

KrimZ KRIMINOLOGISCHE
ZENTRALSTELLE E.V.

Axel Dessecker (Hrsg.)

Privatisierung in der Strafrechtspflege

KUP

Kriminologie und Praxis

Schriftenreihe der Kriminologischen Zentralstelle e.V.

Band 56

Dessecker (Hrsg.)

Privatisierung in der Strafrechtspflege

Kriminologie und Praxis (KUP)
Schriftenreihe der Kriminologischen Zentralstelle e.V. (KrimZ)
Band 56

Privatisierung in der Strafrechtspflege

Herausgegeben von
Axel Dessecker

Wiesbaden 2008

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

(c) **Eigenverlag** Kriminologische Zentralstelle e.V.

KrimZ KRIMINOLOGISCHE
ZENTRALSTELLE E.V.

Viktoriastraße 35, 65189 Wiesbaden
Alle Rechte vorbehalten
Druck: Elektra GmbH, Niedernhausen
ISBN 978-3-926371-82-9

Vorwort

Der vorliegende Band bietet einen praxisbezogenen Überblick und kritische Stellungnahmen zu aktuellen Entwicklungen in der Strafrechtspflege, die man mit dem Stichwort „Privatisierung“ zusammenfassen kann. Dabei geht es auch um Vergleichsmöglichkeiten zwischen verschiedenen Praxisfeldern, gehen Überlegungen zur Modernisierung und Optimierung öffentlicher Aufgaben doch weit über den Strafvollzug hinaus. Zwar werden Privatisierungen auch im sensiblen Bereich des Strafrechts in einigen Ländern eher als selbstverständlich angesehen als in Deutschland. Dennoch werden für die Sozialen Dienste der Justiz je nach Bundesland gegenwärtig recht unterschiedliche Reformen angestrebt. Im Strafvollzug erproben die Länder verschiedene Modelle der Kooperation mit privaten Unternehmen. Am weitesten gediehen sind die Privatisierungsbestrebungen im Bereich psychiatrischer Krankenhäuser einschließlich des Maßregelvollzugs.

Der einleitende Beitrag des Herausgebers schlägt den Bogen von der angedeuteten allgemeinen Entwicklung zu den einzelnen Feldern der Strafrechtspflege. Der internationale Vergleich zeigt, dass Privatisierungen einen Ausbau des öffentlichen Sektors nicht ausschließen müssen. Der Wirtschaftswissenschaftler *Holger Mühlenkamp* betrachtet im Anschluss Privatisierungsbestrebungen aus ökonomischer Sicht recht kritisch. Die angeblich größere Effizienz privatwirtschaftlicher Lösungen in Bereichen, in denen der Staat klare Vorgaben macht, verflüchtigt sich nicht selten bei näherer Betrachtung. Den öffentlich-rechtlichen Rahmen von Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung steckt anschließend der Jurist *Martin Burgi* ab, der zu diesem Thema zeitgleich mit einem Gutachten für den 67. Deutschen Juristentag in Erfurt befasst war.

Ein zweiter Block von Beiträgen beschäftigt sich mit den Sozialen Diensten der Justiz. Zunächst schildern *Konrad Beß* und *Gertraud Koob-Sodtke* die Strukturreform der Bewährungshilfe in Bayern, die mit der Einrichtung einer Zentralen Koordinierungsstelle für das ganze Land und der Entwicklung einheitlicher Qualitätsstandards verbunden ist. Darauf stellt *Georg Zwinger* das Konzept der Bewährungs- und Gerichtshilfe in Baden-Württemberg vor, die im vergangenen Jahr nach österreichischem Vorbild durch die private Trägerin Neustart gGmbH übernommen wurden. Rückwirkungen auf Einrichtungen der freien Straffälligenhilfe beschreiben schließlich *Wolfgang Stelly* und *Jürgen Thomas*, die gemeinsam ein Forschungsprojekt zur „Straffälligenhilfe unter Veränderungsdruck“ durchgeführt haben.

Der dritte Abschnitt zum Strafvollzug wird wesentlich durch die Erfahrungen aus der hessischen JVA Hünfeld gestaltet, die bundesweit als Modell staatli-

chen Strafvollzugs in Kooperation mit einem privaten Unternehmen gilt. Der Anstaltsleiter *Werner Päckert* zeichnet ein anschauliches Gesamtbild des Projekts, das mittlerweile bereits auf mehr als 2 Jahre Vollzugsbetrieb zurückblicken kann. *Rüdiger Wohlgemuth* wagt einige kritische Seitenblicke aus der Perspektive eines erfahrenen Vollzugspraktikers, dem die organisatorische Weiterentwicklung des Justizvollzugs schon seit langem am Herzen liegt.

Was die Privatisierungsbestrebungen im Bereich psychiatrischer Krankenhäuser einschließlich des Maßregelvollzugs betrifft, zieht *Helmut Pollähne* eine erste Zwischenbilanz als Kommentator des Maßregelvollzugsrechts und engagierter wissenschaftlicher Beobachter. Damit kontrastieren die Erfahrungen von *Ramona Strohm* als Chefärztin einer hoch gesicherten Einrichtung des Maßregelvollzugs, die von Beginn an durch einen privaten Krankenhausträger betrieben wird. Am Ende richtet *Bernd Maelicke* als ehemaliger Leiter der Vollzugsabteilung im Justizministerium von Schleswig-Holstein, der mittlerweile einen Studiengang „Management in der Sozialwirtschaft“ koordiniert, den Blick in die Zukunft.

Der Band geht auf Beiträge einer gleichnamigen Fachtagung zurück, welche die Kriminologische Zentralstelle (KrimZ) am 3. und 4. Dezember 2007 in Wiesbaden veranstaltet hat. Allen Autorinnen und Autoren, die ihre Texte auf der Grundlage ihrer Vorträge teilweise erheblich aktualisiert und erweitert haben, gilt mein besonderer Dank. Die Bundesministerin der Justiz hat ihr freundliches Grußwort auch für die Veröffentlichung zur Verfügung gestellt. Die Tagung hat in den Räumen des Hessischen Ministeriums für Wissenschaft und Kunst einen angemessenen Rahmen gefunden. Für ihre tatkräftige Unterstützung bei der Organisation und Durchführung der Tagung und bei der Erstellung des vorliegenden Bandes danke ich schließlich den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der KrimZ, namentlich *Gabriele Adler*, *Ralph Bergmann* und *Ingrid Frey*.

Wiesbaden, im Juli 2008

Axel Dessecker

Inhalt

Vorwort	5
Grußwort	
<i>Brigitte Zypries</i>	9
Privatisierung in der Strafrechtspflege: Einführung und Überblick	11
<i>Axel Dessecker</i>	
Die Strafrechtspflege als Unternehmen? Ökonomische Überlegungen zur (Teil-)Privatisierung von Gefängnissen	31
<i>Holger Mühlenkamp</i>	
Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung von Aufgaben der Strafrechtspflege	55
<i>Martin Burgi</i>	
Die Strukturreform der Bewährungshilfe in Bayern	71
<i>Konrad Beß & Gertraud Koob-Sodtke</i>	
Durchführung der Bewährungs- und Gerichtshilfe in freier Trägerschaft für das Land Baden-Württemberg	85
<i>Georg Zwinger</i>	
Veränderungsdruck durch Privatisierung: Entwicklungstendenzen in der freien Straffälligenhilfe	97
<i>Wolfgang Stelly & Jürgen Thomas</i>	

Staatlicher Strafvollzug in Kooperation mit einem privaten Unternehmen: Erfahrungen aus der JVA Hünfeld	115
<i>Werner Päckert</i>	
Wohin bewegt sich der Strafvollzug – und wohin sollte er sich bewegen?	129
<i>Rüdiger Wohlgemuth</i>	
Die Privatisierung psychiatrischer Krankenhäuser und ihre Folgen für den Maßregelvollzug	139
<i>Helmut Pollähne</i>	
Erfahrungen mit Strukturreformen im psychiatrischen Maßregelvollzug	175
<i>Ramona Strohm</i>	
Die modernisierte Strafrechtspflege: ein Blick in die Zukunft	195
<i>Bernd Maelicke</i>	
Anhang	
Auswahlbibliographie	203
<i>Elisabeth Herrmann</i>	
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	209

Grußwort

Brigitte Zypries, MdB

Bundesministerin der Justiz

Die Verhinderung von Straftaten, die Bestrafung der Täter und die Hilfe für die Opfer sind wichtige Aufgaben des Staates. Nur wer die Gewissheit hat, dass seine Rechte wirksam geschützt sind, fühlt sich wirklich sicher, und nur wer sicher ist, kann auch frei leben. Die Verantwortung, die der Staat für die Freiheit und Sicherheit seiner Bürger trägt, kann er nicht an andere Institutionen abgeben, für eine Privatisierung bleibt hier kein Raum. Das ist auch ein Gebot der Gerechtigkeit, denn Sicherheit darf keine Ware werden, die sich die einen leisten können und die anderen nicht.

Hiervon zu trennen ist allerdings die Frage, in welchem Umfang sich der Staat bei der Erfüllung seiner Aufgabe nichtstaatlicher Einrichtungen bedient. Viele Aufgaben der Daseinsvorsorge werden seit Jahren erfolgreich von privaten Unternehmen wahrgenommen. Inzwischen sind in einigen Ländern auch im Bereich der Justiz einzelne Aufgaben aus dem Strafvollzug und aus der Bewährungshilfe privaten Dienstleistern übertragen worden. Es ist deshalb notwendig und wichtig, zu diskutieren, wo die Grenzen der Privatisierungsfähigkeit liegen. Unantastbar bleibt im Rechtsstaat auf jeden Fall das staatliche Gewaltmonopol. Wenn es um hoheitliche Eingriffe in die Privatsphäre des Bürgers geht, kann dies nur nach Recht und Gesetz gehen. Für wirtschaftliche Überlegungen, die von der Absicht der Gewinnerzielung geleitet sind, bleibt hier kein Platz. Allerdings darf dies kein Vorwand sein, sich jedweden Veränderungen zu verschließen. Neben der Frage nach den rechtlichen Grenzen einer Privatisierung gilt es auch zu prüfen, in welchem Umfang private Dienstleister die ihnen übertragenen Aufgaben effektiver und kostengünstiger erfüllen, und ob nicht auch staatliche Institutionen ihre Arbeit in gleicher Weise optimieren könnten.

Die Kriminologische Zentralstelle e.V. hat der Strafrechtspflege und der Kriminalprävention seit jeher durch zahlreiche wissenschaftliche Projekte neue Impulse gegeben. Die Zusammenführung von Experten unterschiedlicher Disziplinen wird auch ertragreich sein, wenn es um die Privatisierung in der Strafrechtspflege geht. Mein Dank gilt daher allen, die mit ihren Vorträgen und Diskussionsbeiträgen für das Gelingen dieser Veranstaltung sorgen. Der soziale Rechtsstaat muss sich immer wieder neuen Herausforderungen stellen.

Wir dürfen dabei seine Grundsätze nicht zur Disposition stellen, aber wir müssen immer daran arbeiten, seine Aufgaben so gut wie möglich zu erfüllen. Ich wünsche Ihrer Tagung daher einen erfolgreichen Verlauf und bin sehr gespannt, wo Sie Möglichkeiten und Grenzen für eine Privatisierung in der Strafrechtspflege sehen.

Privatisierung in der Strafrechtspflege: Einführung und Überblick

Axel Dessecker

Der Begriff „Privatisierung“ beschreibt eine allgemeine Entwicklung, die sich zum größten Teil außerhalb der Justiz abspielt. Da sich die weiteren Beiträge dieses Bandes in erster Linie auf Aspekte der Strafrechtspflege konzentrieren, ist es angebracht, Bedeutung und Erscheinungsformen der Privatisierung von Staatsaufgaben zunächst auf einer allgemeineren Ebene zu betrachten. In einem zweiten Schritt werden darauf einige kurze Einblicke in die drei Felder der Strafrechtspflege gegeben, in denen Privatisierung in Deutschland hauptsächlich diskutiert wird: Soziale Dienste, Strafvollzug und psychiatrische Einrichtungen für Straftäter.

1. Eine erste Annäherung

Privatisierung ist für die Bürgerin oder den Bürger eine durchaus alltägliche Erfahrung. Der Staat macht sie zunehmend zu Kundinnen und Kunden. Die damit verbundenen Vor- und Nachteile erfahren sie vor allem aus der Nutzerperspektive.

Ein Beispiel ist der Postdienst, der in den letzten 20 Jahren mehreren Reformen unterzogen wurde. Aufgrund einer ersten Postreform von 1989 wurde die Einheitsorganisation Deutsche Bundespost zunächst in die drei teilrechtsfähigen öffentlichen Unternehmen Postdienst, Postbank und Telekom aufgespalten. Bereits fünf Jahre später folgte eine zweite Postreform, mit der die verfassungsrechtliche Sonderstellung der Post als Gegenstand bundeseigener Verwaltung abgeschafft wurde. Die Dienstleistungen durch die Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundespost erfolgen seither ausschließlich als privatwirtschaftliche Tätigkeit (*Gramlich 1994*).

Heute ist die Deutsche Post AG grundsätzlich anderen privaten Anbietern gleichgestellt. Für den „Normalversand“ von Briefen bis 50 g ohne Sonderleistungen enthielt § 51 des Postgesetzes eine bis zum Jahresende 2007 befristete gesetzliche Exklusivlizenz. Mit dem Ende dieser Monopolstellung wurde der deutsche Markt für Postdienstleistungen geöffnet. Die Paket- und Expressdienste des Konzerns Deutsche Post World Net firmieren schon seit einigen Jahren unter der internationalen Marke DHL. Gleichzeitig war höchst

umstritten, ob die Beschäftigten neuer Postdienstleister ein Anrecht auf einen Mindestlohn haben sollen.¹ Dass auch Briefträgerinnen und Paketzusteller noch vor wenigen Jahren in aller Regel Beamte waren, ist in der Öffentlichkeit schon fast vergessen.

Diese Entwicklungen im Bereich der Postdienste lassen sich unter der Überschrift „Privatisierung“ zusammenfassen. „Privatisierung“ ist allerdings ein etwas schillernder Sammelbegriff. Er betrifft ganz allgemein

„unterschiedliche Verschiebungen im Verhältnis von Markt und Staat, die insbesondere in Art und Ausmaß der mit Privatisierung verbundenen Regulierungen zum Ausdruck kommen“ (König & Benz 1997: 14).

Ein Schwerpunkt liegt auf der Privatisierung bisher öffentlicher Unternehmen durch Verkauf staatlicher oder kommunaler Beteiligungen. Es geht aber zunehmend auch um die Übertragung von Teilbereichen einer staatlichen Aufgabe auf Private und die Einbeziehung Privater in solche Teilbereiche von der Finanzierung bis zum Betrieb. Vor allem die zuletzt genannten Formen betreffen auch die Strafrechtspflege.

Doch ist zu beachten, dass für die Justiz besondere verfassungsrechtliche Voraussetzungen gelten. Die Justiz ist die dritte Gewalt im Sinne der staatsrechtlichen Lehre von der Gewaltenteilung (Art. 20 II 1 und III GG), und dazu gehört die Rechtsweggarantie des Grundgesetzes (Art. 19 IV GG) als „Gravitationspunkt der Rechtsentwicklung“ (Schmidt-Aßmann 2003: Rn. 1), die der „Selbstherrlichkeit“ der Exekutive entgegen wirken soll.² In der Justiz ist die Privatisierungsdebatte erst mit einiger Verzögerung angekommen. Die Diskussion um eine „große Justizreform“ wird zwar schon seit den Reichsjustizgesetzen geführt, die 1879 in Kraft getreten sind (Wassermann 1999). Der Bericht einer Kommission des Bundesministeriums der Justiz von 1961 ist ebenso folgenlos geblieben wie der Entwurf zu einem 1. Justizreformgesetz von 1971, der trotz ausgiebiger Beratungen nie im Bundeskabinett angekommen ist (Jahn 1985). 1988 hat das Bundesministerium der Justiz ein umfangreiches Forschungsprogramm zur „Strukturanalyse der Rechtspflege“ aufgelegt (Stock et al. 1995). Inzwischen fallen Stichworte wie das vom Gericht als modernem Dienstleistungsunternehmen oder vom „ökonomisierten Rechtsstaat“ (Pit-schas 1998). Gab es für Staatsanwaltschaften und Gerichte schon früher Pensenschlüssel, so haben sie sich heute an dem Personalbedarfsberechnungssys-

1 Die Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für die Branche Briefdienstleistungen vom 28. Dezember 2007 (BAz. 2007 Nr. 242 S. 8410) ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten.

2 Die Formulierung findet sich seit 1960 in mehreren Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, etwa BVerfGE 10, 264 <267> – Gerichtskostenvorschuss; 35, 263 <274> – baurechtliche Nachbarklage.

tem PEBB§Y zu orientieren.³ Und die Beschlüsse der Justizministerkonferenz zur Justizreform seit 2004 sehen vor, die Justiz auf ihre „Kernaufgaben“ zurückzuführen (Mayen 2005). In diesem Zusammenhang sind beispielsweise Bestrebungen zu sehen, die Zwangsvollstreckung zivilrechtlicher Forderungen privaten Dienstleistungsunternehmen zu übertragen.⁴

2. Kriminalitätskontrolle durch Private

Trotz aller Neuerungen aus der Unternehmensberatung sollte man nicht vergessen, dass Privatpersonen schon bisher einige Aufgaben im System der Kriminalitätskontrolle wahrnehmen (Groß 2001). Dabei geht es nicht um die alte kriminologische Erkenntnis, dass die meisten Strafverfahren mit privaten Anzeigen beginnen, auch nicht um die Rollen, die im Strafprozess für Verfahrensbeteiligte vorgesehen sind.

2.1 Gerichte

Bei den Schöffengerichten und Strafkammern entscheiden Laienrichter neben Berufsrichterinnen. Praktische Erfahrungen und empirische Forschungen zeigen zwar, dass die Durchsetzungschancen der Laien in der Beratung solcher gemischter Spruchkörper hinter denen der Berufsrichter zurückbleiben (Casper & Zeisel 1979: 80 ff.; Rennig 1993: 558 ff.). Dennoch ist nicht zu erkennen, dass die Beteiligung ehrenamtlicher Richterinnen und Richter in Frage gestellt würde. Und dieses Modell der Laienbeteiligung in der deutschen Strafjustiz stößt auch international auf große Beachtung. Beispielsweise sollen in Japan ab 2009 gemischte Gerichte ihre Arbeit aufnehmen, die den deutschen Schöffengerichten recht ähnlich sind (Uetomi 2006).

Länder wie England und Wales und Spanien haben eine lange Tradition lokaler Gerichte, die ausschließlich mit Ehrenamtlichen besetzt sind (Bohlander 2006). Solche Friedensgerichte lässt auch das Grundgesetz zu, wenn sie nur von der Kommunalverwaltung eindeutig getrennt werden, wie das Bundesverfassungsgericht schon 1959 entschieden hat.⁵ Die Justizministerkonferenz hat ihre Einführung 1970 ausdrücklich abgelehnt (Jahn 1985: 97). Aktuell expe-

3 Das System beruht auf einem Gutachten der Arthur Andersen Business Consulting GmbH (Justizministerium Baden-Württemberg, Hrsg., 2002).

4 Gesetzentwurf des Bundesrates für ein Gesetz zur Reform des Gerichtsvollzieherwesens (BT-Drs. 16/5727 vom 20. Juni 2007).

5 Die Entscheidung vom 17. November 1959 – 1 BvR 88/56 (= BVerfGE 10, 200 <215 ff.>) erklärt die Friedensgerichte im früheren Bundesland Württemberg-Baden hauptsächlich wegen eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung für verfassungswidrig.

rimentieren mehrere Bundesländer mit informellen „Schülergerichten“ im Jugendstrafverfahren, die aber nur Entscheidungsvorschläge für die Staatsanwaltschaft liefern können und daher eher als kriminalpädagogische Schülerprojekte bezeichnet werden sollten (Breymann 2007; Sabafß 2004).

2.2 Staatsanwaltschaften

Neben dem Offizialverfahren, in dem die Staatsanwaltschaft als staatliche Anklagebehörde fungiert, gibt es immer noch das Privatklageverfahren. Damit sollen sich potentiell Verletzte nicht nur am Strafverfahren beteiligen können, sie übernehmen sogar die Position der Staatsanwaltschaft. Allerdings hat das Privatklageverfahren in der Strafrechtspraxis deutlich an Bedeutung verloren. Heute besteht seine Hauptfunktion in einer zusätzlichen Möglichkeit der Verfahrenserledigung durch die Staatsanwaltschaft oder kurz in seinem „Einstellungseffekt“ (Hilger 1998: Rn. 4 vor § 374 StPO).

2.3 Polizeidienste

Zuständig für Kriminalitätskontrolle ist schließlich die Polizei. Auch bei den Polizeien der Länder gibt es einige Ansätze zur Einbeziehung von Bürgern, die auf ehrenamtlicher Basis beispielsweise Streifendienste übernehmen. Dazu zählen die Sicherheitswacht in Bayern und Sachsen und der freiwillige Polizeidienst in Baden-Württemberg und Hessen (Fickenscher 2006). Wirtschaftlich viel bedeutsamer sind daneben private Sicherheitsdienste, die zunehmend Polizeiaufgaben im öffentlichen Raum übernehmen (Kirsch 2002).

3. Felder der Privatisierung in der Strafrechtspflege

Die Beteiligung privater Akteure ist in den verschiedenen Sektoren der Strafrechtspflege also unterschiedlich bedeutsam. Was die Polizei betrifft, ist öffentliche Sicherheit schon in weitem Umfang privatisiert worden. In der Strafrechtspflege kann davon jedenfalls in Deutschland keine Rede sein. Auch engagierte Verfechter einer Privatisierung der Gefahrenabwehr wie Rolf Stober (1997) begreifen Kriminalitätskontrolle im Wesentlichen als Staatsaufgabe. Es ist kein Zufall, dass die Felder der Strafrechtspflege, in denen Privatisierung derzeit stattfindet, nicht die Strafverfolgung betreffen, sondern die Vollstreckung und den Vollzug kriminalrechtlicher Sanktionen.

3.1 Soziale Dienste

Soziale Hilfen für Straffällige können auf eine lange Tradition zurückblicken. Die Anfänge der Straffälligenhilfe sind geprägt von Schockerlebnissen – angesichts der Gefängnisse, die seit dem 18. Jahrhundert überall in Europa gebaut, aber auch angesichts von Körperstrafen, die daneben immer noch vollstreckt wurden. Straffälligenhilfe war lange Zeit eng mit dem Strafvollzug verbunden, und sie war wesentlich Hilfe für entlassene Strafgefangene.

Es ist historisch nicht leicht begründbar, ein einzelnes Ereignis als Ursprung einer sozialen Organisation anzusehen. 1826 wurde im Düsseldorfer Landgericht von drei Staatsanwälten, einem Geistlichen, einem Gymnasialdirektor und einem Fabrikanten die Rheinisch-Westfälische Gefängnisgesellschaft gegründet, die bis 1937 bestanden hat. Das bekannteste Gründungsmitglied war der Pastor *Theodor Fliedner*. In mehreren europäischen Ländern und in den USA gab es bereits einige Vorbilder. Straffälligenhilfe ist in § 7 der Grundgesetze dieser Gesellschaft verankert:

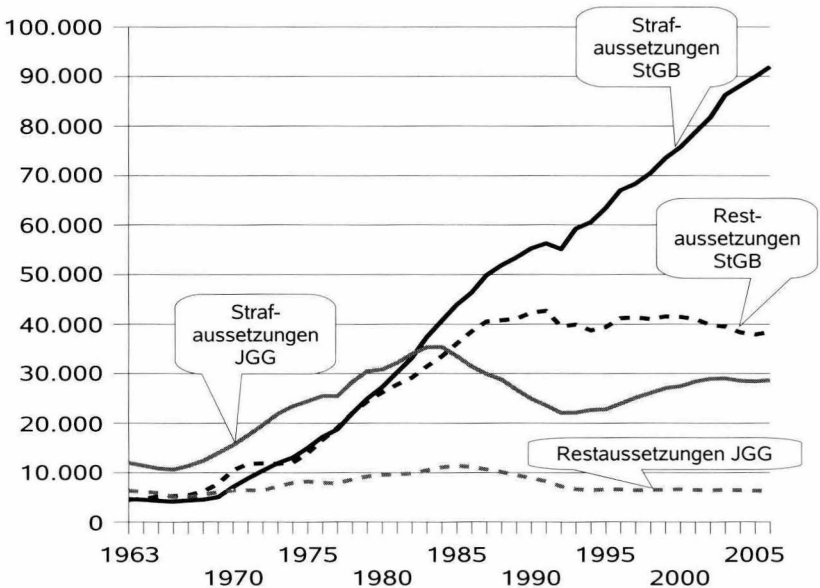
„Den Entlassenen wird sie [die Gesellschaft; A. D.] Quellen ehrlichen Erwerbs zu eröffnen und sie in angemessene Verhältnisse zu bringen suchen, um hierdurch, sowie durch Aufsicht christlich gesinnter Menschen, den Rückfällen zu neuen Vergehen möglichst vorzubeugen.“

Ähnliche private Initiativen wurden während des 19. Jahrhunderts an vielen Orten in Deutschland gegründet (*Recklies-Dahlmann* 2001). Straffälligenhilfe ist lang eine Aktivität privater Vereinigungen geblieben. Erst nach der Einführung der Bewährungshilfe im Jahr 1953 wurden Bewährungshelfer in den staatlichen Justizdienst übernommen.

Ehrenamtliche Bewährungshilfe ist gleichwohl bis heute gesetzlich vorgesehen – im allgemeinen Strafrecht uneingeschränkt (§ 56d V StGB), im Jugendstrafrecht mit der zusätzlichen Voraussetzung, dass sie „aus Gründen der Erziehung zweckmäßig erscheint“ (§ 24 I 2 JGG). Empirische Daten über ihre Bedeutung in der Praxis werden kaum einmal veröffentlicht; die bundesweite Statistik berücksichtigt nur die Tätigkeit hauptamtlicher Bewährungshelferinnen und Bewährungshelfer.

In mehreren Bundesländern wird in den letzten Jahren darüber nachgedacht, Bewährungshilfe als Ehrenamt stärker zu fördern (*Rex* 2006). Solche Bestrebungen können sich darauf stützen, dass zivilgesellschaftliche „Bürgerarbeit“ durch ausgebildete Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagogen nicht notwendig überflüssig gemacht wird – zumal der Staat und die Kommunen in vielen Bereichen immer weniger professionelle Soziale Arbeit finanzieren.

Abbildung 1: Entwicklung der verschiedenen Möglichkeiten der Unterstellung unter Bewährungshilfe im früheren Bundesgebiet (1963–2006)



Die Arbeitsbelastung der hauptberuflichen Bewährungshelferinnen und Bewährungshelfer hat sich nämlich in den letzten Jahren deutlich erhöht. Besonders steil ist der Anstieg bei den Strafaussetzungen nach allgemeinem Strafrecht. Abbildung 1 zeigt lediglich die Entwicklung bei den Unterstellungen unter Bewährungshilfe. Diese Zahlen liegen wegen Mehrfachunterstellungen höher als die Zahlen der betreuten Personen. Andererseits fehlen hier die Führungsaufsichtsfälle, deren Anzahl ebenfalls stark zugenommen hat (*Bundesministerium des Innern & Bundesministerium der Justiz 2006: 633 f.*).

Man geht davon aus, dass es bundesweit rund 2.500 professionelle Bewährungshelferinnen und Bewährungshelfer gibt. Bezogen auf die Daten des Statistischen Bundesamts lässt sich daraus zum Jahresende 2006 eine durchschnittliche Betreuungsrelation von 1 : 70 Unterstellungen oder 1 : 58 Probanden errechnen. Diese Werte können örtlich viel höher liegen; nach Angaben aus der Praxis sind sie in den letzten Jahren deutlich gestiegen (*Beß & Koob-Sodtke* in diesem Band).

Dabei stagniert die Personalausstattung der Bewährungshilfe in den letzten Jahren fast überall. Gleichwohl – oder vielleicht gerade deswegen – werden immer wieder organisatorische Reformen in Angriff genommen. Dazu gehören auch Organisationsmodelle, mit denen die weitgehend historisch bedingte Trennung zwischen Bewährungs- und Gerichtshilfe überwunden werden soll (Kurze & Feuerhelm 1999: 12 ff.).

Während Privatisierung im Sozialsektor außerhalb der Justizressorts teilweise recht weit fortgeschritten ist, existiert bundesweit nur ein einziges Modell privatisierter Bewährungs- und Gerichtshilfe, nämlich in Baden-Württemberg (Kerner 2006; Zwinger in diesem Band). Auch international scheinen nichtstaatliche Organisationsmodelle Sozialer Dienste für die Justiz eher die Ausnahme zu sein. Zu den privatrechtlichen Organisationen, die in diesem Bereich arbeiten, gehören der bekannte Verein NEUSTART in Österreich (Kötter 2004: 71 ff.), die Stiftung SRN in den Niederlanden (van Swaaningen 2000) und diverse nichtstaatliche Stellen einschließlich der Heilsarmee in rund 10 Bundesstaaten der USA (Schloss & Alarid 2007).

3.2 Strafvollzug

Über Privatisierungsmodelle im Strafvollzug ist schon wesentlich mehr gesagt und geschrieben worden. Justizvollzugsanstalten sind teuer, und sie beherbergen eine Klientel, die die Gesellschaft nicht in Freiheit sehen will. Und sobald Verurteilte kurz nach ihrer Entlassung oder auch während Vollzugslockerungen schwere Delikte begehen, entsteht erhebliche öffentliche Aufmerksamkeit. Vielleicht ist es kein Zufall, dass manche Staaten gerade solche eigentlich unerfreulichen Einrichtungen so weit wie möglich in die Verantwortung privater Unternehmen abgeben wollen.

3.2.1 Zur Entwicklung in Deutschland

Nach der Strafvollzugsstatistik gab es in Deutschland am Stichtag 30. November 2007 genau 195 Justizvollzugsanstalten für Freiheits- und Jugendstrafen, Untersuchungshaft und sonstige Freiheitsentziehungen (Statistisches Bundesamt 2008: 5). Alle diese Einrichtungen sind, wie im Strafvollzugsgesetz vorgesehen, Anstalten der Landesjustizverwaltungen (§ 139 StVollzG). Das hat sich auch durch die bisher in Kraft getretenen neuen Ländergesetze nicht geändert. Das Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe in Baden-Württemberg bestimmt ausdrücklich, dass Jugendstrafen in Jugendstrafanstalten des Landes vollzogen werden (§ 3 I 1 JStVollzG). Ebenso verfahren Hamburg in § 99 I seines Strafvollzugsgesetzes und Niedersachsen in § 170 I NJVollzG. Dagegen legt der Wortlaut des Art. 165 des Bayerischen Strafvoll-

zugsgesetzes lediglich fest, dass Freiheits- und Jugendstrafen, Sicherungsverwahrung und Strafarrest in Justizvollzugsanstalten vollzogen werden, ohne dass damit eine Änderung des bisherigen Rechtszustands beabsichtigt wäre.⁶

Alle Privatisierungsmodelle im deutschen Strafvollzug, die zwischen Bremerörde und Offenburg derzeit geplant oder erprobt werden, beziehen sich auf abgrenzbare Teilbereiche des Vollzugs. Planung, Bau und Finanzierung sind Aufgaben, bei denen staatliche Behörden auch sonst schon seit längerer Zeit häufig auf die Leistungen privatwirtschaftlicher Unternehmen zurückgreifen. Aber diese Aufgaben werden von staatlicher Seite nicht innerhalb der Vollzugsanstalten selbst ausgeführt, sondern beispielsweise von Baubehörden.

Eine auch nur ansatzweise Privatisierung des eigentlichen Betriebs der Anstalten macht wesentlich mehr Schwierigkeiten. Hier wird im öffentlichen Recht meist eine differenzierende Betrachtung empfohlen (*Burgi* in diesem Band; *Roth* 2006; *Winterhoff* 2007): Bestimmte Aufgabenbereiche, vor allem Dienst- und Serviceleistungen, lassen sich relativ leicht abgrenzen, und das geltende Recht lässt breite Handlungsspielräume auch für die Übergabe an private Unternehmen. Auf der anderen Seite wird an einem notwendig öffentlich-rechtlichen Kernbereich etwa für die Anstaltsleitung festgehalten.

Neu an den Privatisierungsmodellen, die von einigen Landesjustizverwaltungen derzeit verfolgt werden, sind vor allem die Anzahl und der Umfang der betroffenen Leistungen. Dass Justizvollzugsanstalten mit der privaten Wirtschaft kooperieren, ist dagegen keine ungewöhnliche Erscheinung. Bei der Arbeit und Ausbildung der Gefangenen sind sie weithin auf solche Kooperation angewiesen. Das Strafvollzugsrecht sieht nicht nur freie Beschäftigungsverhältnisse außerhalb der Anstalt vor (§ 39 I 1 StVollzG), sondern auch „Unternehmerbetriebe“ innerhalb der Anstalt (§ 149 IV StVollzG). Das führt zu besonderen Rechtsproblemen, mit denen sich auch das Bundesverfassungsgericht bereits mehrfach zu befassen hatte.⁷

3.2.2 Internationaler Vergleich

Insgesamt gehört Deutschland zu den Ländern, in denen der öffentliche Sektor im Strafvollzug schon aus rechtlichen Gründen noch stärker dominiert als an-

6 Die Begründung des Gesetzentwurfs der Bayerischen Staatsregierung beschränkt sich auf den Satz, die Vorschrift entspreche inhaltlich § 139 StVollzG (LT-Drs. 15/8101 vom 30. April 2007, S. 88).

7 BVerfG, Urteil vom 1. Juli 1998 – 2 BvR 441/90 u.a. (= BVerfGE 98, 169 <206 ff.>) – Gefangenentlohnung – und Beschluss vom 27. Dezember 2007 – 2 BvR 1061/05 (http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20071227_2bvr106105.html) – „Einkaufshelfer“.

derswo. In anderen Staaten gelten andere verfassungsrechtliche Grundlagen, und sie folgen anderen Rechtskulturen.

In den USA waren Strafanstalten, die von privaten Unternehmen betrieben wurden, schon im 19. Jahrhundert nicht ungewöhnlich. Im Jahr 1885 gab es solche Gefängnisse in 13 Bundesstaaten. Hundert Jahre später, um 1985, hat eine Renaissance dieser Organisationsform begonnen (*Nibbeling* 2001: 48 ff.). Die neueste offizielle Statistik bezieht sich auf das Jahresende 2006. Zu diesem Zeitpunkt befanden sich rund 114.000 Gefangene in Gefängnissen privater Unternehmen; das waren 7 % aller Gefangenen. Eine Konzentration ergibt sich im Westen der USA: in Einzelstaaten wie New Mexico erreicht dieser Anteil 44 %, während die Vollzugsanstalten in anderen Regionen ausschließlich in staatlicher Regie betrieben werden (*Sabol et al.* 2007: 4 f.). Seit 2000 ist die Anzahl der Gefangenen in privatisierten Anstalten um 26 % gestiegen – etwa doppelt so stark wie die Anzahl der Gefangenen in staatlichen Gefängnissen.

Offensichtlich handelt es sich um eine Wachstumsbranche. Marktführerin ist mit mehr als 72.000 Haftplätzen die CORRECTIONS CORPORATION OF AMERICA (CCA), eine börsennotierte Aktiengesellschaft. Sie wirbt damit, dass das Gefängnisgewerbe besonders positive Investitionsvoraussetzungen biete: es ist kaum von wirtschaftlichen Krisen betroffen, es gibt einen großen und nicht annähernd gesättigten Markt, die staatlichen Gefängnisse in den USA sind überfüllt, und die Bevölkerungsentwicklung begünstigt dort einen längerfristigen Zuwachs der Gefangenenzahlen. Die Kursentwicklung der letzten 5 Jahre lag deutlich über dem Dow Jones-Index.

In Europa sind private Haftanstalten vor allem in Großbritannien vertreten, insbesondere in England und Wales. Ende März 2008 lag der prozentuale Anteil der Gefangenen in privatisierten Anstalten bei 11 %, also deutlich höher als in den USA.⁸ Gegenwärtig werden 11 von 140 Gefängnissen durch private Unternehmen betrieben. Das von der britischen Regierung beschlossene Neubauprogramm von rund 8.000 Haftplätzen bis 2012 soll etwa zur Hälfte durch den privaten Sektor erfüllt werden.

3.2.3 Empirische Forschung

Gezielte Evaluationen zum Vergleich privatwirtschaftlicher und staatlicher Vollzugsanstalten sind vor allem in den USA durchgeführt worden. Ihre Aus-

8 Die wöchentlichen Belegungszahlen und monatliche Zusammenfassungen werden vom *HM Prison Service* im Internet veröffentlicht; siehe <http://www.hmprisonservice.gov.uk/resourcecentre/publicationsdocuments/index.asp?cat=85> (5. Mai 2008).

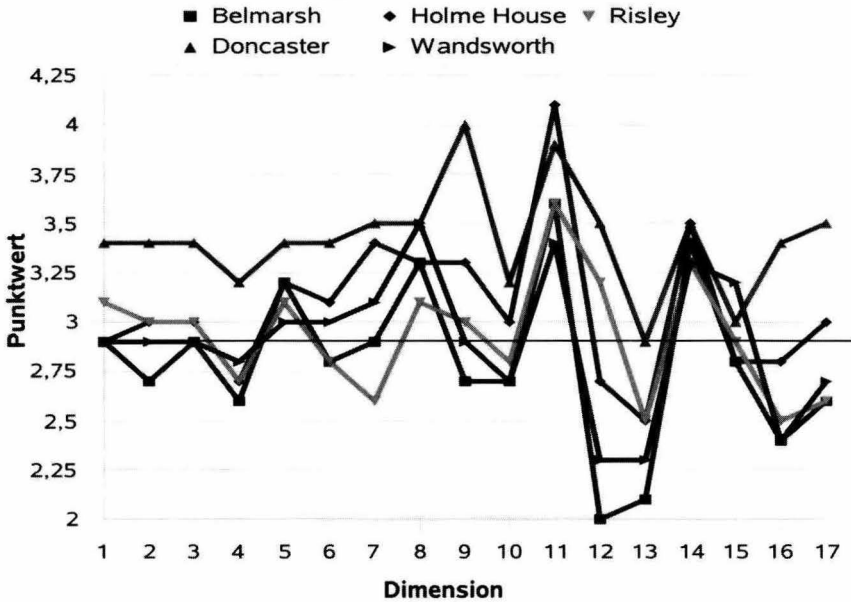
sagekraft ist allerdings begrenzt, ihre Ergebnisse sind teilweise von Methodeneffekten geprägt (*Bosch & Reichert* 2001: 230 ff.; *Meyer* 2004: 280 f.).

Ein erstes Beispiel liefert eine Studie aus Florida, in der die Legalbewährung nach der Entlassung aus zwei privat betriebenen Anstalten mit der Legalbewährung vergleichbarer Gefangener aus dem staatlichen Vollzug verglichen wurde. Dabei ergaben sich signifikante Unterschiede sowohl für die Häufigkeit von Rückfällen als auch für die Schwere der erneuten Delikte: die Gefangenen aus den privatwirtschaftlichen Anstalten schnitten fast durchgängig besser ab (*Lanza-Kaduce et al.* 1999). Doch betrug der Beobachtungszeitraum nur ein Jahr, was auch die Verfasser selbst nicht als ausreichend ansehen. Darüber hinaus konnten die beiden Stichproben nicht klar voneinander getrennt werden: es war nicht sichergestellt, dass die Probanden tatsächlich ihre gesamte Strafdauer ausschließlich im privat betriebenen oder staatlichen Strafvollzug verbracht hatten (*Harding* 2001: 327 f.). Besonders schwer wiegt aber der Verdacht, dass die Studie auch durch – nicht offen gelegte – enge Beziehungen zwischen einem der Verfasser und dem Gefängnisunternehmen CCA beeinflusst wurde.⁹ Man darf also bei der Lektüre von Vergleichsstudien, die auf die Erprobung der Leistungsfähigkeit privater Unternehmen angelegt sind, nicht vergessen, dass massive wirtschaftliche Interessen im Spiel sind.

Eine empirische Vollzugsforschung, die aussagekräftige Ergebnisse auch für die Privatisierungsdebatte liefert, entwickelt sich erst allmählich. Dazu gehört eine neuere Untersuchung von *Liebling & Arnold* (2004) über moralische Werte im Gefängnisalltag. Abbildung 2 zeigt unterschiedliche Punktwerte für 17 Dimensionen der Lebensqualität im Gefängnis, wie sie in einer Befragung von mehr als 500 Gefangenen in fünf englischen Haftanstalten erhoben wurden.

9 Zu diesem Sachverhalt die Kontroverse zwischen *Geis et al.* (1999) und *Lanza-Kaduce et al.* (2000). Der Verstoß gegen die Regeln guter wissenschaftlicher Praxis führte zu einem Verfahren vor der Ethikkommission des Staates Florida, die den Betroffenen wegen mehrerer Gesetzesverstöße zu einer Geldbuße (*civil penalty*) in Höhe von 20.000 US-\$ verurteilte [*Florida Commission on Ethics*, Final Order No. 99-21 in re Charles W. Thomas, <http://www.ethics.state.fl.us/orders/1997/97-100fo.html> (5. Mai 2008)].

Abbildung 2: Bewertung der Lebensqualität in Haft durch Gefangene in 5 englischen Haftanstalten (Liebling & Arnold 2004: 198, 494)



Diese Dimensionen betreffen Werte wie Anerkennung, Menschlichkeit, die Beziehungen zwischen Gefangenen und Bediensteten, Vertrauen, Unterstützung und Fairness. Es geht aber auch um Machtverhältnisse und die Beziehungen der Gefangenen untereinander, schließlich um die Bedeutung der Haft für die Gefangenen. Der Fragebogen enthielt für alle Items Antwortvorgaben auf einer fünfstufigen Skala von „völliger Ablehnung“ (= 1) bis „völliger Zustimmung“ (= 5), die beim Wert 3 halbiert wird. Ein Punktwert über 3 bedeutet also eine durchschnittlich positive Einstellung der Befragten bei allen Einzelfragen, die zu der jeweiligen Dimension gehören. Das lässt sich am Beispiel von Dimension 1 – sie betrifft Anerkennung oder *respect* – erläutern: In drei Anstalten meinen die befragten Gefangenen, dass sie eher wenig respektvoll behandelt werden, wobei die Antworten nur leicht unterhalb des neutralen Werts bleiben. In einer weiteren Anstalt sind die Antworten tendenziell positiv, und in einer Einrichtung liegt der Durchschnitt deutlich über dem neutralen Wert.

Im Vergleich der fünf Anstalten schnitt das Gefängnis in Doncaster (South Yorkshire) fast überall am besten ab. Es handelt sich um eine 1994 eröffnete Anstalt, die für 770 Untersuchungs- und Strafgefangene gebaut wurde, in der während des Untersuchungszeitraum 2001 jedoch 1.070 Gefangene inhaftiert waren – eine Anstalt des geschlossenen Regelvollzugs mit einem hohen Anteil junger Gefangener und einigen Gefangenen, die als gefährlich eingestuft wurden. Die Anstalt war die einzige in dieser Untersuchung, die von einem privaten Unternehmen betrieben wurde, nämlich von der Firma PREMIER PRISONS, die 2003 von SERCO übernommen wurde.

Die Studie von *Liebling & Arnold* (2004) konzentriert sich nicht auf die Frage der Trägerschaft eines Gefängnisses durch ein privates Unternehmen oder den Staat. Sie zeigt aber, dass es in Yorkshire eine Vollzugsanstalt gibt, die im Vergleich recht gut abschneidet – gerade aus der Sicht der Gefangenen. Das spricht für eine differenzierte Beurteilung von Privatisierung im Strafvollzug.

Mittlerweile liegen auf der anderen Seite ökonomische Studien vor, die sich auf dieselben Anstalten beziehen, aber im Hinblick auf deren Kosteneffizienz zu recht unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Verglichen wurden vier Gefängnisse niedriger Sicherheitsstufe in den USA, die in Taft (California), Elkton (Ohio), Forrest City (Arkansas) und Yazoo City (Mississippi) liegen. Während die Anstalt in Taft privatwirtschaftlich betrieben wird, sind die anderen drei Gefängnisse öffentliche Anstalten des *Bureau of Prisons*. Je nach Berechnungsweise kann man für diese Anstalten zu dem Ergebnis kommen, dass die als Tagessätze ermittelten Haftkosten 2002 in Taft 15 % oder nur 2 % unter dem Durchschnittswert der drei Vergleichsanstalten lagen (zusammenfassend *Gaes* 2008). Werden bestimmte Kostenfaktoren ausgeblendet, führt dies zu einer rechnerischen Verzerrung zugunsten des privaten Anstaltsträgers, obwohl diese Kosten für den Staat als Auftraggeber weiterhin anfallen (*Mühlenkamp* in diesem Band).

3.3 Psychiatrische Einrichtungen für Straftäter

Auch der psychiatrische Maßregelvollzug ist Teil des Systems der Strafrechtspflege. Für diese Betrachtungsweise spricht die Erwägung, dass dort kriminalrechtliche Sanktionen vollzogen werden und die Einrichtungen mit Staatsanwaltschaften und Gerichten eng zusammenarbeiten müssen. Das ändert nichts daran, dass Maßregelkliniken im Zuständigkeitsbereich der Gesundheitsressorts der Länder angesiedelt sind.

3.3.1 Entwicklung in Deutschland

Seit der Einführung des Maßregelrechts im Jahr 1933 ist der Maßregelvollzug traditionell als Aufgabe der Landeskrankenhäuser angesehen worden. Diese öffentlichen Einrichtungen waren schon Jahrzehnte zuvor – meist unter der Bezeichnung „Irrenanstalten“ – ausgebaut worden, um psychisch Kranke aufzunehmen, die man damals als gefährlich angesehen hat (*Dessecker* 2004: 50 ff.).

Anders als beim Strafvollzug lag die Gesetzgebungskompetenz in der Bundesrepublik – abgesehen von wenigen Bestimmungen über die Vollzugsziele, den Rechtsschutz im Vollzug und die Unpfändbarkeit bestimmter Geldleistungen – immer bei den Ländern. Dass psychiatrische Krankenhäuser öffentliche Einrichtungen sein müssen, wurde in der Landesgesetzgebung schon seit einiger Zeit in Frage gestellt – anders als für den Justizvollzug. Das Niedersächsische Maßregelvollzugsgesetz bestimmte bereits in der Fassung von 1982:

„Die Maßregeln werden in psychiatrischen Krankenhäusern und Entziehungsanstalten als Einrichtungen des Landes vollzogen. Die Landesregierung kann diese Aufgabe auch entsprechenden Einrichtungen anderer Träger mit deren Zustimmung widerruflich übertragen; insoweit unterstehen die Einrichtungen der Aufsicht der zuständigen Behörden.“ (§ 3 I Nds. MVollzG vom 1. Juni 1982)

Die Neufassung dieses Gesetzes von 2007 ist in dieser Hinsicht wesentlich umfangreicher geraten. Sie enthält Regelungen zur Rechtsform anderer Träger und zur Form der Übertragung durch Verwaltungsakt oder öffentlich-rechtlichen Vertrag, eine Bekanntmachungspflicht und einen umfangreichen Katalog von Aufgaben, die nicht auf private Betreibergesellschaften übertragen werden dürfen – von den Aufgaben der Vollzugsleitung bis zur Anordnung besonderer Sicherungsmaßnahmen (§ 3 I Nds. MVollzG in der Fassung vom 25. Januar 2007).

