveau“, das nur der Beamte durch seine Rückbindung an eine staatliche, „in parlamentarischer Verantwortung stehende“ Stelle gewährleisten könne (ebd.: 4). Der private Unternehmer habe diese Legitimation nicht, denn er sei nicht dem Gemeinwohl verpflichtet, sondern allein der Steigerung seiner Unternehmensbilanz. Wenn man ihm mehr als nebensächliche Aufgaben innerhalb der Anstalt übertrage, dann bestehe die Gefahr der Selbstaufgabe des Staates, die sich in der Abkehr von der Verpflichtung staatlicher Bediensteter zur Ermessensentscheidung materialisiere (ebd.: 5).

Ein weiterer Kritikpunkt bezog sich auf das Problem des Regel-Ausnahmeprinzips, also die Frage, wie viel Prozent des Personals durch Mitarbeiter privater Firmen ersetzt werden dürften, bis die Grenze des ver-

fassungsmäßig Zulässigen erreicht sei. Weder § 155 StVollzG noch das Grundgesetz geben hier einen konkreten Anhaltspunkt. Es ist stets nur davon die Rede, dass „aus besonderen Gründen“ auch andere als Justizbeamte eingesetzt werden können, und Art. 33 Abs. 4 GG weist an, dass Hoheitsaufgaben „in der Regel“ von Beamten auszuführen sind. Kulas beispielsweise ist der Ansicht, dass „15-20 Prozent der insgesamt in der Bundesrepublik zur Verfügung stehenden Haftplätze“ privatisiert werden könnten, ohne dass die von der Verfassung gezogene Grenze erreicht wäre (Kulas 2001: 142). Aber Kulas vertritt eine Minderheitenposition, vor allem ist er der Einzige, der überhaupt eine Zahl nennt. Doch wo liegt die Grenze? Die Frage kann offensichtlich nicht mit einer Zahl beantwortet werden, sondern verlangt nach qualitativen Festlegungen. „Die Grenze ist überschritten, wenn im Interesse der Ressourcenschonung Abstriche an der öffentlichen Zielsetzung oder dem Grad der Zielerreichung vorgenommen werden – etwa bei der Ausbruchssicherheit, der psychisch-emotionalen Betreuung der Gefangenen, ihrer Vorbereitung auf den Wiedereinstieg in das Arbeitsleben u.ä.“ (Hoffmann-Riem 1999: 428).

Oder ist bereits die Frage falsch gestellt? Eine Gefahr könnte bereits darin bestehen, dass man den Strafvollzug überhaupt für ökonomische Interessen öffnet, schließlich streben private Unternehmer notwendigerweise nach Profit und folgen damit einer ganz anderen Rationalität als der Staat mit seinem behördlichen Handeln. Lassen sich der Anspruch des Gefangenen, der dem System Gefängnis zur Gänze ausgeliefert ist, auf Resozialisierung, seine Menschenrechte mit dem Gewinninteresse des Unternehmers vereinbaren? Die Anforderung an den Vollzug lautet, auch gegen den Gefangenen Gerechtigkeit walten zu lassen. Aber genau dies ist durch den Einbruch ökonomischer Elemente in den Strafvollzug nicht mehr unbedingt gewährleistet, meint Laubenthal. Es drohe die „Sogwirkung leerer Haftzellen“ und zwar in dem Sinne, dass der gewinnorientierte Betreiber einer JVA Einfluss auf die von staatlicher Seite getroffene Entscheidung über Haftentlassung nehmen könnte. Seine Beurteilungen würden nicht nach Maßstäben der Gerechtigkeit abgegeben werden, sondern nach betriebswirtschaftlichen Überlegungen (Laubenthal 2003: 25; vgl. ausführlich Huchting/Lehmann in Feest 2000: vor § 139 StVollzG Rn. 7).

