

Private Strafanstalten ? Gefahr für die Justizpolitik?

Von Rechtsanwalt Bernd Schimmler, Bezirksstadtrat a.D., Berlin*

Die Vollzugsanstalten des Landes Berlin platzen aus allen Nähten. Die Zustände in den Berliner überbelegten Strafanstalten entsprechen nicht mehr den verfassungsrechtlichen Vorgaben. Schon geraume Zeit plant daher das Land Berlin einen Gefängnisneubau auf eigenem Berliner Land bei Großbeeren im Bundesland Brandenburg¹. Nach anfänglichem Zögern der PDS hat sich die Berliner Rot-Rote Koalition auf diesen Neubau verständigt.² Inzwischen zeichnet sich eine deutliche Erhöhung der Herstellungskosten, u.a. wegen einer teuren Bodensanierung ab.³ Wenn diese im bestehenden Kostenrahmen erfüllt werden soll, spricht vieles dafür, dass auch in Berlin ein Gefängnis privat errichtet werden soll, was zum Beispiel durchaus im Sinne des Berliner Finanzsenators wäre, der sich entsprechend gegenüber den parlamentarischen Gremien äußerte. In der parlamentarischen Diskussion ist daher nicht nur die herkömmliche Errichtung durch die öffentliche Hand, sondern auch der Bau durch einen privaten Investor mit anschließender Nutzung durch den Staat ins Gespräch gebracht worden. Darüber hinaus gibt es aber auch Forderungen die Vollzugsanstalt nicht nur von privaten Investoren erstellen zu lassen, sondern mit Ausnahme der zwingend durch staatliche Vollzugsbeamte vorzunehmenden hoheitlichen Aufgaben, auch die sonstigen Arbeiten und Aufgaben von Privaten erfüllen zu lassen. Neben Hessen wird jetzt auch in Burg, Sachsen-Anhalt, eine Strafanstalt privat errichtet und teilweise auch privat betrieben⁴

* *Stellvertretender Vorsitzender des Rechtsausschusses des Berliner Abgeordnetenhauses 2001-2006. Staatsanwalt in Berlin 1977-1986, Bezirksstadtrat in Berlin-Wedding 1986-2000.*

¹ Nach anfänglichem Zögern der Großen Koalition bis 2001, wurde ein Neubau einer Vollzugsanstalt durch die kleineren Koalitionspartner der SPD, (2001: Grüne. Ab 2001: PDS, jetzt: die Linke) abgelehnt. Zuletzt wurde ein Antrag der CDU (Drucksache 15/1410 mit Beschlussempfehlung Drs.

15/2564 am 4.3.2004 noch abgelehnt, obwohl der Druck der Überbelegung deutlich vorhanden war.

² Koalitionsvereinbarung SPD-PDS, Berlin 2002, S.69, vgl. berlinwahl.de

³ Tagesspiegel vom 7.6.2007

⁴ Hierzu heißt es in der Presseerklärung des Sachsen-anhaltinischen Justizministeriums (www.asp.sachsen-anhalt.de/presseapp/data/mj/2007/024_2007.htm):

Ein Konsortium unter der Federführung der Bilfinger Berger BOT GmbH realisiert den JVA-Neubau auf einem rund 220.000 Quadratmeter großen Areal an der Autobahn A2 und übernimmt später neben der Unterhaltung auch den teilweisen Betrieb der Anstalt. Das Land nutzt die Vollzugsanstalt mit 650 Haftplätzen für 25 Jahre und wird in diesem Zeitraum die Verfügbarkeit der Einrichtung dem privaten Partner vergüten, worin sämtliche Kosten für Planung, Bau, Ausstattung und Teilbetriebsleistungen enthalten sind. Geplant ist, dass rund 206 staatliche Bedienstete und etwa 55 private Beschäftigte in der neuen Anstalt ihren Dienst verrichten. Damit wird ungefähr jeder fünfte Beschäftigte von dem privaten Investor gestellt werden.