Niedersachsen ist eines der Länder, die den psychiatrischen Maßregelvollzug inzwischen weitgehend privatisiert haben. Im Frühjahr 2007 hat das Land acht Landeskrankenhäuser für einen Gesamterlös von 107 Mio. € an sieben verschiedene Träger veräußert, überwiegend privatwirtschaftlich organisierte Krankenhausgesellschaften. Allerdings bleiben zwei Landeskrankenhäuser – Moringen und Brauel – und zwei weitere Abteilungen – Bad Rehburg und Göttingen – in der Trägerschaft des Landes. Das sind nach der Darstellung des Sozialministeriums die „Hochsicherheitsbereiche“. Andere Länder wie Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern (dazu *Strohm* in diesem Band), Schleswig-Holstein und Thüringen haben eine noch weiter gehende Privatisierung vorgenommen.

3.3.2 Internationaler Vergleich

Internationale Vergleiche im Bereich des deutschen Maßregelvollzugs sind schwierig; die Systeme der forensischen Psychiatrie unterscheiden sich eher noch stärker als die der Kriminaljustiz. Ein jüngst veröffentlichter Vergleich der Kapazität forensischer Einrichtungen in sechs westeuropäischen Ländern anhand offizieller Statistiken (Tabelle) zeigt, dass die Unterbringungsrate in Deutschland deutlich höher liegt als in England und Wales, Italien oder Spanien.

Tabelle: Betten in forensischen Einrichtungen im europäischen Vergleich (Rate pro 100.000 der Bevölkerung; Priebe et al. 2005: 124)

	D	GB*	I	NL	S	E
1990	4,6	1,3 (1991)	2,0	4,7 (1991)	9,8 (1993)	1,2 (1992)
2002	7,8	1,8 (2001)	2,2 (2001)	11,4 (2001)	14,3 (2001)	1,5
Veränderung (%)	+ 70	+ 38	+ 10	+ 143	+ 46	+ 25

* Daten aus England und Wales; 2001: „restricted patients“ in allen psychiatrischen Krankenhäusern

In der hier gewählten Darstellung werden die Bevölkerungszahlen konstant gehalten, sie reflektiert aber die unterschiedlichen rechtlichen Voraussetzungen und Traditionen. Deutschland ist dabei nicht das einzige Land, in dem die Patientenraten der forensischen Psychiatrie in den letzten Jahren deutlich angestiegen sind. Prozentual gesehen, ist der Anstieg in Deutschland innerhalb der 12 Jahre zwischen 1990 und 2002 mit 70 % der zweitstärkste nach den Niederlanden (143 %).

Die Tabelle beschränkt sich auf einen sehr einfachen Vergleich zweier Zeitpunkte; man kann davon ausgehen, dass der Zuwachs während des dazwischen liegenden Zeitraums nicht linear verläuft. Der Vergleich zeigt aber: Einrichtungen der forensischen Psychiatrie waren jedenfalls in den 1990er-Jahren ein Wachstumsmarkt – ganz anders als die Allgemeinpsychiatrie, wo die Bettenzahlen schon seit Ende der 1960er Jahre deutlich zurückgegangen sind. Die Deinstitutionalisierung in der Psychiatrie ist in Westeuropa langfristig durch zunehmende kriminalrechtliche Unterbringungen und die Erweiterung der forensischen Einrichtungen, teilweise auch durch andere Zwangsunterbringungen, ausgeglichen worden.

4. Ausblick

Wie sich diese recht unterschiedlichen Felder in Zukunft entwickeln werden, bleibt offen. Privatisierungen beruhen letztlich auf politischen Entscheidungen, die nur teilweise von ökonomischen oder gar rechtlichen Erwägungen bestimmt sind. Was die Ökonomie betrifft, ist zu hoffen, dass der naive Glaube an die größere Effizienz privater Unternehmen im Vergleich zu staatlichen Einrichtungen allmählich durch aussagekräftige Vergleichsuntersuchungen verdrängt wird. In rechtlicher Hinsicht enthält das Grundgesetz Vorgaben, die Privatisierungsbestrebungen gerade in der Strafrechtspflege enge Grenzen setzen.

Aus heutiger Sicht ist nicht erkennbar, dass Justizvollzugsanstalten in Deutschland in einem Ausmaß privatisiert werden, wie dies im psychiatrischen Maßregelvollzug mancherorts der Fall ist. Auch für die Sozialen Dienste der Justiz behalten gegenwärtig fast alle Bundesländer die staatliche Trägerschaft bei, obwohl soziale Arbeit sonst in vieler Hinsicht sozialstaatliche Leistungen ergänzt oder ersetzt.

Niemand hat bisher vorgeschlagen, die Staatsanwaltschaft zu privatisieren – obwohl man in England und Wales bis vor wenigen Jahren ohne eine solche Behörde ausgekommen ist und an ihrer Stelle teils auf Polizeibehörden, teils auf freiberufliche Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte zurückgegriffen hat. Doch seit 1986 wird der *Crown Prosecution Service* zügig ausgebaut (Bland 2004). Offenbar sprechen nicht nur verfassungsrechtliche Gesichtspunkte dafür, die Strafrechtspflege als einen besonderen Bereich der Staatstätigkeit zu betrachten.

Literatur

- Bland, Robert (2004). The Crown Prosecution Service of England and Wales. In Albin Eser & Christiane Rabenstein, Hrsg., *Strafjustiz im Spannungsfeld von Effizienz und Fairness: konvergente und divergente Entwicklungen im Strafprozeßrecht. Criminal justice between crime control and due process: convergence and divergence in criminal procedure systems* (S. 91-97). Berlin: Duncker & Humblot.
- Bohlander, Michael (2006). Laienrichter in der Strafjustiz: ein Vergleich am Beispiel der Rechtsordnungen von England, Spanien und Frankreich. In Hans-Peter Marutschke, Hrsg., *Laienrichter in Japan, Deutschland und Europa: japanisch-deutsches Symposium, Doshisha University Law School, Kyoto, 15. Mai 2005* (S. 62-86). Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Bosch, Nikolaus & Reichert, Christoph (2001). Konkurrenz der Strafvollzugsmodelle in den USA: empirisch vergleichende Untersuchungen zu Kosten und Qualität des Strafvollzugs in staatlich und privat betriebenen Haftanstalten. *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* 113, 207-246.
- Breymann, Klaus (2007). Schülergerichte: für wen eigentlich? *Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe* 18, 4-8.
- Bundesministerium des Innern & Bundesministerium der Justiz (2006). *Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht*. Berlin: Bundesregierung.
- Casper, Gerhard & Zeisel, Hans (1979). Bundesrepublik Deutschland. In Gerhard Casper & Hans Zeisel, Hrsg., *Der Laienrichter im Strafprozeß: vier empirische Studien zur Rechtsvergleichung* (S. 21-86). Heidelberg: C. F. Müller.
- Dessecker, Axel (2004). *Gefährlichkeit und Verhältnismäßigkeit: eine Untersuchung zum Maßregelrecht*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Fickenscher, Guido (2006). *Polizeilicher Streifendienst mit Hoheitsbefugnissen: Rechtsfragen der freiwilligen Polizeidienste und Sicherheitswachen in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Gaes, Gerry (2008). Cost, performance studies look at prison privatization. *National Institute of Justice Journal* 259, 32-36. Verfügbar unter <http://www.ojp.usdoj.gov/nij/journals/259/prison-privatization.htm>.
- Geis, Gilbert; Mobley, Alan & Shichor, David (1999). Private prisons, criminological research, and conflict of interest: a case study. *Crime and Delinquency* 45, 372-388.

- Gramlich, Ludwig (1994). Von der Postreform zur Postneuordnung: zur erneuten Novellierung des Post- und Telekommunikationswesens. *Neue Juristische Wochenschrift* 47, 2785-2793.
- Groß, Karl-Heinz (2001). Privatisierungen bei der Strafverfolgung? *Bewährungshilfe* 48, 99-110.
- Harding, Richard (2001). Private prisons. *Crime and Justice* 28, 265-346.
- Hilger, Hans (1998). Vorbemerkungen und Kommentierung zu §§ 374-394 StPO. In Ewald Löwe; Werner Rosenberg & Peter Rieß, Hrsg., *Die Strafprozeßordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz: Großkommentar*, 25. Aufl. Berlin: de Gruyter.
- Jahn, Gerhard (1985). Reform der Rechtspflege (Justizreform): ohne Ende – ohne Ziel? In Christian Broda & Erwin Deutsch, Hrsg., *Festschrift für Rudolf Wassermann zum 60. Geburtstag* (S. 91-107). Neuwied: Luchterhand.
- Justizministerium Baden-Württemberg, Hrsg. (2002). *PEBB§§ I: Erarbeitung eines Systems der Personalbedarfsberechnung für den richterlichen, staats- (amts-) anwaltlichen und Rechtspflegerdienst in der ordentlichen Gerichtsbarkeit*. Köln: Bundesanzeiger.
- Kerner, Hans-Jürgen (2006). Privatisierung der Sozialen Dienste der Justiz: Perspektiven und kritische Fragen. *Bewährungshilfe* 53, 43-48.
- Kirsch, Benno (2002). Das private Sicherheitsgewerbe in Deutschland. *Bürgerrechte und Polizei* 73, 69-81.
- König, Klaus & Benz, Angelika (1997). Zusammenhänge von Privatisierung und Regulierung. In Klaus König & Angelika Benz, Hrsg., *Privatisierung und staatliche Regulierung: Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk* (S. 13-79). Baden-Baden: Nomos.
- Kötter, Lena Barbara (2004). *Private Elemente in der Strafvollstreckung*. Frankfurt/M.: Lang.
- Kurze, Martin & Feuerhelm, Wolfgang (1999). *Soziale Dienste zwischen Bewahrung und Prävention: die Erprobung der Bewährungs- und Gerichtshilfe für den Landgerichtsbezirk Flensburg bei dem Generalstaatsanwalt*. Wiesbaden: KrimZ.
- Lanza-Kaduce, Lonny; Parker, Karen F. & Thomas, Charles W. (1999). A comparative recidivism analysis of releasees from private and public prisons. *Crime and Delinquency* 45, 28-47.

- (2000). Devil in the details: the case against the case study of private prisons, criminological research, and conflict of interest. *Crime and Delinquency* 46, 92-136.
- Liebling, Alison & Arnold, Helen (2004). *Prisons and their moral performance: a study of values, quality, and prison -life*. Oxford: Oxford University Press.
- Mayen, Thomas (2005). *Die Kernaufgaben der Justiz*. Trier: Institut für Rechtspolitik. Verfügbar unter http://www.irp.uni-trier.de/30_Mayen.pdf.
- Meyer, Frank (2004). Privatisierung und Strafvollzug. *Bewährungshilfe* 51, 272-282.
- Nibbeling, Joachim (2001). *Die Privatisierung des Haftvollzugs: die neue Gefängnisfrage am Beispiel der USA*. Frankfurt/M.: Lang.
- Pitschas, Rainer (1998). Der Kampf um Art. 19 IV GG: Funktionsgrenzen des „Neuen Steuerungssystems“ in der Verwaltungsgerichtsbarkeit. *Zeitschrift für Rechtspolitik* 31, 96-103.
- Priebe, Stefan; Badesconyi, Alli; Fioritti, Angelo; Hansson, Lars; Kilian, Reinhold; Torres Gonzales, Francisco; Turner, Trevor & Wiersma, Durk (2005). Reinstitutionalisation in mental health care: comparison of data on service provision from six European countries. *British Medical Journal* 330, 123-126. Verfügbar unter <http://www.bmj.com/cgi/reprint/330/7483/123>.
- Recklies-Dahlmann, Petra (2001). *Religion und Bildung, Arbeit und Fürsorge: die Rheinisch-Westfälische Gefängnisgesellschaft 1826-1850*. Essen: Klartext.
- Rennig, Christoph (1993). *Die Entscheidungsfindung durch Schöffen und Berufsrichter in rechtlicher und psychologischer Sicht: empirische, rechtsdogmatische und psychologisch-theoretische Untersuchungen zur Laienbeteiligung an der Strafgerichtsbarkeit*. Marburg: Elwert.
- Rex, Erhard (2006). Bürgerschaftliches Engagement in der Straffälligenhilfe: unter besonderer Berücksichtigung der ehrenamtlichen Bewährungshilfe in Schleswig-Holstein. In Schleswig-Holsteinischer Verband für soziale Strafrechtspflege, Hrsg., *Die ehrenamtliche Bewährungshilfe: bürgerschaftliches Engagement zwischen Hilfe und Kontrolle. Tagungsdokumentation und Materialsammlung* (S. 12-15). Kiel: Schleswig-Holsteinischer Verband für soziale Strafrechtspflege.

- Roth, Claudius (2006). *Privatisierungsmöglichkeiten im geschlossenen Strafvollzug: eine verfassungsrechtliche Untersuchung ausgesuchter Vollzugstätigkeiten*. Frankfurt/M.: Lang.
- Sabaß, Verena (2004). *Schülergremien in der Jugendstrafrechtspflege: ein neuer Diversionsansatz. Das „Kriminalpädagogische Schülerprojekt Aschaffenburg“ und die US-amerikanischen teen courts*. Münster: Lit.
- Sabol, William J.; Couture, Heather & Harrison, Paige M. (2007). *Prisoners in 2006*. Washington: Bureau of Justice Statistics. Verfügbar unter <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/p06.pdf>.
- Schloss, Christine S. & Alarid, Leanne F. (2007). Standards in the privatization of probation services: a statutory analysis. *Criminal Justice Review* 32, 233-245.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard (2003). Kommentierung zu Art. 19 IV GG. In Theodor Maunz; Günter Dürig; Matthias Herdegen & Roman Herzog, Hrsg., *Grundgesetz: Kommentar*. München: Beck.
- Statistisches Bundesamt (2008). *Bestand der Gefangenen und Verwahrten in den deutschen Justizvollzugsanstalten nach ihrer Unterbringung auf Haftplätze des geschlossenen und offenen Vollzuges jeweils zu den Stichtagen 31. März, 31. August und 30. November eines Jahres (Stand: 12.2.2008)*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. Verfügbar unter <http://www.destatis.de/>.
- Stober, Rolf (1997). Staatliches Gewaltmonopol und privates Sicherheitsgewerbe: Plädoyer für eine Police Private Partnership. *Neue Juristische Wochenschrift* 50, 889-896.
- Stock, Johannes; Wolff, Heimfrid; Thünste, Petra-Ida & Konrad, Kornelia (1995). *Strukturanalyse der Rechtspflege: Bilanz eines Forschungsprogramms des Bundesministeriums der Justiz*. Köln: Bundesanzeiger.
- van Swaaningen, René (2000). Back to the „iron cage“: the example of the Dutch probation service. In Penny Green & Andrew Rutherford, eds., *Criminal policy in transition* (pp. 91-108). Oxford: Hart.
- Uetomi, Toshinobu (2006). Der Gesetzentwurf zur Einführung des Laienrichtersystems in Japan. In Hans-Peter Maruschke, Hrsg., *Laienrichter in Japan, Deutschland und Europa: japanisch-deutsches Symposium, Doshisha University Law School, Kyoto, 15. Mai 2005* (S. 3-20). Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Wassermann, Rudolf (1999). Der Teufel steckt im Detail: neuer Anlauf zur Justizreform. *Neue Juristische Wochenschrift* 52, 2646-2647.

Winterhoff, Christian (2007). Die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen der Public Private Partnership im Strafvollzug. In Rainer Grote; Ines Härtel; Karl-E. Hain; Thorsten Ingo Schmidt; Thomas Schmitz; Gunnar Folke Schuppert & Christian Winterhoff, Hrsg., *Die Ordnung der Freiheit: Festschrift für Christian Starck zum siebzigsten Geburtstag* (S. 463-482). Tübingen: Mohr Siebeck.

Die Strafrechtspflege als Unternehmen?

Ökonomische Überlegungen zur (Teil-)Privatisierung
von Gefängnissen

Holger Mühlenkamp

1. Einleitung

Warum ist die Einschaltung privater Unternehmen bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben im Allgemeinen und im Bereich des Strafvollzugs im Speziellen ein relevantes Thema?

Als Hauptbeweggrund und Erklärung für die Übertragung öffentlicher Aufgaben an Private wird zumeist die nachhaltig desolante Haushalts- bzw. Finanzlage der meisten Gebietskörperschaften angesehen. Die finanziellen Engpässe der öffentlichen Hände haben zum einen die Diskussion über die Notwendigkeit und den Umfang öffentlicher Aufgaben angestoßen. Zum zweiten haben sie Überlegungen befördert, wie sich die Effizienz bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben steigern lässt und welche Rolle Private dabei spielen können. Die Aussicht, öffentliche Aufgaben in private Hände zu bekommen, hat drittens Gewinnerwartungen geweckt und Interessenvertreter auf den Plan gerufen, welche die Vorteile privater Firmen preisen.¹ Sofern der Glaube an die Vorteilhaftigkeit privater Lösungen von einer hinreichend großen Zahl von Wählern geteilt wird, ist es viertens für Politiker attraktiv, privatwirtschaftliche Lösungen im Bereich öffentlicher Aufgaben zu fordern und zu fördern.

Was sind nun die besonderen Motive für die Voll- oder Teilprivatisierung² von Justizvollzugsanstalten (hier synonym „Gefängnisse“, „Strafvollzugs-“ oder „Haftanstalten“)? Ein Blick in die Literatur zeigt, dass in vielen Staaten aufgrund steigender Inhaftiertenzahlen ein Mangel an Gefängnisplätzen besteht. Darüber hinaus weisen viele bestehende Einrichtungen einen erheblichen Modernisierungsbedarf auf.³ Durch die Erschließung privater Kapital-

1 Die Lobbyarbeit der Privatfirmen beschreibt z. B. *Nathan* (2005, S. 7 f.).

2 In Deutschland sind, anders als z. B. in den USA, aus rechtlichen Gründen nur Teilprivatisierungen möglich.

3 Vgl. z. B. *Brakel/Gaylord* (2003, S. 127), *Roth* (2004, S. 7 ff.), *Price* (2006, S. XIII-XIV), *Timor* (2006, S. 94). Die fehlenden Haftplätze in teilweise veralteten Einrichtungen stellen nicht nur ein Problem in Bezug auf die Vollstreckbarkeit von Haftstrafen dar, sondern gefährden auch das Ziel eines humanen Strafvollzugs (vgl. z. B. *Roth* 2004, S. 7, *Price* 2006, S. XIV).

quellen und privaten Sachverstands möchte man offenbar die finanziellen und technisch-organisatorischen Lücken füllen, die die öffentliche Hand – tatsächlich oder vermeintlich – nicht zu schließen vermag.⁴ So wird auch der Bau der ersten in Teilbereichen privat betriebenen Justizvollzugsanstalt (JVA) in Deutschland – der JVA Hünfeld – mit fehlenden Haftplätzen und Kosteneinsparungen begründet.⁵

Der vorliegende Beitrag geht nun der Frage nach, inwieweit (Teil-)Privatisierungen von Haftanstalten tatsächlich zu Kosteneinsparungen führen und welche Auswirkungen auf die Qualität des Strafvollzugs zu erwarten sind. Rechtliche, politische, ethische und soziale Aspekte bleiben außerhalb der Betrachtung.⁶

Im folgenden zweiten Abschnitt werden zunächst grundsätzliche Überlegungen zur Einbeziehung Privater bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung angestellt. Darauf (3.) wird der Transaktionskostenansatz skizziert, welcher für einen (Kosten-)Vergleich öffentlicher und privater Aufgabenwahrnehmung von fundamentaler Bedeutung ist. Der nächste Abschnitt (4.) geht auf die durch Privatisierung zu erwartenden Qualitätseffekte ein. Ein schematischer Kostenvergleich zwischen öffentlicher und privater Aufgabenwahrnehmung, welcher die Bedingungen für eine prinzipielle Kostenvor- und nachteilhaftigkeit beider Lösungen aufdeckt, folgt im fünften Abschnitt. Der bisherige internationale empirische Befund zu Kosten- und Qualitätsunterschieden zwischen öffentlichem und privatem Strafvollzug wird sodann (6.) zusammengefasst. Der Beitrag schließt (7.) mit einem Fazit.

2. Ökonomische Begründung staatlicher Aktivitäten und zur (Nicht-)Einschaltung Privater

Aus ökonomischer Perspektive setzen staatliche Aktivitäten jedweder Art „Marktversagen“ (synonym: „Marktunvollkommenheiten“) voraus.⁷ Marktversagen liegt z. B. vor, wenn sich selbst überlassene, d. h. staatlich unregulierte, Märkte bestimmte Güter nicht, in nicht ausreichendem Maße oder im

Natürlich ist in diesem Kontext auch nach effizienteren Alternativen zur Inhaftierung zu fragen (vgl. z. B. *Avio* 2003, S. 9 ff.), welche den Bedarf an Haftplätzen verringern könnten.

4 Für die USA finden sich Untersuchungen, die darauf hinweisen, dass dortige Gefängnisprivatisierungen weniger durch ökonomische Gründe als durch politisch-ideologische Faktoren zu erklären sind (vgl. *Jing* 2005 und *Price* 2006).

5 Vgl. *Hessisches Ministerium der Justiz* (2005).

6 Vgl. dazu z. B. *Liebling/Arnold* (2004), *Timor* (2006), *Price* (2006).

7 Zu Marktversagen vgl. z. B. *Fritsch/Wein/Ewers* (2007).

Übermaß produzieren. Marktversagen ist allerdings nur eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung für eine staatliche Betätigung. Ein staatlicher Eingriff ist nur dann gerechtfertigt, wenn dieser Marktunvollkommenheiten lindert oder kuriert.⁸

Wo liegen nun Marktunvollkommenheiten im Bereich der sog. Strafrechtspflege bzw. der Strafverfolgung – also im Idealfall der Durchsetzung von zur Aufrechterhaltung eines Gemeinwesens notwendigen und nützlichen Regeln einschließlich der Bestrafung von Regelbrechern? Oder anders gefragt: Gibt es bei Abwesenheit des Staates auf diesem Gebiet ein effizientes privates Angebot an Maßnahmen zur Regeldurchsetzung?

Die Antwort muss wohl „nein“ lauten. Die Ursache liegt darin begründet, dass die Durchsetzung von Regeln bei demjenigen mit Kosten verbunden ist, der für die Regeldurchsetzung sorgt, während er sich nur einen (wahrscheinlich sehr geringen) Teil des daraus resultierenden gesellschaftlichen Nutzens aneignen kann. Mit anderen Worten: Die Regeldurchsetzung bewirkt einen positiven externen Effekt mit den Eigenschaften eines öffentlichen Gutes.⁹ Positive externe Effekte bzw. öffentliche Güter werden auf Märkten nicht oder in zu geringem Umfang erzeugt und sind daher typische Kandidaten für staatliche Interventionen.

Regeldurchsetzung erfordert die Ermittlung von Regelbrechern (und ggf. ihre Festsetzung bzw. Gefangennahme), deren Verurteilung und Sanktionierung. Die Sanktion besteht im Regelfall in einer Geldstrafe oder einer Freiheitsstrafe mit oder ohne Bewährung. Im letztgenannten Fall erfolgt der Strafvollzug in einer Haftanstalt. Deren Aufgabe besteht einerseits in der Bestrafung, andererseits aber auch in der Verwahrung und – so weit möglich – Resozialisierung von „Regelbrechern“.¹⁰ Bestrafung dürfte vornehmlich der Abschreckung und

8 Letzteres ist keineswegs garantiert, da der Staat auch ungeeignete Mittel ergreifen oder sogar ohne Marktversagen intervenieren kann (man spricht dann von „Staatsversagen“, vgl. dazu z. B. *Blankart* 2006, S. 68 ff.).

9 Öffentliche Güter sind durch Nichtausschließbarkeit und Nichtrivalität gekennzeichnet. Nichtausschließbarkeit bedeutet, dass auch diejenigen ein Gut oder eine Ressource nutzen können, die nichts dafür bezahlen. Infolgedessen werden die Nutznießer auf freiwilliger Basis kaum bereit sein, dafür zu zahlen. Sofern die Produktionskosten des Anbieters höher sind als sein persönlicher Nutzen, wird er ein öffentliches Gut mangels Zahlungsbereitschaft der übrigen Nutznießer nicht erzeugen. Also ist ein staatlicher Eingriff notwendig, der für ein möglichst effizientes Angebot sorgt.

Die im Rahmen des Strafvollzugs ergriffenen Maßnahmen zur Regeldurchsetzung beinhalten zum Teil auch Resozialisierung. Letztere bewirkt nicht nur positive externe Effekte, sondern verbessert im Erfolgsfall zudem das Humankapital der Resozialisierten. Fraglich ist aber auch hier, ob die Betroffenen über eine entsprechende Zahlungsbereitschaft oder -fähigkeit verfügen.

10 *Meyer Larsen* (2007, S. 68 ff. u. 239 ff.) verwendet in diesem Kontext die Begriffe „Abschreckung“, „Beschränkung“ und „Sozialisierung“. Neben diesen drei „Produkten“ kann im Rah-

Normverdeutlichung dienen. Verwahrung schützt die Bevölkerung vor nicht resozialisierungsfähigen oder (noch) nicht resozialisierten Straftätern. Resozialisierung mindert oder verhindert im Idealfall die Rückfälligkeit und reduziert damit *ceteris paribus* die Zahl zukünftiger Straftaten.

Aus ökonomischer Perspektive kann die öffentliche Hand grundsätzlich alle Aufgaben – von denen hier die der Haftanstalten im Vordergrund stehen – entweder in Eigenregie wahrnehmen oder an Private delegieren. Ob „Eigenfertigung“ oder die Vergabe an Private zu bevorzugen ist, hängt aus ökonomischer Perspektive primär von den Kosten und der Leistungsqualität ab. Zunächst werden wir näher auf die Kosten eingehen.

3. Transaktionskosten und Transaktionskostentheorie

Im ersten Teil dieses Abschnitts werden Transaktionskosten definiert und grundlegende Gedanken der Transaktionskostentheorie vorgestellt. Der empirische Befund zur Transaktionskostentheorie und zur Höhe der Transaktionskosten ist Inhalt des zweiten Unterabschnitts.

3.1 Theoretische Überlegungen

Die Transaktionskostentheorie versucht zu erklären, warum bestimmte wirtschaftliche Vorgänge (Transaktionen¹¹) mit Hilfe einfacher (Kauf-, Werk- oder Dienst-)Verträge oder mittels komplexer Tausch- und Vertragsbeziehungen (sog. Hybride wie Öffentlich-Privaten-Partnerschaften bzw. „Public Private Partnerships“) auf Märkten und andere unter dem Dach einer sog. Hierarchie (also in Eigenproduktion) abgewickelt werden. Im vorliegenden Kontext geht es also letztlich um die ökonomisch sinnvollen Grenzen zwischen Staat und Privatwirtschaft bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben.

Die Transaktionskostentheorie¹² lehrt, dass es nicht ausreicht, die unmittelbaren Produktionskosten, die bei Eigenerstellung eines Gutes oder einer Leistung entstehen, mit den Kosten zu vergleichen, die im Falle einer Herstellung durch einen Außenstehenden auftreten. Auch Transaktionskosten sind zu beachten. Gemäß der Transaktionskostentheorie bestimmt die Summe aus Pro-

men des Strafvollzugs auch „Wiedergutmachung“ versucht werden (vgl. *Meyer Larsen* 2007, S. 76 ff.). Als weitere Ziele oder „Nebenbedingungen“ des Strafvollzugs werden z. B. die Rechtmäßigkeit und Humanität des Strafvollzugs definiert (vgl. z. B. *Gaes u. a.* 2004, S. 2 f. u. S. 8 ff.).

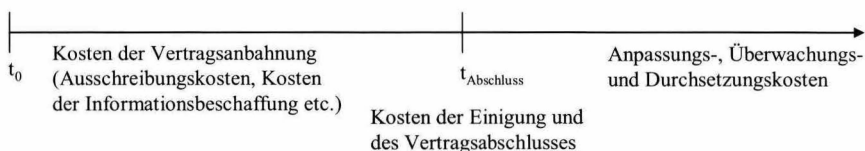
11 Der Begriff „Transaktion“ meint die Aneignung und Übertragung von Verfügungsrechten.

12 Vgl. hierzu insb. *Williamson* (1985, 1989, 1991).

duktions- und Transaktionskosten, ob es optimal ist, eine Transaktion unter dem institutionellen Regime eines Marktes, eines Hybrids oder einer Hierarchie abzuwickeln.

Transaktionskosten umfassen alle Kosten, die in Zusammenhang mit a) einer Vertragsanbahnung (wie die Kosten der Ausschreibung bei der ausschreibenden Stelle und bei allen (!) an der Ausschreibung teilnehmenden Bietern, des Einholens von Informationen über Anbieter etc.), b) der Einigung und dem Vertragsabschluss sowie c) der Anpassung, Überwachung und Durchsetzung von Verträgen entstehen (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: Zeitliche Abfolge von Transaktionskosten



Quelle: Eigene Darstellung.

Der transaktionskostentheoretische Blickwinkel verdeutlicht insbesondere die Bedeutung der nach Vertragsabschluss anfallenden Kosten, welche bei sog. unvollständigen Verträgen auftreten. Unvollständige Verträge sind dadurch gekennzeichnet, dass die vertragsschließenden Parteien nicht Willens oder in der Lage sind, alle vertragsrelevanten Aspekte/Parameter im Vorhinein, d. h. zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses, abschließend zu regeln.

Dies impliziert die Notwendigkeit von nachträglichen Vertragsinterpretationen und Vertragsanpassungen. Des Weiteren ist es wahrscheinlich, dass Gerichte den (Nicht-)Eintritt vertragsrelevanter Umstände und Vertragsverstöße nicht oder nicht eindeutig ausmachen können (sog. Nichtverifizierbarkeit von Verträgen durch Dritte). Damit bergen komplexe, unvollständige Verträge erhebliche Anpassungs- und Durchsetzungskosten bzw. -risiken in sich.

Unvollständigkeit und Nichtverifizierbarkeit eröffnen den Vertragsparteien Spielräume für opportunistisches Verhalten – z. B. durch Behaupten oder Bestreiten des Eintritts von vertragsrelevanten Ereignissen und Zuständen, die Weigerung Vertragslücken zu füllen, die Interpretation vertraglicher Bestimmungen ausschließlich zum eigenen Nutzen. Die weniger verhandlungsmächtige, „schwächere“ Seite läuft dann Gefahr, während der Vertragsdauer empfindliche Nutzeneinbußen – z. B. in Form von Preissteigerungen und Qualitätsverschlechterungen – zu erleiden.

Die Verhandlungsmacht der Vertragsparteien wird im Wesentlichen durch die Spezifität des im Rahmen der Vertragsbeziehung eingesetzten Kapitals bestimmt. Je spezifischer das einer vertraglichen Beziehung gewidmete Kapital ist, desto geringer ist sein Wert im Falle einer „Vertragsstörung“, d. h. bei Nichteinhaltung oder Abbruch der vertraglichen Beziehung.¹³ Deshalb kann ein Vertragspartner, der kein spezifisches Kapital einsetzt oder dessen Verluste durch eine Vertragsstörung geringer sind als die der Gegenseite, dem anderen Vertragspartner wenigstens einen Teil von dessen ursprünglich erwarteten Vertragsnutzen „abpressen“.¹⁴

Sofern ein Vertragspartner die Gefahr der „Erpressung“ voraussieht, wird er entweder nicht bereit sein, in spezifisches Kapital zu investieren oder Besicherungen fordern. Besicherungen können die Form „ökonomischer Äquivalente von Geiseln“¹⁵ (die aber wiederum Transaktionskosten verursachen) oder der vertikalen Integration („Eigenfertigung“) annehmen. Nach der Transaktionskostentheorie steigen die Transaktionskosten mit der Spezifität des eingesetzten Kapitals. Ab einer gewissen Kapitalspezifität können die Transaktionskosten bei Einschaltung Externer so hoch sein, dass sie eventuelle Produktionskostenvorteile überkompensieren. Dann ist Eigenfertigung bzw. „Hierarchie“ die wirtschaftlichste Lösung.¹⁶

Neben der Kapitalspezifität bestimmen die Transaktionshäufigkeit und die Unsicherheit bzw. Komplexität der Transaktion die Höhe der Transaktionskosten und damit die effiziente Beherrschungs- und Überwachungsstruktur.¹⁷

13 Spezifisches Kapital ist auf einen ganz spezifischen Zweck, auf einen ganz bestimmten Ort oder einen bestimmten Zeitpunkt zugeschnitten. *Williamson* (1985, 1991) unterscheidet u. a. zwischen Standortspezifität, Sachkapitalspezifität, Humankapitalspezifität und Terminspezifität.

14 In diesem Kontext dürfte die Anreizintensität eine bedeutende Rolle spielen. Private haben grundsätzlich stärkere Anreize, „hart“ zu verhandeln als die Vertreter der öffentlichen Hand, so dass möglicherweise eine strukturelle Verhandlungsintensitätsasymmetrie besteht (vgl. *Mühlenkamp* 2006a und *Eisenkopf/Schnöbel* 2007).

15 Vgl. hierzu *Williamson* (1983) und *Mühlenkamp* (1999), S. 164 ff.

16 Die Hierarchie ermöglicht – anders als einfache oder komplexe Marktlösungen – Anweisungen. Anweisungen sind offensichtlich leichter, schneller und damit auch transaktionskostengünstiger durchzusetzen als Verhaltenssteuerungen durch Nachverhandlungen, wie sie insbesondere bei Hybriden wahrscheinlich sind. Die Produktionskostenvorteile marktlicher Lösungen liegen gemäß der Transaktionskostentheorie in der Nutzung von Größen- und Verbundvorteilen sowie in den stärkeren Anreizen zur Kosteneffizienz. Je spezifischer eine Investition oder ein Anlagegegenstand ist, desto weniger können allerdings Größenvorteile ins Gewicht fallen, so dass der Produktionskostenvorteil der Institutionen „Markt“ und „Hybrid“ gegenüber der „Hierarchie“ mit zunehmender Kapitalspezifität abnimmt.

17 Die Begriffe „Unsicherheit“ und „Komplexität“ werden in der Literatur häufig nicht präzisiert und nicht gegeneinander abgegrenzt. Unsicherheit kann einerseits durch Umstände bedingt sein, die nicht durch die Vertragsparteien beeinflusst werden können. Andererseits resultiert

Mit zunehmender Transaktionshäufigkeit lohnt es sich, spezielle Beherrschungs- und Überwachungsmechanismen einzurichten, die die Kosten pro Transaktion senken. So lassen sich mit zunehmender Transaktionshäufigkeit die Kosten der Erarbeitung komplexer Standardverträge oder der Einrichtung interner Steuerungsgefüge („Hierarchien“) auf mehr Transaktionen verteilen. Unsicherheit/Komplexität steigert die Transaktionskosten (und zwar in hybriden Strukturen stärker als in Hierarchien), so dass ab einer gewissen Unsicherheit/Komplexität die Hierarchie die beste Lösung darstellen kann.

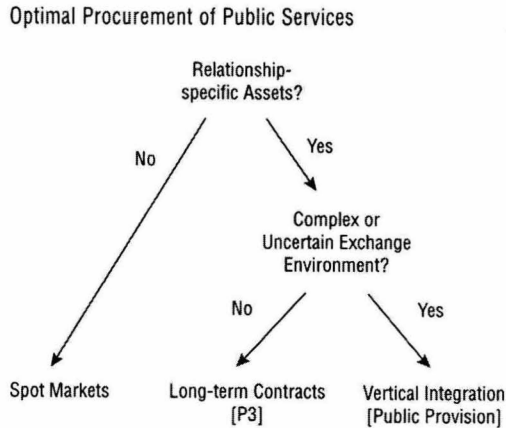
In vereinfachter Form lässt sich das optimale institutionelle Arrangement bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben mittels Abb. 2 darstellen. Ohne spezifisches Kapital ist es jederzeit möglich, den Vertragspartner zu wechseln und auf gewöhnlichen Märkten („Spot Markets“) zu kaufen. Falls spezifisches Kapital erforderlich ist, hängt die Entscheidung (neben der Transaktionshäufigkeit) von der Komplexität/Unsicherheit ab. Bei nicht zu großer Komplexität werden spezielle, längerfristige Verträge mit Privaten abgeschlossen, wie sie im Rahmen von Public Private Partnerships (P3) bzw. sog. Hybriden zu beobachten sind. Sehr große Unsicherheit/Komplexität spricht c. p. eher für eine vertikale Integration („Hierarchie“).

Übertragen wir die vorausgehenden Überlegungen auf Justizvollzugsanstalten, kommen wir zu dem Ergebnis, dass Justizvollzugsanstalten sehr spezifisches (Sach-)Kapital darstellen dürften. Erstens können sie wohl kaum auf wirtschaftliche Weise einer anderen Verwendung zugeführt werden. Zweitens kann man sie nicht auf Räder stellen und an einem anderen Ort nutzen. Der Investor ist also von der öffentlichen Hand abhängig (dies erklärt vielleicht wenigstens zum Teil, warum die JVA Hünfeld im Besitz der öffentlichen Hand bleibt). Umgekehrt tätigt aber auch die öffentliche Hand spezifische Investitionen, z. B. in Form von Ausschreibung und Vertragsverhandlungen. Kommt es zu einem Abbruch der Vertragsverhandlungen oder einer Auflösung eines bereits bestehenden Vertrags, wird ein neuer Anbieter u. U. andere technische und organisatorische Lösungen vorschlagen,¹⁸ so dass neu geplant werden muss und sich neue bzw. andere Vertragsprobleme ergeben. Zudem ist

Unsicherheit auch aus dem (opportunistischen) Verhalten der Beteiligten. In beiden Fällen können Umstände eintreten, die nicht oder nur zum Teil vertraglich antizipiert werden können und damit unvorhersehbaren Anpassungsbedarf oder hohe Kosten verursachen. Komplexität dürfte eher bedeuten, dass viele und schwer fassbare Ursache- und Wirkungszusammenhänge bestehen, die schwer vertraglich zu regeln sind. In der Konsequenz drohen wiederum erheblicher Nachregelungsbedarf sowie Ergebnis- und Kostenrisiken.

18 Vgl. *de Bettignies/Ross* 2004, S. 140.

Abb. 2: Ablaufschema zur Produktion/Beschaffung öffentlicher (Dienst-) Leistungen



Quelle: *De Bettignies/Ross* (2004), S. 140.

die öffentliche Hand aufgrund ihrer Verpflichtung zur Aufgabenwahrnehmung von der zuverlässigen Auftragerfüllung durch den Privaten abhängig.¹⁹ Insgesamt ist also eine erhebliche gegenseitige Abhängigkeit der Vertragsparteien zu konstatieren.²⁰

19 Bei öffentlichen Aufgaben wie dem Strafvollzug bleibt die öffentliche Hand immer in der Pflicht. Wenn ein Privater die Aufgabe nicht oder nicht in der gewünschten Weise wahrnimmt, muss die öffentliche Hand also ggf. entweder aus dem Stand in der Lage sein, die Aufgabe selbst wahrzunehmen oder sie sofort einem anderen übertragen können. Dazu müssen Rückfall- oder Übertragungsregelungen vorgesehen werden, was die Vertragsgestaltung verkompliziert. Dennoch werden wohl nicht unerhebliche finanzielle und juristische Risiken bleiben.

20 Die Ausbildung der im Strafvollzug Beschäftigten impliziert (zweck)spezifisches Humankapital, welches in anderen Branchen wenig brauchbar sein dürfte. Inwieweit es auf spezielle Einrichtungen und den öffentlichen bzw. privaten Sektor zugeschnitten ist, hängt u. a. von der Durchlässigkeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor ab. Je durchlässiger das System, desto weniger einrichtungs- bzw. öffentlich- oder privat-spezifisch ist das Humankapital, und desto eher müssten sich marktliche Lösungen finden lassen. Ansonsten könnte der im öffentlichen Dienst bestehende weitgehende Kündigungsschutz notwendig sein, um die Beschäftigten überhaupt erst zur Investition in spezifisches Humankapital zu bewegen.

Verträge über den Bau und Betrieb von JVAs dürften wegen der Menge der zu regelnden Aspekte und gewisser Unsicherheiten über zukünftige Entwicklungen (z. B. nicht vorhersehbarer neuer rechtlicher Anforderungen an den Strafvollzug) komplex sein. Allerdings bestehen internationale Erfahrungen mit dem privaten Betrieb von JVAs und der Gestaltung entsprechender Verträge, deren Berücksichtigung die Vertragsabschlusskosten senken können. Aufgrund der bis hierher geführten theoretischen Überlegungen sind Strafvollzugsanstalten insgesamt sowohl Kandidaten für PPP als auch für die rein staatliche Aufgabenerfüllung.²¹ Um im Einzelfall beurteilen zu können, ob eine (Teil-)Privatisierung oder öffentliche Leistungserbringung besser ist, bedarf es einer genaueren Analyse (dazu mag das in Abschnitt 5 vorgestellte Schema helfen) und dazu wiederum entsprechender Daten.

3.2 Empirische Ergebnisse

Im Privatsektor liegt eine Vielzahl empirischer Arbeiten vor, in denen die Hypothesen der Transaktionskostentheorie getestet werden. Dort bestätigen sich die Kernaussagen der Transaktionskostentheorie weitgehend. Gleichwohl bleibt hier noch einiges zu tun, weil z. B. die Definition und Messung der Kapitalspezifität, Unsicherheit und anderer Variablen uneinheitlich erfolgt und in vielen Studien verbesserungswürdig ist. Vor allem erfuhren die institutionellen Rahmenbedingungen bisher zu wenig Aufmerksamkeit.²²

Die Zahl der Untersuchungen zu Transaktionskosten im öffentlichen Sektor ist dagegen überschaubar.²³ Auch dort werden die Aussagen der Transaktionskostentheorie im Grundsatz bestätigt. Allerdings existieren bisher nur sehr wenige Untersuchungen, in denen die Transaktionskosten quantifiziert werden. Danach schwanken die Transaktionskosten relativ stark zwischen verschiedenen Sektoren wie Abwasserbeseitigung, Winterdienst, Straßenreinigung, öffentlicher Personennahverkehr, Schulen und Krankenhäusern. Sie können durchaus zweistellige Prozentsätze der Gesamtkosten ausmachen.

Interessant ist vor allem eine Untersuchung von *Dudkin/Välilä* (2005) von 55 britischen Public Private Partnerships, darunter drei Gefängnisse. Diese Studie erfasst zwar nur die Transaktionskosten in der Beschaffungs- und der Ver-

21 Unterscheidet man die in einer Haftanstalt anfallenden Tätigkeiten, wird man wohl zu einer differenzierten Beurteilung kommen. Beispielsweise scheint die Reinigung von Gebäuden und Kleidung sowie die Verpflegung – nicht nur aus juristischer, sondern auch aus ökonomischer Sicht – wesentlich leichter zu privatisieren als die Beaufsichtigung und Disziplinierung der Strafgefangenen.

22 Vgl. *Klein* (2005).

23 Eine Übersicht liefert *Obermann* (2007).

tragsabschlussphase, dafür aber nicht nur bei der öffentlichen Hand, sondern auch bei allen an den Vergabeverfahren beteiligten Unternehmen. Im Durchschnitt liegen die so ermittelten Transaktionskosten hier bei ca. 10 % der Kapitalkosten. Die in der genannten Untersuchung speziell bei der Privatisierung von JVA's ermittelten Transaktionskosten in Höhe von ca. 1 % sind im Vergleich zu anderen Sektoren niedrig. Allerdings konnten im Gefängnissector die bieterseitigen Kosten nicht erfasst werden, so dass die gesamten Transaktionskosten in diesem Bereich deutlich höher liegen dürften, ihre konkrete Höhe jedoch spekulativ ist.

4. Qualität

In Abschnitt 3.1 wurde darauf hingewiesen, dass – entsprechend des Bildes unvollständiger Verträge – in komplexen Situationen viele Vertragsparameter nicht oder nicht exakt spezifiziert und verifiziert werden können. Hiervon dürften in besonderem Maße qualitative Aspekte betroffen sein. Qualität ist grundsätzlich schwerer messbar als Quantität. Deshalb ist davon auszugehen, dass sich den Vertragsparteien signifikante Spielräume für Qualitätsvariationen eröffnen. So werden gewinnorientierte Auftragnehmer zur Kostenersparnis schnell auf die Idee kommen, die Qualität dort zu verringern, wo Qualitätsverschlechterungen nicht oder schwer nachweisbar sind oder wo ganz einfach keine bzw. keine verbindlichen Regeln zur Qualität existieren – jedenfalls dann, wenn keine Reputationseffekte wirken.²⁴

Modelltheoretisch wird dieses Thema u. a. von *Laffont/Tirole* (1993, S. 211 ff.) sowie von *Hart/Shleifer/Vishny* (1997) behandelt. Ein Ergebnis dieser Analyse ist: Unter der Voraussetzung unvollständiger Verträge, eines negativen Zusammenhangs zwischen Kosten und Qualität sowie bei Abwesenheit von Reputationseffekten wird ein Privater geringere Produktionskosten aufweisen als die öffentliche Hand, dafür aber schlechtere Qualität liefern.

Hart/Shleifer/Vishny (1997) führen nun die Möglichkeit ein, dass ein Privater durch Qualitätsverschlechterungen nicht nur Kosten sparen, sondern durch Qualitätsverbesserungen möglicherweise auch höhere Erlöse erzielen kann. Nach diesem Modell weisen Private immer geringere Produktionskosten als

²⁴ Vertragspartner, die auf Vertragsverlängerungen oder Neuverträge aus sind, haben das Interesse, die Qualität zumindest in den „sichtbaren“ Bereichen nicht allzu sehr zu reduzieren. Allerdings besteht bei Langfristverträgen trotzdem die Gefahr einer zwischenzeitlichen Qualitätsreduktion. Außerdem verfügt das auf dem Markt befindliche Unternehmen bei Neuausschreibungen gegenüber Konkurrenten einen Vorteil, wenn spezifisches Kapital eingesetzt werden muss. Dies mindert den Wettbewerbs- und damit auch den Qualitätsdruck auf das Unternehmen, welches im laufenden Vertrag steht (vgl. *Vickers/Yarrow* 1988, S. 111 ff.).

die öffentliche Hand auf und liefern entweder eine insgesamt geringere oder eine bessere Qualität als ein öffentlicher Betrieb. Ob öffentliche oder private Produktion vorteilhaft ist, hängt a) davon ab, wie negativ die Konsequenzen von Kosteneinsparungen und der damit verbundenen Qualitätsverminderungen sind, b) wie stark die Anreize der öffentlich Bediensteten im Vergleich zu Beschäftigten in der Privatwirtschaft sind und c) wie wichtig Qualitätssteigerungen (für die öffentliche Hand) sind. Eine Produktion in öffentlicher Hand ist dann gegenüber einer Privatisierung vorteilhaft, wenn erstens die negativen Effekte der Qualitätsreduktion groß und zweitens entweder Qualitätssteigerungen unmöglich bzw. irrelevant sind oder die öffentlich Bediensteten gleiche Anreize zur Qualitätssteigerung haben wie Private. Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, ist eine Privatisierung besser.

Wigger (2004) modifiziert das Modell von *Hart/Shleifer/Vishny* durch die Einführung einer vom Privaten zu liefernden Mindestqualität. Diese Nebenbedingung verkehrt das Ergebnis bezüglich der Möglichkeiten zur Qualitätssteigerung ins Gegenteil: Bei guten Möglichkeiten der Qualitätsverbesserung (und starken negativen Effekten der Kostenreduktion) führt die öffentliche Produktion zu einer höheren Wohlfahrt als die private Leistungserstellung und umgekehrt.²⁵ *Wigger* wirft bereits selbst die Frage auf, inwieweit Qualitätsstandards vollständig und verifizierbar sind bzw. wie viele Qualitätsdimensionen vorliegen. Je weniger verifizierbar Qualitätsstandards bzw. je mehr Qualitätsdimensionen von Bedeutung sind, desto weniger helfen Qualitätsstandards.