Als wenn diese Argumente noch nicht ausreichen würden, um die Privatisierungsbestrebungen der hessischen Landesregierung abzulehnen, gehen manche Kritiker noch weiter und ziehen historische Analogien, vergleichen die Idee der hessischen Landesregierung mit Beethovens Oper „Fidelio“ und dem NS-Lagersystem (Kruis 2000: 2, 4) und sehen das Land, das Privatisierung im Justizvollzug anstrebe, auf dem Weg in einen autoritären Staat, in dem die Grundrechte mit Füßen getreten werden (Braum/Varwig/Bader 1999: 68). Jenseits solcher Analogien werfen Braum, Varwig und Bader die Frage auf, ob Privatisierung überhaupt ein adäquater Weg sei, die Probleme des Strafvollzugs zu lösen, und sie versäumen auch nicht, einen Maßstab zur

Beurteilung auszuweisen. Ohne auf konkrete Beispiele einzugehen, stellen sie fest, dass wirtschaftliches Kalkül zur Verschärfung menschlicher Problemlagen und nicht zu ihrer Lösung führe (ebd.: 71).

3.2 Was rechtlich möglich ist

Das Interesse der Landesregierung beschränkte sich indes auf die Frage nach der verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Zulässigkeit ihres Vorhabens. Diesbezüglich kristallisierten sich recht bald vier Optionen heraus, die sie für die Durchführung ihres Vorhabens wählen konnte. Zum *Erssten* konnte sie die der formellen oder Organisationsprivatisierung wählen. Hierbei würde dieselbe Aufgabe vom selben Personal durchgeführt werden, jedoch könnte die Organisation nun schneller und flexibler auf anstehende Probleme reagieren, weil sie nicht mehr in das Korsett beamtenrechtlicher Vorschriften gezwungen wäre. Da der Staat alleiniger Anteilseigner – z.B. einer GmbH – wäre, wäre die Organisation nicht der Konkurrenz anderer Marktteilnehmer ausgesetzt; trotz marktgerechter Organisationsform würde kein echter Markt existieren. *Zweitens* konnte sie das umstrittene Modell der Vermögensprivatisierung wählen, umstritten deshalb, weil die behaupteten finanziellen Vorteile einer Errichtung des Gefängnisbaus durch einen Privaten und einer anschließenden Verpachtung durch den Staat nicht bewiesen werden konnten. *Drittens* bestand die Möglichkeit einer funktionalen Privatisierung, bei der Private zur Durchführung konkreter Dienstleistungen in Form von Beileihung oder als Verwaltungshelfer herangezogen werden. Der Beliehene hätte selbständig und eigenverantwortlich Aufgaben wahrgenommen, während der Verwaltungshelfer das staatliche Personal in seiner Aufgabenausführung lediglich unterstützt hätte. Der besondere Charme hätte in der Erwartung bestanden, dass die Personalkosten der Privaten erheblich niedriger sind als bei Beamten. Und *schließlich* hätte eine Aufgabe auch vollständig an Private abgegeben werden können. Im Falle des Strafvollzugs hätte das geheißen: ein Privatgefängnis ganz ohne Beamte (vgl. Lange 2001: 899f.).

Die vier Formen der Privatisierung werfen Probleme unterschiedlicher Relevanz auf. Während Organisations- und Vermögensprivatisierung auch im Bereich des Strafvollzugs als unproblematisch angesehen werden, hält man eine materielle Privatisierung wegen des staatlichen Monopols legitimer physischer Gewaltsamkeit und eines Verstoßes gegen das Demokratieprinzip für nicht verfassungskonform. Die Landesregierung entschied sich schließlich für das Modell der funktionalen Privatisierung. Da aus verfassungsrechtlicher Sicht eine Beileihung nicht in Frage kam – sie erfordert eine gesetzliche Grundlage, die im Moment nicht gegeben ist – und die vollständige Privatisierung ebenfalls nicht, wollte man einzelne Tätigkeiten an Private als Verwaltungshelfer delegieren. Die privaten Mitarbeiter könnten dann unselbständige Hilfsdienste ausüben und blieben ständiger Kontrolle durch ihre verbeamteten Kollegen ausgesetzt. Wenn es darum ginge, immer

wiederkehrende, standardisierte Tätigkeiten auszuüben, bedürfte es auch der ständig mitschreitenden Aufsicht nicht mehr (Lange 2001: 904).