Im Sommer 2009 wird die Anstalt, deren Areal so groß wie 27 Fußballfelder ist, bezugsfertig sein. Sie wird neben Hafthäusern für den Standard- und den Wohngruppenvollzug auch über weiträumige Sportanlagen, Werkbereiche und ein hochmodernes Sicherheitssystem verfügen. Bis dahin werden 12.200 Kubikmeter Fundament- und Sohlenbeton, 2.800 Kubikmeter Beton für Innen- und Außenwände und 25.000 Kubikmeter für Schalungen verbaut sein. Es werden während der zweijährigen Bauzeit 2.700 Türen, 4.500 Quadratmeter Fenster und 4.500 Quadratmeter Fenstervergitterungen einzubauen sein.

Hintergrund:

Vielfach wird dabei auch auf das hessische Beispiel verwiesen⁵. Folgende Leistungsbereiche werden nach Auskunft des Hessischen Justizministeriums von dem privaten Betreiber erbracht:

- “• Die Wartung und Instandhaltung technischer Anlagen, Maßnahmen der Bauunterhaltung,
- die Reinigung innerhalb der Gebäude (Haftbereiche ausgenommen),
- die Pflege der Außenanlagen,
- die Reinigung und Instandhaltung der Dienstfahrzeuge,
- den Betrieb der Anstaltsküche und die Versorgung der Gefangenen mit Verpflegung,
- die Organisation des Gefangeneneinkaufs,
- die Organisation und den Betrieb der Werkstätten,
- die Organisation und Durchführung der arbeitstherapeutischen Beschäftigung und der Maßnahmen der schulischen und beruflichen Bildung der Gefangenen,
- die medizinische Versorgung der Gefangenen,
- die sozialarbeiterische, psychologische und pädagogische Betreuung der Gefangenen,
- die Beratungsleistungen für die Gefangenen (Drogen-, Ausländer- Schuldnerberatung)
- die Organisation und Durchführung von Freizeitveranstaltungen für die Gefangenen, insbesondere den Gefangenensport
- Teile der Verwaltungstätigkeiten (Zahlstelle, Rechnungswesen, Versorgungswesen, Poststelle, Telefenzentrale, Schreibdienst)
- Hilfsdienste für die Stationen und den Besuchsbereich,
- Überwachung der Monitore der Videoüberwachungsanlage der Liegenschaft.

Die Privatisierungsquote beträgt ca. 45 %. Die Gesamtverantwortung für die Anstalt wie auch die Verantwortung für die Sicherheit bleiben hingegen in staatlicher Hand. Der Vertrag mit dem privaten Partner hat eine Vertragslaufzeit von zunächst 5 Jahren mit einer 2-jährigen Verlängerungsoption.⁶

Der private Betreiber ist die Fa. Serco GmbH, deren Mutter in Großbritannien bereits Vollzugsanstalten betreibt⁷.

Das PPP-Modell (Public-Private-Partnership) unterscheidet sich von einem klassischen Eigenbau im Wesentlichen dadurch, dass Planung, Bau und Finanzierung und teilweise auch der Betrieb der Anstalt von privater Seite erfolgen. Leitung und alle Tätigkeiten mit hoheitlichem Charakter bleiben in der Hand des Staates. Die Realisierung im Wege eines PPP-Modells bringt dem Land Sachsen-Anhalt gegenüber staatlicher Eigenrealisierung einen Effizienzvorteil von mindestens zwölf Prozent.

Folgende Aufgaben sollen während des 25 jährigen Betriebes ganz oder teilweise auf den privaten Betreiber übertragen werden:

Verpflegungswesen, Reinigungs- und Entsorgungswesen, Technische Wartung und Betreuung, Kraftfahrdienst und Fuhrparkmanagement, Gefangeneneinkauf, Freizeitgestaltung, Sportübungsleitung, vollzugliche Hilfsdienste (z.B. Hilfsdienste an der Außenpforte), Verwaltungshilfsdienst (z.B. Friseur oder Bibliothek), medizinische Versorgung (außer Leitender Anstalsarzt), Psychologischer Dienst (außer leitender Anstaltspsychologe) sowie der Soziale Dienst (außer Leitender Anstaltssozialarbeiter). Darüber hinaus wird das technische und kaufmännische Gebäudemanagement verantwortlich realisiert. Dies reicht von den Wartungs- und Instandhaltungsleistungen bis hin zur Energiekostenabrechnung.