Wo liegen die Qualitätsprobleme von Strafanstalten? Da der größte Teil der laufenden Kosten aus Personalkosten besteht, dürften letztere einen der Hauptansatzpunkte für Kosteneinsparungen liefern. Kosteneinsparungen in diesem Bereich lassen sich durch effizienteren Personaleinsatz, aber auch durch Lohnsenkungen²⁶ und Personalabbau über das notwendige Maß hinaus erreichen. Die beiden letztgenannten Maßnahmen bergen die Gefahr des Ein-

25 *Wiggers* Resultat lässt sich durch den indirekten Anreiz aus der Qualitätsrestriktion erklären. Ohne Qualitätsrestriktion interessiert sich der private Anbieter im Gegensatz zum öffentlichen Manager nicht für die negativen externen Effekte der Kostensenkung. Über die Qualitätsrestriktion kann der Private dagegen durch Qualitätsverbesserungen seine Möglichkeiten zur Kostensenkung ausweiten. Bei ungünstigen Bedingungen muss er relativ viel in Qualität investieren, um Kostensenkungen durchführen zu können. Wenn es dagegen leicht ist, die negativen externen Effekte der Kosteneinsparungen anderweitig zu kompensieren, wird er die Nebeneffekte der Kostensenkung kaum beachten. Für den öffentlichen Manager sind die negativen externen Effekte der Kostenreduktion auf jeden Fall relevant, weil er kostenreduzierende Maßnahmen nicht ohne die Einwilligung des Auftraggebers tätigen kann.

26 Sofern die Lohnsenkungen – wie auch das entsprechende Ausnutzen von Einkaufsmacht auf anderen Märkten – das Resultat monopsonistisches Verhaltens privater Gefängnisbetreiber sind, ergeben sich Wohlfahrtsverluste. Diese Wohlfahrtsverluste sind bei einer volkswirtschaftlichen Betrachtung der Privatisierungslösung anzulasten.

satzes von wenig qualifiziertem Personal, hoher Mitarbeiterfluktuation, geringer Motivation und steigender Anfälligkeit für Bestechung.

Geringe Qualifikation, Erfahrung und Motivation des Personals dürfte sich auf alle in der Literatur genannten Qualitätsmerkmale von Gefängnissen – Ausbrüche, Gewalttaten unter Strafgefangenen sowie zwischen Strafgefangenen und Bewachungspersonal, Hotelleistungen (Essen, Unterkunft), den Gesundheitszustand der Häftlinge, die sinnvolle Beschäftigung der Häftlinge und Resozialisierungsmaßnahmen etc. – negativ auswirken.

In der Praxis versucht man, dem Qualitätsproblem (welches natürlich auch in öffentlichen Gefängnissen keineswegs trivial ist) mit einer Vielzahl von Indikatoren und Standards sowie der Akkreditierung von Anstalten Herr zu werden. Laut *Hart/Shleifer/Vishny* (1997, S. 1149) existieren in den USA mehrere Hundert Qualitätsstandards, davon sind mehrere Dutzend für Strafanstalten für Erwachsene verbindlich. Für eine Akkreditierung müssen alle Pflichtstandards und 90 % der freiwilligen Standards erreicht oder überboten werden. Abgesehen von den Transaktionskosten einer Akkreditierung sowie der Vereinbarung, Überwachung und Durchsetzung dieser großen Menge von Standards, lösen Standards und Akkreditierung viele Qualitätsprobleme nur scheinbar.

Die große Zahl an Qualitätsindikatoren kann nicht darüber hinweg täuschen, dass trotzdem nur ein Teil aller Qualitätsaspekte gemessen bzw. abgebildet wird. Wenn aber nicht alle Qualitätsmerkmale gleich gut oder überhaupt gemessen werden, werden sich die beauftragten Firmen oder überwachten Einrichtungen auf die (gut) gemessenen (und im Falle von Normabweichungen mit Sanktionen versehenen) Indikatoren konzentrieren und nicht oder schlecht gemessene Qualitätsmerkmale vernachlässigen.²⁷ Zudem werden sie bemüht sein, entsprechend positive Informationen (z. B. in Form von (Positiv-)Berichten) an die Auftraggeber bzw. überwachenden Instanzen zu liefern, mit der Folge, dass die überwachenden Instanzen die gelieferten Informationen sehr genau kontrollieren oder letztlich selbst erheben müssen.

Das beschriebene Qualitätsmessproblem kann man auch aus dem Blickwinkel der Dienstleistungsökonomik betrachten. Dort wird zwischen Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität unterschieden. Bezogen auf Strafanstalten wäre unter Strukturqualität z. B. die Ausstattung der Einrichtung mit Sicherheitstechnik, das Zahlenverhältnis zwischen Personal und Strafgefangenen, die Zellengröße etc. zu verstehen. Prozessqualität bezieht sich im Grunde auf alle denkba-

27 Dies entspricht der in der ökonomischen Prinzipal-Agent-Theorie herausgearbeiteten Mehraufgabenproblematik, wonach ein Agent Aufgaben vernachlässigt, für die er nicht oder relativ schlecht bezahlt wird.

ren Arbeitsabläufe. Ergebnisqualität sollte die eigentlichen Ziele des Strafvollzugs erfassen. In der Praxis führen fast alle Maßnahmen zur Qualitätssicherung im Bereich von Dienstleistungen zu einer überwiegenden Struktur- und vor allem Prozessorientierung, weil sich Strukturen und Prozessabläufe vergleichsweise gut messen und dokumentieren lassen. Legt man Wert auf eine gute Ergebnisqualität (gemessen an den Zielen des Strafvollzugs wie etwa Sicherheit, Abschreckung, geringe Rezidiv-Rate, Reintegration in die Gesellschaft), ist ein Struktur- und Prozessfokus nur dann angezeigt, wenn bestimmte Strukturen und Prozesse die gewünschten Ergebnisse bewirken. Dies erfordert eine regelmäßige Analyse von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen bzw. Struktur-Prozess-Ergebnis-Zusammenhängen im Strafvollzug.²⁸ Geschieht dies nicht, erhalten Strukturen und Prozesse de facto einen Wert an sich, der möglicherweise völlig losgelöst von den Zielen des Strafvollzugs ist und letztere sogar konterkarieren kann.

Bei Produkten oder Leistungen mit schwerwiegenden latenten und schwer messbaren Qualitätsmerkmalen führt die Beauftragung von Akteuren mit starken Anreizen, d. h. mit Gewinnerzielungs- oder Einkommensmaximierungsabsichten, regelmäßig zum Aufbau einer umfangreichen Qualitätsmess- und Evaluierungsbürokratie. Mit anderen Worten: Das mit dem Ziel einer Produktionskostensenkung durch Privatisierung eingesetzte Instrument starker Anreize hat in vielen Bereichen – so wohl auch im Strafvollzug – eine erhebliche Nebenwirkung in Form signifikanter Transaktionskosten.²⁹

5. Schematischer Kostenvergleich zwischen öffentlicher und privater Aufgabendurchführung

Ein schematischer Kostenvergleich zwischen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch die öffentliche Hand oder durch Private muss nach den vorangehenden Ausführungen Produktions- und Transaktionskosten (TaK) umfassen. Die „Produktionskosten“ lassen sich in die Investitionskosten (hier zusammenfassend die Planungs- und Bau- bzw. Anschaffungskosten) K_{Inv} und die Kosten des laufenden Betriebes (Betriebskosten) K_{Betr} zerlegen. Darüber hinaus sind die Finanzierungskosten (der Investition) K_{Fin} zu berücksichtigen. Sofern sich die Risiken zwischen öffentlicher und privater Aufgabenerfüllung aus Sicht der öffentlichen Hand unterscheiden, weil z. B. aufgrund von Insolvenz, Streik, opportunistischen Verhaltens der Auftragnehmer seinen Ver-

28 Zur Messung und Bewertung von Dienstleistungen vgl. z. B. *Mühlenkamp* (2006b).

29 Zu diesen Kosten zählen im Übrigen nicht nur die unmittelbaren Kosten dieser Bürokratien, sondern auch die dadurch „gestohlene“ Arbeitszeit und Demotivation bei den Beschäftigten in den überwachten Einrichtungen.

pflichtungen nicht nachkommt, sind zusätzlich kalkulatorische Risikokosten K_{Risk} in den Kostenvergleich einzustellen.³⁰ Falls infolge der Privatisierung bei der öffentlichen Hand z. B. wegen kurzfristig nicht kündbarer Verträge oder nicht abbaubaren Personals ungenutzte Kapazitäten verbleiben, sind diese als sog. Remanenzkosten K_{Rem} der privaten Lösung zuzuschlagen.³¹

Bei einem (einzelwirtschaftlichen) Alternativenvergleich aus Sicht der öffentlichen Hand ist die Summe der (auf einen Referenzzeitpunkt diskontierten) o. g. Kostenarten gegenüber zu stellen. Da ein privater Anbieter Gewinn- und Risikoaufschläge kalkulieren wird, sind diese bei der privatwirtschaftlichen Lösung hinzuzurechnen. Wir wollen den Gewinn- und Risikoaufschlag auf die Investition mit Z_{Inv} ³² und den entsprechenden Zuschlag auf die Betriebskosten mit Z_{Betr} bezeichnen.

Grundsätzlich lassen sich Investition, Finanzierung und Betrieb auf verschiedene Weise kombinieren. Man könnte alles einem Privaten oder alles der öffentlichen Hand überlassen. Man könnte aber auch z. B. öffentlich bauen und finanzieren, aber privat betreiben, oder privat bauen lassen, öffentlich finanzieren und privat betreiben – so geschehen bei der JVA Hünfeld. Die folgende Betrachtung beschränkt sich auf den rein privaten und den rein öffentlichen Fall. Mischfälle lassen sich entsprechend darstellen.

Eine rein private Lösung, bei der das Anlagevermögen (Sachkapital), Finanzierung und Betrieb in privater Hand liegen, wäre einer rein öffentlichen Aufgabenerfüllung dann vorzuziehen, wenn

$$K_{\text{Inv}}^{\text{P}} + Z_{\text{Inv}}^{\text{P}} + K_{\text{Fin}}^{\text{P}} + K_{\text{Betr}}^{\text{P}} + Z_{\text{Betr}}^{\text{P}} + K_{\text{Risk}}^{\text{P}} + K_{\text{Rem}} + \text{TaK}^{\text{P}} < K_{\text{Inv}}^{\text{Ö}} + K_{\text{Fin}}^{\text{Ö}} + K_{\text{Betr}}^{\text{Ö}} + K_{\text{Risk}}^{\text{Ö}} + \text{TaK}^{\text{Ö}}. \quad (1a)$$

Umgekehrt wäre eine rein öffentliche Aufgabenwahrnehmung einer rein privaten Aufgabenerfüllung überlegen, falls

30 Hier sind die Kosten gemeint, die der öffentlichen Hand durch eine nicht ordnungsgemäße bzw. komplette Nichterfüllung von öffentlichen Aufgaben durch Private über die Transaktionskosten hinaus entstehen. Die bei Privaten auftretenden Risiken sind üblicherweise in Form eines (nicht offengelegten) Risikoaufschlags in den Angebotspreisen enthalten. Man kann versuchen, die privaten Risikokosten aus den Angebotspreisen bzw. den reinen Investitionskosten ohne Risiko herauszurechnen, wie dies offenbar dem *Finanzministerium NRW* (2007, S. 33 f. u. S. 62 ff.) vorschwebt.

31 Vgl. auch *Finanzministerium NRW* (2007).

32 Ein Privatinvestor wird normalerweise ebenso wie die öffentliche Hand andere Firmen (Baunternahmen, Hersteller von Sachanlagen etc.) mit der Erstellung bzw. Lieferung der mit der Investition verbundenen Sachwerte beauftragen. Deren Aufschläge sind dann in den Investitionskosten enthalten.

$$\begin{aligned}
 K_{\text{Inv}}^{\text{P}} + Z_{\text{Inv}}^{\text{P}} + K_{\text{Fin}}^{\text{P}} + K_{\text{Betr}}^{\text{P}} + Z_{\text{Betr}}^{\text{P}} + K_{\text{Risk}}^{\text{P}} + K_{\text{Rem}} + \text{TaK}^{\text{P}} \\
 > K_{\text{Inv}}^{\text{Ö}} + K_{\text{Fin}}^{\text{Ö}} + K_{\text{Betr}}^{\text{Ö}} + K_{\text{Risk}}^{\text{Ö}} + \text{TaK}^{\text{Ö}}.
 \end{aligned}
 \tag{1b}$$

Der hochgestellte Index zeigt an, ob es sich um eine private oder um eine öffentliche (Teil-) Lösung handelt. „P“ steht für „privat“, während der Buchstabe „Ö“ eine öffentliche Lösung kennzeichnet.

Der durch die Ungleichungen (1a) und (1b) zum Ausdruck gebrachte Kostenvergleich abstrahiert von Qualitätsunterschieden. Falls sich die Qualität der Lösungen (wie in Abschnitt 4 diskutiert) aus Sicht des Auftraggebers unterscheidet, wäre dies durch entsprechende kalkulatorische Zu- oder Abschläge zu berücksichtigen.³³

Aus (1a) folgt die Vorteilhaftigkeit einer privaten Lösung, falls

$$\begin{aligned}
 (K_{\text{Inv}}^{\text{Ö}} - K_{\text{Inv}}^{\text{P}}) + (K_{\text{Fin}}^{\text{Ö}} - K_{\text{Fin}}^{\text{P}}) + (K_{\text{Betr}}^{\text{Ö}} - K_{\text{Betr}}^{\text{P}}) \\
 + (K_{\text{Risk}}^{\text{Ö}} - K_{\text{Risk}}^{\text{P}}) + (\text{TaK}^{\text{Ö}} - \text{TaK}^{\text{P}}) - Z_{\text{Inv}}^{\text{P}} - Z_{\text{Betr}}^{\text{P}} - K_{\text{Rem}}^{\text{P}} > 0
 \end{aligned}
 \tag{2a}$$

bzw.

$$\begin{aligned}
 (K_{\text{Inv}}^{\text{Ö}} - K_{\text{Inv}}^{\text{P}}) + (K_{\text{Fin}}^{\text{Ö}} - K_{\text{Fin}}^{\text{P}}) + (K_{\text{Betr}}^{\text{Ö}} - K_{\text{Betr}}^{\text{P}}) > \\
 (K_{\text{Risk}}^{\text{P}} - K_{\text{Risk}}^{\text{Ö}}) + (\text{TaK}^{\text{P}} - \text{TaK}^{\text{Ö}}) + Z_{\text{Inv}}^{\text{P}} + Z_{\text{Betr}}^{\text{P}} + K_{\text{Rem}}^{\text{P}}.
 \end{aligned}
 \tag{2b}$$

Unterstellen wir, dass Private geringere Investitionskosten und geringere Betriebskosten als die öffentliche Hand aufweisen, während die Risikokosten und die Transaktionskosten bei einer privatwirtschaftlichen Lösung höher sind. Die Finanzierungskosten bei privater Investition können größer oder kleiner als im Falle einer öffentlichen Investition sein,³⁴ d. h.

33 Aus volkswirtschaftlicher Sicht wären darüber hinaus bei Dritten auftretende Qualitätsunterschiede bzw. externe Effekte zu berücksichtigen. Beispielsweise lässt sich als Folge von Privatisierung und Liberalisierung häufig eine schlechtere Qualität in Form eines abnehmenden oder abgebauten Services, kürzerer Öffnungs- und längerer Wartezeiten, längerer Wege für Kunden etc. beobachten. Die damit verbundenen Nutzenverluste bzw. Kostenüberwälzungen von den Unternehmen auf die Kunden sind zu monetarisieren und einzukalkulieren.

34 Die öffentliche Hand erhält gewöhnlicherweise bessere Finanzierungsbedingungen als Private. Dafür muss ein Privater jedoch nur einen niedrigeren Betrag refinanzieren, wenn er effizienter investiert. Deshalb können die reinen Refinanzierungskosten einer Privatlösung trotz schlechterer Finanzierungsbedingungen geringer sein als bei einer Investition unter dem Regime der öffentlichen Hand.

Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass die öffentliche Hand bei Projektentwicklung, Bau- und Finanzierung durch einen Privaten nicht nur die Investition, sondern auch dessen Finanzie-

$$(K_{\text{Inv}}^{\text{Ö}} - K_{\text{Inv}}^{\text{P}}) = \Delta K_{\text{Inv}}^{\text{ÖP}} > 0, \quad (3a)$$

$$(K_{\text{Fin}}^{\text{Ö}} - K_{\text{Fin}}^{\text{P}}) = \Delta K_{\text{Fin}}^{\text{ÖP}} > \text{oder} = \text{oder} < 0, \quad (3b)$$

$$(K_{\text{Betr}}^{\text{Ö}} - K_{\text{Betr}}^{\text{P}}) = \Delta K_{\text{Betr}}^{\text{ÖP}} > 0, \quad (3c)$$

$$(K_{\text{Risk}}^{\text{P}} - K_{\text{Risk}}^{\text{Ö}}) = \Delta K_{\text{Risk}}^{\text{PÖ}} > 0, \quad (3d)$$

$$(\text{TaK}^{\text{P}} - \text{TaK}^{\text{Ö}}) = \Delta K_{\text{TaK}}^{\text{PÖ}} > 0. \quad (3e)$$

Ungleichung (2b) verdeutlicht, dass die hier unterstellten Kostenvorteile privater Anbieter im Bereich der Investitions-, Finanzierungs- und Betriebskosten größer sein müssen als deren angenommene Nachteile bei den Risiko- und den Transaktionskosten zuzüglich der Gewinn- und Risikoaufschläge und eventueller Remanenzkosten. Falls die Finanzierungskosten einer Privatlösung – anders als hier vorausgesetzt – höher als die einer öffentlichen Lösung sind, müssen allein die (angenommenen) Investitions- und Betriebskostenvorteile der privatwirtschaftlichen Alternative in der Lage sein, alle übrigen Nachteile zu kompensieren. Daher muss ein Privater deutlich geringere Investitions- und Betriebskosten aufweisen als die öffentliche Hand, um eine privatwirtschaftliche Lösung wirtschaftlich erscheinen zu lassen.

6. Empirische Befunde zu Kosten und Qualität öffentlicher und privater Strafanstalten

Der empirische Befund zu Kosten³⁵ und Qualitäten³⁶ öffentlicher und privater Haftanstalten ist sehr gemischt. In manchen Fällen schneiden Privatgefängnisse besser ab als öffentliche Strafanstalten, in anderen Fällen erweisen sich öffentliche Einrichtungen gegenüber Privaten überlegen. Entscheidend ist je-

rungskosten und Zuschläge refinanzieren bzw. bezahlen muss. Kauft sie beispielsweise eine Immobilie von einem Privatinvestor, der die Planung und den Bau durchgeführt sowie die Vorfinanzierung übernommen hat, und finanziert sie diesen Kauf ihrerseits über eine Kreditaufnahme, zahlt sie Zinsen auf die Investition, die privaten Finanzierungskosten und den Kostenzuschlag. Entscheidend sind also nicht die Finanzierungskosten des Privaten, sondern die Finanzierungskosten der öffentlichen Hand bei einer privatwirtschaftlichen Lösung. Entsprechend ist $K_{\text{Inv}}^{\text{P}}$ zu interpretieren.

35 Untersucht werden zumeist die Betriebskosten pro Zeiteinheit (Tag, Monat, Jahr) und Häftling. Während in der „Gefängnisliteratur“ in diesem Zusammenhang häufig von „Kosteneffektivität“ gesprochen wird, müsste man korrekterweise von „Kosteneffizienz“ sprechen.

36 Zur Messung der Qualität werden sehr unterschiedliche Indikatoren verwendet wie Rückfälligkeit, Gewalttätigkeiten, Ausbruchssicherheit, Umgang zwischen Insassen und Personal, Gesundheitszustand der Häftlinge.

doch nicht der Einzelfall, sondern die Frage, ob systematische bzw. generalisierbare Unterschiede zwischen den Gruppen vorliegen.

Analysen, die sich an dieser Frage versuchen, kommen ebenfalls zu unterschiedlichen bis konträren Ergebnissen. Die Spannweite reicht hier von Studien, die eine generelle Überlegenheit privater Haftanstalten gegenüber öffentlichen Haftanstalten konstatieren,³⁷ über Untersuchungen, die keine signifikanten Unterschiede bzw. Vorteile Privater in Hinblick auf bestimmte Indikatoren und Vorteile öffentlicher Anstalten bezüglich anderer Indikatoren ermitteln,³⁸ bis zu dem Ergebnis, dass Private teurer sind, wenn man die verborgenen Kosten – wie Schadenersatzansprüche von Häftlingen in Privatanstalten gegenüber dem Staat oder Transaktionskosten – berücksichtigt.³⁹ Auf der Kostenseite lassen sich am ehesten eindeutige Aussagen bezüglich der Investitions- bzw. Baukosten treffen. Hier scheint es, als ob die Einschaltung Privater in der Tendenz einen Vorteil bringt. Dieser Vorteil basiert aber wesentlich auf der geringeren Regelgebundenheit von Privatfirmen,⁴⁰ so dass man wohl zu Recht von einer „Flucht aus dem öffentlichen Recht“ sprechen kann.

Mindestens ein Großteil der zur Verfügung stehenden Analysen leidet unter unzureichenden Daten und/oder methodischen Problemen.⁴¹ Beispielsweise sind die Daten des Rechnungswesens verschiedener untersuchter Unternehmen/Anstalten häufig nicht miteinander kompatibel. Auch ist davon auszugehen, aber unberücksichtigt, dass sich die Ausbildung und Erfahrung der Befragten in den Antworten bzw. Berichten niederschlägt, die z. T. als Datenbasis für die Qualitätsmessung dienen.⁴² Sollten systematische Ausbildungs- und

37 Beispielsweise zitiert *Avio* (2003, S. 18) Untersuchungen, in den geringere Rückfälligkeitsquoten für private Haftanstalten als für öffentliche Haftanstalten festgestellt wurden.

38 *Roth* (2004, S. 88 ff.) nennt Studien aus den USA, die bezüglich Kosten und Qualitäten zu gemischten Resultaten kommen. Darüber hinaus führt er Untersuchungen aus Großbritannien an, die zu dem Ergebnis kommen, dass Private besser in „Decency“ und „Regimes“, während öffentliche Haftanstalten besser in „Safety“ und „Security“ sind. Ähnliches ergibt sich aus US-amerikanischen Studien, die auf Befragungen (Surveys) von Beschäftigten und Insassen basieren (vgl. *Gaes u. a.* 2004, S. 83 f.). Die Meta-Analysen von *Pratt/Maahs* (1999), *Zager/McGaha/Garcia* (2001) zur Kosteneffizienz und *Perrone/Pratt* (2003) zur Qualität können ebenfalls weder eine generelle Überlegenheit privater Gefängnisse gegenüber öffentlichen Einrichtungen noch das Gegenteil feststellen.

Bayer/Polen (2005) ermitteln im Rahmen eines Vergleichs der Rückfälligkeit von jugendlichen Straftätern in privaten, gewinnorientierten Haftanstalten, öffentlichen Einrichtungen und privaten nichtgewinnorientierten Einrichtungen die geringste Rückfallquote in nichtgewinnorientierten Privatanstalten und die höchste Rückfälligkeit in gewinnorientierten Privatgefängnissen.

39 Vgl. *Timor* (2006, S. 85).

40 Vgl. z. B. *Zager/McGaha/Garcia* (2001, S. 225 ff.).

41 Ausführlich hierzu *Gaes u. a.* (2004).

42 Vgl. *Gaes u. a.* (2004, 49 ff.).

Erfahrungsunterschiede zwischen den Beschäftigten in Privathaftanstalten und in öffentlichen Gefängnissen bestehen, könnten diese die Daten und damit die Ergebnisse verzerren. Darüber hinaus ist es möglich, dass sich aufgrund unterschiedlicher Anreize und Bedingungen die Berichterstattungs- bzw. das Antwortverhalten zwischen verschiedenen Anstaltstypen systematisch unterscheidet.⁴³

Neben Fragen der Gültigkeit (Validität) der Daten ist zu berücksichtigen, dass viele Studien auf einer teilweise sehr kleinen und nichtrepräsentativen Fallzahl beruhen.⁴⁴ Selbst wenn die in diesen Studien erhobenen Daten valide wären, kann man aus diesen Untersuchungen keine allgemeingültigen, verlässlichen Schlussfolgerungen ziehen.

Der grundsätzliche methodische Mangel der Untersuchungen auf dem Feld der Kosteneffizienz und Qualität von Justizvollzugsanstalten liegt – nicht zuletzt bedingt durch die kleinen Fallzahlen und die schlechte Datenlage – in der unzureichenden Berücksichtigung wichtiger Einflussfaktoren. So ist beispielsweise die Zusammensetzung der Insassen (selbst bei gleicher „Sicherheitsklasse“ bzgl. Gefährlichkeit, Alter, Gesundheit etc.) regelmäßig nicht ausreichend berücksichtigt. Bei Kostenuntersuchungen wurden u. a. das Alter und der Sicherheitsstandard der Einrichtungen nicht (ausreichend) berücksichtigt.⁴⁵

Insgesamt ist also zu konstatieren, dass der bisher vorliegende empirische Befund keine oder kaum zuverlässige Aussagen über die Vor- und Nachteilhaftigkeit öffentlicher und privater Haftanstalten zulässt: Diese Einschätzung wird von anderen Autoren geteilt: „To date, the empirical evidence comparing private and public management of adult secure facilities has been scant and somewhat unsatisfactory“ und (ebenda) “ ... the time is ripe for sophisticated quantitative research”.⁴⁶ „The empirical evidence regarding whether private prisons are more cost-effective and whether they provide a higher quality of confinement to inmates, however, is inconclusive.”⁴⁷ „... we argue that is premature to draw conclusions about the relative quality or cost of privately versus publicly operated prisons.”⁴⁸

43 Vgl. *Gaes u. a.* (2004, 28 f.).

44 Vgl. z. B. *Gaes u. a.* (2004, 24 ff.).

45 *Logan* (1990) und *Pratt/Maahs* (1999) zeigen einen klaren Zusammenhang zwischen den Kosten einerseits und dem Alter und dem Sicherheitsstandard der Einrichtungen andererseits auf.

46 *Avio* (2003, S. 22).

47 *Perrone/Pratt* (2003, S. 301).

48 *Gaes u. a.* (2004, S. 177).

Somit ist offenkundig, dass (weitere) empirische Untersuchungen auf dem Feld der Effizienz und Qualität von Strafanstalten notwendig sind, bevor einigermaßen verlässliche Aussagen genereller Art über öffentliche und private Gefängnisse möglich sind. Die dabei entstehenden Datenanforderungen sind erheblich.

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass sich die bisherigen Untersuchungen vergleichsweise einfachen Fragen gewidmet haben. Insbesondere die Ermittlung der Ergebnisqualität und die Einbeziehung aller in Abschnitt fünf aufgeführten Kosten – wie der Transaktionskosten – stellen große Herausforderungen für die empirische Analyse dar.

7. Fazit

Aus ökonomischer Sicht ist der Strafvollzug eine staatliche Aufgabe, die – wie alle anderen staatlichen Aufgaben auch – grundsätzlich in Teilen oder auch als Ganzes privatisierbar ist. Ob allerdings eine Teil- oder Vollprivatisierung ökonomisch sinnvoll ist, lässt sich abstrakt und generell nicht beantworten. Dazu bedarf es einer umfassenden Analyse aller Kosten und Ergebnis- bzw. Qualitätswirkungen. Ein alleiniger Fokus auf die Kosten ist ebensowenig angebracht wie die ausschließliche Konzentration auf Ergebnisse (Outputs oder Outcome). So könnte es notwendig sein, niedrigere Produktionskosten privater Haftanstalten gegen eine von dort gelieferte geringere Qualität abzuwägen.

Der Beitrag verdeutlicht (hoffentlich), dass neben den Produktionskosten auch andere Kosten – wie die hier besonders betonten Transaktionskosten – in einen Vergleich eingehen müssen. Die theoretische und empirische Analyse zeigt die Notwendigkeit erheblicher Produktionskosten- und eventueller Finanzierungskostenvorteile privatwirtschaftlicher Arrangements, um Kostennachteile auf anderen Gebieten zu kompensieren und Privatisierung zu legitimieren.⁴⁹

49 Betrachten wir exemplarisch die bei der JVA Hünfeld zu erwartenden Betriebskosteneinsparungen. Nach Angaben des hessischen Justizministeriums bestehen ca. 2/3 aller Betriebskosten aus Personalkosten. In Hünfeld sollen gut 40 % des Personalaufwands privatwirtschaftlich erbracht werden, wobei unterstellt wird, der private Auftragnehmer könne um 15 % günstiger operieren. Durch einfache Multiplikation ergibt sich dann eine Betriebskostensparnis von $0,4 \cdot 0,67 \cdot 0,15 = 0,04$ bzw. 4 %. Wir können davon ausgehen, dass diese Einsparung wenigstens größtenteils allein durch Transaktionskosten aufgezehrt wird, so dass bestenfalls ein minimaler Vorteil bleibt. Betrachtet man die Sache volkswirtschaftlich, sind auch die Rentenverluste der im Vergleich zum öffentlichen Dienst schlechter bezahlten Privatbeschäftigten gegen zu rechnen. Sofern die verwendeten Zahlen stimmen, ist die Privatisierung des Gefängnisbetriebs in Hünfeld mit großer Wahrscheinlichkeit ein volkswirtschaftlich schlechtes Geschäft.

Es wurde darüber hinaus gezeigt, dass die Qualitätsmessung des Strafvollzugs, insbesondere wenn man auf die sog. Ergebnisqualität schießt, eine anspruchsvolle und kostenintensive Aufgabe darstellt, die den Beteiligten höchstwahrscheinlich eine weitere Bürokratisierung und entsprechende Transaktionskosten bescheren wird.

Der bisherige empirische Befund zur Kosteneffizienz und zur Dienstleistungsqualität in öffentlichen und privaten Haftanstalten steht angesichts schlechter Daten und erheblicher methodischer Mängel auf wackligen Beinen. Jedenfalls lässt sich daraus international keine generelle Überlegenheit des privaten Strafvollzugs gegenüber dem öffentlichen Strafvollzug ableiten, wie es von interessengeleiteter Seite häufig dennoch geschieht. Notwendig sind methodisch verbesserte Untersuchungen auf breiterer Datenbasis.

Insgesamt muss man konstatieren, dass die Vorteile von Gefängnisprivatisierungen – diese Aussage gilt auch für andere staatliche Aufgabenbereiche – vermutlich überschätzt und ihre Nachteile unterschätzt werden. Auf dieser Grundlage erfolgen wahrscheinlich mehr und weitgehendere Privatisierungen als ökonomisch angezeigt wäre.

Privatisierungen könn(t)en am ehesten positive Effekte erzeugen, wenn sie einen effektiven Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen erzeug(t)en. Die disziplinierende Wirkung eines funktionierenden Wettbewerbs führt die Markt- bzw. Wettbewerbsteilnehmer zu Innovationen, geringen Kosten und nachfragegerechter Qualität.

Voraussetzung für einen effektiven Wettbewerb ist erstens eine hinreichende Zahl von Wettbewerbern bei Abwesenheit wettbewerbsbeschränkender Kollusionen und Beeinflussungen von Vergabeentscheidungen. Zweitens erfordert Wettbewerb Transparenz und Vergleichbarkeit. Dazu müssten Öffentlich-Private-Partnerschaften bzw. Teilprivatisierungen transparenter gestaltet werden, als dies derzeit regelmäßig der Fall ist.

Literatur

- Avio, Kenneth L. (2003): The Economics of Prisons, in: Tabarrok, Alexander (ed.): *Changing the Guard – Private Prisons and the Control of Crime*, Oakland, Cal, S. 9-55.
- Bayer, Patrick & Pozen, David. E. (2005): The Effectiveness of Juvenile Correctional Facilities – Public Versus Private Management, in: *Journal of Law and Economics*. Vol. 48, No. 2, S. 549-590.
- Blankart, Charles B. (2006): *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, 6. Aufl., München.
- Brakel, Samuel Jan & Gaylord, Kimberly Ingersoll (2003): Prison Privatization and Public Policy, in: Tabarrok, Alexander (ed.): *Changing the Guard – Private Prisons and the Control of Crime*, Oakland, Cal, S. 125-162.
- De Bettignies, Jean-Etienne & Ross, Thomas W. (2004): The Economics of Public-Private Partnerships, in: *Canadian Public Policy*, Vol. 30, No. 2, S. 135-154.
- Dudkin, Gerti & Väilä, Timo (2005): *Transaction Costs in Public Private Partnerships – A First Look at the Evidence*, European Investment Bank, Economic and Financial Report 2005/03, <http://www.bei.org/attachments/efs/efr05n03.pdf>.
- Eisenkopf, Alexander & Schnöbel, Christian (2007): Die Zukunft des öffentlichen Infrastrukturauftrags im Verkehrssektor – Chancen und Risiken von Public Private Partnerships, in: Jansen, Stephan A.; Priddat, Birger P. & Stehr, Nico (Hrsg.): *Die Zukunft des Öffentlichen – Multidisziplinäre Perspektiven für eine Öffnung der Diskussion über das Öffentliche*, Wiesbaden, S. 49-83.
- Finanzministerium NRW – Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2007): *Public Private Partnership – Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten*, Düsseldorf, http://www.ppp-nrw.de/publikationen/0000000_plausibel.pdf.
- Fritsch, Michael; Wein, Thomas & Ewers, Hans-Jürgen (2007): *Marktversagen und Wirtschaftspolitik – mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns*, 7. Aufl., München.
- Gaes, Gerald G.; Camp, Scott, D.; Nelson, Julianne B. & Saylor, William G. (2004): *Measuring Prison Performance – Government Privatization and Accountability*, Walnut Creek, Cal u. a.

- Hart, Oliver; Shleifer, Andrei & Vishny, Robert W. (1997): The Proper Scope of Government – Theory and an Application to Prisons, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, S. 1127-1161.
- Hessisches Ministerium der Justiz (2005): *JVA Hünfeld – Bundesweit erste teil-privatisierte Justizvollzugsanstalt*, <http://www.hmdj.justiz.hessen.de> (Rubrik Themen/JVA Hünfeld).
- Jing, Yijia (2005): *State Prison Privatization in the US – A Study of the Causes and Magnitude*, Diss., Ohio State University, Columbus.
- Klein, Peter G. (2005): The Make-or-Buy Decision – Lessons from Empirical Studies, in: Ménard, Claude & Shirley, Mary M. (eds.): *Handbook of New Institutional Economics*, Dordrecht u. a., S. 435-464.
- Laffont, Jean-Jacques & Tirole, Jean (1993): *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge MA und London.
- Liebling, Alison & Arnold, Helen (2004): *Prisons and their Moral Performance – A Study of Values, Quality, and Prison Life*, Oxford u. a.
- Logan, Charles (1990): *Private Prisons – Cons and Pros*, New York u. a.
- Meyer Larsen, Ingolf (2007): *Privatisierung von Strafvollzug – eine institutionenökonomische Analyse unter besonderer Berücksichtigung jugendlicher Straffälliger*, Marburg.
- Mühlenkamp, Holger (1999): *Eine ökonomische Analyse ausgewählter institutioneller Arrangements zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben*, Baden-Baden.
- Mühlenkamp, Holger (2006a): Public Private Partnership aus der Sicht der Transaktionskostenökonomik und der Neuen Politischen Ökonomie, in: Budäus, Dietrich (Hrsg.): *Kooperationsformen zwischen Markt und Staat*, Baden-Baden, S. 29-48.
- Mühlenkamp, Holger (2006b): Ökonomische Überlegungen zur Messung und Bewertung der Qualität von Gesundheitsleistungen, in: Braun, Günter E. & Schulz-Nieswandt, Frank (Hrsg.) (2006): *Liberalisierung im Gesundheitswesen – Einrichtungen des Gesundheitswesens zwischen Wettbewerb und Regulierung*, Baden-Baden, S. 165-193.
- Nathan, Stephen (2005): Der europäische Markt für privatisierte Dienstleistungen im Strafvollzug – Entwicklungen und Folgebewertung. *Dienstleistungen im Strafvollzug*, Workshop auf der Sitzung des ständigen EGÖD-Ausschusses für nationale und europäische Verwaltung in Luxemburg am 19. Mai 2005, Internationales Forschungsinstitut für öffentliche Dienste (PSIRU), University of Greenwich, London, http://www.epsu.org/IMG/pdf/GER_PSIRU_Prison_report_2005.pdf.

- Obermann, Gabriel (2007): The Role of the State as a Guarantor of Public Services – Transaction Cost Issues and Empirical Evidence, in: *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 78, No. 3, S. 475-500.
- Perrone, Dina & Pratt, Travis C. (2003): Comparing the Quality of Confinement and Cost-effectiveness of Public Versus Private Prisons – What we Know, Why we do not Know More, and Where to go From Here, in: *The Prison Journal*, Vol. 83, No. 3, S. 301-322.
- Pratt, Travis, C. & Maahs, Jeff (1999): Are Private Prisons More Cost-Effective Than Public Prisons? – A Meta-Analysis of Evaluation Research Studies, in: *Crime & Delinquency*, Vol. 45, No. 3, S. 358-371.
- Price, Byron Eugene (2006): *Merchandizing Prisoners – Who Really Pays for Prison Privatization?*, Westport, Conn./London.
- Roth, Lenny (2004): *Privatisation of Prisons*, NSW Parliament Library Research Service, Background Paper No. 3/04, Sydney, [http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlment/publications.nsf/9d987d06713c5f544a2565990002a1c5/ed4ba0b9d18c2546ca256ef9001b3ada/\\$FILE/bg03-04.pdf](http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlment/publications.nsf/9d987d06713c5f544a2565990002a1c5/ed4ba0b9d18c2546ca256ef9001b3ada/$FILE/bg03-04.pdf).
- Timor, Uri (2006): Privatization of Prisons in Israel – Gains and Risks, in: *Israel Law Review*, Vol. 39, No. 1, S. 81-104.
- Williamson, Oliver E. (1983): Credible Commitments – Using Hostages to Support Exchange, in: *American Economic Review*, Vol. 73, S. 519-540.
- Williamson, Oliver E. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism*, New York.
- Williamson, Oliver E. (1991): Comparative Economic Organization – The Analysis of Discrete Structural Analysis, in: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 36, S. 269-296.
- Vickers, John & Yarrow, George (1988): *Privatization – An Economic Analysis*, Cambridge, Ma/London.
- Wigger, Bertold U. (2004): Public versus Private Production of Government Services, in: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, H. 1, S. 53-67.
- Zager, Mara A.; McGaha, Johnny & Garcia, Lori (2001): Prison Privatization and Public Budgeting – A Meta-Analysis of the Literature, in: *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol. 13, No. 2, S. 222-244.

Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung von Aufgaben der Strafrechtspflege

Martin Burgi

I. Einführung und Umfeld

Die Privatisierung vormals staatlich wahrgenommener Aufgaben ist heute in vielen zentralen Bereichen Gegenstand aktueller Diskussion. Sie wird getragen vom Gedanken der Arbeits- und damit Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft. Die Gründe für diese fortschreitende Entwicklung sind die wachsende Komplexität der zu erfüllenden Aufgaben, die Finanznot auf allen Ebenen des Staates und veränderte politische und ökonomische Einsichten in die Rollen, Stärken und Schwächen der Akteure aus Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Die Privatisierung von Aufgaben bietet dabei zahlreiche Chancen, aber natürlich gibt es auch Befürchtungen im Hinblick auf den Verlust von Bindungen und die sich eröffnenden Möglichkeiten des Machtmissbrauchs. Besonders wichtig sind die schutzbedürftigen Belange der Betroffenen, zumal in dem besonders sensiblen Feld der Strafrechtspflege.

Um den Gegenstand einer potenziellen Privatisierung zu erfassen, muss man sich zunächst dem Aufgabenbegriff zuwenden. Dabei gilt es die Begriffe öffentliche Aufgabe, Staatsaufgabe und Aufgabenfeld zu unterscheiden. Öffentliche Aufgaben sind dabei all diejenigen Aufgaben, deren Erledigung im öffentlichen Interesse liegt. Dieser Begriff ist trägerunabhängig, weil das öffentliche Interesse (das Gemeinwohl) nicht beim Staat monopolisiert ist. So sind etwa die Lebensmittelversorgung oder die Kindererziehung öffentliche Aufgaben. Staatsaufgaben sind nur diejenigen öffentlichen Aufgaben, die der Staat durch eine ihm institutionell zuzurechnende Organisationseinheit wahrnimmt, um bei obigen Beispielen zu bleiben also etwa dann, wenn der Staat in Seuchenzeiten die Lebensmittelversorgung selbst in die Hand nimmt oder wenn er Erziehungsheime betreibt. Dabei können eine Vielzahl von Aufgaben in einem Rahmen mit einem gemeinsamen thematischen Bezug zusammengefasst werden, z. B. der Bau auf der einen und der Betrieb von Strafvollzugsanstalten auf der anderen Seite unter dem gemeinsamen Oberbegriff „Strafvollzug“. Man spricht dann von einem Aufgabenfeld. Wichtig ist es, in diesem Zusammenhang zu beachten, dass der Staat innerhalb eines Aufgabenfeldes, in dem er tätig ist, nicht zwingend die alleinige Verantwortung für das gesamte Aufgabenfeld trägt. Einzelne Aufgaben können von Privaten übernommen

werden, andere behält sich unter Umständen der Staat vor bzw. er muss dies u. U. sogar. Gegenstand einer Privatisierung ist in der Regel eine einzelne Aufgabe, nicht ein ganzes Feld.

Zwei weitere Erkenntnisse der bisherigen Privatisierungsdebatte sind wichtig. Zum ersten müssen die Modalitäten der Wahrnehmung öffentlicher (im Gemeinwohl liegender) Aufgaben und konkret die „Leistungstiefe“ des staatlichen Beitrags bei der Gemeinwohlverwirklichung differenziert betrachtet werden. Dass der Staat Lebensmittel nicht mehr selbst herstellt, bedeutet keineswegs, dass er nicht für die Lebensmittelversorgung der Bevölkerung Sorge zu tragen hätte. Aber er kann sich eben auch auf Überwachung und Förderung zurückziehen. Zum zweiten entfällt die staatliche Verantwortung nicht, sie wandelt sich vielmehr von einer „Erfüllungs-“ hin zu einer „Sicherstellungsverantwortung“ (siehe weiterführend *Burgi*, in: Isensee & Kirchhof [Hrsg.], HdStR IV, 2006, § 75 Rn. 3).

Will man nun die Privatisierungsmöglichkeiten im Einzelfall betrachten, muss man zunächst den Privatisierungsgegenstand näher eingrenzen. Für den Bereich der Strafrechtspflege gilt es, zwischen der Rechtsprechung im Sinne des Art. 92 GG und den Justizdienstleistungen im weiteren Sinne zu differenzieren. Unter ersterer versteht man ein besonderes Verfahren, in dem ein Streit allein am Maßstab des Rechts letztverbindlich entschieden oder eine Strafrechtssanktion verhängt wird (*Classen*, in: v. Mangoldt; Klein & Starck [Hrsg.], GG III, 2005, Art. 92 Rn. 7 und 18). Der Begriff der Justizdienstleistungen umfasst hingegen die Rechtsfürsorge als ergebnisorientierte Rechtsgestaltung vor allem in den Feldern der freiwilligen Gerichtsbarkeit (etwa Vormundschafts-, Familien- und Nachlasssachen), die gerichtliche Hilfsverwaltung, welche mit der Bereitstellung der sächlichen und persönlichen Mittel für die Ausführung rechtsprechender Tätigkeiten befasst ist, und die Justizverwaltung, welche außerhalb der Rechtsprechungsorganisation der Gerichte alle anderen Verwaltungsaufgaben im Bereich der Justiz umfasst, etwa auch die Strafvollzugsanstalten.

II. Recht und Politik

Die Entscheidungen über das „Ob“ und das „Wie“ einer Privatisierung sind politische Entscheidungen, die sich selbstverständlich im Rahmen der geltenden Rechtsordnung bewegen müssen. Dabei ist zu beachten, dass die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland keinesfalls alle Bereiche von Staat und Gesellschaft durchdringt, sondern eine Rahmenordnung ist. Das Verwaltungsrecht erweist sich demzufolge nicht etwa durchgehend als konkretisiertes Verfassungsrecht (im Sinne von unmittelbar im Wege der Verfassungsauslegung

gewonnenen Rechts, vgl. *Badura*, in: Isensee & Kirchhof [Hrsg.], HdStR VII, 1992, § 159 Rn. 1 ff.). Die Gestaltungsmacht des Gesetzgebers wächst vielmehr in dem Maße, in dem die Direktionskraft der Verfassung nachlässt. In den meisten Fällen ist jedenfalls die Festlegung von Staatsaufgaben (und mithin auch von diesbezüglichen Wahrnehmungspflichten) kein subsumtions-, sondern ein situationsabhängiger gestalterischer Vorgang, dem Gesetzgeber und der Verwaltung sind Spielräume eröffnet. Die Verfassung steht dem Rückzug von der Stufe der eigenhändigen staatlichen Dienstleistungserbringung innerhalb eines Aufgabenfeldes daher kaum einmal entgegen. Aus den Staatszielbestimmungen des Art. 20 Abs. 1 (Soziales) bzw. des Art. 20a GG (Umweltschutz) als auch aus den Schutzpflichtbestimmungen der Grundrechte folgen zwar Vorgaben in Bezug auf einen Mindeststandard, nicht aber Pflichten zur Übernahme konkreter Einzelaufgaben. Nur dann, wenn ein bestimmtes Verfassungsziel nur im Wege der Wahrnehmung einer bestimmten Aufgabe erreichbar ist, hat man es mit einer sog. obligatorischen Staatsaufgabe zu tun und ist eine Privatisierung folglich ausgeschlossen, weil das betroffene öffentliche Interesse zwingend ein eigenhändiges Tätigwerden des Staates (Bundes) erfordert. Letzten Endes kommt es darauf an, ob diese Aufgabe typusprägenden Charakter besitzt (ausführlich [am Beispiel der in Art. 87 Abs. 1 GG genannten Aufgabenfelder] entfaltet bei *Burgi*, in: v. Mangoldt; Klein & Starck [Hrsg.], GG III, 2005, Art. 87 Rn. 21 f., 64, 96 f.).

III. Relevante Privatisierungsoptionen

Im Folgenden gilt es, die einzelnen für die Strafrechtspflege möglicherweise relevanten Privatisierungsformen darzustellen und gegeneinander abzugrenzen (vgl. im Einzelnen *Burgi*, in: Isensee & Kirchhof [Hrsg.], HdStR IV, 2006, § 75 Rn. 6 ff. und *ders.*, in: Erichsen & Ehlers [Hrsg.], Allg. VerwR, 2006, § 9 Rn. 7 ff.).