Aber kann man überhaupt so genau zwischen privatisierbaren und nicht-privatisierbaren Aufgaben unterscheiden? Gehen sie nicht im Gefängnis stets ineinander über und sind deshalb alle gewaltträchtig (vgl. Kruis 2000: 4f.)? Was, wenn ein als Verwaltungshelfer eingesetzter Privater im Gefängnis in eine Situation gerät, in der er gewaltsam Nothilfe oder Notwehr leisten muss? Gesetzt den Fall, ihm folgt nicht auf Schritt und Tritt ein Vollzugsbeamter, so muss der Verwaltungshelfer naturgemäß das Recht haben, eigenverantwortlich und sofort zu reagieren. Für ihn gilt das Recht auf Notwehr mehr als eine Dienstvorschrift. Als Privater wird sein Handeln jedoch nicht an denselben Maßstäben gemessen wie das eines Vollzugsbeamten, der sich über den für den Privaten maßgeblichen § 32 StGB noch am Dienstrecht orientieren muss. In einem solchen Fall würde die Rechtsstellung des Gefangenen durch den Einsatz von Verwaltungshelfern verschlechtert, seine Rechtsunsicherheit erhöht (vgl. Gusy/Lührmann 2001: 49f.). Einsatz von Verwaltungshelfern also allenfalls in ganz ausgewählten Bereichen, würde dann die Schlussfolgerung lauten: Auf keinen Fall dürften sie Freiheitsbeschränkungen vornehmen, Disziplinarmaßnahmen vollstrecken oder zum Einsatz von Sicherheit und Ordnung innerhalb der Anstalt eingesetzt werden. Möglich wäre ein Einsatz bei der Essensausgabe, in der Wäscherei und anderen reinen Serviceaufgaben. Wo sich hoheitliche und nicht-hoheitliche Aufgaben mischen, wäre an ihren Einsatz im Objektschutz oder beim Gefangenentransport zu denken, wenn Vollzugspersonal anwesend ist (ebd.: 52f.).

Derartige Einwände fanden beim Justizminister Gehör. Nicht sämtliche Tätigkeiten innerhalb des Gefängnisses machten potentiell den Einsatz von Gewalt erforderlich, meinte Wagner an die Adresse von Kruis. Dass man zwischen Serviceleistungen und Zwangsmaßnahmen gegenüber Insassen unterscheiden könne, sei am Beispiel des Küchenchefs deutlich zu erkennen, der kein Beamter sei, keine Eingriffsbefugnisse habe, aber dennoch der Kontrolle durch die Gefängnisleitung unterstehe. Er sei kein Beliehener, sondern – rechtlich ganz unproblematisch – ein Verwaltungshelfer, und also seien auch anderswo „demokratische Legitimationsprobleme nicht zu befürchten“ (Wagner 2000: 171). Insofern will Wagner zwischen der Privatisierung „*im* Strafvollzug“ und „*des* Strafvollzuges“ unterschieden wissen (vgl. Bonk 2000: 441f.). Entscheidend sei folglich die dieser Unterscheidung entsprechende Organisation des Gefängnisbetriebs, um eine „mitschreitende, nicht eine nachschreitende Kontrolle“ zu gewährleisten. Maßgeblich bei der Aufgabenzuweisung sei jedoch nicht die „theoretische Möglichkeit“ gezwungen zu sein, zum Mittel der Gewalt zu greifen, sondern ob eine Aufgabe „sachtypisch“ mit der Ausübung von Zwangsmaßnahmen oder Eingriffsbefugnissen verbunden“ sei (Wagner 2000: 172; zustimmend Bonk 2000: 437f.).

3.3 Die Arbeitsgruppe berichtet

Die Landesregierung hatte ihre Position darüber hinaus durch eine von ihr eingesetzte Arbeitsgruppe abgesichert, die im Januar 2000 ihren Bericht vorlegte (Arbeitsgruppe „Modellprojekte zur Privatisierung im Strafvollzug“ 2000). Ihr war der Auftrag erteilt worden, die „rechtlichen Rahmenbedingungen“ für die im Koalitionsvertrag geäußerte Absicht „zu prüfen und auf der Basis ihrer Ergebnisse Vorschläge für eine praktische Umsetzung zu unterbreiten“ (Wagner 2000: 71). Im Zentrum der Überlegungen hatte die Frage zu stehen, welche Aufgaben innerhalb des breiten Spektrums aller innerhalb einer JVA anfallenden Tätigkeiten zwingend – ausgehend von Art. 33 Abs. 4 und 5 GG – von Beamten wahrgenommen werden müssen, damit dem Rechtsstaats-, Sozialstaats- und Demokratieprinzip genüge getan würde (vgl. Bonk 2000: 438; zur Arbeitsweise der Kommission vgl. Wohlgemuth 2002: 66).