⁵ Siehe Presseerklärung zum einjährigen Bestehen der teilprivatisierten Justizvollzugsanstalt Hünfeld. Hessisches Ministerium der Justiz. PE vom 8.1.2007, vgl. www.hdmj.hessen.de.

⁶ A.a.O.

⁷ So betreibt Serco in England vier und in Schottland ein Gefängnis mit insgesamt 4000m Insassen, einschließlich von Untersuchungshäftlingen, Jugendstrafanstalten in England und Wales, sowie Trainingscenter für jugendliche Straftäter, sowie ein Gefängnis in Western Australien mit 800 Insassen. Daneben übernimmt Serco auch den Gefangenentransport, sowie zahlreiche Verwaltungsaufgaben aber auch Überwachungsfunktionen für die britische Polizei. Schließlich übernimmt Serco auch die Abschiebung von Immigranten. Vgl. www.serco.com/markets/homeaffairs/.

Das Hessische Beispiel soll auch in den Bundesländern Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt übernommen werden⁸.

Interessant sind diese Modelle und die möglicherweise dahinter stehenden Grundvorstellungen zum Strafvollzug auch wegen der künftigen Länderkompetenz als Folge der ersten Föderalismusreform. Besteht die Gefahr, dass Häftlinge in den Bundesländern unterschiedlich behandelt werden? Manche Töne aus Landesministerien und Parlamenten lassen dies befürchten.

Bevor aber die Möglichkeiten deutscher oder europäischer Privatisierungs-Modelle diskutiert werden, sollten andere Beispiele untersucht werden.

Instruktiv sind hierzu die Beispiele aus den Vereinigten Staaten von Amerika. In den USA wurde 1984 in Houston, Texas, die erste Vollzugsanstalt privat errichtet und privat betrieben, weil hier die mittel- und langfristigen Auswirkungen von Teil- und vollständigen Privatisierungen erste Ergebnisse zeigen, soll dieses Beispiel besonders beleuchtet werden.

„JAILS ARE BIG BUSINESS“⁹

Die private Errichtung und der Betrieb von Vollzugsanstalten ist in den USA eine Wachstumsbranche. Die größte Betreibergesellschaft in den USA, die Corrections Corporation of America (CCA), erreichte 1994 einen Marktanteil von 30 % mit damals 8.251 Häftlingen. Vertraglich war der Gesellschaft der Betrieb von 13.000 Haftplätzen bereits zugesichert.¹⁰ Damals hoffte die Betreibergesellschaft diese Zahl der vertraglich gesicherten Haftplätze bis 1996 auf 25.000 Plätze zu erhöhen.¹¹ 2003 meldete die Gesellschaft den Betrieb von 60 Gefängnissen mit 55.000 Haftplätzen und einen Quartalsumsatz von 254 Mio. \$.¹² Inzwischen beträgt der Marktanteil noch 28 %.¹³

Zweitgrößter Mitbewerber ist inzwischen die GEO-Group mit einem Marktanteil von 23 %. Diese trat unter diesem Namen zur Zeit der Abfassung des Berichtes der nationalen Kriminaljustiz-Kommission noch nicht in Erscheinung. Im 2. Quartal 2006 erreichte der Umsatz 209 Mio. \$, was eine Umsatzsteigerung gegenüber dem Vorjahr um 37% bedeutet. Die Firma erwartet für 2006 einen Umsatz von 868 Mio. \$ und für 2007 882 Mio. \$.¹⁴

⁸ So die zitierte Presseerklärung (FN 3) des Hess. Justizministeriums. A.a.O.

⁹ Werbung der American Jail Association, zit. nach USA Today, 13. Dezember 1994, S. 10 A

¹⁰ siehe Donzinger (Hrsg.) *The Real War on Crime. The Report of the National Criminal Justice Commission*, New York 1996, S.89 ff.