1. Dem oben beschriebenen formalen Staatsaufgabenbegriff entspricht es, dass die Staatsaufgabe mit dem vollständigen Rückzug des Staates aus der Erfüllungsverantwortung endet und fortan (zumeist als öffentliche Aufgabe, weil unverändert im öffentlichen Interesse liegend) von Privaten wahrgenommen wird. Man bezeichnet dies als Aufgabenprivatisierung oder auch materielle Privatisierung. Im Aufgabenfeld der Strafrechtspflege spielt die Aufgabenprivatisierung keine Rolle, weil die dortigen Tätigkeiten entweder als obligatorische Staatsaufgaben angesehen werden oder der politische Wille nicht auf einen vollständigen Rückzug gerichtet ist.
2. Einen Mittelweg zwischen dem völligen Rückzug des Staates von der Erledigung einer Aufgabe und der vollständigen, vielfach nicht mehr leistbar-

ren Beibehaltung der Erfüllungsverantwortung stellt die sog. funktionale Privatisierung dar. Dabei geht es um die Einbindung Privater in die Erfüllung fortbestehender Staatsaufgaben, indem Teilbeiträge vorbereitenden und/oder durchführenden Charakters auf jene übertragen werden. Diese Privaten kann man wegen des funktionalen Bezogenseins ihres Tätigwerdens auf die Erfüllung der Staatsaufgabe als Verwaltungshelfer bezeichnen. Hierher gehören die sachverständigen Berater der Verwaltung oder des Gesetzgebers, die Betreiber bzw. Betriebsführer öffentlicher Infrastruktureinrichtungen (sog. „Public Private Partnerships“) sowie Vollzugs helfer wie der Abschleppunternehmer. Dabei gilt es zu beachten, dass entgegen einer jahrzehntelang vertretenen Auffassung das Merkmal der Unselbstständigkeit für den Verwaltungshelfer nicht ausschlaggebend sein kann, weil die Teilbeiträge der Vorbereitungshelfer oftmals faktische Bindungswirkung erzeugen (etwa weil das zur endgültigen Entscheidung berufene Verwaltungsgremium auf die Expertenmeinung angewiesen ist oder die notwendige z. B. technische Kompetenz in der Verwaltung inzwischen abhanden gekommen ist, um ein Ergebnis noch einmal vollständig und in Einzelheiten zu überprüfen) oder weil die Durchführungshelfer vielfach über sehr lange Zeiträume hinweg de facto auf sich gestellt sind. Im Bereich der Strafrechtspflege kommt eine funktionale Privatisierung etwa für die Tätigkeiten der Essensausteilung, Wäschewechsel und Transportbegleitung sowie Pfortenkontrolle in einer Justizvollzugsanstalt in Betracht, ferner für Sachverständige und Dolmetscher im gerichtlichen Verfahren, die der Staat bei Bedarf auswählt und beauftragt und nicht etwa als Angestellte vorhält. Um eine funktionale Privatisierung handelt es sich auch, wenn private Sicherheitsdienste an der Überwachung und Betreuung der Inhaftierten einer Justizvollzugsanstalt teilhaben, dabei aber den hoheitlich agierenden Vollzugsbediensteten zuarbeiten bzw. deren Anordnungen durchführen. Fungiert nicht ein „echter“ Privater als Verwaltungshelfer, sondern ein gemischt-wirtschaftliches Unternehmen, dann kann von einer „unechten“ funktionalen Privatisierung bzw. einer institutionalisierten Public Private Partnership (PPP) gesprochen werden.

3. Eine besondere Form der Aufgabenerfüllung vermittelt Privater stellt die Beleihung dar, weil der Staat es hier Privatpersonen oder juristischen Personen des Privatrechts ermöglicht, das ansonsten ihm vorbehaltenes öffentlich-rechtliche Instrumentarium einzusetzen, also Verwaltungsakte zu erlassen bzw. die schlicht-hoheitlichen Handlungsformen einzusetzen. Dies bedarf stets einer gesetzlichen Grundlage. Anders als beim Verwaltungshelfer besteht beim Beliehenen kein funktionales Bezogensein (durch den Hilfscharakter) im Hinblick auf eine staatliche Tätigkeit, vielmehr ist der von ihm erbrachte Beitrag selbstständiger Natur, bedarf also keiner daran

anknüpfenden staatlichen Aktivität. Es ist von der jeweiligen gesetzlichen Regelung abhängig, ob der Beliehene zur Erhebung von Gebühren ermächtigt ist wie der Bezirksschornsteinfeger oder ob er sich bezüglich seiner Ansprüche an die verantwortlichen staatlichen Stellen halten muss. Im Aufgabenfeld der öffentlichen Sicherheit und namentlich gerade im Strafvollzugswesen kommt eine Finanzierung des Beliehenen zulasten der Betroffenen weder rechtlich (wegen des klassischen Eingriffscharakters der relevanten Rechtsgrundlagen) noch wirtschaftlich (wegen der finanziellen Situation zahlreicher Betroffener) in Betracht. Wird ein Unternehmen beliehen, an dem der Staat selbst beteiligt ist, kann man von einer (wiederum) „unechten“ Beleihung sprechen.

Da die Beleihung eine Erfüllung von Staatsaufgaben (wenn auch durch private Träger) darstellt, bleibt die staatliche Erfüllungsverantwortung bestehen. Diese erstreckt sich auf die Einhaltung der unverändert geltenden verfassungsrechtlichen Bindungen, namentlich an die Grundrechte (vgl. Art. 1 Abs. 3 GG), an die Staatsziel- und Schutzpflichtbestimmungen und an das Erfordernis demokratischer Legitimation, in dessen Ausfluss Rechts- und Fachaufsicht stehen. Für das Fehlverhalten eines Beliehenen haftet diejenige staatliche Körperschaft, die ihm die jeweilige Aufgabe anvertraut hat, nach Amtshaftungsgrundsätzen (vgl. Art. 34 GG i. V. m. § 839 BGB). Der Beliehene unterfällt ferner dem Behördenbegriff der §§ 1 Abs. 4, 35 VwVfG, was u. U. das Eingreifen der Befangenheitsregelnden Vorschriften der §§ 20, 21 VwVfG zur Folge hat.

Ein aktuelles Beispiel für die Möglichkeit einer Beleihung in der Strafrechtspflege ist das geänderte niedersächsische Maßregelvollzugsgesetz (Nds. MVollzG vom 1.6.1982, Nds. GVBl. S. 131, zuletzt geändert durch Gesetz vom 25.1.2007, Nds. GVBl. S. 51), welches es dem zuständigen Fachministerium in § 3 Abs. 1 erlaubt, den Vollzug der Maßregeln im Wege der Beleihung auf eine juristische Person des Privatrechts oder eine Kommanditgesellschaft als Träger der entsprechenden Einrichtung zu übertragen.

IV. Wichtige verfassungsrechtliche Grenzen

1. Obligatorische Staatsaufgaben

Zunächst gilt es, den Blick noch einmal genauer auf die Kategorie der obligatorischen Staatsaufgaben zu richten, also auf diejenigen Aufgaben, zu deren Wahrnehmung der Staat verfassungsrechtlich verpflichtet ist, um hier möglicherweise liegende Privatisierungshindernisse zu erkennen, welche sich als aufgabenbezogene Grenzen darstellen können. Die Zuordnung einer bestimmten Staatsaufgabe zu dieser Kategorie wirkt sich gegenüber der in der Straf-

rechtspflege bislang nicht eingesetzten Option der Aufgabenprivatisierung als unüberwindbare Privatisierungsgrenze aus. Nicht relevant ist diese Privatisierungsgrenze allerdings gegenüber der Option der Beleihung, weil diese ja als ein Fall der Erfüllung von Staatsaufgaben zu verstehen ist.

Hinsichtlich der verschiedenen Erscheinungsformen der funktionalen Privatisierung ist die intendierte Einschaltung privater Helfer regelmäßig mit den jeweiligen verfassungsrechtlichen Pflichtbestimmungen vereinbar. Denn ungeachtet aller Handlungs- und Entscheidungsspielräume, die den Privaten in diesen Fällen eingeräumt sind, bleibt ihr Tun ja stets auf den Staat bezogen, sei es, dass dessen Tätigwerden vorbereitet, sei es, dass staatlich verantwortete Aktionen durchgeführt werden sollen. Ausschlaggebend bei der Interpretation der einschlägigen Verfassungsbestimmungen ist daher, ob der Übergang von der Erfüllungs- auf die abgeschwächtere Verantwortung nach funktionaler Privatisierung noch mit den verfassungsrechtlichen Erwägungen, die die staatliche Aufgabenwahrnehmungspflicht tragen (hier: Schutzpflicht für Leib und Leben, geordnete Strafrechtspflege, öffentliche Sicherheit) im Einklang stehen. Dies hängt von den in Ansehung der konkret betroffenen Aufgabe und des konkret zu übertragenden Teilbeitrags bestehenden Umständen ab. Im Regelfall ist die Abspaltung funktionaler Teilbeiträge auf Private somit im Bereich der obligatorischen Staatsaufgaben möglich. Allerdings muss der Staat auch nach funktionaler Privatisierung der ihm auferlegten Verfassungspflicht entsprechen, und zwar durch verschiedene Maßnahmen der Steuerung und Leitung gegenüber den eingeschalteten Privaten (sog. Gewährleistungsverantwortung, vgl. V.).

2. Gewaltmonopol

Eine wichtige Privatisierungsgrenze im Aufgabenfeld der Strafrechtspflege stellt die Lehre vom Gewaltmonopol des Staates dar. Sie betrifft die Befugnis zum Einsatz des Mittels physischer Gewalt. Die Erfüllung zahlreicher Aufgaben in den Feldern der Sicherheit, der Vollstreckung und des Straf- und Maßregelvollzuges sind mit dem Einsatz von Mitteln physischer Gewalt verbunden. Angesichts von deren Intensität und der überragenden Bedeutung der Schutzgüter von Leben und körperlicher Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) im Verfassungsstaat erfordert die Diskussion um eine Privatisierung insbesondere im Straf- und Maßregelvollzug eine Auseinandersetzung mit der Lehre vom Gewaltmonopol des Staates, wobei es nicht um verfassungsrechtliche Allgemeinplätze, sondern um eine nach konkreten Verfassungsaussagen und konkret in Frage stehenden Befugnissen differenzierenden Problembewältigung geht.

Infrage stehen Aufgaben, bei deren Wahrnehmung mit dem Einsatz des Mittels der Gewalt zu rechnen ist, auch „gewaltgeneigte Aufgaben“ genannt. Fehlt hier die erforderliche Gewaltbefugnis, müssten private Träger untätig bleiben, obwohl ihr Einschreiten eigentlich dringend geboten wäre. Nicht vergessen werden darf dabei, dass es auch bei der Wahrnehmung von gewaltgeneigten Aufgaben zahlreiche Teilbeträge rein durchführenden oder insbesondere vorbereitenden Charakters gibt, die nicht mit dem Einsatz von Gewaltmitteln verbunden sein sollen. Ist aber eine erfolgreiche Aufgabenwahrnehmung nur dann gewährleistet, wenn die vor Ort agierenden Personen notfalls auch zum Einsatz von Gewaltmitteln befugt sind, dann erhebt sich vor dem Einsatz der Privatisierungsoptionen Beleihung und funktionale Privatisierung (Verwaltungshelfer zur Durchführung im o. g. Sinne) die Frage nach Inhalt und Bedeutung der Lehre vom staatlichen Gewaltmonopol.

Diese Lehre besagt zutreffend, dass der Einsatz von Zwangsmitteln dem Staat vorbehalten ist und die Bürger sich der Anwendung und Androhung von Gewalt zu enthalten haben, zur Konfliktbewältigung vielmehr auf die zur Verfügung stehenden rechtlichen Verfahren verwiesen sind, sog. Friedenspflicht der Bürger. Allerdings kann der Staat Ausnahmen in Gestalt von Gewaltübertragungen oder Gewaltermächtigungen zulassen (vgl. sogleich). Das staatliche Gewaltmonopol als Grundlage der politischen Einheit ist im Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG angelegt, findet seine Anknüpfung aber auch in den Grundrechten, weil die in ihnen angelegten staatlichen Schutzpflichten eine Gegenleistung für den Gewaltverzicht der Bürger darstellen. Der Grundsatz vom staatlichen Gewaltmonopol ist demnach befugnisbezogen. Eine mögliche Privatisierungsgrenze ergibt sich aus einem Schluss von der Mittel- auf die Aufgabenebene. Dieser Schluss lautet dahingehend, dass Aufgaben, die aller Voraussicht nach erfolgreich nur unter Einsatz physischer Gewalt erledigt werden können (eben gewaltgeneigte Aufgaben) nur dann privatisierbar sind, wenn entweder der private Träger mit den erforderlichen Gewaltbefugnissen beliehen wird (Gewaltübertragung) oder wenn ihm (als Verwaltungshelfer) die erforderlichen Gewaltermächtigungen der Jedermann-Vorschriften zur Verfügung stehen (vgl. dazu *Möstl*, Die staatliche Garantie der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, 2002, 290 ff.). Unverzichtbar ist die eigenhändig-vollständige staatliche Aufgabenerledigung dann, wenn eine bestimmte obligatorische Staatsaufgabe (vgl. oben; z. B. die Verhinderung oder Verfolgung von Straftaten) erfolgreich überhaupt nur unter Einsatz von Zwangsmitteln erledigt werden kann und weder Gewaltübertragungs- noch Gewaltermächtigungsnormen bestehen. Eine Privatisierung ist hier gänzlich ausgeschlossen. Da ein grundsätzliches, verfassungsrechtlich verankertes Verbot privater Gewalt besteht, dürfen solche Gewaltermächtigungen bzw. Gewaltübertragungen auch nicht die

Regel werden, sondern müssen die Ausnahme bleiben, was einen erheblichen Ausbau solcher Vorschriften ausschließt.

Zwei Durchbrechungen sind anerkannt. Zum einen kann der Staat mittels der Beleihung Gewaltbefugnisse auf Private übertragen. Immer dann, wenn ein solches Beleihungsgesetz besteht, bildet das staatliche Gewaltmonopol keine Privatisierungsgrenze, und zwar solange, wie das soeben erwähnte Regel-Ausnahmeverhältnis nicht durchbrochen wird. Allerdings bedarf die Beleihung stets einer gesetzlichen Ermächtigung. Überträgt man nun Privaten die Erledigung bestimmter Tätigkeiten etwa in einer Strafvollzugsanstalt, so muss sehr genau darauf geachtet werden, worin diese bestehen. Denn ab dem Moment, in dem es nicht mehr nur um den Betrieb der Küche oder der Wäscherei geht, sondern auch Bewachungsaufgaben hinzutreten, liegt eine Beleihung vor. Fehlt ihr die erforderliche gesetzliche Grundlage, so handelt es sich um eine de facto erfolgende Übertragung von Hoheitsrechten, welche verfassungswidrig ist und auch solange bliebe, bis der Gesetzgeber tätig wird. Das Verdikt der Verfassungswidrigkeit hat in diesem Zusammenhang zu Recht auch die Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten durch private Unternehmen getroffen (vgl. die Entscheidung des Kammergerichtes in *Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht* [NZV] 1997, S. 48 ff. zum sog. „Berliner Parkraumüberwachungskonzept“). Um dem institutionell-organisatorischen Gesetzesvorbehalt gerecht zu werden, genügt es jedoch nicht, an ein bestehendes Gesetz einen Absatz oder Paragraphen anzufügen, vielmehr muss sich die gesetzliche Regelung zu Art und Umfang der übertragenen Befugnisse im einzelnen verhalten. Dazu gehört es auch, dass Aufsichtsbefugnisse zugunsten der staatlichen Behörden in diesem Zusammenhang normiert werden. Wegen der hier nur skizzierten Abgrenzungsprobleme und verschiedener Regelungsbedürfnisse an der Schnittstelle der Zusammenarbeit erscheint eine Diskussion über explizite gesetzliche Regelungen zur Verwaltungshilfe bei gewaltgeneigten Aufgaben indiziert.

Neben der Gewaltübertragung (per Beleihung) sind Gewaltermächtigungen für Situationen vorgesehen, in denen der Staat die Aufrechterhaltung der Friedenspflicht nicht zu gewährleisten vermag und es daher den Bürgern ermöglicht werden soll, selbst für den erforderlichen Schutz zu sorgen. Dieser Rest von legitimer privater Gewalt drückt sich in den gesetzlichen Regeln über Notwehr, Nothilfe und sonstigen Fällen gesetzlicher Selbsthilfe des Bürgerlichen Gesetzbuches, des Strafgesetzbuches und der Strafprozessordnung (etwa auch das Jedermann-Festnahmerecht des § 127 Abs. 1 StPO) aus. Allerdings ist im Rahmen der Privatisierungsdiskussion schon seit langem für den Bereich gewerblicher Sicherheitsdienste, die in Ergänzung zur Polizei eingesetzt werden, umstritten, ob als Gewaltermächtigung für Verwaltungshelfer diese

Vorschriften eingreifen können und es eine solche „professionelle Nothilfe“ geben kann. Gleichsam muss diese Frage mit Blick auf privates Wachpersonal in Justizvollzugsanstalten gestellt werden.

Insoweit wird die Überlegung angestellt, dass die Nothilfenvorschriften nach ihrem Sinn und Zweck für besondere Ausnahmefälle geschaffen worden seien, in denen der Bürger sich einer besonderen Bedrohung durch Dritte gegenüber sehe und obrigkeitliche Hilfe nicht rechtzeitig zu erlangen sei, sodass er selbst seine Rechte und Rechtsgüter bzw. im Falle der Nothilfe diejenigen eines Dritten verteidigen müsse und so zum Bewahrer der Rechtsordnung werde. Diesen Vorschriften komme somit Ausnahmecharakter zu. Private Sicherheitsdienste hingegen befinden sich nicht in besonderen Notsituationen, vielmehr ist die Bewältigung solcher Konfliktfälle ihre wesentliche Aufgabe und gerade Hauptgegenstand ihres Berufes. Ein fortlaufendes Berufen auf die Nothilferegelungen untergrabe deshalb deren Ausnahmecharakter und sei zudem nicht mit den bewusst recht weit gefassten Rechtfertigungs- und Schuld-ausschlussgründen zu vereinbaren (vgl. *Mösinger*, BayVBl. 2007, S. 417, 421 f.).

Diese Auffassung findet m. E. weder im Grundgesetz noch in den Nothilfenvorschriften einen Anhaltspunkt. Im Gegenteil geht § 34a Abs. 5 GewO ganz selbstverständlich davon aus, dass sich die privaten Sicherheitsdienste auf die Jedermann-Rechte berufen können. Hinzu tritt die Erwägung, dass sich das jeweilige Opfer (etwa der überfallene U-Bahn-Benutzer) unverändert in der Ausnahmesituation befindet, derentwegen der Dispens vom Gewaltmonopol geschaffen wurde. Für dieses Opfer bleibt der Vorfall eine beängstigende und gefährliche Notsituation. Zudem wird die Versagung einer „professionellen Nothilfe“ von dem Umstand begleitet, dass dann hier entgegen dem Rechtsbewährungsprinzip das Recht dem Unrecht doch weichen würde.

3. Art. 33 Abs. 4 GG

Allein gegenüber der Beleiung, nicht gegenüber den anderen Privatisierungsoptionen, wirkt der Befugnisvorbehalt zugunsten des Berufsbeamten-tums in Art. 33 Abs. 4 GG als Grenze. Denn die dort „in der Regel“ den Beamten anvertraute „Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse“ setzt – bei allem Streit im Übrigen – jedenfalls die Erledigung von Staatsaufgaben voraus. Das, was Private nach Aufgabenprivatisierung oder nach funktionaler Privatisierung tun, liegt außerhalb der Staatsaufgaben und erfolgt gerade unter Verzicht auf hoheitsrechtliche Befugnisse. Art. 33 Abs. 4 GG entfaltet damit vor allem bei den Sicherheitsaufgaben im Aufgabenfeld des Straf- und Maßregelvollzugs Wirkungen, wenn Privaten durch ein Gesetz die sonst dem Staat vorbe-

haltenen öffentlich-rechtlichen Handlungsbefugnisse übertragen worden sind bzw. übertragen werden sollen. Es handelt sich auch hier um eine befugnisbezogene Grenze.

Bei der Bewährungshilfe zeigt sich ein anderes Bild. Zwar wurde auch die Bewährungshilfe lange als hoheitliche und von Beamten wahrzunehmende Aufgabe angesehen. Richtig ist daran, dass die Bewährungshilfe eine strafrechtliche Weisung darstellt und für den Betroffenen mit einem gewissen Zwang verbunden ist. Immerhin ist der Bewährungshelfer zur Kontrolle berufen und berichtet dem Strafrichter über die Entwicklung des Straftäters. Fügt dieser sich nicht in die Bewährungshilfe, kann seine Bewährung gegebenenfalls sogar widerrufen und die angedrohte Freiheitsstrafe vollstreckt werden. Der wesentliche Unterschied zu den Bediensteten im Straf- oder Maßregelvollzug besteht jedoch in der fehlenden Berechtigung zum Grundrechtseingriff. Maßnahmen gegen den Probanden bedürfen eines richterlichen Beschlusses. Wesentliche Entscheidungen werden somit ohne Zweifel von einem staatlichen Träger hoheitlicher Gewalt getroffen, der Bewährungshelfer selbst leistet gleichsam nur Vollzugs- bzw. über seine Berichte auch wieder Vorarbeit und ist deshalb als Verwaltungshelfer anzusehen. Art. 33 Abs. 4 GG ist hier nicht tatbestandsmäßig.

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es bisher nur im Land Baden-Württemberg eine Privatisierung der Bewährungshilfe. Das baden-württembergische Justizministerium ist in §§ 7 Abs. 1, 8 des „Landesgesetzes über die Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie die Sozialarbeit im Justizvollzug“ (LBGS vom 1.7.2004, GBl. S. 469, 504) ermächtigt, einen freien Träger als Beliehenen mit der Aufgabe der Bewährungshilfe zu betrauen. Dies bezieht sich auf die Beileihung mit Dienstherrenbefugnissen zur Weiterverwendung der vorhandenen Bewährungs- und Gerichtshelfer. Grundlage der Übertragung ist ein Generalvertrag zwischen dem Land Baden-Württemberg und der „Neustart gGmbH“, einer Tochtergesellschaft des österreichischen Vereins „Neustart“, durch den zum 1. Januar 2007 die Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe auf diese übergeht. Dem ging ein zweijähriges Pilotprojekt in Tübingen und Stuttgart voraus. Es werden sowohl haupt- als auch ehrenamtliche Bewährungshelfer beschäftigt. Die Aufsicht verbleibt beim baden-württembergischen Justizministerium.

Der Einsatz eines Beliehenen stellt aus der Sicht des sog. Funktionsvorbehaltes des Art. 33 Abs. 4 GG eine Modalität in personeller Hinsicht dar, welche nur ausnahmsweise, in Durchbrechung der Regel von der Verwendung beamteten Personals, statthaft ist. Die Gründe für dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis lassen sich zusammenfassen in den Zielen von Neutralität, Zuverlässigkeit, effektiver Kontrollierbarkeit und wesensmäßiger Gemeinwohlorien-

tiertheit. Grundvoraussetzung für die Statthaftigkeit einer Ausnahme ist die Geltendmachung eines sachlichen Grundes, wobei der Staat wegen des organisatorischen Kontextes über einen Einschätzungs- und Konkretisierungsspielraum verfügt. Je weniger die konkrete Aufgabe spezifisch „private“ Strukturen erfordert, desto eher fehlt der erforderliche sachliche Grund. An die Feststellung des Vorliegens eines sachlichen Grundes schließt sich die Rechtfertigungsprüfung an. Hierbei setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass eine quantitative Betrachtungsweise unangebracht ist. Es kann somit nicht alleine darauf ankommen, ob in dem betreffenden Bereich mehr Beamte als Nichtbeamte beschäftigt sind oder wie viel mehr es sein müssen. Ausschlaggebend ist vielmehr, ob das Schwergewicht hoheitlicher Aufgabenerfüllung unverändert bei den Beamten liegt, d. h. ob sie die Aufgabenerfüllung prägen. Wichtige Kriterien bei der hier anzustellenden bereichsspezifischen Prüfung sind die Intensität der eingesetzten Befugnisse und das etwaige Vorliegen eines Sanktionscharakters. Dabei kann man an die eingangs vorgenommene Unterscheidung zwischen Aufgabe (z. B. Wachdienst innerhalb einer Strafvollzugsanstalt) und Aufgabenfeld (z. B. Strafvollzug) anknüpfen. Der erforderliche Bezugsrahmen, innerhalb dessen sich ermitteln lässt, ob das Schwergewicht noch bei den Beamten liegt, wird durch das jeweilige Aufgabenfeld, welches durch die Zusammenfassung einer Vielzahl von Aufgaben mit einem gemeinsamen thematischen Bezug gekennzeichnet ist, gebildet (hier der Strafvollzug). Dieses bietet einen Rahmen, der aussagekräftig genug ist, um die erforderliche qualitative Prüfung bereichsspezifisch zu ermöglichen.

Insgesamt erweist sich Art. 33 Abs. 4 GG als im Hinblick auf die Schaffung von Beleihungs- und damit auch Gewaltübertragungstatbeständen als die gegenüber dem Gewaltmonopol konkretere verfassungsrechtliche Aussage. Ziel des Befugnisvorbehalts ist es, „zum Schutz des Bürgers die Wahrnehmung hoheitsrechtlicher Befugnisse in die Hand eines fachlich besonders qualifizierten und sachkundigen Bedienstetentypus zu legen“ (Lecheler, in: Isensee & Kirchhof [Hrsg.], HdStR V, 2007, § 110 Rn. 15).

Im Aufgabenfeld des Strafvollzuges sind die Intensität der eingesetzten Befugnisse und das Vorliegen des Sanktionscharakters evident. Sämtliche im Zusammenhang mit der unmittelbaren Bewachung in Vollzugsanstalten stehenden Aufgaben (z. B. Aufnahme, Entlassung, Vollzugsplanung, Anordnung und Durchführung von Sicherungsmaßnahmen, Kontrolle der Außenkontakte etc.) sind als prägend für das Aufgabenfeld anzusehen und deshalb einer Beleihung im Hinblick auf Art. 33 Abs. 4 GG nicht zugänglich. Dies ist weitgehend unumstritten. Entsprechendes gilt im Grundsatz auch für das Aufgabenfeld des Jugendstrafvollzuges, obgleich die dortigen Zielsetzungen inhaltlich teilweise anders sind, indem neben die bewachenden in stärkerem Maße erzieherische

Elemente treten und für darauf bezogene Tätigkeiten u. U. eine andere Beurteilung ermöglichen (eingehend hierzu *Gusy*, JZ 2006, S. 651, 657 f.). Die Strafvollzugspolitik hat auch in den Bundesländern, in denen Schritte in Richtung einer stärkeren Einbeziehung Privater bei Bau und Betrieb von Strafanstalten unternommen worden sind (als Paradebeispiel kann die hessische JVA Hünfeld gelten), keine Beleihungsgesetze verabschiedet. Die bislang praktizierten Formen der Einbeziehung Privater konzentrieren sich auf die Dienst- und Serviceleistungen, vielfach ohne unmittelbaren Kontakt zu den Strafgefangenen (Haus- und Versorgungsmanagement, Gesundheitsfürsorge, Betreuungsmanagement etc.) und können der Verwaltungshilfe zugeordnet werden. In detaillierten Vertragswerken ist jeweils festgelegt worden, in welchen Situationen und bei welcher Handlungsintensität die unverändert zahlreich vorhandenen Staatsbediensteten hinzuzuziehen bzw. von vornherein ins Handlungs- und Entscheidungszentrum zu setzen sind. Auf Grund der räumlich-funktionellen Überschaubarkeit der Verhältnisse in der einzelnen Strafvollzugsanstalt kann diesem Konzept (im Unterschied zu anderen Erscheinungsformen der Zusammenarbeit von Staat und Privaten bei der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit) die Vereinbarkeit mit Art. 33 Abs. 4 GG im Grundsatz attestiert werden.

Ob diese Konzepte überhaupt eingesetzt bzw. innerhalb des noch verbleibenden äußerst knappen Rahmens weiter ausgebaut werden sollen, ist somit eine politisch zu entscheidende Frage (diesbezügliche Orientierungen geben etwa *Meyer*, *Bewährungshilfe* 2004, S. 272 ff. und *Best*, in: *Feltes; Pfeiffer & Steinhilper*, FS Schwind, 2006, S. 3 ff. [unter Einbeziehung der Situation in den USA]).

Somit bleibt im Ergebnis festzuhalten, dass für ein Beleihungsgesetz im Strafvollzug kaum Raum wäre, weil der Befugnisvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG gewährleistet, dass die Wahrnehmung der das Aufgabenfeld prägenden Einzelaufgaben den Beamten vorbehalten ist (vgl. zum Ganzen auch *Burgi*, in: *Stober* (Hrsg.), *Privatisierung im Strafvollzug?*, 2001, S. 43 ff.).

Ebenso gilt im Aufgabenfeld des Maßregelvollzugs grundsätzlich Art. 33 Abs. 4 GG, weil auch dieser mit einem Entzug der Freiheit verbunden ist. Dass hier, d.h. bei der Unterbringung und Behandlung psychisch kranker und suchtkranker Straftäter (§§ 63, 64 StGB) bereits Beleihungsgesetze erlassen worden sind, die im Grundsatz auch mit Art. 33 Abs. 4 GG vereinbar sind, liegt an der deutlich anderen, stärker durch medizinisch-therapeutische Umstände geprägten Aufgabenstellung des Maßregelvollzugs, und mithin einer deutlich schwächeren Prägekraft der bewachenden Tätigkeit als im Aufgabenfeld des Strafvollzuges. Das OLG Schleswig hat in einer Entscheidung vom 19. Oktober 2005 (OLGReport Schleswig 2005, S. 787) hinsichtlich des Maßregelvollzugs ausgeführt, dass dieser schon wegen der mit ihm verbundenen

Freiheitsentziehung als Ausübung „hoheitlicher Befugnisse“ im Sinne des Art. 33 Abs. 4 GG anzusehen sei. Gleichzeitig hat es aber in der Beleihung der neu gebildeten Fachklinik Schleswig GmbH mit den Aufgaben des Maßregelvollzugs keinen Verstoß gegen diese Verfassungsnorm gesehen, weil zum einen jedenfalls quantitativ der Schwerpunkt des Straf- und Maßregelvollzugs in Schleswig-Holstein weiterhin in den Händen von Beamten liege und des weiteren auch die Begründung der schleswig-holsteinischen Landesregierung zu einem entsprechenden Gesetzentwurf in vertretbarer Weise sachliche Gründe für eine solche Aufgabenübertragung darlege und somit durchaus vom Vorliegen eines sachlichen Grundes ausgegangen werden könne (vgl. ausführlich zum Aufgabenfeld des Maßregelvollzugs *Scherer*, in: Gornig; Kramer & Volkmann, FS Frotscher, 2007, S. 617).

V. Gewährleistungsverantwortung

1. Grundlagen und Inhalte

Dort, wo eine Privatisierung in einer der oben dargestellten Formen möglich ist und vorgenommen wird, wandelt sich die Erfüllungsverantwortung des Staates in eine Gewährleistungsverantwortung. Denn mit seiner Entscheidung, bestimmte Aufgaben von Privaten erledigen zu lassen, verbindet sich für den Staat die Pflicht, eine ordnungsgemäße und zielführende Aufgabenerfüllung zu gewährleisten und die Einhaltung rechtlicher Vorgaben zu überwachen. Die Aufgabenübertragung auf Private bedeutet eben gerade nicht, dass der Staat mit dem privatisierten Teilbereich nichts mehr zu tun hätte. Es muss somit nach der Ausgestaltung und dem Umfang dieser Gewährleistungsverantwortung gefragt werden.

Das Verfassungsrecht bildet hierbei die Grundlage. Die wichtigsten verfassungsrechtlichen Grundlagen der staatlichen Gewährleistungsverantwortung können getrennt danach entfaltet werden, ob sie auf die Errichtung bestimmter Aufgabenziele gerichtet sind, mehr den begleitenden Schutz Dritter bezwecken oder die Organisation und das Verfahren bei der Aufgabenwahrnehmung betreffen. Dabei sind sowohl die föderale Ordnung der Bundesrepublik zu beachten als auch der Umstand, dass auch der private Aufgabenträger Träger von Grundrechten ist, welche ihn vor unverhältnismäßigen Zumutungen schützen.

Eine staatliche Ziel-Verantwortung dahingehend, dass bei der Aufgabenerledigung ein bestimmtes Ergebnis erreicht wird, besteht dann, wenn es sich um eine obligatorische Staatsaufgabe handelt. Deren Verfassungsgrundlage kann eine grundrechtliche Schutzpflicht und/oder einer der Aufgabengehalte der Art. 87 ff. GG sowie das Sozialstaatsprinzip bilden. Auch aus einem nach de-

mokratisch-rechtsstaatlichen Regeln vorrangigen Gesetz kann sich die Verpflichtung zur punktgenauen Zielerreichung ergeben. Davon zu unterscheiden sind verfassungsrechtliche Impulse, die auf den Schutz Dritter zielen, etwa in Gestalt von sicheren und erschwinglichen Benutzungsmöglichkeiten bis hin zu Kontrahierungszwängen. Organisation und Verfahren wiederum werden determiniert durch das Rechtsstaatsprinzip und das Gebot demokratischer Legitimation. Es sind bei der Aufgabenwahrnehmung durch Private sowohl bestimmte Anforderungen insbesondere an Objektivität und Neutralität zu stellen als auch verfahrensrechtliche Grundstandards einzuhalten wie etwa die Anhörung Dritter oder eine an den inhaltlichen Vorgaben orientierte Kontrolle.

Festzuhalten ist ein Fortbestehen der materiell-rechtlichen Bindungen im Verhältnis zum Straftäter bzw. Probanden, konkret hier also etwa die Einhaltung des Strafvollzugsgesetzes. Keineswegs kann sich der Staat aus einzelnen Aufgaben völlig zurückziehen, er kann allenfalls im Rahmen der oben für die einzelnen Privatisierungsoptionen aufgezeigten Grenzen deren Erfüllung auf Private übertragen. Will er seiner Gewährleistungsverantwortung angemessen gerecht werden, so bedürfen auch die Auswahl der privaten Dienstleister und die Ausgestaltung des Verhältnisses zu ihnen einschließlich einer angemessenen Kontrolle und Qualitätsprüfung einem gewissen Aufwand (vgl. zur Gewährleistungsverantwortung *Burgi*, in: Isensee & Kirchhof [Hrsg.], HdStR IV, 2006, § 75 Rn. 28 ff.).

2. Instrumente

Es stehen vor allem zwei Instrumente zur Verfügung, um dieser Gewährleistungsverantwortung gerecht werden zu können. Zum einen greift für die Auswahl der privaten Aufgabenträger das Vergaberecht ein. Darunter ist nicht nur das im GWB als sog. „Kartellvergaberecht“ normierte Recht der Auftragsvergabe zu verstehen, welches erst bei Überschreitung bestimmter Schwellenwerte zum Einsatz gelangt. Hinter diesem stehen vielmehr allgemeinere Grundsätze, wie sie vor allem aus den europäischen Grundfreiheiten des EG-Vertrages sowie aus den Grundrechten des Grundgesetzes fließen. Sie zielen auf eine transparente, diskriminierungsfreie und nachvollziehbare Vergabe öffentlicher Aufträge zur Erledigung durch Private. Dem staatlichen Auftraggeber ist bereits bei der Ausschreibung von Aufträgen die Möglichkeit an die Hand gegeben, die für ihn wesentlichen Merkmale eines „guten“ Angebotes des privaten Auftragnehmers zu formulieren. Er kann damit schon auf dieser Ebene auf eine rechtskonforme Aufgabenerledigung hinwirken. Im Zusammenhang mit der Strafrechtspflege ergeben sich diesbezügliche Vorgaben vor allem aus dem StVollZG, dem StGB, der StPO und den Maßregelvollzugs-

sowie Bewährungshelfergesetzen der Länder. Einer staatlichen Stelle, die Dienstleistungen im Bereich der Strafrechtspflege vergibt, kann und darf es nicht gleichgültig sein, ob und wie diese Dienstleistungen erbracht werden. Vielmehr muss sie dafür Sorge tragen, dass etwa eine adäquate Betreuung und Versorgung der Straftäter und Probanden erfolgt, gleichzeitig aber auch, dass die rechtstreue Bevölkerung des ihr zustehenden Schutzes teilhaftig wird.

Das zweite Instrument der Gewährleistungsverantwortung ist die zwischen der Verwaltung und dem Privaten abgeschlossene Vereinbarung bzw. ein die private Gemeinwohlverwirklichung regelndes Gesetz. Die betroffenen staatlichen Stellen sind verpflichtet, Kontrollbefugnisse und Haftungsregelungen bis hin zu Anpassungs- und Kündigungsklauseln im Privatrechtsweg vorzusehen. Aus dem Gebot demokratischer Legitimation kann sich zudem die Pflicht ergeben, auf die Schaffung von Organisations- und Verfahrensstrukturen bei den einbezogenen Privaten hinzuwirken, sog. Strukturschaffungspflicht.

VI. Fazit

Die Privatisierung ist auch im Aufgabenfeld der Strafrechtspflege in größerem Umfang als vielfach angenommen von Rechts wegen möglich. Allerdings ergeben sich für die verschiedenen Privatisierungsformen jeweils Einschränkungen. Vor allem ist das Privatisierungsfolgenrecht von besonderer Bedeutung, weil den Staat im Falle der Einbeziehung Privater eine Gewährleistungsverantwortung trifft.

Literatur

- Badura, Peter (1992): Arten der Verfassungsrechtssätze, in: Josef Isensee & Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII: Normativität und Schutz der Verfassung – Internationale Beziehungen*, 1. Auflage.
- Best, Peter (2006): Die amerikanische Strafkultur und die Privatisierung: Kein Vorbild für die europäische Kriminalpolitik, in: Thomas Feltes; Christian Pfeiffer & Gernot Steinhilper (Hrsg.), *Kriminalpolitik und ihre wissenschaftlichen Grundlagen. Festschrift für Professor Dr. Hans-Dieter Schwind zum 70. Geburtstag*.
- Burgi, Martin (2006): Verwaltungsorganisationsrecht, in: Hans-Uwe Erichsen & Dirk Ehlers (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 13. Auflage.

- Burgi, Martin (2006): Privatisierung, in: Josef Isensee & Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV: Aufgaben des Staates*, 3. Auflage.
- Burgi, Martin (2001): Statement „Beleihung im Strafvollzug“, in: Rolf Stober (Hrsg.), *Privatisierung im Strafvollzug?*
- Burgi, Martin (2005): Kommentierung zu Artikel 87 Grundgesetz, in: Hermann von Mangoldt; Friedrich Klein & Christian Starck (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz, Band 3: Artikel 83 bis 146*, 5. Auflage.
- Classen, Claus Dieter (2005): Kommentierung zu Artikel 92 Grundgesetz, in: Hermann von Mangoldt; Friedrich Klein & Christian Starck (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz, Band 3: Artikel 83 bis 146*, 5. Auflage.
- Gusy, Christoph (2006): Möglichkeit und Grenzen der Privatisierung des Jugendstrafvollzugs, *Juristenzeitung*, Heft 13, S. 651.
- Meyer, Frank (2004): Privatisierung und Strafvollzug, *Bewährungshilfe – Soziales – Strafrecht – Kriminologie*, Jahrgang 51, Heft 3, S. 272.
- Mösinger, Thomas (2007): Privatisierung des Strafvollzugs, *Bayerische Verwaltungsblätter*, Heft 14, S. 417.
- Möstl, Markus (2002): *Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung: Sicherheitsgewährleistung im Verfassungsstaat, im Bundesstaat und in der Europäischen Union.*
- Lecheler, Helmut (2007): Der öffentliche Dienst, in: Josef Isensee & Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band V. Rechtsquellen, Organisation, Finanzen*, 3. Auflage.
- Scherer, Joachim (2007): Vom staatlichen zum staatlich regulierten Maßregelvollzug, in: Gilbert H. Gornig; Urs Kramer & Uwe Volkmann (Hrsg.), *Staat – Wirtschaft – Gemeinde. Festschrift für Werner Frotscher zum 70. Geburtstag.*

Die Strukturreform der Bewährungshilfe in Bayern

Konrad Beß & Gertraud Koob-Sodtke

I. Vorbemerkungen

Bayern verfolgt bereits seit Jahren konsequent den Weg einer umfassenden Strukturreform des staatlichen Systems der Bewährungs- und Gerichtshilfe, um die Effizienz der Aufgabenerledigung trotz der hohen und kontinuierlich weiter steigenden Belastung zu verbessern.

Über die aktuelle Situation in der bayerischen Bewährungshilfe, die einzelnen Strukturreformmaßnahmen und die Gründe, warum sich Bayern *gegen* eine Privatisierung der Bewährungshilfe ausgesprochen hat, möchten wir Sie hiermit informieren.

II. Die aktuelle Situation der Bewährungshilfe in Bayern

1. Personal- und Stellensituation

Im Stellenplan des Haushalts 2007/2008 sind für den gehobenen Sozialdienst bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften insgesamt 288 Planstellen für Bewährungshilfe und zusätzliche 8 Planstellen für Gerichtshilfe ausgebracht. Für den Sozialdienst in den Justizvollzugsanstalten stehen 125 Stellen zur Verfügung.

Bayern hat sich gegen einheitliche Soziale Dienste ausgesprochen. Vielmehr sind die Bewährungshelfer organisatorisch den Landgerichten zugeordnet. Die Dienstaufsicht obliegt dem jeweiligen Landgerichtspräsidenten. Die Gerichtshelfer sind organisatorisch und dienstaufsichtlich den Leitenden Oberstaatsanwälten unterstellt. Die Sozialarbeiter in den Justizvollzugsanstalten gehören organisatorisch und dienstaufsichtlich zum Justizvollzug.

2. Arbeits- und Belastungssituation

Die Geschäftszahlen der Bewährungshilfe in Bayern sind im Jahr 2006 erneut angestiegen. Die Fallzahlen der Unterstellungen haben im Vergleich zum Vorjahr um 2,58 % zugenommen und belaufen sich landesweit auf 29.450. Gleichzeitig sind die Probandenzahlen um 1,70 % gestiegen, sie belaufen sich auf 23.253.

Bei einer Probandenzahl von 23.253 ergibt dies eine durchschnittliche Geschäftsbelastung von 82,77 Probanden je Arbeitskraftanteil. (Nach den Personalübersichten waren zum 31. Dezember 2006 in der Bewährungshilfe in Bayern insgesamt 280,95 Arbeitskraftanteile eingesetzt.)

Die Entwicklung der Geschäftszahlen und der Geschäftsbelastung in der bayerischen Bewährungshilfe ergibt sich auch aus Abbildung 1 und 2.

Legt man die tatsächlich zur Verfügung stehenden Arbeitskraftanteile zu Grunde, womit berücksichtigt wird, dass zahlreiche Stellen aufgrund Krankheit, Mutterschutz etc. nicht besetzt sind, liegt die durchschnittliche Belastung sogar höher. Im bundesweiten Vergleich liegt die Belastung der bayerischen Bewährungshelfer im guten Mittelfeld.

3. Rechtsquellen

In Bayern sind die Strukturen der Bewährungshilfe und die Ausübung der Tätigkeit der Bewährungshelfer sowie Gerichtshelfer nicht durch Landesgesetze geregelt. Die zentralen Bestimmungen enthält die Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz über Bewährungshilfe, Führungsaufsicht und Gerichtshilfe vom 15. Januar 2003 (veröffentlicht in JMBL 2003, S. 30) in Verbindung mit der Änderungsbekanntmachung vom 28. Juni 2004 (Gz.: 2390-IV-5500/03).

Abbildung 1: Entwicklung der Geschäftszahlen

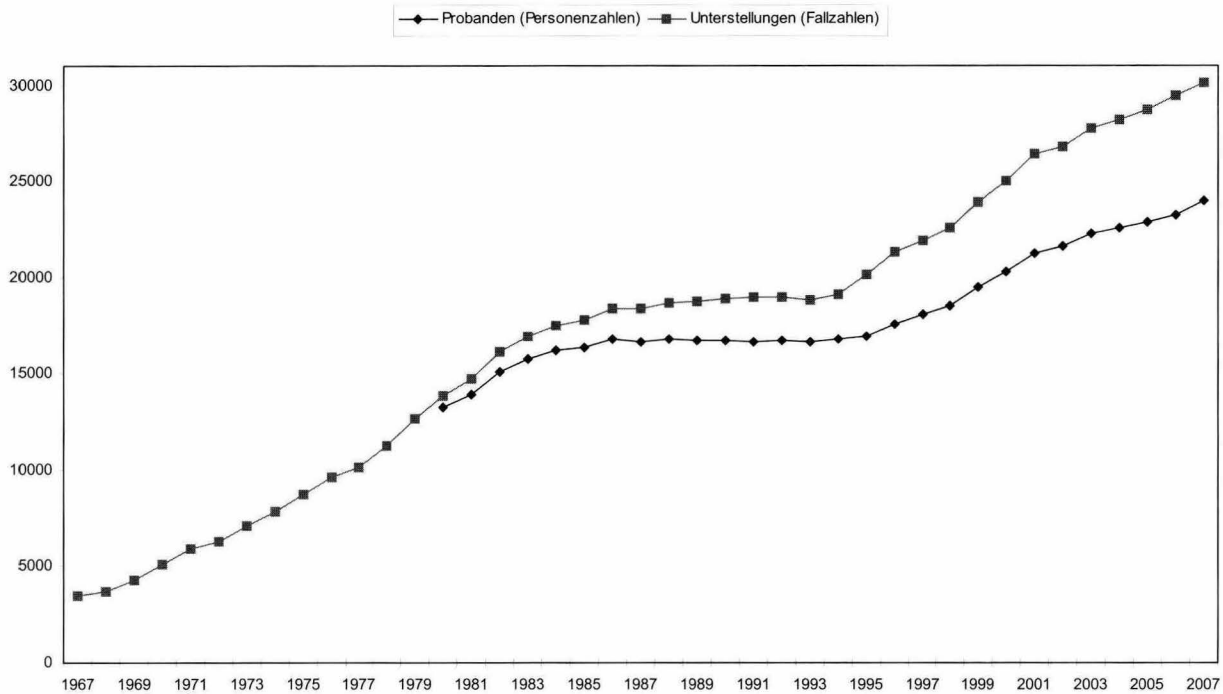
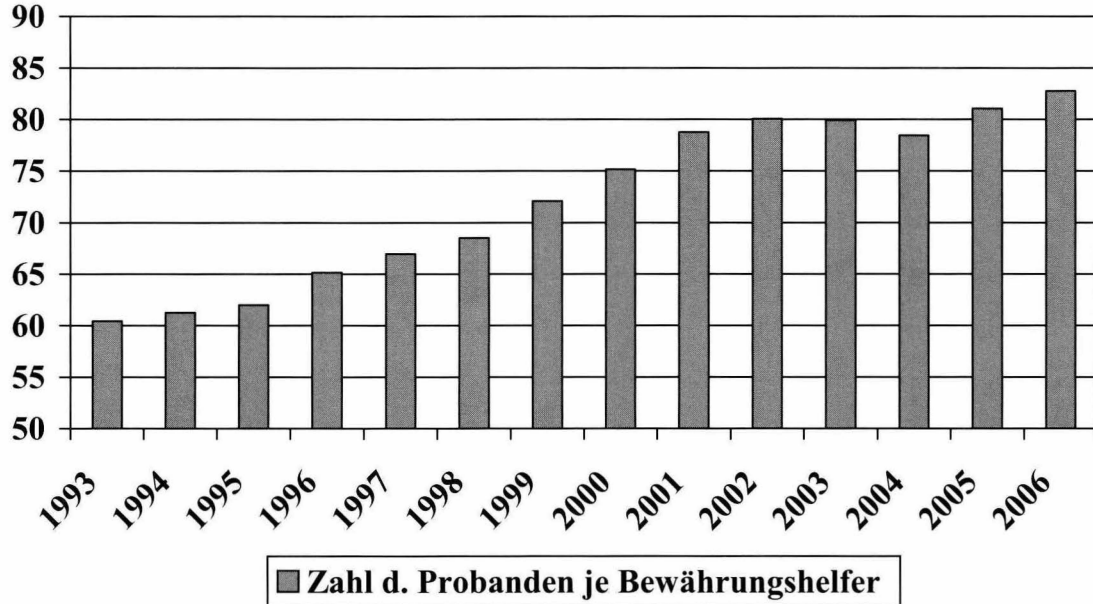


Abbildung 2: Entwicklung der Probandenzahl je Bewährungshelfer



III. Die Strukturreform im Überblick

Um trotz der gestiegenen Geschäftszahlen die individuelle Belastung jedes Bewährungshelfers in Bayern in erträglichen Grenzen zu halten, hat das Bayerische Staatsministerium der Justiz in den vergangenen Jahren eine Strukturreform schrittweise umgesetzt. Die Landesjustizverwaltung Bayern setzt hierbei auf eine umfassende Strukturreform der staatlichen Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie die Entwicklung von fachlichen Qualitätsstandards.