Bei dem dann vorgelegten Bericht handelte es sich um die Konkretisierung der schließlich von niemandem mehr angezweifelten Position Bonks und Wagners. Dem Bericht zufolge ist die Privatisierung ‚des‘ Strafvollzugs in Deutschland nicht möglich, weil verfassungsrechtliche Schranken entgegenstehen. Das bedeute aber nicht, dass Privatisierungen innerhalb einer JVA unmöglich seien. Privatisierungsfähig seien einzelne Tätigkeiten, die sich „auf Dienst- und Serviceleistungen im weiteren Sinne ohne Eingriffsbefugnisse gegenüber Gefangenen“ beschränkten. Im Einzelnen handele es sich um Teile des Gebäudemanagements, der Versorgung und der sozialen Gefangenenbetreuung, aber auch um Bewachungsaufgaben, sofern sie sich auf technische Geräte, allgemeine Kontrollmaßnahmen oder Dienstleistungen innerhalb des Gesamtkomplexes Bewachung beschränkten. Der Bericht unterscheidet zwischen „Maßnahmen mit Eingriffscharakter“ und „Serviceleistungen“, zwischen denen organisatorisch differenziert werden müsse. Darüber hinaus müsse stets gewährleistet sein, dass die Aufsicht über die Vollzugshelfer und gleichzeitig ihr Schutz vor den Gefangenen durch die Beamten hergestellt sei. Wenn man diesen Anforderungen gerecht werde – woran man aufgrund entsprechender Erfahrungen keinen Zweifel habe –, dann biete eine derartige Teilprivatisierung des Anstaltsbetriebs die Auslagerung von bis zu 40% der anfallenden Tätigkeiten an. In einer Anlage listet der Bericht – unterteilt in die fünf Bereiche Haus-, Versorgungs-, Betreuungs-, Behandlungs-, Bewachungs- und Kontrollmanagement – 110 Aufgaben auf, von denen 57 als privatisierbar und 45 als nicht privatisierungsfähig charakterisiert werden; bei vier Aufgaben hält man eine Privatisierung für „problematisch“, weil der Aufgabencharakter nicht eindeutig sei, und weitere vier würden ohnehin durch Behörden und andere Institutionen wahrgenommen (Wahlen, Arbeitssicherheit, Gottesdienste und Einzelseelsorge). Bei der Opposition im Landtag stieß der Bericht nicht auf ungeteilte Zustimmung. Ohne sich der Gesamtaussage ganz zu verschließen, wurde angezweifelt, ob man in der Praxis immer so scharf zwischen

hoheitlicher und privatisierbarer Aufgabe trennen könne, wie von der Arbeitsgruppe unterstellt (vgl. im Einzelnen PIPr 15/30: 1911).

4. Ein neues Gefängnis in Osthessen

Von der im politischen Diskurs eher halbherzig vorgebrachten Kritik ließ sich die schwarz-gelbe Koalition letztendlich nicht beirren, sondern setzte ihre Pläne zügig in die Tat um. Im Dezember 2001 begann man mit den Planungen für den Bau in Hünfeld, im August 2003 wurde das europaweite Vergabeverfahren für den teilprivatisierten Betrieb eingeleitet, im Oktober 2003 der erste Spatenstich gesetzt und am 16.03.2004 konnte Justizminister Wagner den Grundstein für den Gefängnisneubau legen (vgl. auch Meyer 2004: 277f.). Inzwischen hat man den Teilbetrieb der Anstalt in Hünfeld dem britischen Unternehmen „Serco“ übertragen, das ab 2006 mit 99 Mitarbeitern 40% der anfallenden Tätigkeiten ausführen soll, die von den 132 staatlichen Bediensteten nicht mehr erledigt werden (vgl. <<http://www.spiegel.de/panorama/0,1518,327015,00.html>> am 08.11.2004).