¹¹ New York Times vom 14. August 1994 sec.3, Seite 1,

¹² Handelsblatt vom 11.8.2003

¹³ Der Aktionär 35/2006

Neben den reinen Gefängnisbetreibern gibt es auch Gesellschaften, die neben der Betreibung von Strafvollzugsanstalten auch Maßnahmen zur Wiedereingliederung anbieten. Solche Dienstleistungen bietet als größter Anbieter die Fa. Cornell Cox Inc. an, die schon 1994 800 Häftlinge unter ihrer Obhut hatte. Den in den USA ständig steigenden Zahlen von Inhaftierten ist es geschuldet, dass sich auch diese Gesellschaft Hoffnungen auf einen Umsatz in 2006 von 359 Mio. \$ und in 2007 von 377 Mio. \$ machen kann.¹⁵

Die Konjunkturaussichten für die Knastbranche werden von Analysten als sehr positiv angesehen. So steigerten sich die Zahl der Inhaftierten seit der Etablierung privater Haftanstalten 1985 um 160 %.¹⁶ Allein die ständig neuen strafsschärfenden Gesetze seit der Clinton-Administration („Three Strikes and you`re out“) haben einen drastischen Anstieg der Häftlingszahlen zur Folge gehabt.

Mit der Übertragung der Kosten für Gefängnisneubauten, die durch Pauschalbeträge pro Häftling in den Betriebsjahren amortisiert wurden, stieg auch die Anzahl der Haftplätze und der Insassen. 1975 gab es in den USA nur 250.000 Häftlinge. Entsprechend der Entwicklung der Kriminalität stieg diese Zahl bis 1980 auf 315.000 Häftlinge.¹⁷

Von 1985 bis 1995 stiegen die Häftlingszahlen in den Gefängnissen des Bundes, der Bundesstaaten und in lokalen Anstalten von 744.208 um 113% auf 1.585.400 Insassen. Bis 2005 stiegen die Zahlen jährlich im Durchschnitt um 3,3% und erreichten zum Jahresende 2005 die Höhe von 2.193.798 Insassen.¹⁸ Die Steigerung der Inhaftiertenzahlen steigerte sich nicht proportional zu denen der Gewalttäter.

Davon werden heute immer noch nur ca. 10% in privat betriebenen Vollzugsanstalten inhaftiert. Aber selbst dieser Anteil ist so lukrativ, dass alle Analysten schwärmen.

Die Kosten für eine lebenslange Inhaftierung bei Wiederholungstätern¹⁹ wurden in dem Bericht der Criminal Justice Commission pro Jahr und Insasse 1994 auf 22.000 \$ geschätzt. Mit zunehmenden Alter der Inhaftierten würde sich diese Summe bei über 55jährigen auf 69.000 \$ erhöhen. Eine in dem Bericht zitierte Studie der Stanford Universität rechnet allein

¹⁴ ebd.

¹⁵ a.a.O.

¹⁶ ebd.

¹⁷ Encyclopædia Britannica, 2006, Prison and Crime, Internet-Ausgabe, sowie Stichwort Prison, Band 9, nebst Jahrgangsbänden 1995-2006.

¹⁸ Bureau of Justice Statistics, Prison and Jail Inmates 1995, August 1996; Prisoners in 2005, 11/06, vgl. www.ojp.usdoj.gov/bjs/.

¹⁹ 70 % der sog. Three-strike-cases in Kalifornien im Jahre 1994 nicht gewalttäige bzw. minderschwere Fälle, Donzinger, Fn. 2, a.a.O. Seite 20

in Kalifornien für lebenslang Inhaftierte mit Kosten von 1,5 Mio. \$ und schätzt die Kosten allein in diesem Bundesstaat bis zum Jahre 2020 auf mehrere hundert Milliarden Dollar.²⁰

Peter Greenwood et al. haben für die Rand Corporation den jährlichen Bedarf um die „three strikes“-Gesetze umzusetzen, auf 4,5 bis 6,5 Mrd. \$ geschätzt.²¹ Ein solches Finanzvolumen war selbst unter der Clinton-Administration mit hohen Einnahmeüberschüssen nicht zu finanzieren. Es war die Aufforderung an die Privaten das Ruder zu übernehmen. Die Expansion der privaten Gefängnisse konnte durchstarten. Die Zahlen für die Kosten dürften sich allein inflationsbedingt nicht unbeträchtlich erhöht haben. Unter der Politik der Georg H.W. Bush-Administration, die das größte Staatsdefizit der US-amerikanischen Geschichte angehäuft hatⁱ, ist eine staatliche Finanzierung völlig unmöglich²².