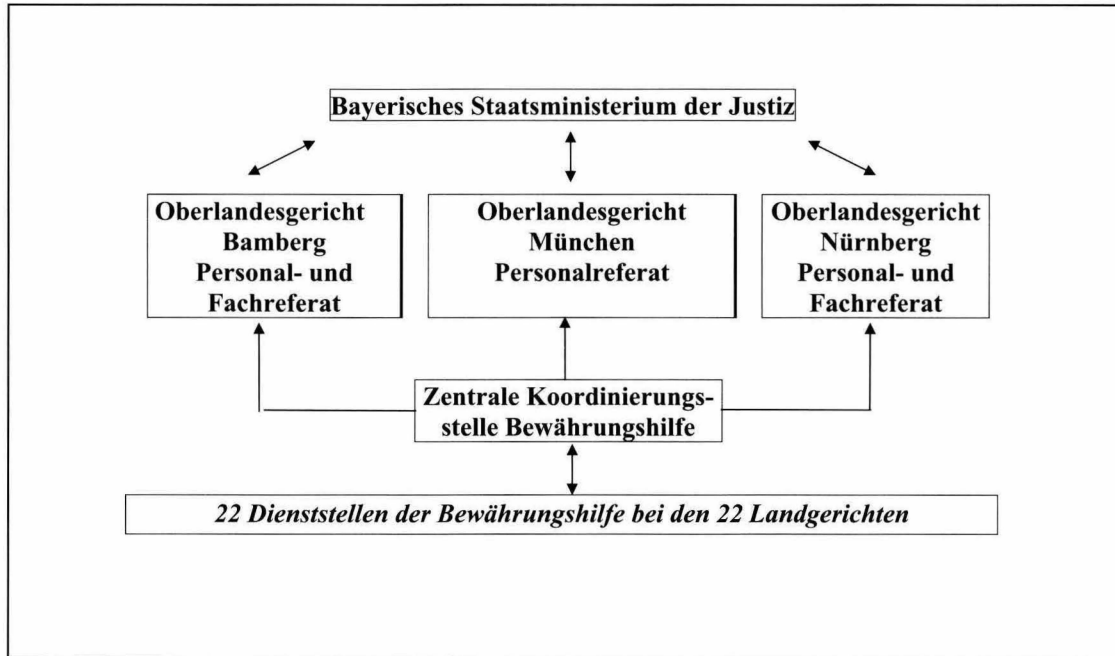
1. Am 1. Dezember 2002 hat die Zentrale Koordinierungsstelle Bewährungshilfe der bayerischen Justiz, die organisatorisch bei dem Oberlandesgericht München angesiedelt ist, ihre Arbeit aufgenommen. Einen Überblick über die Einbindung dieser Zentralen Koordinierungsstelle in die Organisation der bayerischen Bewährungshilfe verschafft die Abbildung 3.

Der Zentralen Koordinierungsstelle Bewährungshilfe der bayerischen Justiz sind zahlreiche Aufgaben konzeptioneller, beratender und koordinierender Art mit *landesweiter* Zuständigkeit zugewiesen. Fachaufsichtlich untersteht die Stelle dem Bayerischen Staatsministerium der Justiz. Die Leitung wurde einem Juristen übertragen, mit der Funktion der Stellvertreterin wurde eine Leitende Bewährungshelferin betraut.

In allen Fragen der Bewährungs- und Gerichtshilfe arbeitet diese Stelle vertrauensvoll mit den Präsidenten der Oberlandesgerichte, den Generalstaatsanwälten bei diesen Gerichten, den Präsidenten der Landgerichte, den Leitenden Oberstaatsanwälten und den Leitenden Bewährungshelfern zusammen. Beispielsweise seien erwähnt:

- Zum Zwecke eines landesweit einheitlichen Bewerbungs- und Auswahlverfahrens im Bewährungshilfedienst hat die Zentrale Koordinierungsstelle Bewährungshilfe Empfehlungen samt Kriterien für Vorstellungsgespräche entwickelt, die nach einer Praxisbefragung durch das Bayerische Staatsministerium der Justiz für verbindlich erklärt worden sind.
- Leitfäden für die Geschäftsprüfung der Dienststellen der Bewährungshilfe wurden erarbeitet, um eine Prüfung nach bayernweit einheitlichen Maßstäben zu ermöglichen. Die regelmäßige Geschäftsprüfung durch das Oberlandesgericht, die an allen Dienststellen durch die Koordinierungsstelle erfolgt, soll eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung sicherstellen und zur Qualitätssicherung beitragen.

Abbildung 3: Organisation der Bewährungshilfe in Bayern



- Im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel setzt die Zentrale Koordinierungsstelle Bewährungshilfe in jedem Jahr alles daran, mit einem ausgewogenen (eigenen) Fortbildungsprogramm die Fachkompetenz der bayerischen Bewährungshelfer weiter auszubauen und zu vertiefen. Das Fortbildungsprogramm wird ergänzt durch Supervisionen, die der Unterstützung der Bewährungshelfer in ihrer jeweiligen probandenbezogenen Betreuungs- und Überwachungstätigkeit dienen.
 - Ein bundesweites Diskussionsthema ist seit Ende der 1990er-Jahre die Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung sowie die Erstellung von Standards in der Bewährungshilfe. Die Zentrale Koordinierungsstelle Bewährungshilfe hat diese Diskussion im Jahr 2003 aufgegriffen und ein Konzept zur Entwicklung von landesweit verbindlichen Standards in der bayerischen Bewährungshilfe vorgelegt, das von Herbst 2003 bis Herbst 2007 umgesetzt wurde. Die Entwicklung, Einführung sowie Fortschreibung dieser Qualitätsstandards gehört zu den Hauptaufgaben der Zentralen Koordinierungsstelle Bewährungshilfe.
2. Zur Förderung der fachlichen Qualität der Bewährungshilfe ist bei jedem Landgericht ein Leitender Bewährungshelfer bestellt. Dieser ist unmittelbarer Fachvorgesetzter der Bewährungshelfer und der Servicekräfte.
- Die richtige Auswahl und die zielorientierte Qualifizierung der Leitenden Bewährungshelfer sind wesentliche Voraussetzungen für die Qualität der Arbeit in der Bewährungshilfe und für das Betriebsklima an den Dienststellen. Ein im Zusammenwirken mit den Berufsverbänden und der Praxis entwickeltes Anforderungsprofil soll den zuständigen Landgerichtspräsidenten Kriterien für ihre Auswahlentscheidung bei der Bestellung neuer Leitender Bewährungshelfer und ihrer Stellvertreter an die Hand geben.
- Eine neu zu besetzende Funktion wird im Landgerichtsbezirk und, sofern keine örtlichen Bewerbungen eingehen, im Bayerischen Justizministerialblatt ausgeschrieben. Der örtliche Personalrat wird eingebunden.
- Sämtliche Leitende Bewährungshelfer werden seit 1989 kontinuierlich und insbesondere in den Jahren 2004 und 2005 in Fragen der Führungstechnik und Kommunikation intensiv geschult.
3. Seit dem Frühjahr 2000 und mit einem Investitionsvolumen von rund 1,2 Millionen Euro wurden landesweit alle Bewährungshelfer und alle Servicekräfte mit dem Datenverarbeitungsprogramm RESODAT und vernetzten Rechnern ausgestattet. RESODAT unterstützt nicht nur die Aufgaben in der Geschäftsstelle, sondern mit der papierlosen Führung der Dienstregister und Dienststatistiken sowie Bibliotheksfunktionen auch den Arbeits-

platz jedes einzelnen Bewährungshelfers. An seinem PC-Arbeitsplatz kann er außerdem fachspezifische Software einsetzen, auf das Internet und das Angebot im bayerischen Behördennetz (z. B. die Datenbank Bayern-Recht) zugreifen, den E-Mail-Verkehr nutzen und Haftdaten zu Inhaftierten der bayerischen Justizvollzugsanstalten abrufen.

Durch den Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologie wird eine Entlastung der Bewährungshelfer von Schreib- und Verwaltungstätigkeiten erreicht und die Zusammenarbeit mit den Servicekräften effektiv gestaltet.

4. Um den Bewährungshelfern bei hoher Arbeitsbelastung über den EDV-Einsatz hinaus eine Konzentration auf ihre gesetzlichen Aufgaben (Resozialisierung und Überwachung von Auflagen sowie Weisungen) zu ermöglichen, strebte Bayern eine Entlastung der Bewährungshelfer von Schreib- und Verwaltungstätigkeiten sowie eine Verstärkung des Unterstützungsbereichs an.

Bei den bayerischen Landgerichten konnte der vom Justizministerium vorgegebene Richtwert, wonach sechs Bewährungshelfern mindestens eine Servicekraft zugeordnet sein muss, zwischenzeitlich erreicht bzw. sogar übertroffen werden. Bei allen Dienststellen der Bewährungshilfe in Bayern ist auch die moderne Organisationsform der Serviceeinheit eingeführt worden.

5. Im Stellenplan des Haushalts 2003/2004 sind insgesamt 20 neue, zusätzliche Planstellen für den gehobenen Sozialdienst ausgebracht worden. 10 dieser neuen Stellen wurden zum 1. Oktober 2003 und die weiteren 10 Stellen zum 1. Oktober 2004 besetzt.

Diese neuen, zusätzlichen Stellen sind gerade denjenigen Dienststellen zu Gute gekommen, bei denen die Belastung im Durchschnitt der vergangenen Jahre besonders hoch gewesen ist.

6. In Zusammenarbeit mit Prof. Dr. *Klug* (Sozialwissenschaftliche Fakultät der Universität Eichstätt) sowie Diplom-Sozialpädagogin *Schaitl* (wissenschaftliche Mitarbeiterin) befassten sich von Oktober 2001 bis Januar 2004 Bewährungshelfer des Landgerichts München I in mehreren Arbeitsgruppen unter anderem mit Fragen der Aufbau- und Ablauforganisation in der Bewährungshilfe, der Führungsstruktur, der Vernetzung mit Schnittstellen der Sozialarbeit sowie der Konzept- und Methodenentwicklung. Ziele dieses Münchner Forschungsprojekts waren unter anderem die Entwicklung

von Standards zur Qualitätssicherung sowie die Optimierung der Betreuung und Überwachung von Probanden mit besonderen Problemlagen.¹

7. In einer Arbeitsgruppe, bestehend aus den Gerichtshelfern und unter der Leitung der Zentralen Koordinierungsstelle Bewährungshilfe wurden im Jahr 2004 verbindliche Standards für die fachliche Arbeit der Gerichtshilfe erarbeitet.

IV. Argumente gegen eine Privatisierung

Die Landesjustizverwaltung Bayern hat sich gegen eine Überführung der staatlichen Bewährungshilfe in eine freie Trägerschaft ausgesprochen. Tragende Gründe hierfür waren insbesondere:²

- Bayern erkennt in einer Privatisierung der Bewährungshilfe keine Sparpotentiale. Denn der Staat muss den privaten Träger im vollen Umfang finanzieren. Eine Finanzierung über Gebühren scheidet aus.
- Baden-Württemberg geht von einer Effizienzdividende von 10 bis 15 % aus. Dabei bleibt offen, wie der Effizienzgewinn erzielt werden soll, ohne Qualitätseinbußen in Kauf zu nehmen.
- Die Qualität der Bewährungshilfe ist ein hoher Wert; Bewährungshelfer tragen mit ihrer Arbeit an verurteilten Probanden wesentlich zur inneren Sicherheit bei. Eine in Fragen der inneren Sicherheit mit Recht sehr sensibilisierten Öffentlichkeit wäre es nicht zu vermitteln, wenn der Staat die von Bewährungshelfern ausgeübten Kontroll- und Resozialisierungsfunktionen aus der Hand geben und „privaten Sozialarbeitern“ überlassen würde.
- Auf eine Bewährungs- und Gerichtshilfe in privater Trägerschaft hätte die Justiz nur noch einen geringen Einfluss. So würde sich z. B. die Frage stellen, wie die Annahme und Durchführung von Betreuungsaufträgen durch den privaten Träger gesichert werden kann und ob dieser Aufträge von Gerichten – etwa wegen Überlastung – ablehnen darf.
- Die bayerischen Bewährungshelfer sind eindeutig gegen eine Privatisierung bzw. Überführung in private Trägerschaft. Eine Strukturreform gegen diese eindeutig ablehnende Haltung der davon betroffenen Bewährungshelfer wollte die Landesjustizverwaltung Bayerns nicht einleiten.

1 Wolfgang Klug, Selbst organisierte Qualitätsprozesse – „Werkstattbericht“ eines Praxisprojekts der Bewährungshilfe. *Bewährungshilfe* 2003, 192 - 204.

2 Klotz in: *Bayerische Staatszeitung* 2005/Nr. 30, S. 2.

- Die bisherigen Strukturmaßnahmen in Bayern haben gegriffen, weswegen die Landesjustizverwaltung Bayerns einer Privatisierung der Bewährungshilfe eine klare Absage erteilt hat.

V. Das Projekt „Qualitätsstandards in der Bewährungshilfe in Bayern“

In einem breit angelegten, wissenschaftlich begleiteten Projekt wurden in den Jahren 2003 bis 2007 neue fachliche Qualitätsstandards für die Bewährungshilfe entwickelt. Das Projekt und dessen Ergebnisse, die am 5. November 2007 der bayerischen Staatsministerin der Justiz anlässlich einer Festveranstaltung überreicht worden sind, möchten wir Ihnen zumindest in den Grundzügen vorstellen:

1. Projektziele

Zu den Zielen des Projekts gehörte es,

- die fachliche Arbeit der Bewährungshilfe in Bayern zu analysieren und durch Standards zu dokumentieren,
- die Arbeit der Bewährungshilfe – ohne großen Verwaltungsaufwand – einheitlich zu dokumentieren und zwar in Form einer EDV-gestützten Falldokumentation und
- Qualitätsprozesse an allen Dienststellen der Bewährungshilfe in Bayern systematisch zu begleiten und Qualität zu sichern.

2. Projektkonzeption

Der zentrale Ansatzpunkt des Projekts war es, die Bewährungshelfer selbst intensiv in das Projekt einzubinden, damit bei ihnen das Bewusstsein und die Fähigkeit wachsen, die eigene Leistung systematisch zu bewerten sowie darzustellen.

3. Projektorganisation

Die Organe des Projekts waren:

- **Steuerungsgruppe**

Aufgabe der Steuerungsgruppe war es, über alle Grundsatzfragen des Projekts zu entscheiden. Sie bestand aus der zuständigen Referentin des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz, den jeweiligen Referenten für Bewährungshilfe bei den Oberlandesgerichten Nürnberg und Bamberg, der Zentra-

len Koordinierungsstelle Bewährungshilfe, dem Präsidenten des Landgerichts Bamberg und einer Vertreterin des Hauptpersonalrats.

- **Projektleitung**

Die Zentrale Koordinierungsstelle Bewährungshilfe der bayerischen Justiz übernahm die Projektleitung und war zuständig für die Organisation, Koordination und Betreuung sämtlicher Projektaktivitäten, Eilentscheidungen, Vorbereitung der Entscheidungen der Steuerungsgruppe, Außenvertretung des Projekts u. a.

- **Qualitätszirkel und Qualitätsbeauftragte**

Unter der Leitung so genannter „Qualitätsbeauftragter“ entwickelten Qualitätszirkel an allen Dienststellen der Bewährungshilfe Empfehlungen zu konkreten, von der Projektleitung abschnittsweise vorgegebenen und für die Dauer von jeweils sechs Monaten zu bearbeitenden Aufgabenstellungen.

Die Qualitätszirkel bestanden aus interessierten und engagierten Bewährungshelfern. Die Motivation zur Mitarbeit in diesen Qualitätszirkeln war erfreulicherweise sehr hoch; der Grad der Mitarbeit erstreckte sich von 50 bis (sogar) 100 %.

- **Koordinatoren der Oberlandesgerichte**

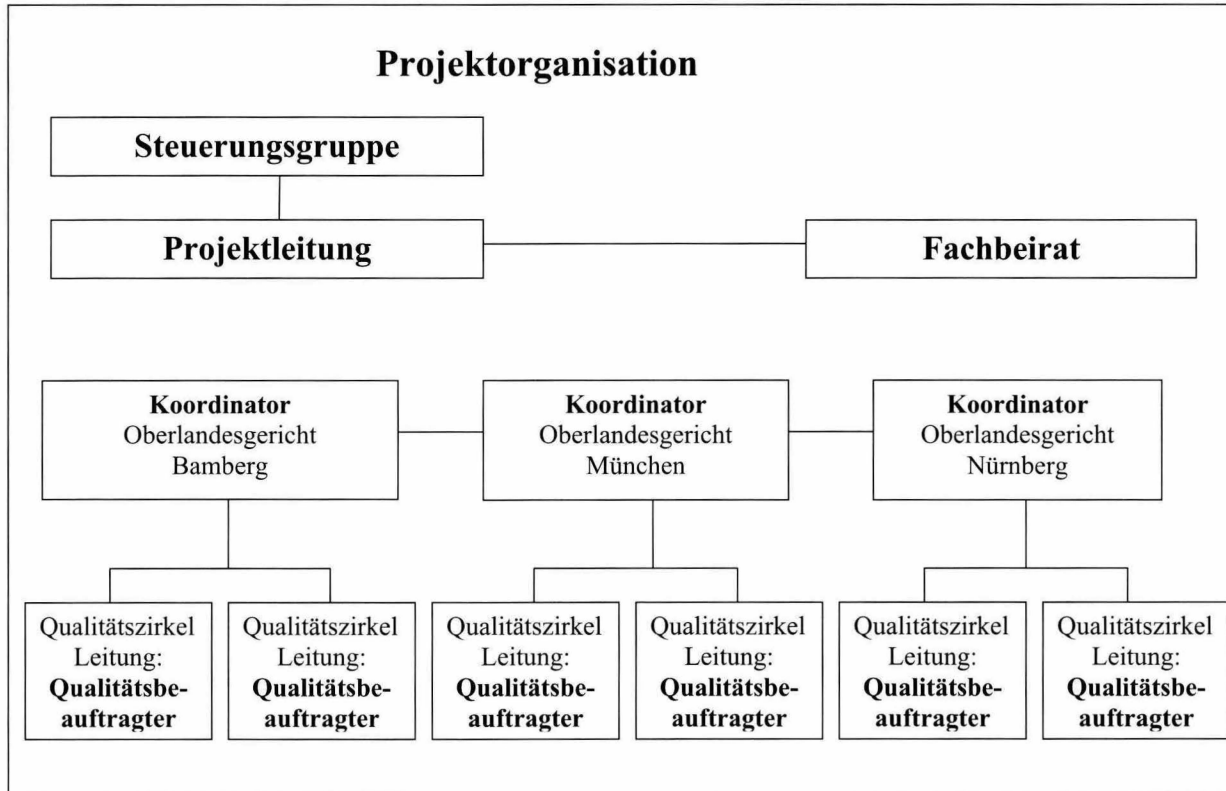
Die Qualitätsbeauftragten wählten aus ihrer Mitte für die Dauer des Projekts aus jedem Oberlandesgerichtsbezirk einen Koordinator, der die Interessen der Qualitätsbeauftragten im Fachbeirat vertreten hat.

- **Fachbeirat**

Aufgabe des Fachbeirats war es, die von den einzelnen Qualitätszirkeln erarbeiteten Ergebnisse auszuwerten und hieraus Standards zu entwickeln, über die abschließend in der Steuerungsgruppe beraten und entschieden worden ist.

Der Fachbeirat bestand aus Prof. Dr. *Klug* (Universität Eichstätt) und Diplom-Sozialpädagogin *Schaitl* (wissenschaftliche Mitarbeiterin), der Projektleitung, den Koordinatoren der Oberlandesgerichte, der Vorsitzenden der Arbeitsgemeinschaft Bayerischer Bewährungshelferinnen und Bewährungshelfer (ABB), einer Vertreterin der Gewerkschaft ver.di sowie einer Vertreterin des Hauptpersonalrats.

Abbildung 4: Organisation des Projekts „Qualitätsstandards in der Bewährungshilfe in Bayern“



4. Projektphasen

Das Gesamtprojekt verlief phasenweise; auf die Planung, Genehmigung und Vorstellung des Projekts sowie die Konstituierung und Schulung der Qualitätsbeauftragten folgten mehrere Arbeitsphasen.

Gegenstand der einzelnen Arbeitsphasen waren folgende Themenbereiche:

Projektphase III

- Verlauf des Bewährungsverfahrens
- Die Eingangsphase
- Die Datenerhebung
- Die Bedarfsklärung
- Der Hilfeplan

Projektphase IV

- Verlauf des Hilfeprozesses
- Schnittstellenpflege
- Zusammenarbeit mit Gericht und Staatsanwaltschaft
- Datenschutz in der Bewährungshilfe

Projektphase V

- Kontrolle von Auflagen und Weisungen
- Beobachtung der Lebensführung
- Dokumentation des Kontrollprozesses

Projektphase VI

- Ehrenamtliche Bewährungshilfe
- Gruppenarbeit in der Bewährungshilfe
- Projektarbeit in der Bewährungshilfe

Die abschließenden Projektergebnisse können nachgelesen werden unter [www.justiz.bayern.de/Oberlandesgericht München/Bewährungshilfe/Zentrale Koordinierungsstelle Bewährungshilfe/Standards](http://www.justiz.bayern.de/Oberlandesgericht_Muenchen/Bewahrungshilfe/Zentrale_Koordinierungsstelle_Bewahrungshilfe/Standards).

Das Bayerische Staatsministerium der Justiz hat die Qualitätsstandards mit Verwaltungsvorschrift vom 17. Dezember 2007 (Gz: 4263 – II – 8099/03) mit Wirkung ab 1. Januar 2008 für verbindlich erklärt.

VI. Folgeprojekt „Implementierung der Standards an den Dienststellen der Bewährungshilfe in Bayern“

Das Folgeprojekt „*Implementierung der Standards an den Dienststellen der Bewährungshilfe in Bayern*“ soll den organisatorischen Rahmen dafür bieten, dass die ab 1. Januar 2008 für verbindlich erklärten Qualitätsstandards tatsächlich von allen bayerischen Bewährungshelfern angewandt und im Rahmen einer wissenschaftlichen Begleitung evaluiert werden.

Ohne einen organisatorischen Rahmen besteht die Gefahr, dass die entwickelten Qualitätsstandards, die sicherlich eine Veränderung der praktischen Arbeit mit sich bringen, „in der Schublade verstauben“ bzw. „nicht gelebt werden“.

Die Qualitätsstandards sollen in zwei Arbeitsphasen abschnittsweise implementiert und evaluiert werden:

- **Arbeitsphase I** (Januar bis Juni 2008)
- **Arbeitsphase II** (November 2008 bis Mai 2009).

VII. Schlussbemerkungen

Bayern möchte durch diese Strukturmaßnahmen die Grundlage dafür legen, dass auch künftig eine gute Sozialarbeit in der Justiz geleistet werden kann. Baden-Württemberg verfolgt dasselbe Ziel, wählt aber einen anderen Weg.

Wir würden es begrüßen, wenn die Kriminologische Zentralstelle e.V. in naher Zukunft die Strukturreformen in Bayern und Baden-Württemberg – im Wege eines Vergleichs – wissenschaftlich evaluieren würde.

Durchführung der Bewährungs- und Gerichtshilfe in freier Trägerschaft für das Land Baden-Württemberg

Georg Zwinger

NEUSTART bietet der Gesellschaft Hilfen und Lösungen zur Bewältigung von Konflikten und damit Schutz vor Kriminalität und deren Folgen an. Dabei setzt das Unternehmen auf die Bearbeitung der Kriminalitätsursachen statt Abschreckung, auf Deeskalation und konstruktive Regelung von Konflikten. Dies bedeutet, dafür einzutreten, Tätern eine zweite Chance einzuräumen, rasche Hilfe für Opfer im Blick zu haben und Integration statt Ausgrenzung zur Maxime des Handelns zu machen.

Wir verstehen es als unseren Auftrag, durch die angebotenen Dienstleistungen unseren Klientinnen und Klienten in respektvollem, professionellem Umgang Unterstützung und Hilfe beim Finden individueller Ziele und Lösungen zur konstruktiven Krisenbewältigung auch in Konfliktsituationen zu geben. Wir nehmen die spezifischen und unterschiedlichen Bedürfnisse unserer Klientinnen und Klienten, von Opfern und Tätern, ernst.

1. NEUSTART in Österreich und in Baden-Württemberg

Seit 1957 erbringt der Verein NEUSTART in Österreich Bewährungshilfe, Straffälligenhilfe, Außergerichtlichen Tatausgleich und verschiedene andere soziale Dienstleistungen, seit 1994 mit Ausnahme des Sozialen Dienstes im Strafvollzug alle gesetzlich definierten sozialarbeiterischen Leistungen im Auftrag des österreichischen Justizministeriums auf Grundlage eines Generalvertrags.

2004 erfolgte die Gründung der NEUSTART gemeinnützige GmbH mit Sitz in Stuttgart als 100 %ige Tochter. Diese wurde 2005/2006 mit der Durchführung eines Pilotprojekts Bewährungshilfe und Gerichtshilfe in freier Trägerschaft in Stuttgart und Tübingen beauftragt und führt seit 1.1.2007 die Bewährungshilfe, Gerichtshilfe und den Täter-Opfer-Ausgleich für Erwachsene in ganz Baden-Württemberg durch. Dem waren eine europaweite Ausschreibung und ein „Wettbewerblicher Dialog“, der mit dem Zuschlag an die NEUSTART gGmbH endete, vorausgegangen. Der vereinbarte Generalvertrag läuft bis ins Jahr 2016.

2. Privatisierung: Chance oder Ende für die soziale Arbeit

Kein Gemeinwesen, keine erwerbswirtschaftlich tätiges Unternehmen und keine Non-Profit-Organisation (wie NEUSTART) kann sich den Einflüssen und Herausforderungen der gesellschaftlichen Entwicklungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts entziehen. Die öffentlichen Haushalte stehen, jedenfalls was die sozialen Dienstleistungen betrifft, unter enormem Spardruck und Legitimationszwang. Dabei kann man als Betroffener natürlich trefflich streiten, ob diese Entwicklung zu Recht besteht oder moralisch gerechtfertigt ist. Häufig werden Ausgaben für Bildung, Sicherheit, Soziales, Wirtschaftsförderung etc. gegeneinander aufgerechnet. Diese Diskussion mag interessant sein, an den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ändert sie nichts.

Die Privatisierung öffentlicher Aufgaben ist in den letzten Jahren deutschlandweit zum Reizthema geworden. Ist es für die einen der Untergang des abendländischen Rechts- und Sozialstaats, ist es für die anderen eine Zauberformel zur Sanierung öffentlicher Haushalte.

Besonders sensibel ist die Frage dann, wenn es um Kernbereiche gesellschaftlichen Handelns wie Justiz und Strafvollzug geht. War die Humanisierung und Liberalisierung des Strafrechts bis in die späten 80er des letzten Jahrhunderts noch im Mainstream der gesellschaftlichen Entwicklung, so setzt heute die Politik im Gefolge der veröffentlichten Meinung mehr auf Repression, Inhaftierung und Verwahrung. Diese Entwicklung nimmt im übrigen weder auf wissenschaftliche Erkenntnisse noch auf die Kosten Rücksicht, bringt jedoch alle Erbringer sozialer Dienstleistungen unter verstärkten Legitimationszwang. Privatisierung – oder, in unserem Fall, die Übertragung in freie Trägerschaft – ist keine Glaubensfrage, sondern eine Frage von Effizienz, Transparenz und Qualität.

Die Orientierung daran sowie an der „Kostenwahrheit“ ist im privaten Bereich signifikant stärker entwickelt als im öffentlichen Bereich. Profitorientierte Unternehmen haben, wie der Name sagt, die Maximierung des Gewinns ihrer Eigentümer als oberste Maxime des Handelns. Dies ist legitim und im übrigen die Basis für das wirtschaftliche Funktionieren unserer Gesellschaft, insofern auch Voraussetzung für alle vom Staat direkt oder durch Auftrag erbrachten Leistungen. Die Qualität der Dienstleistung ist in diesem Fall Mittel zum Zweck, um Aufträge zu lukrieren und so das Unternehmensziel zu erreichen.

Non-Profit-Unternehmen verfolgen das Ziel der möglichst effizienten Erreichung von Wertvorstellungen, die – wie auch bei NEUSTART – in einem Leitbild festgelegt sind. Qualität ist auch hier Mittel zum Zweck der bestmöglichen Erreichung des Unternehmensziels.

Beiden gemeinsam ist, dass sie anders als der Staat keine Möglichkeit haben, mit Budgetüberschreitung oder Neuverschuldung dauerhaft zu überleben.

Zusammenfassend: Sozialarbeit im Auftrag der Justiz ist eine so wichtige öffentliche Aufgabe, dass die Frage der Sicherung und Verbesserung der Leistungen das ausschließliche Kriterium sein sollte, welcher Organisationsform der Vorzug zu geben ist.

Abbildung 1: Herausforderungen



3. Zentrale Gesichtspunkte der Übertragung

Die rechtliche Grundlage der Übertragung der Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe auf einen freien Träger bildet § 8 Nr. 1 Landesgesetz über die Durchführung der Bewährungshilfe, Gerichtshilfe und Sozialen Dienste der Justiz. Danach kann dem freien Träger durch Vertrag das Ergebnis der Dienstleistung der Bewährungs- und Gerichtshelfer sowie der Angestellten im Servicebereich unter Wahrung ihrer Rechtsstellung überlassen werden. Bei diesem sogenannten Dienstleistungsergebnisüberlassungsvertrag handelt es sich um ein anerkanntes Rechtsverfahren. Im Gegensatz zu einer Arbeitnehmerüberlassung werden die Beschäftigten aber nicht selbst dem freien Träger zugewiesen. Ihre Rechtsstellung bleibt unberührt.

Um den Anforderungen des Alltags jedoch gerecht werden zu können, werden der NEUSTART gGmbH verschiedene Dienstherrenbefugnisse übertragen. Im Einzelnen handelt es sich dabei um die Fachaufsicht, das Weisungsrecht, die Aufgabenverteilung und die Anordnung von Dienstreisen, Genehmigung von Erholungsurlaub sowie der Aus- und Fortbildung, die Führung der Urlaubs- und Krankenstandsdocumentation, die Erstellung der Vorbeurteilungen und der Stellungnahmen zu Nebentätigkeiten. Statusverändernde Maßnahmen wie Versetzungen oder Beförderungen bleiben weiter dem Dienstgeber Land Baden-Württemberg vorbehalten.

Freiwerdende Stellen werden nicht nachbesetzt, sondern kapitalisiert. Dadurch ist NEUSTART in der Lage, eigenes Personal aufzunehmen. Dies geschieht bereits derzeit in bescheidenem Umfang. Das Land stellt weiterhin die Räume für Einrichtungszentralen, Außenstellen und Sprechstellen zur Verfügung. Die Standards hinsichtlich der Anzahl der Räume, der zur Verfügung gestellten Fläche und der technischen Grundinstallationen wurden im Generalvertrag definiert. Die Kosten für die technische Ausstattung, Büromöbel und Betriebsmittel trägt die NEUSTART gGmbH aus dem Entgelt.

Zielsetzung der Übertragung ist die Schaffung von einheitlichen fachlichen Standards für Bewährungshilfe, Gerichtshilfe und Täter-Opfer-Ausgleich sowie transparente Qualitätssicherungsmaßnahmen für die Dienstleistungen.

Dazu bedarf es der Schaffung einer Leitungsstruktur für die Dienst- und Fachaufsicht in Verbindung mit einer EDV-unterstützten Falldokumentation als Grundlage des Berichtswesens. Dies wiederum setzt eine moderne EDV-Ausstattung voraus, die nach der Neuorganisation der Standorte implementiert werden wird. In den früheren Pilotbezirken ist eine leistungsfähige EDV und die Klientendokumentation bereits eingeführt.

Durch den Aufbau der ehrenamtlichen Bewährungshilfe nach österreichischem Vorbild sollen spezifische Fachkenntnisse in die Organisation eingebracht und die personelle Basis für die möglichen Bezugspersonen der Klienten erweitert werden.

Der Generalvertrag sieht folgende Leistungsmengen vor:

- Bewährungshilfe einschließlich Führungsaufsicht im bisherigen Umfang, wobei eine Fallzahlsenkung auf 16.500 Klienten keine Minderung des Entgelts nach sich zieht (vgl. die Ausführungen zu Fallzahlen und Betreuungsintensität weiter unten)
- Erhebungen im Rahmen der Gerichtshilfe im bisherigen Umfang
- Vermittlung in gemeinnützige Arbeit im bisherigen Umfang bis 31.12.2007

- Durchführung des Täter-Opfer-Ausgleichs für Erwachsene im bisherigen Umfang bis 31.12.2007
- Stufenweiser qualitativer und quantitativer Ausbau des Täter-Opfer-Ausgleichs auf die doppelte Leistungsmenge ab 1.1.2008 (bis 31.12.2016)

4. Aufbauorganisation in Baden-Württemberg

Die NEUSTART gGmbH wird von einem Geschäftsführer für Wirtschaftliche Angelegenheiten und einem Geschäftsführer für Sozialarbeit und Organisation der Einrichtungen geleitet. Diese werden vom Alleingesellschafter Verein NEUSTART bestellt und durch einen Expertenstab für EDV, Marketing, Personal, Recht und Sozialarbeit unterstützt.

War die Bewährungshilfe und Gerichtshilfe in Baden-Württemberg bisher durch die Zersplitterung in viele kleine und kleinste Organisationseinheiten gekennzeichnet, sieht das neue Konzept die Konzentration auf neun Organisationseinheiten vor. Diese operativen Einheiten führen die Einrichtungsleiter, die von Abteilungsleitern und Teamleitern für die ehrenamtliche Bewährungshilfe unterstützt werden.

Ausgangspunkt der Überlegungen für die Schaffung der Einrichtungen waren die Kriterien der Entwicklungsplanung Baden-Württembergs. Jede Region wurde auf ihren Einzugsbereich und inneren Zusammenhang überprüft. Demnach sind in neun Regionen in der jeweiligen zentralen Stadt (Kriterien: Sitz von Behörden, Einwohnerzahl, Verkehrsknotenpunkt) die Einrichtungszentren etabliert. In jeder Region ist eine Einrichtungszentrale mit Arbeitsplätzen für alle Mitarbeiter eingerichtet. Eine solche Konzentration ermöglicht auch die Schaffung eines leistungsfähigen Sekretariats. Soweit dies unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten und hinsichtlich der Erreichbarkeit sinnvoll erschien, wurde eine Außenstelle geschaffen. Diese untersteht einem Abteilungsleiter, wobei ein Abteilungsleiter auch für 2 Außenstellen zuständig sein kann. Außenstellen sind Dienstort der dort tätigen Mitarbeiter und verfügen über eine technische Vollausrüstung mit PC und Telefon sowie einem Sekretariat.

Kontakte mit weit entfernt wohnenden Klienten finden in Sprechstellen oder in Außensprechstunden statt. Sprechstellen werden dort errichtet, wo der Weg in die zentrale Einrichtung für Klienten aus zeitlichen und/oder finanziellen Gründen nicht zumutbar erscheint. Sie bestehen an Orten, die mit ÖPNV gut erreichbar sind. Die Sprechstellen verfügen nur über eine technische Minimalstruktur mit Telefon und in jedem Büro einem EDV-Arbeitsplatz, da sie ansonsten von der Einrichtungszentrale oder einer Außenstelle versorgt werden. Außensprechstunden werden in fremden Räumlichkeiten abgehalten.

Durch diese Struktur wird die aus wirtschaftlichen, organisatorischen und technischen Gründen nötige Konzentration erreicht und gleichzeitig sichergestellt, dass auch in den ländlichen, weniger dicht besiedelten Gebieten die Wege für Klienten nicht unzumutbar lang werden. Bei der Wahl der Standorte wurde daher neben dem Probandenaufkommen stets auch auf den Sitz wichtiger Behörden, die Einwohnerzahl und die Verkehrsanbindung besondere Rücksicht genommen.

Die Einrichtungsleiter sind für die Durchführung aller Leistungen in ihrer Region verantwortlich. Ihnen obliegt die Aufgabenverteilung und die Qualitätssicherung. Sie stehen Richtern und Staatsanwälten als Ansprechpartner zur Verfügung, sie unterhalten auch die regionalen Kontakte zu den Leitenden Oberstaatsanwälten, Präsidenten der Land- und Amtsgerichte sowie den Amtsgerichtsdirektoren, um den kontinuierlichen, allgemeinen, fallunabhängigen Kontakt zu pflegen.

Erfolgte bisher die Verteilung der Aufträge an die Mitarbeiter nach einem Schema, das zwischen Bewährungshilfe und Gerichtshilfe strikt trennte und bürokratische Gesichtspunkte wie Anfangsbuchstaben des Namens oder den Wohnort des Klienten zum Kriterium der Aufgabenverteilung machte, wird sich die Verteilung zukünftig an regionalen und fachlichen Gesichtspunkten orientieren und in der Verantwortung des Einrichtungsleiters liegen.

Dabei geht NEUSTART davon aus, dass grundsätzlich alle Mitarbeiter für alle Dienstleistungen qualifiziert oder zu qualifizieren sind. Fachliche Schwerpunkte sind möglich und vorgesehen. Die Aufgabenerfüllung ist Aufgabe aller Mitarbeiter einer Einrichtung im Rahmen eines Gesamtplans und keine ausschließlich individuelle Aufgabe.

Die Umsetzung der Organisationsreform ist derzeit in vollem Gange. Seit 1.7.2007 sind alle Führungsfunktionen (9 Einrichtungsleitungen und 15 Abteilungsleitungen) besetzt. Die Bestellung erfolgte in einem komplexen Auswahlverfahren. Überwiegend wurden die Funktionen mit auch bisher in der Bewährungshilfe und Gerichtshilfe tätigen Mitarbeitern besetzt, einige der neuen Funktionsträger haben jedoch bisher in anderen Institutionen gearbeitet.

Ebenso läuft derzeit (April 2008) die Umsetzung des Standortkonzepts mit dem Bezug neuer oder der Adaptation auch schon früher genutzter Räumlichkeiten und Gebäude. Parallel dazu erfolgt die Inbetriebnahme der neuen EDV und der Klientendokumentation. Dieser Vorgang wird im Herbst 2008 weitgehend abgeschlossen sein. Bis dahin müssen auch die Vorarbeiten zur Übergabe der Budgetverantwortung an die Einrichtungsleiter und der Aufbau der Sekretariate (Rechnungswesen, Personalverwaltung) abgeschlossen sein.

Abbildung 2: Aufbauorganisation in Baden-Württemberg

5. Fallzahlen und Betreuungsintensität

Die Fallzahl für „Betreuungen“ in der Bewährungshilfe lag bei Übernahme durch die NEUSTART gGmbH in Baden-Württemberg ähnlich wie in den anderen Bundesländern knapp unter 100 pro hauptamtlichen Bewährungshelfer. Selbstredend kann dabei von Betreuung nicht die Rede sein. Jede Reform muss daher die Absenkung der Fallzahl pro Mitarbeiter und die Differenzierung der Betreuung zu einem ihrer primären Ziele machen.

Das NEUSTART-Konzept sieht zur schrittweisen Lösung des Problems vor, zukünftig in jedem Fall nach Auftragsübernahme eine gründliche sozialarbeiterische Erhebung durchzuführen. Im Erhebungsgespräch werden Informationen über die Geschichte und Situation des Klienten (Arbeit, Wohnen, Finanzen, Gesundheit, psychosoziale Situation, Delinquenz) gesammelt. Die Erhebung dient als Entscheidungsgrundlage zur Auswahl des geeigneten Bewährungshelfers (auch hauptamtlich oder ehrenamtlich) sowie einer ersten Einschätzung der sinnvollen Betreuungsstufe. Während der Erhebungsphase nimmt der damit beauftragte (hauptamtliche) Sozialarbeiter alle Aufgaben eines Bewährungshelfers wahr.

Im Anschluss an die Ersterhebung erfolgt die Fallvergabe, nicht mehr rein formalen Kriterien folgend, sondern nach fachlichen Gesichtspunkten und Auslastungskriterien. Ebenso erfolgt die Differenzierung der Klienten nach der notwendigen Betreuungsintensität. Diese wiederum leitet sich aus der Zahl

und der Schwierigkeit der identifizierten Problembereiche der Klienten ab. Sie spannt einen Bogen von der Intensivbetreuung (wesentliche Probleme in mindestens vier Lebensbereichen, mindestens 2,5 Betreuungskontakte im Monat) bis zum formellen Kontakt (keine gravierenden Probleme in der Betreuung zu bearbeiten, Betreuungskontakte auf Anforderung des Klienten oder des Gerichts).

Dieses System wird konsequent fortgesetzt in einer regelmäßigen standardisierten Überprüfung, ob aus Sicht der Sozialarbeit die weitere Unterstellung unter einen Bewährungshelfer noch notwendig und gerechtfertigt ist. Ist dies nicht der Fall, schlägt der Bewährungshelfer dem Richter vor, die Unterstellung aufzuheben.

Nach einer Analyse des Zusammenhangs zwischen Deliktverhalten, sozialer und persönlicher Problemlagen des Klienten erfolgt die Überprüfung der Möglichkeit einer Beendigung der Betreuung alle sechs Monate bei Ablauf von mehr als der Hälfte der Unterstellungszeit. Es kommt in der Folge zur Anregung auf Aufhebung der Unterstellung, wenn alle Betreuungsziele erreicht sind und kein weiterer Hilfebedarf besteht.

In der Vergangenheit wurde trotz der heftigen Kritik an der hohen Fallbelastung der einzelne Mitarbeiter belohnt, der sich nicht um die Absenkung seiner Fallzahl bemüht hatte, indem er bei „Betreuungs“-Zahlen über 100 als besonders leistungswillig eingestuft wurde. Das kontraproduktive System setzte sich fort, indem Dienststellen bei Fallzahlsenkung sofort mit Personalentzug bestraft wurden. Dass die Bemühungen um Absenkung der Fallzahlen und Differenzierung damit im Sande verlaufen würden, war absehbar.

Der Generalvertrag zwischen dem Land Baden-Württemberg und NEUSTART erlaubt im Gegensatz dazu eine substanzielle Absenkung der Fallzahlen von 22.000 (Stand Ende 2005) auf 16.500, ohne dass damit eine Schmälerung des Entgelts verbunden wäre. Nachzuweisen ist jedoch konsequenterweise, dass die freiwerdenden Ressourcen in die Intensivierung der Betreuung investiert werden.

Im Jahre 2007 wurde eine Fallzahlsenkung um 1500 auf nun 20500 Fälle erreicht. In Verbindung mit der schrittweisen Einführung der ehrenamtlichen Bewährungshilfe kann so bis 2016 die Fallzahl bis zu 65 Probanden pro hauptamtlichen Bewährungshelfer abgesenkt werden. Dass dies ein Langzeitunternehmen (bis 2016) ist, ist nachvollziehbar; die Ergebnisse aus den Pilotbezirken im Jahres 2006 (Reduktion um etwa 5 %) stimmen jedoch optimistisch.

6. Ehrenamtliche Bewährungshelfer

Das deutsche Strafrecht kennt die Möglichkeit der ehrenamtlichen Bewährungshilfe seit 1956. Von dieser Möglichkeit wurde im Gegensatz zu den skandinavischen Ländern oder Österreich kaum Gebrauch gemacht. Wenn ehrenamtliche Mitarbeiter in der Bewährungshilfe eingesetzt wurden, blieben sie meist auf den Status ehrenamtlicher Helfer beschränkt.

Auch heute noch bestehen bei Sozialarbeitern – hier meist nachvollziehbar aus berufspolitischen Gesichtspunkten – und bei Richtern erhebliche Vorbehalte gegenüber ehrenamtlichen Bewährungshelfern, die als eine Art „Bewährungshilfe light“ verstanden werden. Dabei wird wenig Bedacht darauf genommen, ob und in welchem Umfang hauptamtliche Bewährungshelfer ihre professionellen Kenntnisse überhaupt einsetzen können, wenn sie über keine Zeiteresourcen verfügen. Darüber hinaus ist Klient nicht gleich Klient und in vielen Betreuungsfällen steht die Bewältigung lebenspraktischer Fragen im Mittelpunkt, in anderen ist vor allem Empathie und Zeitaufwand gefragt.

Ehrenamtliche Bewährungshelfer sind dort vorgesehen, wo die Betreuung sich hauptsächlich auf die Bewältigung von Alltagsfragen konzentriert und deren Bearbeitung Zeit erfordert. Dies ist vor allem in den mittleren Betreuungsstufen der Fall.

Als ehrenamtliche Bewährungshelfer kommen Menschen mit viel praktischer Lebenserfahrung und Spezialkenntnissen in Betracht. Insgesamt sind im Konzept bis 2016 1.000 ehrenamtliche Bewährungshelfer in Baden-Württemberg vorgesehen, 130 davon sind schon im Einsatz,

2008 werden 31 neue Teamleiter ehrenamtliche Bewährungshilfe ausgebildet. Seit Februar erfolgt die Akquise der neuen ehrenamtlichen Bewährungshelfer, deren Ausbildung und die Aufnahme der Betreuungstätigkeit. 80 Interessenten stehen im Aufnahmeverfahren (Stand April 2008)

Ehrenamtliche Bewährungshelfer sind ein wichtiges Element des Engagements der Zivilgesellschaft. Sie arbeiten in Teams, die von erfahrenen und ausgebildeten hauptamtlichen Bewährungshelfern geleitet werden. Ehrenamtliche Bewährungshelfer sind jedoch kein Beitrag zur Budgetsanierung und sind kein Vorwand für Personaleinsparungen.

7. Klientendokumentation

Die genannten Qualitätsmaßnahmen in der Sozialarbeit erfordern zur Steuerung und Evaluation eine saubere, EDV-gestützte elektronische Klientendokumentation. Diese umfasst

- die Situationsanalyse mit sozialarbeiterisch relevanten Informationen und Zielformulierungen
- das Arbeitskonzept mit der Gesamtheit der eingetragenen Ziele und den detaillierten Arbeitsschritten
- die Verlaufsdokumentation mit Informationen zum Kontakt , einem kurzen Hinweis auf die behandelten Themen bzw. einem Anker für das nächste Treffen.

Die Klientendokumentation dient als Nachweis sozialarbeiterischen Handelns und als Auskunftsweg über die Vorhaben in der Betreuung. Sie ermöglicht so eine rasche und strukturierte Übersicht für den Bewährungshelfer und seinen Vertreter. Die Installation der Klientendokumentation wird bis Sommer 2008 abgeschlossen sein.