Errichtet wird die Anstalt im osthessischen Hünfeld (Landkreis Fulda), der „Stadt mit Lebensqualität im Herzen Deutschlands“ (Eigenwerbung; vgl. zur Selbstdarstellung <www.huenfeld.de>). Das Gelände der JVA befindet sich auf ehemals landwirtschaftlich genutztem Grund, direkt hinter einer Kaserne des BGS (vgl. Pressemappe). In seiner Ansprache zur Grundsteinlegung hob Wagner die gute Zusammenarbeit mit der Stadt Hünfeld hervor. Die Landesregierung hatte mehrere mögliche Standorte in Augenschein genommen, u.a. in Schlüchtern. Aber die Bewohner Schlüchterns hatten sich mit zum Teil abstrusen Begründungen gegen die Ansiedelung der Anstalt bei ihnen gewehrt. Anhand ihrer Argumentation, etwa dass die Integration der Insassen schwierig sei, kann man ersehen, dass sie die JVA einfach nicht haben wollten (vgl. FR vom 06.04.2000).

Über das Interesse der Hünfelder, die JVA zu beherbergen, lässt sich nur spekulieren. Aber man hebt besonders hervor, dass der Flächenverbrauch für die Anlage gering sei und dass sie den erforderlichen Sicherheitsstandards entspreche. Außerdem erhalte die Stadt durch den Neubau Sportstätten für ihre Vereine, denn die der JVA könnten von ihnen mitgenutzt werden (vgl. Pressemappe). In seiner Ansprache bei der kleinen Feierstunde betonte Wagner vor allem, dass der Bau dem Ort wirtschaftliche Vorteile bringe. 80% der bislang ausgegebenen 3 Mio. Euro seien an Unternehmen in der Region geflossen, weitere 2,5 Mio. Euro seien für die Erschließung des Geländes ausgegeben worden und mindestens weitere 10 Mio. Euro würden im Verlauf der folgenden Baumaßnahmen zu vergeben sein. Darüber hinaus erwähnte der Minister die positiven Effekte für den regionalen Arbeitsmarkt, da mit der neuen JVA insgesamt 230 neue Arbeitsplätze entstehen würden. Bereits zum Zeitpunkt der Grundsteinlegung hätten 61 Anwärter die zweijährige Ausbildung für den mittleren allgemeinen Vollzugs-

dienst für ihren Einsatz an der neuen Arbeitsstelle begonnen. „Die Entscheidung für Hünfeld erweist sich für die in der Region ansässigen Unternehmen und für die Bewerber um Arbeitsplätze in der neuen Justizvollzugsanstalt als klarer Standortvorteil“ – so der Minister (Pressemitteilung 56/2004 vom 16.03.2004). Er fand weiterhin lobende Worte für diese Form der Public-Private-Partnership und verwies auf die geringen Kosten von 100.000 Euro pro Haftplatz. Beim Bau der JVA Weiterstadt hätten die regulären Kosten 250.000 Euro pro Haftplatz betragen. Insoweit setze die zu eröffnende Anstalt „bundesweit neue Maßstäbe im positiven Sinne“ (Pressemitteilung ebd.). Diese deutliche Abgrenzung zur JVA Weiterstadt lässt sich leicht damit erklären, dass deren Bau zu einem finanziellen und politischen Fiasko geworden war. Als die JVA Weiterstadt schließlich im Jahre 1997 doch noch übergeben werden konnte, waren seit den ersten Planungen 17 Jahre vergangen (Hessisches Ministerium der Justiz 2003: 12), und die Kosten beliefen sich auf astronomische 412 Mio. DM. Und dann wurde die Anstalt auch noch als Luxusherberge verspottet; süffisant wurde die Ausstattung mit Schwimmbad, Sportstätten und Zellen inklusive Kabelanschluss kommentiert (Hamburger Abendblatt vom 10.10.2002). Aber nicht nur der Boulevard honorierte die Bemühungen der Landesregierung zur „Humanisierung des Strafvollzugs“ nicht, sondern auch die „RAF“ protestierte gegen „Isolationsfolter“ und gegen immer mehr „Knäste“, Haftplätze und eingesperrte Menschen, indem sie in den frühen Morgenstunden des 27.3.1993 200 kg Sprengstoff zündete und den soeben fertig gestellten, aber noch nicht in Betrieb genommenen Bau so schwer beschädigte, dass die Einweihung um vier Jahre verschoben werden musste (vgl. zur Begründung der RAF ihr so genanntes Bekenner schreiben vom 30.03.1993 <www.rafinfo.de>).