Elf Bundesstaaten prüfen inzwischen, wie man die Anzahl der Häftlinge durch andere Maßnahmen senken kann, wie das Bureau of Justice Statistics 2006 im Rahmen seiner Gesamtdarstellung mitteilte.²³ Der Gouverneur von Massachusetts, Deval Patrick, bezweifelt inzwischen den Sinn langjähriger Gefängnisstrafen, wenn die Häftlinge anschließend „besser geschult“ die Strafanstalten verlassen. Wenn es keine Pläne zur Integration in die Gesellschaft gäbe, würden allein in Massachusetts tausende von Häftlinge erneut in die Kriminalität entlassen, betonte die Unter-Staatssekretärin für öffentliche Sicherheit des liberalen Bundesstaates.²⁴ Der Ausbau weiterer privater Gefängnisse ist in diesem Bundesstaat erst einmal gestoppt.

Politische Auswirkungen.

Ob sich dieses private Segment in der Justiz ausweitet oder zurückgedrängt wird, werden die nächsten Jahre zeigen. Eines aber ist schon heute deutlich, die Ausweitung der privaten Betreibung von Strafvollzugseinrichtungen, hat direkten Einfluss auf die Politik und insbesondere auf die US-Justizpolitik.

Die National Criminal Justice Commission machte dies mit Beispielen aus den achtziger und neunziger Jahren deutlich. Mit der Lobby der National Rifle Association (NRA) gemeinsam

²⁰ a.a.O. Seite 21

²¹ zit. nach Donzinger, Fn. 2, ebd. u. S. 275

²² Siehe hierzu: Kevin Phillips, American Theocracy, The Peril and Politics of Radical Religion, Oil, and Borrowed Money in the 21st Century. New York 2006. Seiten 265 ff. Das Buch des früheren Beraters von Ronald Reagan wurde 2006 New York Times Bestseller und ist wahrscheinlich die beste Darstellung der Bush-Regierungzeit bis Ende 2006.

²³ siehe Fn 9, Prisoner in 2005,a.a.O.

²⁴ Boston Globe vom 15. 4. 2007 – boston.com/news/local/articles/2007/04/15/changes_weighed_on-prison_...

setzen sich auch die Betreiber von privaten Gefängnissen und ihre Washingtoner Lobbyisten für harte und längere Strafen ein, immer unter Hinweis auf die – angeblich - stetig steigende Gewaltkriminalität ein.

So zitiert die hochrangig besetzte Kommission eine Darstellung der NRA, die nachzuweisen versuchte, dass die Anzahl der Opfer mit steigender Inhaftierungsrate sinken würde. Eine seriöse kriminologische Studie dagegen zeigte, dass Gewaltkriminalität in den USA in den achtziger Jahren konstant blieb und der Anstieg der Inhaftierungszahlen jedenfalls nicht hierauf beruhen kann.²⁵ Ebenso wies die Kommission nach, das fünf Mythen, die von der NRA und anderen Lobbygruppen – oftmals von den Medien aufgenommen – jeglicher Realität entbehren, so die These, das Straßenkriminalität ansteige und das diese stetig gewalttägiger würde. Gleiches gilt für die Behauptung, dass immer häufiger Polizisten Opfer der Kriminalität werden, obwohl z.B. deren Zahl von 1973 bis 1993 sich halbierte.²⁶ Nicht nur die öffentliche Meinung – insbesondere in Wahlkampfzeiten – wurde mit diesen falschen Zahlen beeinflusst. Die National Criminal Justice Commission nennt daher diese Einflussfaktoren einen „Prison-Industrial-Complex“, durchaus in direkter und gewünschter Anspielung auf den linken Terminus des militärisch-industriellen Komplexes.²⁷