8. Schnittstelle Strafvollzug

Oft beginnt die Betreuung von aus der Strafhaft entlassenen Klienten durch die Bewährungshilfe mit erheblicher Zeitverzögerung und unzureichender Information, da kein Schnittstellenmanagement implementiert ist. Gelingen oder Nicht-Gelingen hängen in hohem Ausmaß von persönlichen Beziehungen der beteiligten Sozialarbeiter ab.

Dies ist umso bedeutsamer, als wir hier von einem Zeitabschnitt mit hohem Rückfallsrisiko sprechen. Ursachen für diesen Mangel sind vor allem unklare Zuständigkeiten und kurzfristige Entscheidungen der Strafvollstreckungskammern.

NEUSTART hat daher ein Konzept vorgelegt, das die Situation deutlich verbessern soll. Jeder aus der Haft entlassene Klient sollte spätestens eine Woche nach seiner Entlassung den ersten Kontakt mit einem Bewährungshelfer haben, möglichst viele im Vollzug vorhandene, für die Betreuung relevanten Informationen sollten zu diesem Zeitpunkt bereits vorliegen. Die deutliche Verkürzung des notwendigen Erhebungszeitraums würde eine wesentlich schnellere Betreuungsaufnahme ermöglichen.

Bei durchgehender Betreuung im Sinne der Prinzipien des Case-Managements geht es im Einzelnen um

- Verringerung der Rückfallsgefährdung
- frühzeitige Entwicklung realistischer Zukunftsperspektiven des Klienten
- institutionenübergreifende Kommunikation des Resozialisierungs-/Vollzugsplans

- konkrete Vorbereitung auf die Entlassung
- Bericht bei Inhaftierung
- Einbindung der Angebote der freien Träger
- einheitliche Vorgangsweise landesweit

Die Verwaltungsvorschrift für die Durchführung der Bewährungshilfe, der Gerichtshilfe und die Sozialen Dienste der Justiz Baden-Württemberg sieht vor, dass die am gleichen Verfahren beteiligten Sozialarbeiter der Justiz alle für die Sozialarbeit erheblichen Erkenntnisse auszutauschen haben.

Die für eine durchgehende Sozialarbeit erforderliche Betreuung, insbesondere der persönliche Kontakt durch den nachfolgenden Sozialarbeiter, ist so früh wie möglich aufzunehmen. Dabei arbeiten Sozialarbeiter der Justiz eng mit allen anderen sozialen Einrichtungen, Verbänden und Vereinen zusammen.

Darauf aufbauend sieht das Grundlagenkonzept des zwischen NEUSTART und dem Land Baden-Württemberg abgeschlossenen Generalvertrags eine Neukonzeption der Entlassungsvorbereitung mit dem Ziel einer wesentlich früheren Verständigung über Entlassungen und zeitnaher Ersterhebung vor. Diese Konzeption soll gemeinsam mit den Justizvollzugsanstalten (Leitung und Sozialarbeit) und der Abteilung IV des Justizministeriums erarbeitet werden.

Eine Arbeitsgruppe zur Erledigung dieses Auftrags hat die Arbeit im Herbst 2007 aufgenommen.

NEUSTART hat für die Entlassungsvorbereitung vorgeschlagen, in der Phase der Übergänge – von ambulanter Betreuung zur Inhaftierung, von der Inhaftierung zur ambulanten Betreuung – direkte Kooperationskontakte zwischen den für die Betreuung zuständigen Mitarbeitern des Strafvollzugs und NEUSTART zu schaffen.

Die Kooperation der Mitarbeiter basiert dabei auf verbindlichen, noch zu entwickelnden Qualitätsstandards. In deren Mittelpunkt stehen die, wenn auch arbeitsteilig durchgeführte, dennoch abgestimmte Planung der Betreuung in der jeweils folgenden Phase (Vollstreckung, Entlassung), und die die Rahmenbedingungen und Anforderungen des jeweils anderen Arbeitsfeldes (Bewährungshilfe, Strafvollzug) berücksichtigenden Erfordernisse für die Informations- und Datenaufbereitung und deren Übermittlung.

In der Umsetzung soll daher die Nominierung je eines Koordinators durch den Justizsozialdienst und NEUSTART für jede Justizvollzugsanstalt erfolgen, um die Verteilung und das Sammeln von Informationen durch die Koordinatoren zu ermöglichen. Dabei wird eine monatliche Besprechung der beiden für eine

JVA zuständigen Koordinatoren (= Koordinationsbesprechung) in Erwägung gezogen.

Die erwähnte Arbeitsgruppe hat das Ziel, die Vorgangsweise bis Sommer 2008 zu erarbeiten und einen gemeinsamen Umsetzungsplan zu entwickeln. Die Umsetzung soll dann ab der 2. Jahreshälfte 2008 erfolgen.

Veränderungsdruck durch Privatisierung: Entwicklungstendenzen in der Freien Straffälligenhilfe

Wolfgang Stelly & Jürgen Thomas

Privatisierung in der Strafrechtspflege ist für die Freie Straffälligenhilfe nichts wirklich Neues, denn hinter den Einrichtungen der Freien Straffälligenhilfe stehen meistens privatrechtliche Träger wie gemeinnützige GmbHs oder eingetragene Vereine. Dennoch oder gerade deswegen lassen die aktuellen Diskussionen um die Privatisierung und noch mehr die tatsächlich vollzogenen Privatisierungen in der Strafrechtspflege die Akteure der Freien Straffälligenhilfe alles andere als unberührt.

Wir wollen dies an zwei Bereichen aufzeigen: zum einen an der Privatisierung der Bewährungs- und Gerichtshilfe und zum anderen an der Übernahme neuer Tätigkeiten durch die Freie Straffälligenhilfe wie z. B. gemeinnütziger Arbeit zur Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen, sozialen Trainingskursen, dem Täter-Opfer-Ausgleich oder ambulanter Sexualstrafätertherapien – um nur einige der neuen Tätigkeitsfelder der freien Straffälligenhilfe zu nennen. Auch die Durchführung dieser Tätigkeiten durch die Freie Straffälligenhilfe kann als funktionale Privatisierung staatlicher Aufgaben im Bereich der Strafrechtspflege gefasst werden. Wir gehen in diesem Beitrag der Frage nach, welche Auswirkungen diese Formen der Privatisierung auf die Akteure und die Kooperationsformen in der Freien Straffälligenhilfe haben. Welche Bedeutung haben die neuen Betätigungsfelder für die Arbeits- und Legitimationsgrundlage und damit auch das Selbstverständnis der Freien Straffälligenhilfe?

Doch zuvor noch einige Anmerkungen zur empirischen Grundlage unseres Beitrages und zu verschiedenen Entwicklungstrends in der Straffälligenhilfe, vor deren Hintergrund die aktuellen Privatisierungstendenzen zu interpretieren sind.

1. Organisatorische Vielfalt

Vorliegender Beitrag basiert auf einem aktuellen Forschungsprojekt „Straffälligenhilfe unter Veränderungsdruck“, das wir seit Ende 2006 am Institut für Kriminologie der Universität Tübingen durchführen. Ziel des Forschungspro-

jekt es ist, die Auswirkungen der kriminal- und sozialpolitischen Entwicklungen der letzten Jahre auf die Freie Straffälligenhilfe zu erfassen und hinsichtlich ihrer Bedeutung zu interpretieren. Wir untersuchen hierzu fünf lokale Netzwerke der Straffälligenhilfe in Deutschland: Stuttgart (BW), Bielefeld (NRW), Würzburg (BY), Neuruppin (BB) und Rheinbach (NRW). In Vorbereitung ist darüber hinaus eine bundesweite Erhebung aller Träger der Freien Straffälligenhilfe.

Die fünf von uns untersuchten Netzwerke der Straffälligenhilfe sollen einen Teil der Pluralität der Freien Straffälligenhilfe, wie man sie in Deutschland vorfindet, widerspiegeln. Diese Pluralität zeigt sich in deutlichen Unterschieden hinsichtlich der Unabhängigkeit von der Justiz, der Unabhängigkeit von den großen Wohlfahrtsverbänden, des Professionalisierungs- und Spezialisierungsgrades und der Stärke der lokalen sozialen Hilfsnetzwerke, in die die Freie Straffälligenhilfe eingebettet ist.

Auch das Spektrum der Finanzierungsformen der Freien Straffälligenhilfe ist sehr breit. Bei stationären Maßnahmen (Wohnraumvermittlung, betreute Wohnformen) wird die Finanzierung vor allem durch kommunale und überörtliche Sozialhilfeträger abgewickelt, wobei es sich hierbei meist um Leistungen handelt, die über das Sozialhilfegesetz abgesichert sind. Ähnliches gilt auch für die Schuldnerberatung. Für die Beratung von Straffälligen inner- und manchmal auch außerhalb von Justizvollzugsanstalten sind Mittel aus dem Justizhaushalt der Länder, Mittel der Kommunen, und in den neuen Bundesländern vor allem Mittel aus dem EU-Sozialfonds von Bedeutung. Geldmittel der EU werden auch für Projekte der Arbeitsintegration zunehmend wichtiger. Freizeitgruppen, Angehörigenarbeit, Finanzierung von Sozialleistungen für Gefangene werden überwiegend über Geldbußen und Spenden finanziert.

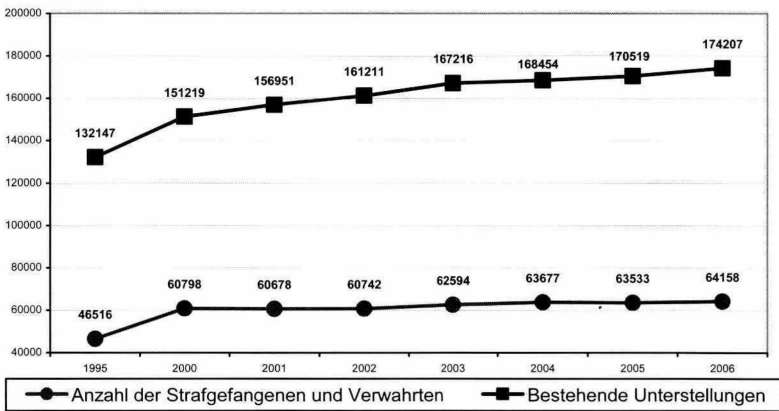
Insgesamt betrachtet handelt es sich bei der Freien Straffälligenhilfe um einen Untersuchungsgegenstand, der sehr variantenreich ist. Er unterscheidet sich nicht nur von Bundesland zu Bundesland sehr stark, sondern ist von lokalen Bedingungen, Traditionen und spezifischen Akteurskonstellationen geprägt. Dies macht es sehr schwierig, von einheitlichen Entwicklungstrends zu berichten. Ein Entwicklungstrend lässt sich in den letzten Jahren jedoch bei nahezu allen Einrichtungen der Freien Straffälligenhilfe ausmachen: ein Rückgang der zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel, die den größten Teil der Ressourcen der Straffälligenhilfe ausmachen.

2. Mittelkürzungen bei steigenden Klientenzahlen

Von den Kürzungen der öffentlichen Mittel im Sozialbereich ist die Freie Straffälligenhilfe in zweifacher Hinsicht betroffen: Zum einen hinsichtlich

der Stagnation oder dem Rückgang der zugewiesenen Mittel, zum anderen durch die steigende Anzahl von Klienten und die Zuspitzung der Problemlagen, was u. a. auch eine Folge der Kürzungen anderer Sozialleistungen ist. Belege für eine Verschärfung der ohnehin hohen Problembelastung von Klienten der Straffälligenhilfe finden sich in Berichten aus verschiedenen Teilbereichen sozialer und therapeutischer Arbeit mit Strafgefangenen (Schiebel 2006, Schönfeld et al. 2006) und für die Klienten der Bewährungshilfe beispielsweise in der regelmäßig durchgeführten Stichtagserhebung im Landgerichtsbezirk Siegen (Barth 2004¹). Die Entwicklung der Anzahl der Strafgefangenen und der Bewährungsprobanden, der Hauptklientel der Freien Straffälligenhilfe, zeigt Abbildung 1 für ganz Deutschland. Zwischen 1995 und 2000 kam es zu einem Anwachsen potentieller Klienten bei den Strafgefangenen um etwa 30 % und 14 % bei den Bewährungshilfeprobanden. Von 2000 bis 2006 stieg die Zahl der Strafgefangenen nochmals um 5,5 % und die der Bewährungshilfeprobanden um 15 %.

**Abbildung 1: Strafgefangene und Bewährungsunterstellungen
1995 – 2000 – 2001 – 2002 – 2003 – 2004 – 2005 – 2006**



Quelle: Statistisches Bundesamt; Bewährungshilfestatistik 2006; Stichtag jeweils 31.12.; Strafvollzugsstatistik 2006; Stichtag jeweils 31.03.

¹ Neuere Daten hierzu finden sich im Internet unter <http://www.bewaehrungshilfe-siegen.de/downloads/ergebnisse2007lg.pdf>.

Schwieriger gestaltet sich der Nachweis eines Rückgangs der öffentlichen Zuwendungen für die Freien Straffälligenhilfe. Zur Entwicklung der kommunalen Geldmittel, die insbesondere bei den stationären Maßnahmen den „Löwenanteil“ der Finanzierung vieler Freien Straffälligenhilfevereine ausmachen, liegen uns zwar keine bundes(land)weiten Zahlen vor, jedoch zahlreiche Einzelbeispiele aus unseren Fallstudien. In den fünf von uns untersuchten Straffälligenhilfelandschaften zeigt sich insgesamt eine große Varianz hinsichtlich des finanziellen Engagements der Kommunen in der Straffälligenhilfe. Während z. B. in Neuruppin das städtische Engagement in der Straffälligenhilfe gegen Null geht, finanziert die Stadt Stuttgart „freiwillig“ in drei für den Landgerichtsbezirk Stuttgart zuständigen Justizvollzugsanstalten eine Haft- und Entlassenenberatung. Zwar gab es nicht in allen Kommunen, die wir untersuchten, in den letzten Jahren nominelle Kürzungen der Zuschüsse und Leistungserstattungen. Doch auch in den finanziell besser aufgestellten Kommunen gab es keine Steigerungen der Zahlungen an die Einrichtungen der Freien Straffälligenhilfe. Bestenfalls wurden die Zahlungen auf dem Niveau der Vorjahre eingefroren, was jedoch in Folge der gestiegenen Lohnkosten über die Jahre hinweg einer erheblichen Kürzung der zugewiesenen Mittel gleichkam. Mittelkürzungen im Bereich der Freien Straffälligenhilfe werden auch durch eine Untersuchung der Caritas (2004) belegt. Die Einrichtungen der Caritas verzeichneten im Jahr 2002 einen deutlichen Rückgang im Bereich der nicht durch das SGB VII und BSHG abgesicherten kommunalen Mitteln, die besondere Relevanz für die ambulanten Hilfen haben.

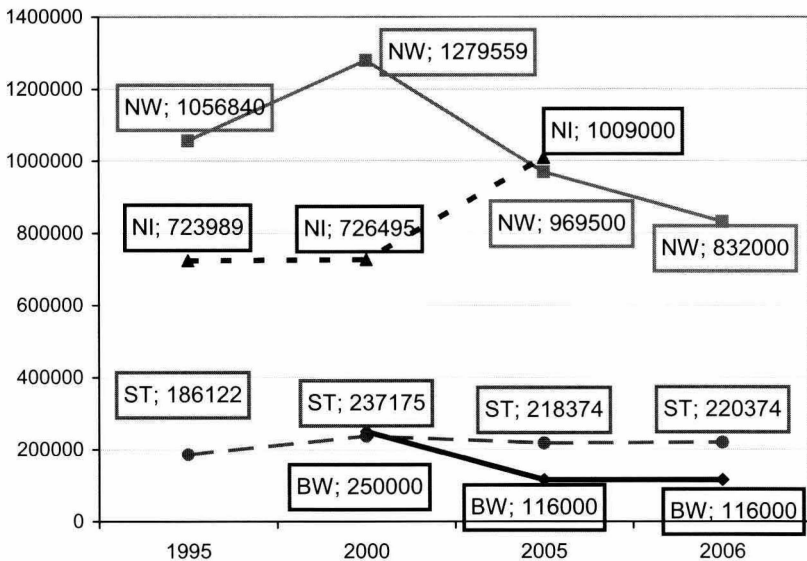
Hinweise auf knapper werdende Ressourcen ergeben sich auch aus den uns vorliegenden Zahlen der Zuwendungen der Justizministerien der einzelnen Bundesländer. Ein Vergleich der Zuwendungen aus Landesmitteln für die Freie Straffälligenhilfe insgesamt ist wenig aussagekräftig, da die Höhe und Relevanz der direkten Zuwendungen der Justizministerien auch vom Umfang anderer öffentlicher Gelder, insbesondere der Summe der zugewiesenen Geldbußen/-auflagen, abhängt. So übersteigen beispielsweise die Geldbußenzuweisungen an die in Rheinland-Pfalz traditionell justiznahen Straffälligenhilfevereine im Jahr 2005 mit 3.668.399 € die Zuwendungen aus dem Justizhaushalt (75.000 €) fast um das 50fache; wohingegen in Nordrhein-Westfalen die Zuwendungen aus dem Landeshaushalt (3.277.087 €) doppelt so hoch sind wie die der Freien Straffälligenhilfe zugewiesenen Geldbußen (1.572.977 €).

Auch sagt die Gesamtsumme der Zuwendungen aus Landesmitteln wenig über die konkreten Tätigkeiten und Projekte aus, die damit finanziell unterstützt werden. So ist z. B. in Baden-Württemberg zu beobachten, dass der Zuwachs der Zuwendungen aus dem Justizhaushalt nur in neuere Tätigkeitsfelder der Straffälligenhilfe wie Sexualtätertherapie oder gemeinnützige Arbeit floss, bei

den klassischen Tätigkeitsfeldern der Straffälligenhilfe jedoch die Mittel gekürzt wurden.

In Abbildung 2 sind die Zuwendungen aus den Landeshaushalten für eines dieser klassischen Tätigkeitsfelder, die Haft- und Entlassenenberatungen, aufgeführt. Berücksichtigt werden konnten nur die Bundesländer, bei denen die Justizministerien unserem Ersuchen nachkamen und uns detaillierte Aufstellungen der Mittelzuweisungen zukommen ließen: Nordrhein-Westfalen (NW), Niedersachsen (NI), Sachsen-Anhalt (ST), Baden-Württemberg (BW). Es zeigt sich, dass in drei der vier Bundesländer der große Anstieg der Haftzahlen Ende der 1990er-Jahre nicht mit einem entsprechenden Anstieg der Geldmittel einherging, und in ebenfalls drei Bundesländern die Zuwendungen für die Haft- und Entlassungsberatungen seit der Jahrtausendwende sogar sanken.

Abbildung 2: Entwicklung der Zuwendungen für Haft- und Entlassenenberatung an die freie Straffälligenhilfe in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt 2000 - 2005 - 2006



Quelle: Schriftliche Umfrage bei den Justizministerien der Länder

BW: 1995 keine Angaben, NRW: 1996 statt 1995, Niedersachsen 2006 keine Angaben

3. Die Infragestellung des Resozialisierungszieles

Ein weiterer Entwicklungstrend ist die zunehmende Infragestellung der Resozialisierung von Straftätern als Strafzweck. Dieser Trend findet nicht nur seinen Niederschlag in entsprechenden Gesetzesentwürfen, in denen der Resozialisierungsgedanke dem Grundsatz „Sicherheit“ oder „Schutz der Bevölkerung“ untergeordnet wird (z. B. nachträgliche Sicherungsverwahrung, Jugendstrafvollzugsgesetze der Länder), sondern er lässt sich auch in den Kriminalwissenschaften beobachten. Er findet seinen Niederschlag beispielsweise in den Konstruktionen von „life course persistent offenders“ (*Moffitt* 1993) oder „chronischer Lebensläuftätern“ (*Schneider* 2000).

Mit der Abschwächung des Resozialisierungsgedankens einher geht eine Zunahme punitiver Tendenzen in der Kriminalpolitik, wobei die angloamerikanische Entwicklung als fortgeschrittenes Beispiel für eine repressiv ausgerichtete Kriminalpolitik herangezogen wird. Zwei Tendenzen sind hierbei hervorzuheben: Zum einen der Rückzug der staatlichen Straffälligenhilfe auf reine Kontrollfunktionen – der Rehabilitationsgedanke verschwindet zunehmend als Aufgabe staatlichen Handelns – und zum anderen die Entstehung eines Risikomanagements von Kriminalität, in dessen Zentrum nicht mehr der einzelne Straftäter steht, sondern zunehmend Täterkategorien und Tätergruppen, die auf der Grundlage ihrer Gefährlichkeit für die Gesellschaft klassifiziert und dementsprechend behandelt werden. Die Funktion dieser Klassifikationen bestehen nicht mehr in einer Optimierung von Rehabilitationsprogrammen, sondern in einer Optimierung der Verarbeitungsformen von Kriminalität. „The task is managerial, not transformative“ (S. 452), wie *Feeley* und *Simon* (2002) in ihrer Analyse der amerikanischen Kriminalpolitik betonen.

Wie weit diese Entwicklungen in den europäischen Ländern und insbesondere in der Bundesrepublik festzustellen sind und wie weit es sich um eine paradigmatische Veränderung handelt, ist in der deutschen Kriminologie umstritten. Als Beleg für die Zunahme repressiver Tendenzen im Strafrecht und in der Kriminalpraxis wird auf die stetige Erhöhung der Gefangenzahlen, die Verschärfung des Strafrechts bei spezifischen Tätergruppen sowie die Zunahme der Straflust in der Bevölkerung verwiesen. Gegen die These der stetigen Zunahme der Punitivität werden jedoch auch gegenläufige Entwicklungen in der Kriminalpolitik ins Feld geführt. Vor allem der deutliche Anstieg von Diversionsentscheidungen (*Heinz* 2004) und die Zunahme alternativer Sanktionsformen (gemeinnützige Arbeit, Täter-Opfer-Ausgleich usw.) sind nur schwer im Sinne einer Zunahme der Punitivität zu interpretieren. *Ludwig-Mayerhofer* (2000) spricht angesichts der zeitgleichen gegenläufigen Tendenzen von der Entwicklung einer „sektoralen Punitivität“ – einer Strafverschärfung bei spezifischen Personen- und Tätergruppenkategorien bei gleichzeiti-

ger administrativer Rationalisierung des Strafrechts vor allem in Form von Verfahrenseinstellungen.

4. Professionalisierung und Ökonomisierung

Ein zentraler Veränderungsimpuls für die soziale Arbeit mit Straffälligen kommt aus den lang anhaltenden Professionalisierungsdiskursen in der Sozialpädagogik und der Sozialen Arbeit (*Dewe/Otto* 2001). Vor allem die Diskussionen über das berufliche Selbstverständnis, die Abgrenzung zu verwandten Disziplinen, die Methodik der Arbeit, die Möglichkeiten und Grenzen professionellen Handelns, aber auch methodische Entwicklungen wie das Case-Management (*Neuffer* 2002) erlangen, nicht zuletzt durch den Sparzwang der öffentlichen Haushalte und der Implementierung neuer Steuerungsinstrumente in der öffentlichen Verwaltung, auch in der Straffälligenhilfe eine neue Aktualität.

Ein anderer Entwicklungstrend betrifft die zunehmende Implementierung betriebswirtschaftlicher Handlungslogiken in die Sozialarbeit, die sich mit Schlagwörtern wie Effizienz und Effektivität der Leistungen, die Herstellung von Transparenz oder Kundenorientierung beschreiben lässt. Diese Fixierung auf betriebswirtschaftliche Handlungslogiken ist auch eine Konsequenz der Veränderung der Mittelvergabe durch die öffentliche Hand, die nach wie vor der hauptsächliche Geldgeber für die Aufgaben der Straffälligenhilfe ist (Stichwort: „Neue Steuerungsmodelle“).

Insbesondere die Umstellung auf Leistungsverträge, die öffentlich ausgeschrieben werden und bei denen Leistungsqualität und Leistungsvolumen fixiert werden, erzwingt neue Bearbeitungsformen in der Straffälligenhilfe. Die neuen Steuerungs- und Vergabeformen haben jedoch nicht nur Konsequenzen für die interne Organisationsstruktur, sondern auch auf das gesamte Feld der Akteursbeziehungen: die Straffälligenhilfe wird zunehmend zu einem Markt, auf dem die öffentliche Verwaltung zwischen konkurrierenden Anbietern der sozialen Dienstleistung „Straffälligenhilfe“ auswählen kann.

5. „Durchmarktung“ der Straffälligenhilfe

Vor allem zwei Entwicklungen können als Katalysatoren für eine „Durchmarktung“ in der Straffälligenhilfe (*Olk* 2001, S. 1924) angesehen werden: Zum einen die derzeit diskutierten und teilweise schon realisierten „Privatisierungen“ der sozialen Dienste der Justiz, wobei hier die Privatisierung der Bewährungs- und Gerichtshilfe in Baden-Württemberg (seit Anfang 2007 flächendeckend realisiert), die privatisierten Sozialarbeiter im Justizvollzug im

hessischen Hünfeld oder die Teilprivatisierung der Betreuung von Strafgefangenen im Bereich von Sucht-, Schuldner- und Ausländerberatung in Schleswig-Holstein zu nennen wären; zum anderen die Übertragung von Aufgaben im Bereich alternativer Sanktionsformen, Haftvermeidung oder Opferbetreuung an freie Träger.

Bei beiden Formen der Privatisierung geht es auch um die Verteilung großer Ressourcen. Dies lockt neue Akteure in die meist lokal oder regional organisierten Straffälligenhilfelandschaften und/oder führt zur Veränderung bestehender Arbeitsteilungen zwischen den etablierten Akteuren der Straffälligenhilfe. Bei den neuen Akteuren kann es sich sowohl um andere Anbieter der Straffälligenhilfe handeln, die sich regional ausdehnen, oder um Anbieter, die ihr Tätigkeitsfeld über die Landesgrenzen hinaus erweitern wollen. Dies schließt in Folge einschlägiger Ausschreiberichtlinien der EU auch Anbieter aus anderen EU-Ländern mit ein. Die Straffälligenhilfe wird aber auch für Organisationen attraktiv, die sich bisher zwar nicht in der Straffälligenhilfe, aber in anderen Segmenten des Sozialsektors wie z. B. der Jugendhilfe betätigt haben.

Für etablierte lokale Akteure sind die neuen Betätigungsbereiche dadurch interessant, dass sie eine Ausdehnung ihres Angebots und damit eine Verbreiterung der finanziellen Basis ermöglichen. In diesem Zusammenhang sei auch auf die Grunderkenntnis der Organisationssoziologie verwiesen, dass die Stabilisierung und der Erhalt der Organisation im ureigensten Interesse einer Organisation liegt; insbesondere dann, wenn die persönlichen Schicksale der Organisationsmitglieder mit der Organisation verbunden sind, wie dies bei hauptamtlich Beschäftigten immer der Fall ist.

6. Privatisierung der Bewährungs- und Gerichtshilfe

Das Thema „Privatisierung in der Straffälligenhilfe“ ist bislang empirisch kaum aufgearbeitet. Dies liegt auch daran, dass seitens der Politik das Interesse an wissenschaftlicher Begleitung und Evaluationen von Privatisierungsprojekten eher gering ist, zumal der Erfolg solcher Projekte ideologisch bedingt oft schon von Anfang an feststeht. Auch in Baden-Württemberg wurde bislang auf eine Evaluation der Privatisierung der Bewährungs- und Gerichtshilfe verzichtet. Da jedoch eine der von uns ausgewählten Fallstudien, Stuttgart, in einem der beiden Pilotbezirke der Privatisierung der Bewährungs- und Gerichtshilfe liegt, sind wir seit Jahren interessierte Beobachter der Auswirkungen der Privatisierung auf die gesamte Straffälligenhilfelandchaft in Stuttgart und Umgebung. Darüber hinaus ist Baden-Württemberg im Hinblick auf das Thema Privatisierung auch deswegen besonders interessant, weil in den letz-

ten Jahren mehrere Millionen Euro öffentlicher Gelder in neue Aufgaben und Projekte der Straffälligenhilfe flossen. Im einzelnen waren dies die ambulante Sexualstraftätertherapie und der Fonds Psychotherapie und Bewährung mit einem Landeszuschuss von jährlich 200.000 Euro (Jahr 2004), das Nachsorgetzwerk Baden-Württemberg mit 1,2 Mio Euro auf fünf Jahre und die gemeinnützige Arbeit zur Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen („Schwitzen statt Sitzen“) mit jährlich knapp 1 Mio Euro.

In Baden-Württemberg wurde seit Beginn des Jahres 2005 in zwei Landgerichtsbezirken und seit 2007 im gesamten Bundesland die Bewährungs- und Gerichtshilfe „privatisiert“ bzw. auf den Freien Träger NEUSTART (eine gemeinnützige GmbH aus Österreich) übertragen. Mit einem jährlichen Finanzvolumen von fast 6 Mio Euro aus dem Landeshaushalt und ca. 300 Mitarbeiter/innen ist NEUSTART mit Abstand der größte Akteur der Straffälligenhilfe in Baden-Württemberg. Nach nunmehr drei Jahren, in denen NEUSTART sich in Baden-Württemberg engagiert hat, lassen sich erste Umrisszeichnungen der Veränderung durch die Privatisierung skizzieren: Die anfänglichen Befürchtungen vieler Akteure des Feldes, dass der freie Träger nicht nur die Aufgaben der Gerichts- und Bewährungshilfe übernimmt, sondern auch Angebote anbietet, die bislang von lokalen Trägern der Freien Straffälligenhilfe wahrgenommen wurden, haben sich nicht bestätigt. Dies liegt insbesondere daran, dass die Finanzierungsformen von Bewährungs- und Gerichtshilfe einerseits und Freier Straffälligenhilfe andererseits sehr unterschiedlich sind. Die Bewährungs- und Gerichtshilfe wird vom Land finanziert, wohingegen viele Angebote der Freien Straffälligenhilfe über die Kommunen bzw. die Sozialhilfe finanziert werden. Eine Einwerbung von Bußgeldern wurde NEUSTART durch den Vertrag mit dem Justizministerium untersagt, so dass diese für die baden-württembergischen Vereine der Straffälligenhilfe elementare Finanzquelle unangetastet blieb. Die finanzielle Eigenständigkeit der Straffälligenhilfevereine verhinderte auch anfangs befürchtete einseitige Abhängigkeitsbeziehungen vom neuen Monopolisten der Bewährungshilfe (anfangs machte die Bezeichnung „Unterstützervereine“ für die Straffälligenhilfevereine die Runde). Die Zuteilung von Klienten und die Übertragung von Betreuungsverhältnissen wurden vertraglich zwischen NEUSTART und den einzelnen Vereinen der Straffälligenhilfe fixiert, wobei meist der Status quo vor der Privatisierung festgeschrieben wurde.

Die derzeitige Entwicklung bei dem Freien Träger der Bewährungs- und Gerichtshilfe kann man viel mehr als Rückzug auf die „Kernaufgaben“ der staatlichen Bewährungs- und Gerichtshilfe beschreiben. Von den neueren Tätigkeitsfeldern wurde seitens des Justizministeriums Baden-Württemberg lediglich der Täter-Opfer-Ausgleich für Erwachsene, der in Baden-Württemberg traditionell von der Gerichtshilfe durchgeführt wurde, NEUSTART zugeordnet.

Durch den Rückzug auf die Kernaufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe entstanden für die lokalen Träger der Freien Straffälligenhilfe teilweise neue Betätigungsfelder. Sie konnten ihren Aufgabenbereich auf Dienstleistungen für die Straffälligen ausdehnen, die bislang von der staatlichen Straffälligenhilfe übernommen wurden, so z. B. beim Anti-Gewalt-Training und im Bereich der gemeinnützigen Arbeit.

Konkurrenzsituationen zwischen den alten Akteuren der Freien Straffälligenhilfe und dem neuen Akteur NEUSTART entstanden im Bereich von Spenden und ehrenamtlich Tätigen, die bislang eine wichtige Ressource der Freien Straffälligenhilfe bildeten, die aber auch im Konzept von NEUSTART einer „ehrenamtlichen Bewährungshilfe“ eine große Rolle spielen. Auswirkungen auf die personellen Ressourcen der Straffälligenhilfevereine sind auch durch den Wegfall der Bewährungshelfer/innen zu verzeichnen. Diese bildeten bislang eine wichtige Stütze der lokalen und regionalen Bewährungshilfe- und Straffälligenhilfevereine. Durch die Konkurrenzsituation von NEUSTART mit den Bewährungs- und Straffälligenhilfevereinen im Spenden- und Ehrenamtlichenbereich ist eine tragende Mitarbeit der Bewährungs- und Gerichtshelfer in diesen Vereinen aber ausgeschlossen.

Inwieweit es insbesondere bei der Übertragung der Freien Trägerschaft für die Bewährungs- und Gerichtshilfe in die Fläche des Landes insgesamt zu einem Abbau des Angebots für Straffällige kommt, lässt sich derzeit noch nicht abschätzen. Durch die landesweite Vereinheitlichung der Arbeitsabläufe und Bearbeitungsformen sind spezifische Hilfs- und Unterstützungsangebote, die aus der jeweiligen lokalen Situation und den unterschiedlichen Arbeitsteilungen zwischen staatlicher und freier Straffälligenhilfe entstanden sind, in Gefahr ersatzlos wegzufallen. Dies berührt die Diskussion über die Kernaufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe. So ist beispielsweise die Frage ob, und in welchem Umfang die Schuldnerberatung zum genuinen Tätigkeitsfeld der Bewährungs- und Gerichtshilfe zählt oder ob sie von den Gemeinden auch für Straffällige zu übernehmen ist, eine aktuelle Kontroverse im Land.

7. Kooperation und Konkurrenz etablierter Akteure

In Baden-Württemberg führten die Aktivitäten des neuen, sich professionell präsentierenden Akteurs NEUSTART nicht nur zu vermehrten innerorganisatorischen Innovationen (veränderte Außendarstellung, Differenzierung der Hilfs- und Unterstützungsangebote) bei einigen der etablierten Akteuren. Die reale oder antizipierte Konkurrenz durch den neuen Akteur führte zu einer engeren Kooperation der etablierten Akteure der Straffälligenhilfe frei nach dem Motto „Konkurrenz von außen schweißt zusammen“. Beispiele hierfür sind die Koo-

perationen des Badischen Landesverbandes für soziale Rechtspflege mit dem Württembergischen Verband Bewährungs- und Straffälligenhilfe und dem Paritätischen Wohlfahrtsverband in den Projekten „Nachsorge für Straffällige“ und „Schwitzen statt Sitzen“.² Möglich wurden diese Kooperationsprojekte freilich erst durch zusätzliche finanzielle Mittel in Millionenhöhe seitens des Justizministeriums und der Landesstiftung Baden-Württemberg und der damit verbundenen Auflagen hinsichtlich eines flächendeckenden Angebots.

Trotz der Vernetzung kommt es aber auch zunehmend zu Konkurrenzsituationen zwischen etablierten Akteuren der Straffälligenhilfe. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn im Zusammenhang mit neuen Tätigkeitsfeldern territoriale Zuständigkeiten zwischen den etablierten Akteuren nicht klar abgegrenzt sind bzw. neu abgegrenzt werden müssen.

Eine Verschärfung der Konkurrenz konnten wir in unseren fünf Fallstudien in den Bereichen gemeinnützige Arbeit, soziale Trainingskurse, betreutes Wohnen und Haftberatung feststellen. Zum Teil waren die neuen Konkurrenten Akteure aus dem Jugendhilfebereich, zum Teil Akteure aus der Straffälligenhilfe, die ihre Hilfsangebote erweitern und/oder ihr Angebot auf benachbarte Gebiete oder Regionen ausdehnen wollten. Solche Konkurrenzsituationen sind jedoch Hindernisse bei der Entwicklung von Netzwerken, denn Netzwerke bestehen aus hierarchisch nicht miteinander verbundenen Akteuren, die sich aus einer gemeinsamen Interessenlage heraus zusammenschließen. Und eine solche gemeinsame Interessenslage scheint angesichts der sich unter dem Kostendruck verschärfenden Konkurrenzsituation zwischen den Akteuren der Freien Straffälligenhilfe nicht immer gegeben.

8. Neue Tätigkeitsbereiche der Freien Straffälligenhilfe

Viele Träger der Freien Straffälligenhilfe haben in den letzten Jahren ihr Aufgabenspektrum deutlich verbreitert. Zu den klassischen Betätigungsfeldern wie der Haft- und Entlassenenberatung, der Schuldnerberatung, der Arbeitsintegration oder dem betreuten Wohnen kamen neue Tätigkeitsfelder wie die Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen durch gemeinnützige Arbeit, die Durchführung von Anti-Gewalt-Training, ambulante Therapien für Sexualstraftäter, die Durchführung eines Täter-Opfer-Ausgleichs, Projekte zur Intervention bei häuslicher Gewalt und die Opferbetreuung und Opferbegleitung vor Gericht.

2 Weitere Informationen hierzu gibt es auf der Homepage des Badischen Landesverbandes für soziale Rechtspflege (<http://www.badlandverb.de/>) oder auf der Homepage des Verbandes der Bewährungs- und Straffälligenhilfe Württemberg (<http://www.verband-bsw.de/>).

Ob und in welchem Umfang diese neuen Tätigkeiten von Einrichtungen der Freien Straffälligenhilfe übernommen wurden, ist von Bundesland zu Bundesland sehr unterschiedlich. Wie so oft in der Straffälligenhilfe ist es auch hier nicht möglich, die Entwicklungstendenzen für alle Bundesländer im Detail zu beschreiben. Die Erweiterung des Tätigkeitsspektrum der Freien Straffälligenhilfe hängt zum einen davon ab, welche Tätigkeiten von den Sozialen Diensten der Justiz selbst geleistet werden, zum anderen auch davon, welche Mittel seitens der Landesregierung, öffentlicher Stiftungen oder seitens der Kommunen für die verschiedenen Maßnahmen und kriminalpräventiven Projekte zur Verfügung gestellt werden und – schließlich und insbesondere – von der Justiznähe oder -ferne der Träger der Freien Straffälligenhilfe.

In der wissenschaftlichen Literatur werden drei Interpretationsansätze für die Aufgabenerweiterung der Freien Straffälligenhilfe diskutiert:

- Die Angebote des TOA und der Gemeinnützigen Arbeit dienen der Haftvermeidung, d. h. sie stellen eine Art „präventive“ Straffälligenhilfe dar, die dann einsetzt, bevor das „Kind in den Brunnen gefallen ist“ und es zu möglicherweise stigmatisierenden Haftaufenthalten kommt (*Müller-Dietz* 1989, *Kawamura-Reindl* 2003).
- Angebote des TOA, der Gemeinnützigen Arbeit und auch des Opferschutzes erhöhen die Legitimität der Freien Straffälligenhilfe bei Politik und Gesellschaft. Hintergrund dessen sind nicht zuletzt vielfältige Infragestellungen der Finanzierbarkeit sozialstaatlicher Leistungen, in deren Folge die Straffälligenhilfe aufgefordert ist, ihre Notwendigkeit und Nützlichkeit zu belegen (*Scherr* 2001).
- Die neuen Aufgaben im Bereich der Diversion sind Teil eines kriminalpolitischen „Risikomanagements“, das auf die Ausdehnung der strafrechtlichen Disziplinierung abzielt. Die Straffälligenhilfe wird dabei „zu einem Instrument der Strafjustiz. Das (Kriminal-)Justizsystem bedient sich dieser Maßnahmen, weil sie gegenüber dem Strafvollzug kostengünstiger sind. Ursprünglich als Alternative zum herkömmlichen Strafvollzug intendiert, bewegen sich die Diversionsmaßnahmen zunehmend mehr in Richtung Netzerweiterung und staatlicher Kontrollausdehnung. In der Summe haben wir nicht ein Weniger, sondern ein Mehr an Sanktionen und Strafen“ (*Althoff* 2001, vgl. auch *Cornel* 2002).

9. Sozialagenturen zur Behandlung von Kriminalität

Gleich welcher Interpretation für die zunehmenden Angebote im Bereich alternativer Sanktionsformen, Haftvermeidung oder Opferbetreuung man sich

anschließen mag, Fakt ist, dass die Freie Straffälligenhilfe sich damit in ihrem Tätigkeitsprofil verändert: Die Freie Straffälligenhilfe verändert sich von einer Hilfeeinrichtung für Straffällige zu einer allgemeinen Sozialagentur zur Bearbeitung von Kriminalität. Fakt ist aber auch, dass sich die Einrichtungen der Freien Straffälligenhilfe mit der Durchführung des Täter-Opfer-Ausgleichs, der Gemeinnützigen Arbeit, von Therapien von Sexualstraftätern, von Sozialen Trainingskursen etc. Aufgaben übernehmen, bei denen sie kontrollierend und teilweise auch sanktionierend tätig werden müssen. Dies gilt nicht bei Aufgaben im Bereich der Opferarbeit, wohl aber bei den anderen der genannten Bereiche. Mag die Beschreibung „sanktionierend tätig“ bei vielen der genannten Tätigkeitsbereiche strittig sein, so dürfte es keine Einwände bei der Feststellung geben, dass die genannten alternativen Sanktionsformen zumindest mit einer Berichtspflicht an die Justiz verbunden sind.

Die Entwicklung vieler Initiativen der Freien Straffälligenhilfe wie z. B. der „Sozialpolitischen Arbeitskreise“ oder der „Freien Hilfen“ insbesondere in den 1970er-Jahren war auch eine Konsequenz der Kritik, wie sie an der Resozialisierung als einer mit Zwang durchgesetzten Fürsorge geübt wurde. Die Diskussion um den Widerspruch von Hilfe und Kontrolle in der Straffälligenhilfe hat seit den 1980er-Jahren an Grundsätzlichkeit und ideologischer aufgeladenheit verloren, doch sie behält immer noch Relevanz für die Legitimierung und das Selbstverständnis der Freien Straffälligenhilfe. *Maelicke* (2003, S. 139) grenzt die Freie Straffälligenhilfe von der justizförmigen bzw. staatlichen Straffälligenhilfe in mehreren Punkten ab:

- Keine Ausrichtung auf einen Strafzweck – spezialpräventive Ausrichtung;
- Leistung von sozialen Hilfen – justizförmige Sozialkontrolle und soziale Hilfe;
- Einfaches Mandat seitens der Probanden – doppeltes Mandat seitens der Justiz und der Probanden;
- Freiwilligkeit – Zwangsunterstellung;
- Keine Ermittlungs- und Kontrollaufgaben/keine Berichtspflichten – Kontroll- und Ermittlungsaufgaben/Berichtspflichten.

Diese Unterscheidung zwischen der staatlichen oder auch justizförmigen Straffälligenhilfe und der Freien Straffälligenhilfe wird durch die neuen Betätigungen als Dienstleister der Justiz verwischt.

10. Veränderung des Selbstverständnisses

Damit gerät auch ein Grundpfeiler des Selbstverständnisses der Freien Straffälligenhilfe ins Wanken. Noch vor 10 Jahren wurde das Selbstverständnis der Freien Straffälligenhilfe in fünf Arbeitsgrundsätzen zusammengefasst: „Rechtzeitigkeit“, „Durchgängigkeit“, „Ganzheitlichkeit“, „Freiwilligkeit und Wahlfreiheit“ und „Verschwiegenheit“ (SKM, 1997, 8 f.). Gerade die letztgenannten Arbeitsgrundsätze „Freiwilligkeit und Wahlfreiheit“ und „Verschwiegenheit“ sind bei vielen der neuen Tätigkeitsbereiche und den damit verbundenen Kontroll- und Berichtspflichten nicht mehr gegeben.

Es zeigt sich in unseren Fallstudien, dass die Tendenz zur Übernahme der neuen Tätigkeiten im Bereich der Prävention und Diversion bei den „justiznahen“ Trägern der Freien Straffälligenhilfe ausgeprägter ist als bei anderen. „Justiznahe“ Vereine haben von ihrem Selbstverständnis weniger Probleme damit, sich als Dienstleister für die Justiz zu definieren und haben dementsprechend auch weniger Probleme damit, Anforderungen seitens der Justiz aufzugreifen. Größere Probleme haben damit justizkritische „freie“ Initiativen und die dem caritativen Gedanken verpflichteten kirchennahen Einrichtungen der Freien Straffälligenhilfe. Dies könnte auch eine Folge davon sein, dass sich Veränderungen in der Legitimationsgrundlage in Richtung Dienstleister für die Justiz bei letztgenannten deutlicher negativ im Engagement Ehrenamtlicher oder in der Ressourcenlage (z. B. Spenden, Zuschüsse) niederschlagen dürften.

Ein Verzicht auf das Engagement in den neuen Tätigkeitsfeldern der Strafrechtspflege bedeutet angesichts der Kürzungen auf kommunaler Ebene bestenfalls Stagnation, meistens sogar Verkleinerung des bisherigen professionellen Bereichs. Zusätzlich könnten kleinere Akteure der Freien Straffälligenhilfe aus bestimmten Marktsegmenten (z. B. im betreuten Wohnbereich) verdrängt werden, nämlich wenn die größeren, professionell arbeitenden Dienstleister der Justiz sich zur Sicherung der Marktposition auch territorial ausdehnen. Frei nach dem Motto: „wenn wir in einer Stadt schon TOA anbieten, warum dann nicht auch gleich Betreutes Wohnen?!“ Es könnte dadurch zu einer Zerteilung im Bereich der Straffälligenhilfe kommen: größere, professionell arbeitende Sozialagenturen zur Behandlung von Kriminalität einerseits und kleinere, vom ehrenamtlichen Engagement getragene Hilfseinrichtungen für Straffällige andererseits.

11. Zusammenfassende Thesen

Die Auswirkungen der Privatisierung im Bereich der Bewährungs- und Gerichtshilfe und der neuen Tätigkeitsbereiche lassen sich mit folgenden sechs Thesen zusammenfassen:

1. Durch die Privatisierung der staatlichen Straffälligenhilfe und die Übertragung neuer Aufgaben und damit einhergehend neuer Finanzierungsquellen drängen neue Akteure in den Bereich der Straffälligenhilfe. Diese Entwicklung führt zu einer „Durchmarktung“ der Straffälligenhilfe.
2. Die Privatisierung der Bewährungs- und Gerichtshilfe führt nicht zu einem Verdrängungswettbewerb der etablierten Akteure der Straffälligenhilfe. Sie führt jedoch zu einer Veränderung der über lange Jahre gewachsenen Arbeitsteilung und Ressourcenallokation in der Straffälligenhilfe.
3. Die Konkurrenzsituation durch einen neuen großen Akteur und neu geschaffene Tätigkeitsfelder führen zu einem engeren Zusammenschluss der etablierten Akteure.
4. Die Freie Straffälligenhilfe verändert sich durch die Übernahme justizförmeriger Aufgaben im Bereich alternativer Sanktionsformen, Opferarbeit und Haftvermeidung von einer Hilfseinrichtung für Straffällige zu einer allgemeinen Sozialagentur zur Bearbeitung von Kriminalität.
5. Die neuen Tätigkeitsbereiche der Freien Straffälligenhilfe verändern die Legitimationsgrundlage und das Selbstverständnis der Freien Straffälligenhilfe.
6. Der Freien Straffälligenhilfe droht eine weitere Auseinanderentwicklung in größere, professionell arbeitende „Sozialagenturen zur Bearbeitung von Kriminalität“ auf der einen und kleinere, auf das ehrenamtliche Engagement angewiesene Hilfseinrichtungen für Straffällige auf der anderen Seite.