5. Fazit: zulässig, aber nicht unproblematisch

„Hessen vorn“ – so lautete der Slogan der ‚ewigen‘ Regierungspartei SPD in den siebziger Jahren. In den neunziger Jahren guckte sich die CDU von der SPD ab, wie man regiert und reformiert. Zunächst noch als Oppositionspartei brachte die CDU im hessischen Landtag ihre Idee eines privat geführten Gefängnisses auf die Tagesordnung. In der parlamentarischen Auseinandersetzung konnte sie dann einen weitgehenden Konsens darüber herstellen, dass es sich um einen akzeptablen Weg aus der Misere des Strafvollzugs in Hessen handeln könnte. Die Gegenseite beschränkte sich, als sich die Machtverhältnisse 1999 änderten, auf die übliche politische Rhetorik. Mit dem Bau der neuen JVA in Hünfeld in privater Trägerschaft konnte zügig begonnen und auch über die Form der Trägerschaft konnte schnell entschieden werden. Dabei musste man Abstriche von den ursprünglichen Plänen machen und sich darauf beschränken, nur einen Teil des Betriebes in private Hände zu legen. Ein klassischer Kompromiss war erzielt, bei dem

sich weder die Verfechter des staatlichen Vollzugs noch die radikalen Liberalen hatten durchsetzen können.

Was die hessische Landesregierung mit Macht und mit viel publizistischem Aufwand vorantreibt, ist durchaus geeignet, aufkeimende Bedenken zu zerstreuen: So schlimm, wie man vor allem mit Blick auf die USA (vgl. <<http://www.telepolis.de/deutsch/inhalt/te/15328/1.html>> am 29.07.2003) meint, ist die ‚Privatisierung des Strafvollzugs‘ gar nicht. Das Ziel der Resozialisierung ist nicht aufgegeben worden, und die Befürchtung, der Staat gebe sein Gewaltmonopol preis und es entwickle sich ein unkontrollierter Bereich, in dem die Gefangenen einem gewinnorientierten Betreiber ausgeliefert seien, ist haltlos. Auch spricht wenig für die Vermutung, die Einsperungspraxis werde sich unter dem Einfluss der Gefängnisindustrie wandeln und das Gefängnis werde gleichsam in die Gesellschaft hinausgreifen (vgl. Kaiser/Schöch 2002: 204). Die USA sind nicht Deutschland, und die hiesige Praxis des Strafvollzugs ist noch weit von der dortigen entfernt. Ebenfalls können Vergleiche gegenwärtiger Privatisierungsbemühungen im Strafvollzug mit den Freikorps in der Weimarer Republik und mit den Konzentrationslagern im nationalsozialistischen Deutschland nicht überzeugen; sie sind geradezu fahrlässig.

Von diesen Aufgeregtheiten abgesehen, leidet die Debatte jedoch an zwei Mängeln: *Erstens* führen Kritiker und Befürworter sie lediglich auf theoretischer Ebene. Wo es darum geht, die Rechtslage diskursiv zu ermitteln, ist dieses Vorgehen sinnvoll. Aber wo darüber hinausgehende Behauptungen aufgestellt werden, müssten sie entsprechend unterfüttert werden. In dieser Hinsicht sind zunächst die *Kritiker* in der Pflicht. Denn solange z.B. die These vom ‚Sog der leeren Zellen‘ nicht materialreich empirisch erhärtet wird, kann sie mit Recht in den Bereich des Mythologischen verbannt werden; diese Annahme „bleibt bislang lediglich eine vage Vermutung oder abstrakte Möglichkeit“ (Kaiser/Schöch 2002: 200). Und solange kann, ja: muss auch der Behauptung, dass sich der Staat des letzten Zugriffs auf den Gefangenen begeben, widersprochen werden. Denn es ist „so gut wie unumstritten, dass der Häftling, gleichgültig ob in öffentlichen oder privaten Gefängnissen untergebracht, Gefangener in staatlicher Verantwortung ist und dass der Staat unverändert die letzte Verantwortung für Kontrolle und Wohlfahrt des Gefangenen hat“ (ebd.: 201). Als „Vertreter der säkularisierten Theologie der Herrschaft“ (Haupt/Narr 1978: 186) haben es *die wissenschaftlichen Befürworter* der Privatisierung natürlich leichter. Sie rechtfertigen lediglich politische Vorgaben. Gleichwohl sind auch sie aufgefordert, mehr an Begründung aufzubringen als den Hinweis auf die vermeintlich schwierige Lage der öffentlichen Kassen, ein Verweis, der inzwischen so akzeptiert ist, dass kaum noch belegt wird – und es um so mehr müsste. Doch wenn sie ihrer Beweispflicht nicht nachkommen, muss auch ihre Behauptung, dass mit der Einführung privater Elemente in den Strafvollzug Probleme gelöst werden können, als nicht belegt zurückgewiesen werden