So wurden bei der Wahl George W. Bush zum Gouverneur von Texas und seines Bruders Jeb in Florida - ebenfalls zum Gouverneur - massiv von der entsprechenden Lobby unterstützt. Beide gewannen ihren Wahlkampf insbesondere mit der Werbung, dass die Amtsinhaber zuwenig gegen die vorgeblich steigende Gewaltkriminalität getan hätten.²⁸

Das US-amerikanische Beispiel zeigt, dass mit dem finanziellen Engagement im Strafvollzugsbereich durchaus Geld zu verdienen ist. Die öffentliche Hand scheint zu teuer zu sein. Wenn aber private Firmen durch ihr Engagement im Strafvollzug Geld verdienen können, was auch der Sinn solcher Unternehmen ist, dann haben diese Unternehmen doch aus wirtschaftlicher Sicht kein Interesse, dass die Häftlingsanzahl sinkt. Sie müssen Lobby spielen für eine verschärzte Gesetzgebung, sie müssen Kampagnen unterstützen, die vor der angeblich steigenden Gewalt auf unseren Straßen warnen.

Nur wenn durch die Angst der Bürger²⁹ ein - wenn auch nur vermeintliches – Gefährdungspotenzial aufrecht erhalten bleibt, ist eine hohe Inhaftierungsrate gesichert. Diese allerdings

²⁵ siehe Donzinger, Fn 2, a.a.O. S.82 ff.

²⁶ ebd. S.65 ff.

²⁷ a.a.O. S.85

²⁸ a.a.O. S. 80 f.

²⁹ In den USA war es in den bisherigen Wahlkämpfen durchaus üblich einen Kandidaten, weil er einen Straftäter begnadigte oder einen anderen nicht auf den elektrischen Stuhl schickte, sondern zu le-

wird benötigt, um den eigenen Geschäftsbetrieb aufrecht zu erhalten. Grundlegende Vorstellungen z.B. des Bundesverfassungsgerichtes zum Sinn des Strafvollzuges und dem Ziel einer Resozialisierung spielen dann keine Rolle mehr. Amortisation ist das Stichwort und dies ist nur gewährleistet, wenn immer genügend Häftlinge vorhanden sind. Strafvollzugsreformen, die die Haftanstalten entlasten sind daher aus wirtschaftlicher Sicht *prima facie* unproduktiv. Scharfe Gesetze und noch schärfere Richter allerdings sorgen für eine gute Auslastung privat-teilbetriebener Knäste.

Man darf sich auch nicht täuschen lassen, dadurch dass diese Strafanstalten in Deutschland nicht vollständig privat betrieben werden. Allein die Betreibung ist nur dann wirtschaftlich ein Erfolg, den der Staat bezahlt, wenn regelmäßig genug Häftlinge vorhanden sind. Eine erfolgreiche Kriminalitätsbekämpfung würde daher die Amortisation einer Investition in ein Gefängnis „stören“. Wer A sagt, zum Beispiel im Berliner Fall der neuen Strafanstalt in Großbeeren, muss, wenn er private Investoren will auch konsequent beleiben, also Strafgesetze verschärfen, wenige Amnestien ermöglichen usw., denn die Rentabilität des Gefängnisbetreibers steht auf dem Spiel. Die sollten unsere Abgeordneten überlegen, jenseits aller fiskalischen Rechenkünsten von Finanzpolitikern.

Die Kriminalität darf, wenn auch nur Teile eines Gefängnisses privat finanziert werden, dies zeigen die US-amerikanischen Beispiele – nicht sinken.

Dies wird man doch – jenseits aller objektiven Zahlen – noch schaffen, dank BILD, WELT und u.a. : des Hessischen Justizministers.

Wollen wir dies wirklich?

benslanger Straße „begnadigte“, als unzuverlässig zu brandmarken. In Fernsehspots ist es beliebt, solche „Liberalen“ mit Spotts „... wegen Ihnen musste meine Tochter sterben..“ im Wahlkampf zu diskreditieren.