Literatur

Althoff, H. (2001): Straffälligenhilfe als adäquater Umgang mit Kriminalität und sozialen Ausschluss? Plädoyer für eine künftige Praxis, in: Nickolai, W., Reindl, R. (Hrsg.): *Sozialer Ausschluss durch Einschluss. Strafvollzug und Straffälligenhilfe zwischen Restriktion und Resozialisierung*. Freiburg, S. 185-205.

- Barth, St. (2006): Problemverschärfung bei der Klientel der Bewährungshilfe. Ergebnisse von Stichtagserhebungen im Landgerichtsbezirk Siegen, in: *Bewährungshilfe* 51 (4), S. 382-388.
- Caritas (2004): *Leistungen, Finanzierung und Trägerstruktur der Einrichtungen der Straffälligenhilfe in der verbandlichen Caritas, Ergebnisse der Umfrage*, Freiburg.
- Cornel, H. (2002): Fachliche Standards und Perspektiven für die Sozialarbeit in der Kriminalpolitik. In: Cornel, H.: *Neue Kriminalpolitik und soziale Arbeit*, Nomos Verlag, Baden-Baden.
- Dewe, B./Otto, H.-U. (2001): Profession, in : Otto, H.-U., Thiersch, H. (Hrsg.) (2001): *Handbuch Sozialarbeit Sozialpädagogik 2.*, völlig überarbeitete Auflage, Neuwied, Luchterhand, S. 1399-1423.
- Feeley, M./Simon, J. (2002): The new penology: notes on the emerging strategy of corrections and its implications. In: *Criminology* 30 (4), S. 449-474.
- Feeley, M./Simon, J. (1994): Actuarial justice: the emerging new criminal law. In: Nelken, D. (Ed.) (1994): *The futures of criminology*. London, Sage, pp. 173-201.
- Hassemer, W. (1982): Resozialisierung und Rechtsstaat, in: *Kriminologisches Journal* 14, S. 161-166.
- Heinz, W.: (2004) *Das strafrechtliche Sanktionensystem und die Sanktionierungspraxis in Deutschland 1882-2000 (Stand: Berichtsjahr 2002)*. Internetpublikation: www.uni-konstanz.de/rtf/kis/sanks02.pdf (Version 7/2004).
- Ludwig-Mayerhofer, W. (2000): Warum und wie die Strafjustiz spart. In: Rottleuthner, H. (Hrsg.): *Armer Rechtsstaat. Beiträge zur Jahrestagung der Vereinigung für Rechtssoziologie in Innsbruck 8. - 9. Mai 1998*. Nomos Verlag, Baden-Baden.
- Maelicke, B. (2003): Gerichtshilfe, Bewährungshilfe, Führungsaufsicht und soziale Hilfe im Strafvollzug, in: Cornel, H. u. a. (Hrsg.): *Handbuch der Resozialisierung*. 2. Auflage. Baden-Baden, S. 135-173.
- Moffitt, T. E. (1993): Life-course-persistent and adolescence-limited antisocial behavior: a developmental taxonomy, in: *Psychological Review* 100, S. 674-701.
- Müller-Dietz, H. (1989): Aufgaben Freier Straffälligenhilfe im Wandel sozialer Problemlagen, in: *Bewährungshilfe* 1/2 (36), S. 124-136.
- Neuffer, M. (2002): *Case Management. Soziale Arbeit mit Einzelnen und Familien*. Weinheim, Juventa.

- Olk, T. (2001): Träger der Sozialen Arbeit, in: Otto, H.-U./Thiersch, H. (Hrsg.): *Handbuch Sozialarbeit Sozialpädagogik 2.*, völlig überarbeitete Auflage, Neuwied, Luchterhand, S. 1910-1926.
- Scherr, A. (2001): Soziale Ausgrenzung, Kriminalisierung und die Soziale Arbeit, in: Nickolai, W., Reindl, R. (Hrsg.): *Sozialer Ausschluss durch Einschluss. Strafvollzug und Straffälligenhilfe zwischen Restriktion und Resozialisierung*, Freiburg, S. 35-50.
- Schiebel, B. (2006): Arbeitslosigkeit infolge Inhaftierung: Erfahrungen aus dem Strafvollzug, in: Dessecker, A. (Hrsg.): *Jugendarbeitslosigkeit und Kriminalität*, Wiesbaden, KrimZ, S. 167-177.
- Schönfeld, C.E. v./Schneider, F./Schröder, T./Widmann, B./Botthoff, U./Driesen, M. (2006): Prävalenz psychischer Störungen, Psychopathologie und Behandlungsbedarf bei weiblichen und männlichen Gefangenen, in: *Nervenarzt* 77, S. 830-841.
- SKM – Verband für soziale Dienste (1997): *Grundpositionen zur Hilfe für Straffällige und ihre Angehörigen*, Düsseldorf.

Staatlicher Strafvollzug in Kooperation mit einem privaten Unternehmen: Erfahrungen aus der JVA Hünfeld

Werner Päckert

Die Notwendigkeit der Einrichtung neuer Haftplätze im hessischen Justizvollzug bei gleichzeitig angespannter Haushaltslage war Auslöser für die Idee, den Betrieb einer neuen Justizvollzugsanstalt wenigstens teilweise zu privatisieren. Überlegungen zu einer Vollprivatisierung wurden schnell verworfen. Art. 33 Abs. 4 GG lässt das nicht zu. Hoheitliche Aufgaben, die mit Eingriffsbefugnissen in Freiheitsrechte verbunden sind, müssen in staatlicher Hand bleiben und dürfen nicht auf private Dienstanbieter übertragen werden. In Artikel 33 Abs. 4 des Grundgesetzes heißt es:

„Die Ausübung hoheitsrechtlicher Aufgaben ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.“

Eine Expertengruppe erarbeitete einen Katalog von Aufgabenfeldern im Strafvollzug, die einer Privatisierung zugänglich waren, ohne gegen verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen zu verstoßen. Es wurde berechnet, welche Kosten eine vergleichbare Justizvollzugsanstalt im konventionellen Betrieb verursacht. Danach wurden die Kosten berechnet, die für die privatisierbaren Leistungen im konventionellen Betrieb anteilig angefallen wären.

Mit einem bis ins Detail ausgearbeiteten Vertragsentwurf und einem Verzeichnis der vom privaten Betreiber zu erwartenden Leistungen, wurde eine europaweite Ausschreibung durchgeführt. Die Wahl fiel schließlich auf den deutschen Ableger eines weltweit agierenden Dienstleistungsunternehmens, die SERCO GMBH Bonn. Für die deutsche SERCO GMBH war dies der erste Auftrag auf dem Gebiet des Gefängniswesens. Die englische Muttergesellschaft SERCO GROUP PLC mit weltweit mehr als 40.000 Mitarbeitern hingegen betreibt alleine in England fünf voll privatisierte Vollzugsanstalten, eine weitere Anstalt in Australien.

Nach den Ausschreibungsergebnissen war gegenüber dem konventionellen Betrieb eine Einsparung in Höhe von ca. 660.000 Euro pro Jahr im Durchschnitt zu erwarten. Danach war abzusehen, dass die Kosten für die privatisierbaren Leistungen ca. 15 % unter den Kosten einer konventionell geführten Anstalt liegen werden.

Wichtiges Kriterium bei der Definition der vom privaten Betreiber zu erbringenden Leistungen war, dass die Qualitäten mindestens denen einer allein in staatlicher Hand betriebenen Anstalt entsprechen mussten.

Nachdem das Auswahlverfahren abgeschlossen werden konnte, wurde am 8. November 2004 der Betreibervertrag zwischen dem Land Hessen und der Firma SERCO GMBH geschlossen. Die Laufzeit des Vertrages wurde auf fünf Jahre festgelegt, wobei dem Land Hessen eine Verlängerungsoption von jeweils zwei Jahren eingeräumt ist. Unmittelbar nach Vertragsabschluss wurde die SERCO GMBH in die Planung und Organisation der neuen Justizvollzugsanstalt eingebunden. Die vorgesehenen Arbeitsabläufe wurden in der Folge gemeinsam geplant.

1. Privatisierbare Leistungen

Einvernehmen bestand darüber, dass die Gesamtverantwortung für die Anstalt, die Überwachung der Dienstabläufe, sämtliche hoheitlichen Aufgaben, Aufnahme und Entlassung von Gefangenen, die Vollzugsplanung, Entscheidungen über Lockerungen des Vollzuges, die Briefkontrollen, die Besuchsüberwachung, Vorführung und Durchsuchung von Gefangenen, die Anwendung unmittelbaren Zwanges, Teile der Verwaltung und wichtige Bereiche des Überwachungsmanagements und sämtliche Entscheidungen im Behandlungsbereich *nicht* privatisiert werden durften.

Privatisiert werden konnten folgende Bereiche:

- Akquisition von Aufträgen für die Unternehmerbetriebe;
- Organisation und Betrieb der Werkstätten;
- Küche;
- Gefangeneneinkauf;
- Versorgungswesen;
- Rechnungswesen mit Anstaltszahlstelle;
- Instandhaltung und Reinigung des Gebäudes;
- Anlagenwartung;
- Monitorüberwachung;
- Führung der Gefangenenbücherei;
- Reinigung der Gefangenenwäsche;
- Freizeitgestaltung;

- Betreuung ehrenamtlicher Mitarbeiter;
- Organisation und Durchführung des Gefangenensports;
- Medizinische Versorgung;
- Psychologische Beratung;
- Sozialberatung;
- Ausländerberatung;
- Drogenberatung;
- Schuldnerberatung;
- Organisation und teilweise Durchführung der schulischen und beruflichen Ausbildung der Gefangenen u. a. m.

Insgesamt konnten ca. 45 % der in der Justizvollzugsanstalt anfallenden Leistungen privatisiert werden. Durch Übertragung der Abfallentsorgung könnte dieser Anteil auf ca. 47 % gesteigert werden.

2. Bau, Standort und Kosten der JVA Hünfeld

Der Bau der Anstalt wurde durch das Land Hessen finanziert. Das Land bediente sich eines im Ausschreibungsverfahren ermittelten Generalunternehmers. Den Zuschlag erhielt die Firma Züblin. Geplant wurde die Anstalt durch das Münchner Architekturbüro plan 2 als Generalplaner.

Der Standort wurde durch die Auslobung eines Geldbetrages in Höhe von 5 Millionen DM ermittelt. Aus sieben Städten und Gemeinden, die dem Land ein Baugrundstück angeboten hatten, wurde die ca. 16.000 Einwohner zählende Stadt Hünfeld, etwa 17 km nordöstlich von Fulda, ausgewählt. Es bildeten sich Bürgerinitiativen für und gegen den Bau der Anstalt. In einer Bürgerbefragung sprachen sich schließlich ca. 52 % der beteiligten Bürger für den Bau der Anstalt in Hünfeld aus. Neben der Standortsicherung verschiedener Landesbehörden wurden der Stadt Hünfeld weitere Zugeständnisse gemacht. So wurde der Stadt unter anderem die Möglichkeit eingeräumt, dass die große Sporthalle der Anstalt auch von Sportlern aus den Hünfelder Sportvereinen genutzt werden darf. Von dieser Möglichkeit wird regen Gebrauch gemacht.

Der erste Spatenstich für den Bau der Anstalt erfolgte am 20. Oktober 2003. Am 16. März 2004 wurde der Grundstein gelegt. Die Schlüsselübergabe erfolgte am 15. November 2005. Nach etwas mehr als 2 Jahren Bauzeit konnte am 2. Januar 2006 der Betrieb mit zunächst 38 Gefangenen aufgenommen werden.

Für Bau und Ersteinrichtung waren ca. 71,6 Millionen Euro vorgesehen. Ausgegeben wurden davon nur etwa 65 Millionen Euro, wobei sich die reinen Baukosten auf ca. 53 Millionen Euro belaufen haben.

Die Gesamtfläche der Anstalt beträgt ca. 86.000 m²; die Nutzfläche ca. 15.000 m².

3. Architektur, Einrichtung, Organisation und Belegung der Anstalt

Die Anstalt kann 502 Gefangene aufnehmen, die in 404 Einzel- und in 49 Doppelhafträumen untergebracht werden können.

Zwei Eingänge, einer für Besucher, einer für Bedienstete, führen in das Innere der Anstalt. Von der Außenpforte gut einsehbar ist die große Schleusenzufahrt unmittelbar daneben angebracht.

Im oberen Stockwerk des Pfortengebäudes sind die Räume für die Durchführung von Besuchen eingerichtet. Im Erdgeschoss befindet sich die Poststelle. In einem Bereich dahinter, der in der Regel von Gefangenen nicht betreten wird, ist die Sicherheitszentrale eingebaut, in der die Monitorüberwachung der zahlreichen Kameras im Außen- und Innenbereich der Anstalt durchgeführt wird. Zur Durchführung hoheitlicher Aufgaben sind dort eine Beamtin oder ein Beamter sowie ausschließlich für die Monitorüberwachung ein bis zwei Mitarbeiter der privaten Firma SERCO eingesetzt.

Über einen Gang ist die Drei-Felder-Sporthalle, weitere drei Sporträume und dahinter der Sportplatz zu erreichen. Der Sportbetrieb wird durch private Mitarbeiter organisiert und durchgeführt. Den Gefangenen werden bis drei mal 70 Minuten Sport in verschiedenen Sportgruppen angeboten.

Gefangene bewegen sich nur im inneren Sicherheitsbereich der Anstalt. Entlang eines großzügigen Durchgangs (Vollzugsmagistrale) sind kammförmig vier Unterkunftshäuser angeordnet.

Im ersten multifunktionalen Haus (A) befinden sich im Erdgeschoss die Kammer der Anstalt (Verwahrung der Privatkleidung und der persönlichen Habe der Gefangenen, Ausgabe von Anstaltskleidung usw.) und die Zahlstelle, in der die Gefangenenengelder aufbewahrt und verwaltet werden. Die Kammer ist wegen der Aufnahme- und Entlassungsprozedur ausschließlich mit Beamten, die Zahlstelle mit privaten Mitarbeiterinnen besetzt.

Im ersten Stockwerk des Gebäudes A befindet sich die Krankenabteilung, die technisch so gut ausgestattet ist, dass auch Fachärzte ihre Arbeit innerhalb der Anstalt verrichten können und kostenaufwändige und sicherheitsbedenkliche

Ausführungen auf ein Minimum eingeschränkt werden können. So verfügt die privat betriebene Krankenabteilung über eine voll ausgestattete HNO- und Zahnarztpraxis, ein Labor, eine Augenarztpraxis, ein Röntgengerät, ein medizinisches Bad, Geräte für Belastungselektrokardiogramme usw. sowie neben dem ambulanten einen stationären Bereich mit 15 Belegbetten.

Im zweiten Stockwerk befindet sich eine von insgesamt 10 Unterkunftsstationen. In jeder Unterkunftsstation können bis zu 50 Gefangene untergebracht werden. In der Mitte zwischen den beiden Flügeln mit jeweils 25 Haftplätzen befindet sich die Dienstaufsichtskabine, daneben der Gemeinschaftsduschraum, davor der Freizeitbereich, der Fernsehraum und die Stationsküche, die den Gefangenen während der Aufschlusszeiten zur Verfügung steht. Aus der Stationsküche heraus wird auch das in der Großküche angefertigte Mittagessen im Tablettsystem verteilt, das teilweise gemeinsam im Freizeitbereich, teilweise alleine in den Hafräumen eingenommen wird. Aus organisatorischen Gründen wird das Abendessen bereits morgens zusammen mit dem Frühstück ausgegeben. Für die Tagesverpflegung eines Gefangenen stehen derzeit 2 Euro für Nahrungsmittel zur Verfügung.

Neben der Arbeitszeit können sich die Gefangenen zwei Stunden pro Tag außerhalb der Hafräume aufhalten. In dieser Zeit finden auch die Freizeitveranstaltungen statt, die durch Bedienstete des privaten Betreibers organisiert und durch diese, aber auch durch ca. 50 ehrenamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angeboten und durchgeführt werden. Die Gefangenen verfügen über einen eigenen Schlüssel, mit dem sie ihren Hafraum während der Aufschlusszeiten selbst öffnen können. Neben der zweistündigen Aufschlusszeit können die Gefangenen zusätzlich am einstündigen Hofgang im Freistundenhof teilnehmen. Da die Arbeit für die Gefangenen in den Werkbetrieben in zwei Schichten angeboten wird, befindet sich zurzeit immer nur etwa die Hälfte der Gefangenen während der Freizeit und während des Hofganges im Bereich der Unterkunftsstationen.

Die Vergitterung der Anstalt besteht durchgängig aus Spezialstahl (Mangan-Hartstahl). Feilen und Sägen ist sinnlos.

Über der im Haus A eingerichteten Unterkunftsstation befindet sich die Verwaltung der Anstalt, eine Kantine und eine Außenterrasse, in bzw. auf der die Bediensteten das ebenfalls in der Anstaltsküche zubereitete Mittagessen einnehmen können. Das Speisenangebot ist mit der angebotenen Gefangenenkost identisch.

Neben dem Haus A befinden sich weitere drei große Unterkunfthäuser (B, C, D) mit jeweils drei Unterkunftsstationen und wiederum jeweils 50 Haftplätzen. Organisatorisch sind die Unterkunftsbereiche in den Häusern A und B

(200 Haftplätze), im Haus C und im Haus D (jeweils 150 Haftplätze) in drei eigenständige Vollzugsabteilungen unterteilt, denen jeweils eine staatliche Vollzugsabteilungsleiterin bzw. ein staatlicher Vollzugsabteilungsleiter vorsteht. Für die drei zusammengefassten Unterkunftsgebiete bzw. Vollzugsabteilungen stehen insgesamt drei Freistundenhöfe zur Verfügung, die durch zusätzliche Ordnungszäune vom äußeren Sicherheitsbereich noch vor den eigentlichen Umwehrungszäunen getrennt sind. Im äußeren Sicherheitsbereich vor den Umwehrungszäunen halten sich in der Regel keine Inhaftierten auf.

Die Vollzugsabteilung A/B und die beiden Vollzugsabteilungen C und D sind in zwei Sicherheitsbereiche unterteilt. Dadurch kann sichergestellt werden, dass Gefangene, die aus Sicherheitsgründen oder aus Behandlungsgründen voneinander getrennt werden sollen, sowohl im Unterkunftsgebiet als auch während der Freizeit, des Hofgangs und der Arbeit auch tatsächlich getrennt werden können.

Neben den üblichen Hafräumen stehen vier so genannte Schlichtzellen (für gewaltbereite Gefangene oder für den Arrestvollzug als Disziplinarmaßnahme) und vier so genannte besonders gesicherte Hafräume ohne gefährdende Gegenstände (für gewalttätige oder stark suizidgefährdete Gefangene) zur Verfügung.

In der JVA Hünfeld werden nach dem Vollstreckungsplan für das Land Hessen männliche Strafgefangene mit einer Restvollzugszeit von bis fünf Jahren Freiheitsstrafe ab Rechtskraft des Urteils untergebracht, wenn diese sich erstmals im Vollzug einer Freiheit entziehenden Sanktion befinden (so genannte Erstverbüßer). Andere Gefangene, gegen die bereits zum wiederholten Male Freiheitsstrafe vollzogen wird, werden bis zu einer Restvollzugszeit von drei Jahren ab Rechtskraft des Urteils in Hünfeld aufgenommen. Aufgrund politischer Zusagen an die Stadt Hünfeld im Vorfeld der Errichtung der Anstalt werden Sexualstraftäter und Straftäter, die vollendete oder versuchte Tötungsdelikte begangen haben, in der JVA Hünfeld nicht aufgenommen. Die durchschnittliche Verweildauer beträgt nur ca. 9 Monate. Die Anstalt wird pro Jahr von ca. 800 bis 900 Gefangenen durchlaufen.

Aus Gesichtspunkten der Behandlungsdifferenzierung wurde eine Zugangsabteilung, eine spezielle Abteilung für die so genannten Erstverbüßer und eine Abteilung für Gefangene, die für Vollzugslockerungen geeignet sind, eingerichtet. Als sinnvoll erwies sich die Einrichtung einer Station, in der Gefangene getrennt untergebracht werden können, die sich von anderen Mitgefangenen bedroht fühlen.

Der Ausländeranteil beträgt ca. 40 %, wobei etwa 50 verschiedene Nationen vertreten sind. Unter den restlichen 60 % Gefangenen deutscher Nationalität

befinden sich etwa 50 Gefangene, die aus den ehemaligen GUS-Staaten stammen (so genannte Russlanddeutsche, wobei es sich bei den Herkunftsländern nicht nur um Russland, sondern auch um Kasachstan, Aserbeidschan, der Ukraine, Litauen, Lettland, Estland und andere handelt). Viele dieser Gefangenen sind der deutschen Sprache nicht mächtig und treten durch eine relativ hohe Gruppenkohärenz hervor, durch die eine Kommunikation mit dem Behandlungspersonal sehr erschwert wird. Das Alter der in Hünfeld untergebrachten Gefangenen bewegt sich zwischen 21 und mehr als 70 Jahre; das Durchschnittsalter liegt bei etwa 35 Jahren.

Räumlich in den Bereich der so genannten Vollzugsmagistrale eingegliedert und angrenzend an die zwischen den vier Unterkunftsgebäuden befindlichen drei Freistundenhöfe sind der Einkaufsraum, ein Mehrzweckraum und der künstlerisch gestaltete Andachtsraum.

Einkauf für die Gefangenen findet alle zwei Wochen statt. Die Waren werden anhand einer Einkaufsliste vorbestellt und von Mitarbeiterinnen der Firma SERCO vorkommissioniert, so dass das Einkaufsgut von den Gefangenen nur noch abgeholt und vor Ort auf Vollständigkeit geprüft werden muss. Am Ende des großen Durchganges befinden sich die Gefangenenbücherei mit zurzeit etwa 6.000 Bänden an Belletristik und Fachliteratur und die Redaktion der Gefangenenzeitung „Einblick“.

Auf der Rückseite der Vollzugsmagistrale befinden sich im Erdgeschoss die Werkstätten, im Obergeschoss die Anstaltsküche, die Arbeitstherapie sowie die Unterrichtsräume für die berufliche und schulische Ausbildung der Gefangenen. Alle diese Bereiche werden von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des privaten Betreibers organisiert und betreut. Ein zum Bereich der Arbeitstherapie gehörendes Kaltgewächshaus befindet sich zwischen dem Unterkunftsgebäude D und den Außenzäunen und ist ebenfalls mit einem zusätzlichen Ordnungsaum umgeben.

Arbeit wird in vier Werkbereichen angeboten. In einem Recyclingbetrieb werden zum Beispiel Kleiderbügel sortiert. Bei defekten Kleiderbügeln werden Plastik- und Metallteile getrennt verwertet. Im Bereich der Metallwerkstatt werden Schweißerarbeiten, im Bereich der Konfektionierung werden Verpackungsarbeiten, im Bereich der Elektrowerkstatt werden Lötarbeiten durchgeführt. Insgesamt können im Bereich der Werkstätten in zwei Schichten bis zu 233 Gefangene beschäftigt werden. Zusätzlich ist der private Betreiber verpflichtet, 20 Plätze im Bereich der Arbeitstherapie und 25 Plätze im Bereich der beruflichen Ausbildung der Gefangenen anzubieten und einzurichten. In einer kleinen Kaffeerösterei werden durch vier Gefangene in zwei Schichten sieben Sorten des ersten in einer Justizvollzugsanstalt gerösteten Kaffees Bohne No. 1 hergestellt.

Rechnet man Gefangene hinzu, die im Bereich der Reinigung, der Hofkolonne, der Haustechnik, der Küche und als so genannte Hausarbeiter im Bereich der Unterkünfte eingesetzt sind, so können für höchstens 502 Insassen insgesamt maximal 370 Beschäftigtenplätze angeboten werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass erfahrungsgemäß etwa 20 % der Gefangenen zum Beispiel aus Alters- oder Gesundheitsgründen nicht produktiv oder anders beschäftigt werden können.

Zur Aufrechterhaltung der Sicherheit in den privat betriebenen Bereichen durchstreifen Beamtinnen und Beamte einer insgesamt 20 Bedienstete umfassenden und speziell eingerichteten Sicherungsgruppe die Werkstätten, die Küche usw. und führen unter anderem die notwendigen körperlichen Durchsuchungen von Gefangenen beim Wechsel vom Werk- in den Unterkunftsbe- reich durch.

Die Umwehrung der Anstalt besteht aus zwei hoch gesicherten Außenzäunen, die mit geschlossenen Videoüberwachungsringen und einigen sicherheitstechnischen Besonderheiten ausgerüstet sind. Als Ramm- und Sichtschutz dient ein zusätzlicher Erdwall, der mit einer Mauerbasis versehen ist. Da dieser Erdwall im Zufahrtbereich der Anstalt unterbrochen werden musste, ist dort eine Anstaltsmauer vor dem umlaufenden zweiten inneren Zaun errichtet worden.

4. Personal

Zur Bewältigung der anfallenden Tätigkeiten im staatlichen Bereich sind 113 Beamte und zwei Angestellte des Landes Hessen im Einsatz. Von den Beamten gehören 98 der Bedienstetengruppe des allgemeinen Vollzugsdienstes an. Die anderen nehmen Aufgaben im administrativen Bereich wahr.

Die Aufgaben des privaten Betreibers werden von 102 Mitarbeitern der Firma SERCO wahrgenommen. Dazu gehören drei Pädagogen für den schulischen und beruflichen Bildungsbereich und für die Gestaltung der Freizeit, ein Sportlehrer und zwei Sportübungsleiter, drei Ergotherapeuten für die Arbeitstherapie, drei Psychologen, sieben Sozialarbeiter im Beratungsdienst, eine Schuldnerberaterin, ein Ausländerberater und drei Drogenberaterinnen. Weiter sind 17 so genannte Zentralassistenten zur Unterstützung der Stationsdienste und private Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Bereich der Verwaltung, der Küche, der Reinigung und der Anlagenwartung im Einsatz.

Die Tätigkeitsfelder und Aufgaben der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Firma SERCO wurden in einem Leistungsverzeichnis als Vertragsbestandteil genau festgelegt. Das Personalausfallrisiko liegt in vollem Umfange bei dem

privaten Betreiber. Unabhängig von eventuellen Schadenersatzansprüchen können Minderleistungen nach einem so genannten Malussystem mit Strafzahlungen belegt werden.

Die von der Firma SERCO ausgewählten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind ausschließlich in der und für die Anstalt tätig. Etwa 80 % stammen aus Hünfeld oder der näheren Umgebung. Allen wurden ihrer Tätigkeit und ihrem Einsatzgebiet entsprechende berufliche Qualifikationen abverlangt. Zusätzlich erhielten alle für die JVA Hünfeld neu eingestellten Beschäftigten des privaten Betreibers in einem Zeitraum von zwei Monaten eine vom Land Hessen organisierte Zusatzausbildung, um sie auf die Besonderheiten ihrer Tätigkeit im Justizvollzug vorzubereiten. Neben theoretischen Kenntnissen im Strafvollzugsrecht und in der Kriminologie wurden auch praktische Kenntnisse im Bereich des Behandlungsvollzuges, des Umganges mit – auch schwierigen und psychisch auffälligen – Gefangenen mit dem Ziel der Vermittlung Konflikte bewältigender und deeskalierender Verhaltensweisen sowie Kenntnisse im Bereich der umfänglichen technischen Ausstattung der Anstalt vermittelt. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des privaten Betreibers nehmen gemeinsam mit den Bediensteten des Landes Hessen an den im Bereich des Justizvollzuges angebotenen Fortbildungsveranstaltungen teil. Zusätzlich hat der private Betreiber die Möglichkeit, für seine Beschäftigten weitere Fortbildungsangebote zu unterbreiten, die ihm zur sachgerechten Bewältigung des jeweiligen Aufgabenspektrums sinnvoll oder notwendig erscheinen.

Die Kosten für die Erstausbildung der privaten Beschäftigten wurden vom Lande Hessen getragen. Die entsprechenden Ausbildungskosten für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Falle eines Personalwechsels trägt vertragsgemäß der private Betreiber. Sämtliche in der JVA Hünfeld eingesetzten Beschäftigten der Firma SERCO sind sicherheitsüberprüft und für den öffentlichen Dienst besonders verpflichtet.

Etwa die Hälfte der in der JVA Hünfeld tätigen Beschäftigten des Landes Hessen wurden rechtzeitig vor der Eröffnung für die neue Aufgabe ausgebildet. Die andere Hälfte besteht aus erfahrenen Beamtinnen und Beamten mit teilweise langjährigen Erfahrungen im hessischen Justizvollzug. Sie haben sich für die Arbeit in der JVA Hünfeld beworben, weil sie zu einem großen Teil aus Hünfeld oder der näheren Umgebung stammen und hier ansässig sind.

5. Besonderheiten im Vergleich zu konventionell geführten Anstalten

Wesentliches Kriterium für das Funktionieren des Anstaltsbetriebes war das nahtlose Ineinandergreifen staatlicher und privater Leistungen. Die einzelnen Aufgabenbereiche mussten von Anfang an sorgfältig aufeinander abgestimmt, Handlungsabläufe mussten bereits im Vorfeld der Belegung bis ins Detail eingeübt werden.

Die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und privatem Personal hat von Beginn des Betriebes an bis heute gut funktioniert. Die Stimmung unter den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist gut. Das macht sich nicht nur bei gemeinsamen Dienstbesprechungen, sondern auch bei Zusammenkünften auf gesellschaftlicher Ebene bemerkbar. Das schließt nicht aus, dass es in dem einen oder anderen Falle auch zu Konflikten kommt, die auf unterschiedlichen Zielsetzungen beruhen. So müssen die privaten Werkmeister in den Arbeitsbetrieben darauf bedacht sein, dass Aufträge termingerecht und mit hoher Produktivität abgearbeitet werden. Dazu ist es wichtig, dass möglichst viele leistungsfähige Gefangene dort eingesetzt werden. Aus Sicherheitsgründen müssen immer wieder Durchsuchungen und Gefangenenzählungen durchgeführt werden, die den Produktionsprozess unterbrechen und dadurch behindern. Die für die Behandlung der Gefangenen zuständigen Vollzugsabteilungen müssen dafür Sorge tragen, dass auch weniger leistungsfähige Gefangene Chancen für die Eingliederung im Arbeitsprozess erhalten, was wiederum zu einer Beeinträchtigung der Produktivität in den Werkbetrieben führen kann. Wichtig ist hier, dass allen Beteiligten zu jeder Zeit die im Strafvollzugsgesetz determinierten Aufgaben des Vollzuges bewusst sind und dass diese Aufgaben nur durch gemeinsame Bemühungen zu erfüllen sind. Derartige Zielkonflikte bei der praktischen Umsetzung und der Abstimmung einzelner Aufgabengebiete sind aber keine Besonderheit einer teilweise privatisierten Justizvollzugsanstalt; sie müssen vielmehr auch in rein staatlich geführten Anstalten immer wieder und täglich neu bewältigt werden.

Arbeit kann geteilt werden, Gesamtverantwortung nicht. So ist es von elementarer Bedeutung, dass der private Betriebsleiter und der staatliche Anstaltsleiter die einzelnen Arbeitsabläufe stets sorgfältig aufeinander abstimmen und die gemeinsamen Zielsetzungen dem jeweiligen Mitarbeiterstab immer wieder verdeutlichen und vermitteln. Es kann nicht erwartet werden, dass es sich bei einem privaten Betreiber um einen Altruisten handelt, der aus Gutmütigkeit oder einer Almosenmentalität heraus seine Leistungen auch schon einmal umsonst anbietet. Auch sein Einsatz ist vielmehr an Gewinn orientiert, muss er doch im harten wirtschaftlichen Wettbewerb bestehen und Verantwortung für alle seine Mitarbeiter tragen, auch wenn sie in anderen Marktsequenzen au-

Berhalb des Strafvollzuges tätig sind. Qualitäts- und Kostenkontrolle hinsichtlich der vertraglich zu erbringenden Leistungen sind deshalb Alltag. Ein deutliches Mehr an Abstimmungsprozessen und gemeinsamen Besprechungen sind die Folge. Um Verantwortung in diesem komplexen System tragen zu können, ist es unverzichtbar, einander vertrauen zu können. Controlling kann auch hier nicht nur mit Überwachung und Kontrolle gleich gesetzt werden. Das gemeinsame Handeln muss geprägt sein vom Bewusstsein gemeinsamer Zielsetzungen, vom steten Bemühen um Effizienzsteigerung und um eine Erhöhung der Effektivität bei gleichzeitiger Bewahrung eines hohen Qualitätsstandards.

Das Zweischichtsystem in den Werkbetrieben bringt den Vorteil, dass die Auslastung von Maschinenlaufzeiten erhöht und dadurch die Produktivität gesteigert werden kann. Es können zudem auf gleicher Produktionsfläche doppelt so viele Gefangene in den Arbeitseinsatz gebracht werden als dies beim Einschichtsystem in anderen Vollzugsanstalten möglich ist – vorhandene Aufträge vorausgesetzt. Zudem kann sicher gestellt werden, dass die effektiven Arbeitszeiten der Gefangenen nicht durch im Strafvollzug übliche Unterbrechungen (Besuche, Gespräche mit Sozialarbeitern, Arztvorführungen usw.) verkürzt werden.

Nachteil dieses Systems ist, dass zum Beispiel die tägliche Freistunde, die Freizeiten usw. für die jeweiligen Schichten werktäglich doppelt angeboten werden müssen. Die Folge ist, dass vorhandene personelle Ressourcen stärker belastet sind. Die Einsatzmöglichkeiten von ehrenamtlichen Mitarbeitern, die in der Regel ja nur am späten Nachmittag in die Anstalt kommen können, werden eingeschränkt. Wenn eine Schicht bis etwa 20 Uhr, nahe an die Nachtverschlusszeiten heran, arbeitet, dann sind die Gefangenen in dieser Schicht für die meisten der ehrenamtlichen Mitarbeiter nicht oder nur eingeschränkt erreichbar. Eingeschränkt deshalb, weil die Gefangenen von Woche zu Woche einmal vormittags und dann wieder nachmittags zum Arbeitseinsatz kommen.

Die tägliche Arbeit wird auch nach über zwei Jahren Betrieb noch immer geprägt von einem nicht nachlassenden öffentlichen Interesse an der ersten teilweise privatisiert betriebenen Justizvollzugsanstalt Deutschlands. Nach der Schlüsselübergabe an das Justizressort am 15. November 2005 bis zur Aufnahme des Echtbetriebes mit zunächst 38 Gefangenen am 2. Januar 2006 waren etwa 30.000 (!) Besucher in der Anstalt. An einem Tag der offenen Tür wurden alleine ca. 20.000 Besucher gezählt.

Besonderes Interesse am Betrieb der Anstalt zeigen Justizverwaltungen anderer Bundesländer und aus dem europäischen, aber auch außereuropäischen Ausland. So haben Delegationen aus Schweden, Russland, Estland, Bulgarien, Tschechien, Ungarn, Luxemburg, den Niederlanden, Österreich, Japan, China,

Chile, Australien und viele andere mehr der Anstalt nicht selten mehrfach einen Besuch abgestattet. Daneben zeigen auch Medienvertreter nach wie vor ungebrochenes Interesse an der Anstalt. So wurden auch im zweiten Jahr des Betriebes insgesamt noch immer ca. 2.000 Besucher gezählt.

Die Führungen durch die Anstalt dürfen den Betrieb nicht allzu sehr beeinträchtigen. Alleine die Ein- und Auslasskontrolle bedeutet für den Pfortendienst eine enorme zusätzliche Belastung. Es muss ja immer darauf geachtet werden, dass nicht mehr Besucher die Anstalt verlassen als hineingegangen sind und auch dass es sich um die gleichen Personen handelt. Durch die Begleitung von Besuchergruppen bei den Führungen durch die Anstalt wird auch das dabei eingesetzte Personal zusätzlich belastet, ohne dass diese besonderen Aufgaben bei der Personalbemessung berücksichtigt wurden. Neben den Sicherheitsaspekten spielt auch die Produktivität in den Arbeitsbetrieben eine Rolle, die durch ständige Arbeitsunterbrechungen infolge des Durchschleusens von Besuchergruppen durch die Werkbetriebe beeinträchtigt wird. So werden Besuche der Werkstätten möglichst vermieden. Auch Bereiche, in denen sich Gefangene aufhalten, werden mittlerweile bei den Führungen möglichst gemieden. Mit der Aufnahme in der Anstalt haben die Gefangenen ja nicht gleichzeitig gleichsam ihre Persönlichkeitsrechte an der Außenpforte abgegeben. So ist es vor allem in der Anfangszeit des Betriebes nicht selten zu Beschwerden von Gefangenen gekommen, die sich nicht in einer Justizvollzugsanstalt, sondern in einer Art „Gefangenenzoo“ wähnten. Gegipfelt hat dies darin, dass ein Inhaftierter gar nicht scherzhaft gemeint angefragt hat, wann denn nun endlich auch „Gefangenenfütterungen“ durch Besucher zugelassen werden würden.

Andererseits war es gerade anfangs einer sehr intensiven Öffentlichkeits- und Pressearbeit zu verdanken, dass unter der Bevölkerung in und um Hünfeld teilweise auch imaginäre Ängste abgebaut wurden, die im Vorfeld des Baus der Anstalt entstanden waren. Das Verständnis für die Arbeit in einer Justizvollzugsanstalt wurde im Laufe der Zeit deutlich verbessert.

Heute ist die Anstalt vollständig in das Stadtbild und Stadtleben Hünfelds integriert. Deutlich wird das auch dadurch, dass es schon zu mehreren Begegnungen von Hünfelder Sportvereinen mit Gefangenen-sportgruppen in der Sporthalle der Anstalt gekommen ist und dass eine gemeinsame Theatervorführung im Mehrzweckraum der Anstalt stattgefunden hat, an der Hünfelder Bürger und Gefangene gemeinsam teilgenommen haben.

Die fachliche Diskussion mit Besuchern hat weiter den Vorteil, dass die Arbeitsabläufe immer wieder hinterfragt und dadurch in dem einen oder anderen Falle auch verbessert werden können.

Es ist davon auszugehen, dass sich die Besucherströme verteilen werden, wenn mit der für Mitte 2009 geplanten Eröffnung der JVA Offenburg in Baden-Württemberg die zweite teilweise privatisierte Anstalt in Deutschland in Betrieb genommen wird.

6. Perspektiven

Ausgangslage für die Aufnahme des Betriebes der JVA Hünfeld in teilweise privatisierter Form war, dass sich bei vergleichbaren Qualitäten die Kosten senken lassen. Von Anfang an waren die Qualitäten im Zuge der vertraglich vereinbarten Leistungen sehr hoch angesetzt worden. Um Erfolgsmodell zu bleiben, müssen auch die zu Beginn aufgestellten betriebswirtschaftlichen Zielsetzungen erfüllt werden. In diesem Bereich werden Maßnahmen wie die nicht ohne weiteres vorhersehbare Erhöhung der Mehrwertsteuer um 3 % zur Belastung.

Von Anfang an wurde Wert darauf gelegt, dass mit der Inbetriebnahme der JVA Hünfeld anderen Vollzugsanstalten oder zum Beispiel auch Behinderteneinrichtungen in der Region nicht Arbeitsaufträge abgenommen werden. Das schränkt die Akquisitionsmöglichkeiten des privaten Betreibers ein.

Durch die zunehmende wirtschaftliche Globalisierung sind für die in der Anstalt durchgeführten Arbeitsleistungen auch nicht mehr die Stundensätze zu erzielen, wie sie vor Jahren noch gezahlt wurden. Mit derartigen Problemen sehen sich aber alle Anstalten ausnahmslos konfrontiert, wobei in Bezug auf die Intensität der Problematik regionale Unterschiede in Bezug auf Wirtschaftskraft und Auftragslage gesehen werden müssen.

Wichtig ist auch, dass die ursprünglich aufgestellten und zum Vergleich herangezogenen Kostenmodelle immer wieder überprüft und den tatsächlichen Gegebenheiten angepasst werden. Nur so ist ein verlässliches Benchmarking mit anderen organisatorisch und infrastrukturell vergleichbaren Anstalten überhaupt möglich. Um das leisten zu können, wurde der Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Hochschule Fulda beauftragt, eine Evaluierung der betriebswirtschaftlichen Leistungen vorzunehmen. Erst nach Vorliegen entsprechender Ergebnisse wird ein echter Kostenvergleich möglich sein.

Gleichzeitig wird angestrebt, dass auch die Qualitäten im Behandlungsbereich einer Evaluierung unterzogen werden. Das ist nicht einfach, weil zunächst vergleichbare Standards in diesem Bereich definiert werden müssen.

Auf jeden Fall ist schon jetzt positiv zu bewerten, dass durch die Diskussion über das „Modell Hünfeld“ die Situation im Justizvollzug wieder deutlicher in den Blickpunkt des öffentlichen Interesses gerückt worden ist und dass alleine

die Beschäftigung mit neuen Ideen und Überlegungen in dem einen oder anderen Bereich auch des konventionell geführten Vollzuges zu innovativen Veränderungen geführt hat. Über ein höheres Maß an Effizienz und Effektivität auch im Strafvollzug nachzudenken, sich zu bemühen, bei gleich bleibend hohen Qualitäten eine Reduzierung von Kosten zu erreichen, ist haushaltspolitisch und gesamtgesellschaftlich gesehen nicht nur wünschenswert, sondern notwendig.

Letztlich darf aber nicht übersehen werden, dass ein an Behandlungsqualität und hohen Sicherheitsstandards orientierter gesetzmäßiger Strafvollzug niemals kostendeckend betrieben werden kann. Strafvollzug nur noch auf betriebswirtschaftliche Kennzahlen zu reduzieren, ihn gleichsam zum Vorzeigeprojekt von Einsparpotentialen um jeden Preis zu erklären, ist ein Irrweg, der von den eigentlichen Aufgaben und Zielen wegführt.

Literatur

Werner Päckert, Planung, Bau und Inbetriebnahme der bundesweit ersten teilprivatisierten Justizvollzugsanstalt in Hünfeld. *info Sicherheit* Nr. 1/2006, Verband für Sicherheit in der Wirtschaft Niedersachsen e. V., S. 18-24.

Werner Päckert, Teilprivatisierter Justizvollzug am Beispiel der JVA Hünfeld. *Forum Strafvollzug, Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe*, Heft 5/2007, S. 217-223.

Werner Päckert, Die JVA Hünfeld – erstes Modell einer teilweise privatisierten Justizvollzugsanstalt in der Bundesrepublik Deutschland. *Konturen, Fachzeitschrift zu Sucht und sozialen Fragen*, Ausgabe 6/2007, S. 10-11.

Wohin bewegt sich der Strafvollzug – und wohin sollte er sich bewegen?

Rüdiger Wohlgemuth

Das Thema erfordert eigentlich einen umfassenden Forschungsansatz mit differenzierter sozialwissenschaftlicher Methodik. Wenn ich das Thema unseriöserweise dennoch angenommen habe, liegt das daran, dass mich das Thema als Praktiker mit einer eiteln wissenschaftlichen Attitüde selbst sehr interessiert, ich aber eine wissenschaftliche Untersuchung nicht gefunden habe. Eine themennahe Untersuchung von Prof. *Dünkel* (2002) liegt schon vier Jahre zurück.

An fünf Kriterien habe ich versucht, „Bewegung“ zu erkennen:

1. Welches Strafvollzugsgesetz hat das Land mit welcher Tendenz erlassen?
2. Gibt es dort ein Gesamtkonzept für den Vollzug?
3. Welche Einzelaktivitäten werden herausgestellt?
4. Sind die Aktivitäten Innovationen oder Umsetzungen gesetzlicher Vorschriften?
5. Welche Verwaltungsmodernisierung findet statt?

Im Rahmen des vorliegenden Beitrags kann allerdings nicht über die Einzelheiten der Entwicklungen in 16 Bundesländern berichtet werden. Die politischen Trends kann man allerdings auch ohne das letzte Detail erkennen und mir geht es mehr darum, was wir wohl noch weiter erwarten dürfen und was wir von dem Trend halten sollen.

1. Die Politik verändert die Lage

Staatssekretär *Hartenbach* hat vor einem Jahr seinen Vortrag in der Ev. Akademie Hofgeismar anlässlich des Übergangs der Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug vom Bund auf die Länder damit eingeleitet, dass er gesagt hat, worum es eigentlich ging:

„Es geht hier nicht nur darum, wie wir mit denjenigen umgehen, die straffällig werden. Es geht immer auch um die Grundfesten und Grundüberzeugungen der Gesellschaft. Eine Straftat ist eine Grenzüberschreitung und mit der Bestrafung vergewissern sich Staat und Gesellschaft ihrer Grenzen und Identität.“

Er ahnte wohl, was bei dieser neuen Selbstversicherung herauskommt, hoffte aber, dass der Kompetenzwechsel ein staatsorganisatorischer Akt bleibt und

nicht der Startschuss ist für einen neuen und anderen Strafvollzug. Er wusste uns auch zu trösten mit der umfangreichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit ihren Vorgaben zum Strafvollzug und zu den Jugendstrafvollzugsgesetzen.

Der gesellschaftliche Wandel erreicht den Strafvollzug eben immer sehr schnell. Das Strafvollzugsgesetz war in einer anderen ökonomischen Lage ein Solidaritätsgesetz wie andere dieser Zeit, z. B. die, die Solidarität mit Zuwanderern erlaubten oder die Gesetze, die die Ausgrenzung der Behinderten oder der psychisch Kranken aufhoben. In solchen Zeiten halten sich die Zukunfts- und Modernisierungsängste in Grenzen. Zudem herrscht die Überzeugung, die mit den Neuerungen verbundenen Risiken zu beherrschen, zumal wenn man das moralisch Richtige tue.

Blauäugig und unprofessionell heißt es dann später. Und später ist heute. Dass die Bürger heute kaum noch Risiken in Kauf nehmen wollen, ist verständlich, denn sie erleben genügend nicht beherrschbare Risiken:

- das Arbeitsplatz- und Armutsrisiko,
- die Polarisierung zwischen Arm und Reich,
- die Gefahren des Klimawandels,
- die Gefahren des Terrorismus.

Es gibt zu allen Zeiten Lebensängste, die der Politik und der jeweiligen Modernisierung geschuldet sind. Die spezifischen Ängste unserer Jetztzeit entstehen hauptsächlich aus dem Rückzug des Staates aus der Daseinsvorsorge für seine Bürger. Alle Sozialsysteme befinden sich im Rückbau, und das würde bei einem Regierungswechsel auch nicht viel anders werden. Vater Staat „entlässt seine Bürger in die Selbstverantwortung“, freuen sich die Neoliberalen – und diese Vokabel findet sich dann auch in den neuen Gefängnis Konzepten.

Der Bürger freut sich allerdings nicht nur über die überraschend geschenkte Selbstverantwortung, sondern fragt, was ihm der Staat bei einer Steuerquote von 50 % denn noch bietet. Mit dem Rückzug des Staates aus dem Sozialen schwindet allerdings auch die Legitimation von Herrschaft durch Sozial-Sein und verbleibt nur noch in einigen Bereichen der Familienpolitik. Stattdessen bietet der Staat vermehrt Sicherheitsbemühungen an. Legitimation durch Security löst Legitimation durch Sozialpolitik ab. Das am 3. Dezember 2007 in Hannover beschlossene Grundsatzprogramm der CDU hat den Titel „Freiheit und Sicherheit“.

Ich lasse es völlig dahingestellt, ob die gesteigerten Ängste gerechtfertigt sind und wie viel die blühende Alarmismusindustrie dazu beiträgt. Wir alle hier wissen auch, dass eine rationale Kriminalpolitik effizienter ist, aber wir kennen die Zahlen und die Tendenzen der öffentlichen Stimmung.

Herr Prof. Egg hat das Klima schon im Oktober 2005 bei der Tagung der Sozialtherapie in den drei Punkten zusammengefasst:

- Neue Punitivität,
- Neue Repression,
- Verstärkte Opferorientierung.