(vgl. Gasch 2004: 270; Bosch/Reichert 2001: 230f., 236). *Zweitens* mischen beide Parteien immer wieder normative mit analytischen Aussagen. Unausgesprochen geht man davon aus, dass Private geeigneter für die Durchführung zahlreicher Aufgaben seien oder umgekehrt.

Diese beiden Versäumnisse geben ausreichende Hinweise auf die nun zu stellenden Fragen. Der Blick in die Literatur zeigt recht eindeutig, dass die Frage nach der Zulässigkeit des Handelns der hessischen Landesregierung beantwortet ist: ja, denn sie verfolgt lediglich eine „Privatisierung light“. Für die Wissenschaft gilt es nun, sich Webers Unterscheidung zwischen wollendem Menschen und denkendem Forscher (vgl. Weber 1988: 157) erneut ins Gedächtnis zu rufen. In Hessen hat längst die Stunde der wollenden Menschen, der Politiker geschlagen. Um die Pläne der hessischen Landesregierung zu beurteilen, müsste man nun, um den Hinweis von Braum, Varwig und Bader (1999: 69) aufzugreifen, prüfen, welche Ziele angestrebt und welche erreicht wurden, außerdem welche Nebenfolgen sie zeitigen. Denn diese Frage und die, ob die neuen Elemente geeignet sind, dem Auftrag des Strafvollzugs zu genügen, sind entscheidend. Da die Wiedereingliederung des Gefangenen das Ziel des Strafvollzugs ist, könnte etwa die Entwicklung der Rückfallquote Aufschluss über Erfolg oder Misserfolg der Reform geben (vgl. Bosch/Reichert 2001: 237f.).

Darüber hinaus besteht ohnehin Anlass, sich angesichts der neuen Organisationsform hessischer – und vermutlich bald anderer – Gefängnisse erneut Gedanken über die Formen zu machen, mit denen die Gesellschaft Recht setzt und sanktioniert. Das eine ist vom anderen nicht zu trennen. Tonrys Aussage, die auf die USA und ihre Einsperrungswut gemünzt ist, lässt sich ohne weiteres auf Deutschland übertragen: dass nämlich die Einsperrungspraxis einer Gesellschaft „has comparatively little to do with them – the offenders who get dealt with one way or another – and everything to do with us“ (Tonry 2001: 64). Die Frage, was bestraft werden soll und wie, ist so aktuell wie eh und je.

Literatur

- Arbeitsgruppe „Modellprojekte zur Privatisierung im Strafvollzug“ (2000): Kurzzusammenfassung des Berichts, Manuskript, Wiesbaden.
- Bonk, Heinz Joachim (2000): Rechtliche Rahmenbedingungen einer Privatisierung im Strafvollzug, in: Juristenzeitung 55, S. 435-442.
- Bosch, Nikolaus/Reichert, Christoph (2001): Konkurrenz der Strafvollzugsmodelle in den USA, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 113, S. 207-246.
- Braum, Stefan/Varwig, Marianne/Bader, Christine (1999): Die „Privatisierung des Strafvollzugs“ zwischen fiskalischen Interessen und verfassungsrechtlichen Prinzipien, in: Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 48, S. 67-73.

- Expertenkommission Hessischer Justizvollzug (1994): Abschlußbericht, in: Strafverteidiger 14, S. 215-222.
- Feest, Johannes (Hrsg.) (2000): Kommentar zum Strafvollzugsgesetz (AK-StVollzG), 4. Aufl., Neuwied/Kriftel.
- Gasch, Ursula (2004): Privatisierung des Strafvollzugs: Vorstellung eines außereuropäischen Modells am Beispiel der Vereinigten Staaten von Amerika, in: Bewährungshilfe 51, S. 260-271.
- Gusy, Christoph/Lührmann, Olivia (2001): Rechtliche Grenzen des Einsatzes priater Sicherheitsdienste im Strafvollzug, in: Strafverteidiger 21, S. 46-54.
- Haupt, Heinz-Gerhard/Narr, Wolf-Dieter (1978): Vom Polizey-Staat zum Polizeistaat? Ein Forschungsbericht anhand neuerer Literatur, in: Neue Politische Literatur 23, S. 185-218.
- Hessische Landesregierung (1999): Stellungnahme zum Dringlichen Antrag der Fraktion der CDU betreffend Neubau und Betrieb einer Justizvollzugsanstalt in privater Trägerschaft, in: Schäfer, Karl Heinrich/Sievering, Ulrich O. (Hrsg.): Strafvollzug im Wandel – Privatisierung contra Resozialisierung? Vollzugspolitische Entwicklungen vor dem Hintergrund hessischer Tradition, Frankfurt a.M., S. 31-37.
- Hessisches Ministerium der Justiz (2003): Privatisierung im Strafvollzug. Neubau einer teilprivatisierten Justizvollzugsanstalt in Hessen, Folienvortrag von StA Kunze.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1999): Justizdienstleistungen im kooperativen Staat, in: Juristenzeitung 54, S. 421-430.
- Kaiser, Günther/Schöch, Heinz (2002): Strafvollzug, 5. Aufl., Heidelberg.
- Kruis, Konrad (2000): Haftvollzug als Staatsaufgabe, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 33, S. 1-5.
- Kulas, Axel (2001): Privatisierung hoheitlicher Verwaltung. Zur Zulässigkeit privater Strafvollzugsanstalten, 2. Aufl., Köln u.a.
- Kunze, Torsten (2002): Privatisierung im Strafvollzug – Neubau einer teilprivatisierten Justizvollzugsanstalt in Hessen, in: Horvath, Peter (Hrsg.): Performance Controlling. Strategie, Leistung und Anreizsystem effektiv verbinden, Stuttgart, S. 315-329.
- Lange, Meik (2001): Privatisierungspotentiale im Strafvollzug, in: Die öffentliche Verwaltung 54, S. 898-905.
- Laubenthal, Klaus (2003): Strafvollzug, 3. Aufl., Berlin u.a.
- Lilly, Robert J. (1999): Private Gefängnisse in den Vereinigten Staaten – das heutige Bild, in: Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 48, S. 78-80.
- Meyer, Frank (2004): Privatisierung und Strafvollzug, in: Bewährungshilfe 51, S. 272-282.
- Smartt, Ursula (2001a): Privatisierung des Justizvollzuges nun auch in Deutschland? Erfahrungen aus dem britischen und amerikanischen Bereich, in: Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 50, S. 67-71.
- Smartt, Ursula (2001b): Private Gefängnisse: Bald auch in Deutschland?, in: Neue Kriminalpolitik 13 (4), S. 8-10.
- Tonry, Michael (2001): Why are U.S. Incarceration Rates so High?, in: Tonry, Michael (Hrsg.): Penal Reform in Overcrowded Times, Oxford/New York, S. 52-64.

- Wagner, Christean (2000): Privatisierung im Justizvollzug – Ein Konzept für die Zukunft, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 33, S. 169-216.
- Weber, Max (1988): Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, 7. Aufl., Tübingen.
- Wohlgemuth, Rüdiger (2002): Chancen und Risiken privat geführter Gefängnisse, in: Wischka, Bernd u.a. (Hrsg.): Justizvollzug in neuen Grenzen. Modelle in Deutschland und Europa, Lingen, S. 58-74.
- Rathenower Str. 40, 10559 Berlin