Speziell zur neuen Straflust haben *Kury* und *Obergfell-Fuchs* (2006) gearbeitet, mit dem Ergebnis, dass es „deutliche Hinweise auf härtere Sanktionen gegenüber Sexual- und Gewaltstraftätern“ gebe. Die Konsequenzen für den Vollzug hat Herr Prof. *Kreuzer* (2006) auch schon in drei Punkten beschrieben:

- Die Situation ist geprägt durch die vorherrschende kriminalpolitische Strömung, scheinbar mehr Sicherheit durch rigides Strafen zu schaffen.
- Der Behandlungsvollzug steht unter Druck.
- Die Rückverlegung der Gesetzgebung in die Länderkompetenz ist unsachgemäß, bürokratieträftig und schafft Spielräume für populistische Entgleisungen der Landesgesetzgeber.

Das Bundesverfassungsgericht hat diese Entwicklung erkannt und nicht nur eine gesetzliche Grundlage für den Jugendvollzug gefordert, sondern zehn Punkte genannt, hinter denen die Landesgesetze nicht zurückbleiben dürfen (BVerfGE 116, 69 <85 ff.>). Es sind die klassischen und bewährten Prinzipien eines behandlungsorientierten Jugendvollzuges. Als die gelungenste Vorgabe empfinde ich die Verpflichtung, dass sich der Gesetzgeber

- fortlaufend über die Wirkungen des Vollzuges informieren
- wissenschaftliche Erkenntnisse berücksichtigen und
- Vollzugsforschung ermöglichen muss.

Meine Erfahrung sagt mir nämlich, dass das einzige Gegenmittel gegen die politische Vermarktung verunsicherter Bürger im Felde der Kriminalpolitik eine beständig aufklärerische Wissenschaft ist. Fachlich sind die derzeitigen Verschärfungen nicht nötig, wahrscheinlich sogar kontraproduktiv, wie die ganz überwiegende Zahl der Fachleute gesagt hat, aber es wäre für einen Konservativen natürlich unverzeihlich, die Ängste der Bevölkerung nicht für politische Zwecke zu nutzen. Den gesellschaftlichen Trend in der Kriminalpolitik kann auch die zutreffendste wissenschaftliche Erkenntnis nicht umkehren, aber im Verein mit vernünftigen Richtern relativieren.

Wegen der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts wird der Paradigmenwechsel bei den entstehenden Gesetzen zum Jugendstrafvollzug zunächst nicht eintreten, anders als bei den Strafvollzugsgesetzen. Tröstlich ist allerdings hier, dass neun Bundesländer dem Trend nicht folgen, sondern am

StVollzG festhalten. Welche Eckpunkte den neuen Trend ausmachen, zeigen die vorliegenden Gesetze aus Bayern, Hamburg und Niedersachsen, die auch für den Erwachsenenstrafvollzug gelten. Kern ist, dass in diesen Gesetzen das verfassungsrechtlich anerkannte Vollzugsziel der Resozialisierung geschwächt wird, indem der Sicherungsauftrag als primäres Vollzugsziel genannt wird. Hinzu kommt die Bestimmung des geschlossenen Vollzugs als Regelform und die Erhöhung der Sicherheit in den Anstalten. Auf der anderen Seite ist zu beobachten, dass die Sozialtherapie jedenfalls im Jugendstrafvollzug ausgebaut wird.

Politisch ist der Damm gebrochen, weitere Leckagen werden folgen. Staatssekretär *Hartenbach* hat dazu vor einem Jahr gesagt:

„Hessen hat schon 2003 eine Gesetzesinitiative eingebracht, mit der man den Schutz der Allgemeinheit zum Vollzugsziel erheben wollte. Solche Spiegelfechtereien bringen nichts für den Schutz der Allgemeinheit. Immer wenn Landtagswahlen anstehen oder von Schwierigkeiten abgelenkt werden soll, präsentieren Länder solche Symbolpolitik.“

Die Veränderungen der Vollzugsgesetze bringen einen schärferen Wind in den Vollzug, aber keinen neuen Wind, denn sie bringen keine besseren Therapiemethoden oder andere qualitative Fortschritte. Sie haben nur einen Ordnungs- und Disziplinierungsanspruch und sind daher auch langweilig. Ich will Ihnen die Gegenmeinung jedoch nicht vorenthalten. Zum niedersächsischen Konzept des Chancenvollzugs sagt *Steinhilper* (2006):

„Maßnahmen wie diese sprechen nicht zwangsläufig für eine härtere Linie im Strafvollzug. Sie setzen vielmehr Qualitätsstandards und stellen eine landesweit einheitliche Entscheidungspraxis sicher. Sie wollen Vollzugslockerungen weg von Vergünstigungen, Selbstverständlichkeiten und Belohnungen hin zu einer sinnstiftenden Maßnahme im Behandlungsverlauf führen.“

2. Tröstungen: Professionalisierung und Öffnung

Die Tröstungen kommen daher, dass sich der Vollzug in vielen Bereichen erfreulich weiter professionalisiert. Natürlich nicht infolge der neuen Vollzugsgesetze. Das geschieht auch ohne diese politisch motivierte Korrektur. Es wird ja Gott sei Dank nicht nur auf der ideologischen Ebene gearbeitet, sondern auch auf der Arbeitsebene. Ich habe bei einer Länderumfrage viele Aktivitäten zur Kenntnis bekommen, die ich hier nicht darstellen kann.

Die Selbstverständlichkeit, dass die Vollzugsverwaltung mit externen Trägern zusammenarbeitet, gilt bei weitem nicht nur für den Ausbildungsbereich. Ich denke da z. B. an die Zusammenarbeit der Länder Brandenburg und Baden-Württemberg (Projekt Chance) mit freien Trägern der Jugendhilfe zur Haft-

vermeidung durch soziale Integration. Die „Bewegung“ besteht nicht darin, dass es einzelne Kooperationen gibt, sondern dass es sie heute in fast allen Bundesländern gibt. Auch alte Feindbilder und Berührungstabus innerhalb der Straffälligenarbeit kommen ins Wanken. In Mecklenburg-Vorpommern ist es nach Vorarbeit durch Schleswig-Holstein wahrhaftig gelungen, dass die Bewährungshelfer und der Vollzug die Gefangenen jetzt durchgängig betreuen, sogar nach einem miteinander vereinbarten Verfahren.

Unter den Begriff „Öffnung“ fallen auch die Länderverbünde, die es neuerdings gibt, so den Verbund norddeutscher Länder mit der Entwicklungspartnerschaft BABE (Bildung, Arbeit und berufliche Eingliederung im norddeutschen Strafvollzug), den Südwestverbund – Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland – zur schulischen und beruflichen Bildung und zum Übergangsmanagement.

Ich möchte noch drei Einzelentwicklungen erwähnen, die für die Vielfalt und für die Rührigkeit der Vollzugsverwaltungen sprechen.

- Niedersachsen bietet für Gefangene und Bedienstete Naikan an, eine introspektive Meditationsmethode.
- Sachsen reagiert auf die Entwicklung, dass die Beamten durch die EDV-gebundene Verwaltungsarbeit mehr mit dem PC sprechen als mit den Gefangenen, durch ein Kommunikationsgebot.
- Hessen ist dem Beispiel Baden-Württemberg gefolgt und hat eine „kuschelige“ Abteilung für alte Gefangene in Schwalmstadt.

Wenn man über den Charakter der Bewegungen spricht, festzustellen, dass fast jede Anstalt und fast jedes Land heute Initiativen entfaltet, die über das Tagesgeschäft hinausgehen. Dank der Fördermittel der EU ist auch mehr möglich. Ich schätze diese Initiativen – je nach Zählweise – auf 300 - 500 in der Bundesrepublik. Eine ganz wesentliche Bewegung ist sicher der Ausbau und die inhaltliche Entwicklung der Sozialtherapie.

3. Privatisierung

Von der Privatisierung hatte ich mir mehr erhofft, weil ich davon geträumt hatte, dass die Öffentlichen und die Privaten unter genau gleichen Bedingungen und wissenschaftlich kontrolliert einen Qualitätswettbewerb beginnen könnten. Das passiert aber nicht.

Mit der Teilprivatisierung werden wir bei gutem Management im Versorgungsbereich etwas Geld sparen. Und selbst wenn die Privaten im Behandlungsbereich ein paar Aufgaben bekommen, haben sie gar nicht die Möglich-

keit, sich mit ganz eigenen Strukturen und Verfahren vom Konventionellen abzuwenden, denn die Landesverwaltung gibt die von ihr als bewährt erachteten Strukturen und Maßnahmen vertraglich genau vor. Unter diesen Bedingungen kann es nur „more of the same“ geben. Wenn es gut läuft, sogar harmonisch und gemeinsam, aber die Effekte aus einem fairen und scharfen Wettbewerb können so gar nicht entstehen.

4. Bewegung durch Verwaltungsmodernisierung oder „Performance Management by Targeting“

Die Verwaltungen in allen europäischen Staaten gleichen sich in ihren Steuerungsmethoden – nicht in ihren Zielen – den Methoden freier Unternehmen an, so natürlich auch die Vollzugsverwaltungen. Ziel und Methode dieser Steuerungssysteme ist es, alle Abläufe und Ergebnisse mit Kennzahlen oder Merkmalen zu erfassen. Es wird eine ausgewogene Anzahl der konkurrierenden Ziele benannt, sie werden dann in Zahlen oder messbaren Merkmalen kleinteilig untersetzt und das Leistungsergebnis wird kontrolliert. Die Tabelle mit Zielwerten aus einer niedersächsischen Vollzugsanstalt ist nur ein kleiner Ausschnitt. Wenn Sie 180 Kennzahlen haben, können Sie fast alles erfassen und über Längsschnitte auch die Prozesse erkennen.

Wie die „Planerfüllung“ miteinander kommuniziert wird, ist dann immer eine Stilfrage. Diese Feinsteuerungsmethode wird derzeit intensiv – manche sagen über alle Maßen – in fast allen Vollzugsverwaltungen betrieben.

Es werden aus unterschiedlicher Interessenlage horizontale und vertikale Vergleichszirkel betrieben. Auch Anstalten werden miteinander verglichen. Ein Beispiel ist die britische Untersuchung von *Liebling & Arnold* (2004), in der fünf Strafvollzugsanstalten hinsichtlich zahlreicher Dimensionen aus der Sicht der Gefangenen und der Bediensteten miteinander verglichen werden.

Kurzum: Die neuen Steuerungsmodelle sind ein wunderbares neues Herrschafts- und Beschäftigungsinstrument.

Soweit schon Effekte für den Vollzug zu sehen sind, führen die Instrumente zu einer Tendenz zur Mitte. Das heißt, die schwachen und mittleren Behörden steigern mit einigem Murren ihre Leistungen. Mit diesen Steuerungssystemen kann man nämlich die Schwächen sehr gut mit Fakten nachweisen und man kann sich kaum noch herausreden.

Tabelle: Zielwerte einer niedersächsischen Strafvollzugsanstalt

Grunddaten 2006		JVA XY		
Durchschnittliche Gefangenenbelegung		550		
Zielwerte		GRÜN	GELB	ROT
KNZ-Nr.	Bezeichnung	Zielwerte JVA xy		
81120	Entweichungen oV	0	1	ab 2
81215	Ausgangsversager gV	0 - 1	2	ab 4
81315	Urlaubsversager gV	1	2	ab 3
81415	Ausgangsversager oV	0 - 4	5 bis 7	ab 8
81515	Urlaubsversager oV	0 - 6	7 bis 12	ab 13
81615	Freigangsversager	1	2 bis 4	ab 4
83125	Beschäftigungsplätze	398	397 bis 380	379
83135	Plätze in Freizeitmaßnahmen je Woche	700	699 bis 651	650
84220	Mehrarbeitsstunden AVD und WD je Bed.	<1	1 bis 5	>5
84250	Krankentage pro Bedienstete AVD und WD	<12	12 bis 14	>14
84255	Krankentage pro Bediensteten Vollzug und Verwaltung	<13	13 bis 14	>14
84415	Fortbildungsquote	>80%	60 - 80 %	<60%
84425	Fortbildungstage je Bediensteten	<2		>6
85435	Energiekosten pro m ² Hauptnutzfläche	32,50 €	32,51 - 34,50	34,51 €
86110	Beschäftigungsquote	61%	60 - 59%	58%
86120	Auslastungsquote der Beschäftigung	>88%	88 - 84%	<84%
86410	Vorhandene Aus- und Fortbildungsplätze	6	5	4
86420	Auslastung Aus- und Fortbildungsplätze	>85%	85 - 80%	<80%
87110	Aktive Medienpräsenz	25	24 bis 15	14
87215	Informationsveranstaltungen	23	22 bis 15	14
87320	Informationsveranstaltungen für Ehrenamtliche	7	6 bis 4	3

Die wirklich Guten werden allerdings nicht weiter gefordert. Einige Gute können ihren Ehrgeiz dennoch nicht lassen und setzen sich von dem mittleren Niveau noch einmal nach oben ab. Andere liefern brav ihre Zahlen ab und sehen sich nach einer Nebentätigkeit um, wo sie wieder selbstbestimmte Ziele nach eigener Methode bearbeiten und sie das Zielvereinbarungsgespräch mit sich selber führen können.

Bei allem ist aber nicht zu übersehen, dass ein gut gemachtes Controlling das durchschnittliche Leistungsniveau auch in der Vollzugsverwaltung verbessert. Die Wirtschaft hat diese fiebrige Erkrankung des besonders kleinstteiligen Controlling allerdings schon vor 20 Jahren überwunden. Die Diagnose der Berater, die die Firmen damals kuriert haben, hieß: *overmanaged and underlead*. Natürlich hat auch die Politik die Gefahr erkannt, dass die Verwaltung sich am Ende selber steuert, weil das Instrument es hergibt.

Bedauerlicherweise sind uns die amerikanischen Kolleginnen und Kollegen auch schon wieder eine Nasenlänge voraus. Der Sprecher des Oklahoma House of Representatives informiert uns, dass man für die 500 Mio. Steuergelder auch in den Gefängnissen nun auch gute Ergebnisse sehen wolle. Das Parlament habe daher eine private Gefängnis-Benchmarking-Firma beauftragt, die Gefängnisse zu vergleichen. Ich suche jetzt Partner für diese Geschäftsidee. Ich möchte noch anmerken, dass die Controllingdaten aus dem Behandlungs- und Betreuungsbereich für die kriminologische Forschung eine Goldgrube sein könnten, insbesondere, wenn sie miteinander abgestimmt wären.

5. Ein Ausblick

Die Vollzugskarawane hatte sich in den letzten Jahrzehnten in einer sozial stärker orientierten Gesellschaft gut und in die richtige Richtung bewegt. Der Rückbau des Sozialstaates wird auch das kriminalpolitische Klima weiter nach repressiv verschieben. Es ist ja nicht zu erwarten, dass dieser Staat wieder sozialer wird. Einige Bundesländer werden dem repressiven und punitiven Trend allerdings dichter folgen, andere – wie z. B. Schleswig-Holstein – werden still ihren soliden Vollzug weiter fahren. Die Vollzüge in den Ländern werden sich stärker voneinander unterscheiden. Der Vollzug wird aber für die Gefangenen in allen Ländern härter, weil auch die liberaleren Länder die Risikofaktoren verringern werden, ohne das Gesetz zu ändern.

Der Behandlungsgedanke wird dennoch nicht aufgegeben werden. Die Sozialtherapien aller Bundesländer werden alle so gut und professionell werden wie z. B. die Baden-Württemberger. Die leicht zu führenden Gefangenen werden mehr gute Betreuung mit dem Schwerpunkt Bildung erhalten, weil der Staat auch diese Bildungsreserve nutzen möchte. Die sperrigen Gefangenen werden

nach den Buchstaben des Gesetzes versorgt werden. Aber auch in diesen Abteilungen werden keine virulenten Subkulturen wiedererstehen, weil die verfeinerten Kontrollsysteme verbotene Aktivitäten besser erkennen. Stabile Subkulturen wie zu den besten Zeiten in Santa Fu werden auch von den Gutwilligsten nicht mehr geduldet werden. Wie das Verhältnis zwischen Beachteten und links liegen gelassenen Gefangenen sein wird, ist allerdings nicht vorzusehen. Der Vollzug ist aber dabei, vier Klassen zu bilden:

1. Klasse Sozialtherapie
2. Klasse Chancenvollzug
3. Klasse Basisvollzug
4. Klasse Sicherheitsvollzug

Damit nähert sich der Vollzug mit einiger Verspätung doch wieder unserer Gesellschaftsstruktur an.

6. Wohin soll sich der Vollzug entwickeln?

Ich nehme mir die Freiheit, Wünsche zu äußern, obwohl ich weiß, dass Wünsche keine Ziele sind. Das Einsperrgeschäft macht ja nur Freude, wenn bei dieser Gelegenheit der Behandlungsvollzug vorgebracht wird. Hier gibt es noch viel zu forschen, denn der Fortschritt auf diesem Gebiet ist langsam. Ermutigende Forschungsergebnisse und verständige Richter sind die besten Verbündeten für den Behandlungsvollzug. Die Verwaltung muss loyal sein, und das ist sie ja auch. Allein Forschung und Richterschaft können Trends relativieren. Deshalb ist der Vollzug gut beraten, intensiven Austausch mit ihnen zu pflegen.

Literatur

- Dünkel, Frieder (2002). *Der deutsche Strafvollzug im internationalen Vergleich*. Greifswald: Universität Greifswald. Verfügbar unter http://www.rsf.uni-greifswald.de/fileadmin/mediapool/lehrstuehle/duenkel/Strafvollzug_BRD.pdf
- Egg, Rudolf (2005). Sozialtherapie in einer sich verändernden Gesellschaft. Vortrag bei der *Tagung des Arbeitskreises Sozialtherapeutische Anstalten im Justizvollzug* am 19. Oktober 2005 in Stuttgart.
- Hartenbach, Alfred (2006). Wegsperrern oder Wiedereingliedern? Die politische Sicht. Vortrag bei der *Tagung „Wegsperrern oder Wiedereingliedern“* der Evang. Akademie Hofgeismar am 2. Dezember 2006 in Hofgeismar.

- Kreuzer, Arthur (2006). Strafvollzug: quo vadis? Kritische Bestandsaufnahme nach 30 Jahren eines Strafvollzugsgesetzes. *Bewährungshilfe* 53, 195-215.
- Kury, Helmut & Obergfell-Fuchs, Joachim (2006). Punitivität in Deutschland: zur Diskussion um eine neue „Straflust“. In Thomas Feltes; Christian Pfeiffer & Gernot Steinhilper (Hrsg.), *Kriminalpolitik und ihre wissenschaftlichen Grundlagen: Festschrift für Professor Dr. Hans-Dieter Schwind zum 70. Geburtstag* (S. 1021-1043). Heidelberg: C. F. Müller.
- Liebling, Alison & Arnold, Helen (2004). *Prisons and their moral performance: a study of values, quality, and prison life*. Oxford: Oxford University Press.
- Steinhilper, Monica (2006). Chancenvollzug und sichere Unterbringung: ein Paradigmenwechsel in der niedersächsischen Strafvollzugspolitik? In Thomas Feltes; Christian Pfeiffer & Gernot Steinhilper (Hrsg.), *Kriminalpolitik und ihre wissenschaftlichen Grundlagen: Festschrift für Professor Dr. Hans-Dieter Schwind zum 70. Geburtstag* (S. 687-695). Heidelberg: C. F. Müller.

Die Privatisierung psychiatrischer Krankenhäuser und ihre Folgen für den Maßregelvollzug

Helmut Pollähne

1. Zwischen Gesundheits- und Strafrechtspflege: die Privatisierung der forensischen Psychiatrie

Diese Tagung hat einmal mehr deutlich werden lassen, dass eine schleichende Privatisierung der Strafrechtspflege zu verzeichnen ist, die von außen nach innen verläuft: In Randbereichen und im ambulanten Sektor ist dieser Prozess weiter fortgeschritten als im Kerngeschäft und bei stationären Sanktionen.¹

Demgegenüber ist in der institutionellen Gesundheitspflege eine vergleichsweise galoppierende Privatisierung zu beobachten, die eher von innen nach außen verläuft: Nachdem die – soweit überhaupt noch erforderlich – Entstaatlichung des traditionellen Krankenhausbereichs bereits weit fortgeschritten und an vielen Stellen abgeschlossen ist², wurden spezifische Randbereiche wie etwa die Psychiatrie erst spät einbezogen. Am Beispiel Bremen: Nach der politischen Grundsatzentscheidung zur Privatisierung aller Kliniken geriet schließlich auch die Psychiatrie in den Blick, die konsequent in die Privatisierung einbezogen wurde, wobei man aber zunächst offenbar nur an die sog. Allgemeinpsychiatrie dachte und die Forensik übersah. Deren Privatisierung wurde eilig nachgeholt und sondergesetzlich abgesichert (s. u. 2.1).

Die fortschreitende Privatisierung des Maßregelvollzugs wirkt demnach von außen und innen: Hier treffen sich die Bestrebungen in der Strafrechts- und Gesundheitspflege und befördern sich gegenseitig. So wurde die Privatisierung des Maßregelvollzuges in Niedersachsen zunächst ausdrücklich damit begründet, ein Verkauf der Allgemeinpsychiatrie unter Ausschluss der Foren-

1 Vgl. nur die Beiträge von *Dessecker, Mühlenkamp* und *Burgi* in diesem Band.

2 Exmpl. dazu der Krankenhaus-Report 2002 (*Arnold et al.* 2003), *Rittershaus/Eisenlohr* 2005, *Rudolphi* 2007 und *Lambers-Awiszus* 2007 sowie das Memorandum 2005 der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* „Sozialstaat statt Konzern-Gesellschaft“ (S. 15 f.) und insb. deren Sondermemorandum 2002 „Gesundheitspolitik: Solidarität statt Privatisierung und Marktorientierung“ (S. 14 f.), global *Busse/Zentner/Schlette* 2006, vgl. auch *A. Albrecht* 2007, 81 ff.; zu den sozialen Folgen auch *Reimon/Felber* 2003, *Meier* 2005, *Kern* 2006 und *Hengsbach* 2006 und zu „Public Management“- und „Neuen Steuerungsmodellen“ die Beiträge in *Damkowski* 1998, 239 ff. sowie *Markantonatou* 2005, 140 ff.

sik ergebe keinen Sinn – etwaige Rückwirkungen auf das Kriminaljustizsystem wurden nicht thematisiert.

1.1 Zur Aktualität und Brisanz der Thematik

Selbstverständlich geht es nicht nur um Niedersachsen, sondern auch um jene Bundesländer, die in Sachen Privatisierung des Maßregelvollzuges schon deutlich weiter (s. u. 2.1, Überblick bei *Kammeier* 2004 und *Bron* 2004). Bei allen Unterschieden im Detail, in den Ausmaßen und Geschwindigkeiten: *Es gibt in der bundesdeutschen Maßregelvollzugslandschaft einen allgemeinen Privatisierungs-Trend!* Bemerkenswert ist allerdings, dass offenbar erst seit den Beschlüssen der schleswig-holsteinischen Registergerichte und der niedersächsischen Landesregierung öffentliche Debatten darüber stattfinden.

Die Mitarbeiter aus dem Vollzug der Freiheitsstrafen und anderer Formen der Freiheitsentziehung verfolgen die Entwicklungen im Maßregelvollzug sehr aufmerksam. Was bisher nur im Ausland – allen voran in den USA und Großbritannien³ – mit Staunen und Kopfschütteln registriert, hier in Deutschland aber für völlig undenkbar gehalten wurde, erscheint auf einmal am Horizont realer Kriminalpolitik⁴, wenn sie in die Hände von Haushältern gerät. Aus „Sandkastenspielen“ werden schnell Planspiele und aus Planspielen schnell ernste Pläne.⁵

Schließlich geht es nicht nur um die forensische, sondern – wie bereits einleitend angedeutet – auch um die Allgemeinpsychiatrie, soweit sie für den Vollzug von Freiheitsentziehungen zuständig ist, was in den öffentlichen Auseinandersetzungen oft übergangen wird. Auch wenn sich manche Probleme im Maßregelvollzug zuspitzen, haben wir es doch mit einem Grundsatzproblem zu tun, das sämtliche Formen der Freiheitsentziehung erfasst. Wenn die niedersächsische Landesregierung beteuert, der Betrieb der Landeskrankenhäuser

3 Vgl. nur *Bosch/Reichert* 2001, *Smarrt* 2001, *Nibbeling* 2001 (krit. dazu *Müller-Dietz* ZStW 2002, 869 f.), *Giefers-Wieland* 2002, *Schlechter* 2003, *Gasch* 2004 und *Best* 2006; exempl. für die z. T. harsche Kritik *Christie* 2000, vgl. auch *Sack* 1998, *Lilly* 1999 und *Bialdyga* 1998.

4 Allg. zu Privatisierungstendenzen in der Verbrechenskontrolle *Walter* 1998, *Brüchert* 2001, *Kötter* 2004, *Bernsmann* 2005, *Markantonatou* 2005, *A. Albrecht* 2007, 76 ff. und *Schmidtchen* 2007; zur Privatisierung von Justizdienstleistungen *Hoffmann-Riem* 1999 m. w. N.

5 *Kämmerer* 2001, 406; „Hessen vorn“ ist längst aus dem Sandkasten heraus und hat in Hünfeld private Justizvollzugsfakten in Beton gegossen, dazu *Wagner* 2000 und *Bonk* 2000, krit. *Braum/Varwig/Bader* 1999, *Mackeben* 2004, 207 ff., *Meyer* 2004, 277 f., *Kirsch* 2005 und *Müller-Dietz* 2006, 12, vgl. auch den Beitrag von *Päckert* in diesem Band (zu Vorläufern in Berlin: *Bialdyga* 1998, in Gelsenkirchen *Smarrt* 1999 und in Büren *Bongartz* 2005).

gehöre „nicht zu den staatlichen Kernaufgaben“⁶, so geht das nicht nur am Problem der forensischen Psychiatrie vorbei; welche Aspekte der psychiatrischen Freiheitsentziehung und (Zwangs)Behandlung in welchem Umfang zu den staatlichen Kernaufgaben gehören, bedürfte auch in der Allgemeinpsychiatrie noch näherer Analysen!

Als Anfang 2005 eine Entscheidung des LG Flensburg bekannt wurde, das die Eintragung der FACHKLINIK SCHLESWIG GMBH in das Handelsregister mit der Begründung abgelehnt hatte, sie verfolge einen verfassungswidrigen Zweck, nämlich den privatwirtschaftlichen Betrieb einer Maßregelvollzugseinrichtung⁷, rieben sich die für die Privatisierung (nicht nur in Schleswig-Holstein) Verantwortlichen verwundert die Augen. Die Verunsicherung währte nur kurz: Am 19.10.2005 stellte das OLG Schleswig die gestörte Ordnung wieder her und erklärte (durchaus vertretbar, wenn auch nicht zwingend) die Registergerichte für unzuständig zur Klärung verfassungsrechtlicher Privatisierungsprobleme – nicht ohne sich zu eben jenen Problemen in einer Weise zu äußern, die von den vordergründig Betroffenen durchaus als „grünes Licht“ verstanden werden konnte wurde.⁸

Auf der Grundlage eines Göttinger Rechtsgutachtens⁹ haben die Landtagsfraktionen der SPD und von Bündnis 90/Die Grünen im Oktober 2007 Klage vor dem Niedersächsischen Staatsgerichtshof in Bückeburg erhoben. In dem Normenkontrollverfahren soll – soweit ersichtlich erstmals in einem Bundesland – geklärt werden, ob die gesetzlichen Grundlagen für die teilweise Privatisierung des Maßregelvollzuges mit der Landesverfassung vereinbar sind.

Was auch immer Bückeburg dazu sagen wird: Die eigentlich dringend angezeigte bundesverfassungsgerichtliche Klärung steht noch aus. Dass das Bundesverfassungsgericht zwischenzeitlich die Verfassungsbeschwerde einer Patientin aus dem LKH Moringen als unzulässig zurückgewiesen hat, weil sie zu früh kam¹⁰, hat keine weitere Bedeutung – das gilt entsprechend für eine Entscheidung des Landesverfassungsgerichts von Sachsen-Anhalt, das eine

6 So am 5.9.2005 in Hannover, vgl. Neue Osnabrücker Zeitung vom 6.9.2005; zum menschenrechtlichen Begriff der Freiheitsentziehung (Art. 5 EMRK, 4 OPCAT) *Pollähne* 2007b, 156 f. m. w. N.

7 LG Flensburg, Beschluss vom 2.3.2005 – 6 T 1/05 – in ZJJ 2005, 208 (vgl. auch LT-SH-Drs. 16/10 vom 23.3.2005).

8 OLG Schleswig, Beschluss vom 19.10.2005 -2 W 120/05 – in ZJJ 2006, 79 m. krit. Anm. *Pollähne* (a. a. O. S. 202) = R&P 2006, 39 m. zust. Anm. *Baur*.

9 Prof. J.-M. Jehle und Prof. W. Heun, Universität Göttingen, vgl. auch *Jehle* 2006, 216 f.

10 Beschluss vom 21.9.2005 – 2 BvR 1338/05 – dok. im Gewerbearchiv 2005, 475.

Klage als unzulässig abwies, weil sie zu spät kam.¹¹ Es mag dauern, aber der Streit wird absehbar in Karlsruhe ausgetragen werden.

1.2 Missverständnisse und terminologische Unschärfen

Es geht hier nicht um Standesdenken und Besitzstandswahrung, sondern um den Stand der Rechtskultur in einem demokratischen und sozialen Staatswesen.¹² Jenseits hämischer Kalauer über den öffentlichen Dienst im Allgemeinen und die Berufsbeamten im Besonderen geht es nicht um deren Selbstzweck, sondern um die optimale Verwirklichung des demokratisch-parlamentarischen Willens (dazu *Remmert* 2005, 59 und *Di Fabio* 1999, 591, vgl. auch *Cornel* 2006, 9). Auch wenn im Folgenden mehrfach Art. 33 Abs. 4 GG zur Sprache kommt, wird der Strafrechtler und Kriminologe, der weder Verfassungsrechtsexperte und schon gar nicht Beamtenrechtler ist, weniger von der Zweispurigkeit des öffentlichen Dienstes und der institutionellen Garantie des sog. „Beamtentums“ sprechen, als von der rechts- und sozialstaatlichen sowie demokratischen Verantwortlichkeit der kriminalpolitischen Exekutive gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern.¹³

Es geht auch nicht darum, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in einer privatwirtschaftlich verfassten Psychiatrie per se ein gestörtes Verhältnis zum Rechtsstaat zu unterstellen oder ihnen die Fähigkeit zu einem verantwortungsvollen Umgang mit den Rechten der ihnen anvertrauten Patientinnen und Patienten abzusprechen (*Volckart/Grünebaum* 2003, 217 f., vgl. auch *Pollähne* 2001, 198 und *Augustin* 2002, 114). In einem so sensiblen Bereich wie dem Maßregelvollzug an der Schnittstelle zwischen kriminalrechtlichen Repressions- und psycho-sozialen Schutzmaßnahmen verbieten sich aber Experimente mit den Rechten der davon betroffenen Menschen. Das Personal sollte davor bewahrt werden, die unausweichlichen Gegensätze zwischen den markt- und betriebswirtschaftlichen Interessen der neuen Dienstherren und dem rechts- und sozialstaatlichen Schutzauftrag der Gesellschaft aushalten und ggf. „ausbaden“ zu müssen (ähnlich *Braum et al.* 1999 zum Strafvollzug, weniger besorgt *Kaiser* 2002). Relativierende Hinweise darauf, dass ja auch der jeweils

11 Beschluss vom 10.11.2000 – LVG 14/99 – dok. in *Juris*, dazu auch *Kammeier* 2004, 84 f.

12 Dabei dürfen arbeitnehmer- und gewerkschaftsspezifische Probleme allerdings nicht bagatellisiert werden, vgl. dazu u. a. *Bongartz* 2005, 25 f. und *Brüchert* 2001, 56; die – neben steuerlichen, haushaltsrechtlichen und finanziellen – etwaigen „personalpolitischen und tarifrechtlichen Vorteile für den Staat“ sind solche „nicht notwendig für den Bürger“ (*Bernsmann* 2005, 686).

13 Ähnlich *Jachmann/Strauß* 1999, 296, zum Sozialstaat *Broß* 2007, 18 ff.; zur Bedeutung der Beamten für „die gesetzmäßige, effektive, nachhaltige und unparteiische Wahrnehmung der Aufgaben öffentlicher Verwaltung“ vgl. *Badura* 1996, 326 und *Jachmann* 2000 Art. 33 Rz. 30, 33, ähnlich *Di Fabio* 1999, 590 ff. und *Remmert* 2005.

eingesetzte Beamte als „Privatperson“ mit dem Staat ebenso wie ein etwaiges privates Sicherheitsunternehmen – das dann seinerseits weitere „Privatpersonen“ beschäftige – vertraglich verbunden sei (*Schmidtchen* 2007, 850), dienen nicht wirklich der Klärung sondern eher der analytischen Verklärung unvergleichlicher „Anreiz-“ und „Management“-Strukturen (diff. *Baer* 2006, 210 ff.).

Schließlich geht es überhaupt nicht um die Behauptung, für bestimmte Aufgaben sei der Staat einfach kompetenter – das ist so falsch wie die in letzter Zeit allerdings sehr viel häufiger zu vernehmende Parole, nur Private seien zu wirklich kundenorientierten Dienstleistungen fähig.¹⁴ Abgesehen davon, ob die Dienstleistungskategorie der Kundenorientierung überhaupt auf den Maßregelvollzug übertragen werden kann (vgl. auch *Brüchert* 2001, 58) und wer in diesem Fall die Kunden wären¹⁵, muss doch immerhin mit einer gewissen Anerkennung festgehalten werden, dass der Staat seine Sache im Maßregelvollzug den Umständen entsprechend recht gut gemacht hat. Aktuelle Kapazitäts- und Kostenprobleme haben hier nichts damit zu tun, dass die Ministerial- und Verwaltungsbürokratie nicht wirtschaften kann.¹⁶

Um nicht missverstanden zu werden: Auch bei Beibehaltung des status quo stände es um die forensische Psychiatrie wahrlich nicht zum Besten.¹⁷ Ein erheblicher Teil der Kapazitätsprobleme sind hausgemacht, fasst man in jenem Haus einmal alle Akteure der beteiligten Staatsgewalten zusammen. Die Expansion der forensischen Psychiatrie ist kein quasi naturgesetzlicher Vorgang und die durchschnittliche Unterbringungsdauer verlängert sich nicht von selbst.¹⁸ Der psycho-sozialen und forensischen Versorgungslandschaft wäre aber wohl eher gedient, organisierte man „Public Private Partnerships“ im

14 Exmpl. *Wohlgemuth* 2000, ähnlich *Schmidtchen* 2007, vgl. *Hoffmann-Riem* 2000, 189; krit. *Sack* 1998, 92 ff. zur „Economical Correctness“ und zum neuen „Primat des Ökonomischen“, vgl. auch *Brüchert* 2001, *Markantonatou* 2005, *Walter* 2007 – demgegenüber kann für *Schmidtchen* (nur?) die „Ökonomie zur Versachlichung der Diskussion“ um die arbeitsteilige „Produktion von Sicherheit“ beitragen (a. a. O. S. 844 ff.).

15 Ausf. *Pollähne* 2003b m. w. N., vgl. auch *Shearing* 2005, 88; zum „Bürger“-Begriff *Baer* 2006, 78 ff., 193 ff., vgl. auch *Markantonatou* 2005, 148 ff.

16 Vgl. auch *Gusy* in ders. 1998, 339 sowie *Cornel* 2006 zu realistischen Kostenvergleichen, diff. *Wohlgemuth* 2001; dass sie auch gar nicht „wirtschaften“ müsse, ist allerdings ein Irrtum bzw. eine Irreführung, denn die jew. zuständigen Rechnungshöfe achten immer sorgfältiger auf Einhaltung der Prinzipien „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“, vgl. zum Primat der Haushaltsordnungen (exempl. § 7 Abs. 1 BHO) auch *Augustin* 2002, 110, *Mösinger* 2007, 428.

17 Der Hinweis von *Kaiser* (2002, 870) auf das „gelegentlich vorfindbare Elend der Gefangenen im staatlich verwalteten Strafvollzug“ ist sicher nicht unberechtigt, ähnlich zum Machtmissbrauchs-Vorwurf *Schmidtchen* 2007, 857 f.

18 Dazu u. a. *Pollähne* 2003a, *Dessecker* 2005 und *Jehle* 2006, 216, vgl. auch *Kammeier* 2002b und 2005 zur Kostenentwicklung.

ambulanten Bereich zur begleitenden Straffälligenbetreuung und zur Vor- und Nachsorge; damit ließe sich die Überbelegung entschärfen und die Kostenexplosion eindämmen. Auch dies diene aber primär nicht einer Senkung sog. „Staatsquoten“ und der Entlastung öffentlicher Haushalte (missv. *Preusker* 2001, 19), zumal bei der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nicht selten staatliche Kontrollkosten vergessen werden (*Mackeben* 2004, 218, vgl. auch *Augustin* 2002, 110 f. und *Broß* 2007, 13 f.); dass private Konkurrenz heilsam sei für das „Unternehmen Strafvollzug“¹⁹, erscheint doch reichlich spekulativ.

So wie nicht jedes Privatisierungsvorhaben gleich als Ausgeburt eines rücksichtslosen globalen Neo-Liberalismus verteufelt werden kann, sind Privatisierungskritiker nicht ewig-gestrige staatsmonopolkapitalistische Modernisierungsgegner und/oder antiliberaler Etatisten.²⁰ Juristische, ökonomische und/oder politische Blauäugigkeit ist freilich nicht angebracht: Spätestens wenn sich die Pharmaindustrie unmittelbar (oder mittelbar im Hintergrund vermeintlich unscheinbarer Hospital-Konzerne) für den Kauf psychiatrischer Kliniken interessiert, müssten die Alarmglocken schrillen! Ausgerechnet die Privatisierung des Maßregelvollzuges als einen „Beitrag zur gesellschaftlichen Übernahme von Verantwortung für soziale Probleme“ zu sehen (*Kammeier* 2004, 91), mutet in Anbetracht des wachsenden Unwillens, gerade in diesem Bereich eine soziale Verantwortung auch nur anzuerkennen, einigermäßen idealistisch an.

Hier ist vorrangig von hoheitsrechtlichen Befugnissen die Rede. Ob und ggf. in welchem Ausmaß einzelne Aufgabenfelder im Maßregelvollzug diesseits und jenseits eingriffsrechtlicher Hoheit²¹ auch in privatwirtschaftlichen Formen bewältigt werden könnten, dürften oder sollten, und welche Formen das ggf. wären, ist wiederum eine andere Debatte. Exemplarischer Grenzfall ist sicherlich der Einsatz privater Wachdienste im Vollzug²² – auf die prekäre Grenzziehung wird zurückzukommen sein (s. u. 3.3 und 5.2).

Schließlich ist von Privatisierung die Rede, und das ist fürwahr ein schillernder Begriff, zumal er bisweilen noch einhergeht oder sogar mehr oder weniger gezielt durcheinander gebracht wird mit solchen Schlagwörtern wie schlanker Staat (*Baer* 2006, 150 ff.), Entstaatlichung, Deregulierung, Entbürokratisie-

19 Vgl. *Smartt* 1999, 272; reichlich oberflächlich *Wohlgemuth* 2001, 320, vgl. zur Wettbewerbsorientierung auch *Schmidtchen* 2007.

20 Vgl. *Broß* 2007, 12 ff.; ausf. zum „Modernisierungsprozess staatlicher Sozialkontrolle“ *Markantonatou* 2005, 123 ff., 244 ff., krit. zum neo-liberalen Mythos *Lindenberg* 1996, 92 f.

21 Zum Begriff u. a. *Weisel* 2003, 105 ff., *Sannwald* 2004 Art. 3 Rz. 90 ff. und *Remmert* 2005, 55 ff., vgl. auch *Kammeier* 2004, 69 ff. und *Mackeben* 2004, 18 ff.

22 *Pollähne* 1994, 135 und *Gusy/Lührmann* 2001, vgl. *Burgi* 2001, 591, *Strauß* 2000, 221, *Kruis* 2000, 3 und *Gramm* 2001, 433 f.; zu den Grenzen im Maßregelvollzug auch *KG ZfStrVo* 2002, 248 (dazu *Kammeier* 2004, 85 f.), vgl. auch *Winterhoff* 2007, 481.

rung, Subsidiarität etc.²³; es spricht zudem einiges dafür, dass der Begriff der „Kommerzialisierung“ angebracht wäre (*Lindenberg* 1996, vgl. *Jung* 1988). In der Tat muss in der Diskussion über Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung im psycho-sozialen Versorgungssektor genau benannt werden, wovon geredet werden soll. Nicht jede betriebswirtschaftliche Modernisierung (Neue Steuerung, Sozialmanagement ...) ist gleich eine Privatisierung – so wie nicht jede Änderung der Betriebsform (PPP, outsourcing ...) schon deshalb unbedenklich ist, weil sie offiziell nicht unter Privatisierung firmiert!²⁴

2. Kriminologische Dimensionen

Vor einer Bestandsaufnahme des Ausmaßes und der Formen von Privatisierungen in der forensischen Psychiatrie soll kurz die historische Entwicklung nachgezeichnet werden (2.1). Anschließend werden – als Basis der nachfolgenden normativen Analysen (s. u. 3.) – einige Konsequenzen benannt und zentrale Konfliktfelder abgesteckt (2.2). Zur kriminologischen Bestandsaufnahme gehört jedoch auch, sich über die Belegungs- und Kostenentwicklung im Maßregelvollzug zu vergewissern, ohne die die Privatisierungswelle nicht zu verstehen ist: Ausweislich der Strafvollzugsstatistik ist im westdeutschen Maßregelvollzug eine Verdoppelung der Gesamtbelegung (§§ 63 und 64 StGB) innerhalb von 10 Jahren, nämlich zwischen 1996 und 2006 zu verzeichnen. Eine „bloße“ Verschiebung Betroffener zwischen den Systemen Psychiatrie und Justizvollzug ist hingegen nicht zu beobachten: Die Belegung stieg im Strafvollzug ebenso an wie in der Allgemeinpsychiatrie.²⁵

2.1 Historische Entwicklungen und Bestandsaufnahme

Aus der nachfolgenden Tabelle wird die historische Entwicklung der Privatisierungen im bundesdeutschen Maßregelvollzug ersichtlich, wobei zu unterscheiden ist zwischen der Verankerung einschlägiger gesetzlicher Grundlagen, politischen Grundsatzentscheidungen und praktischer Realisierung.

23 Zu solchen und ähnlichen „Trends im Recht“ *Prümm* 2005; Überblick u. a. bei *Sterzel* 1998, 131 ff. und *Di Fabio* 1999, vgl. auch *Kammeier* 2004, 62 ff., *Kaiser* 2002, 871 f., *Schmidtchen* 2007, 849 ff., *Bernsmann* 2005, *Mösinger* 2007, 417 f.

24 Exempl. die Beiträge in *Flügge et al.* 2001, vgl. auch *Hoering* 2004.

25 Zur quantitativen Entwicklung des Strafvollzuges *Brings* 2006 und *Dünkel/Geng* 2007; zur Allgemeinpsychiatrie *Müller* 2004.

	gesetzliche Grundlage	politische Entscheidung	Realisierung
1992	Sachsen-Anhalt (Saarland: offener Vollzug)		
1994	Thüringen		
1999	Mecklenburg-Vor- pommern, Nordrhein- Westfalen		Mecklenburg-Vorpommern
2000		Sachsen-Anhalt, Thü- ringen, Nordrhein- Westfalen	Sachsen-Anhalt
2002	Hessen		Thüringen
2003	Bremen	Bremen Hamburg	
2004	Brandenburg, Ham- burg, Schleswig- Holstein	Schleswig-Holstein	Bremen, Hamburg, Schles- wig-Holstein, Mecklen- burg-Vorpommern
2006		Brandenburg, Hessen, Niedersachsen	
2007	Niedersachsen		Brandenburg, Hessen, Nie- dersachsen
2008			Nordrhein-Westfalen (gepl.)

Einschlägige Rechtsgrundlagen, die sich mittlerweile in den meisten Landesgesetzen zum Maßregelvollzug finden, führen nicht zwangsläufig oder schon gar nicht umgehend zur politischen und praktischen Realisierung. Einige „schlummern“ über lange Jahre hinweg (Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Thüringen) oder harren zum Teil bis auf weiteres ihrer Umsetzung (Rheinland-Pfalz); andere finden erst dann Einzug in die Gesetze, wenn die Realisierung kurz bevorsteht, oder werden ad hoc den aktuellen Erfordernissen angepasst (Bremen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein).

Demnach ist – in jeweils unterschiedlichem Ausmaß und in verschiedenen Formen – eine Privatisierung des Maßregelvollzuges zu verzeichnen in Brandenburg²⁶, Bremen²⁷, Hamburg²⁸, Hessen²⁹, Niedersachsen³⁰ und Schleswig-

26 Vgl. Pollähne 2004a zu LT-Drs. 3/6951 v. 19.1.2004, Gesetz vom 29.6.2004 (GVBl. S. 342).

27 Dazu § 13 Abs. 3 PsychKG (GBl. 2000, 471), das Ortsgesetz zur Umwandlung der Krankenhausbetriebe v. 8.4.2003 (GBl. S.175) und das Gesetz zur Übertragung von Aufgaben im Rahmen von Unterbringungen nach § 126a StPO v. 2.12.2003 (GBl. S. 389).

Holstein³¹, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen³², unmittelbar bevor steht sie in Nordrhein-Westfalen³³, wo die Umsetzung bisher an der Realisierung von Neubauvorhaben scheiterte. Bis auf Weiteres abgelehnt (oder noch nicht einmal ernstlich in Betracht gezogen) wurde sie – soweit ersichtlich – in Baden-Württemberg und Bayern³⁴, Berlin, Rheinland-Pfalz, im Saarland und in Sachsen (z. T. diff. *Bron* 2004, 17).

Danach findet privatisierter Maßregelvollzug derzeit in neun von 16 Bundesländern (zum Teil flächendeckend) statt, als zehntes Land kommt alsbald Nordrhein-Westfalen hinzu. Grob geschätzt befinden sich mittlerweile insg. ca. 30 % aller Patienten bereits in (i. w. S.) privatisierten Maßregelvollzugseinrichtungen (ca. 20 Kliniken). Dabei werden bzw. wurden differenzierte Modelle der Privatisierung (im weiteren Sinne) verfolgt und teilweise bereits weiterentwickelt, wobei drei Grundmodelle herausgearbeitet werden können (ähnlich *Schmidtchen* 2007, 849):

- Der Verkauf bestehender Einrichtungen an privatwirtschaftliche Unternehmen (AMEOS, ASKLEPIOS, SALUS ...) ³⁵ bzw. der Auftrag an sie, solche Einrichtungen neu zu bauen und zu betreiben; dies ist sicher die weitestgehende Form der Privatisierung.
- Der Verkauf bestehender Einrichtungen an gemeinnützige (insb. kommunale oder kirchliche) Träger; die nachfolgend diskutierten Rechtsprobleme sind dabei nur graduell, nicht aber prinzipiell abweichend zu beurteilen.
- Bloße Rechtsformänderungen (Weiterführung als gemeinnützige GmbH oder Anstalt des öffentlichen Rechts, z. B. als Landes- oder kommunaler

28 Gemäß § 4 Abs. 1 S. 3 ff. und Abs. 4 und 5 HmbMVollzG i. d. F. des Gesetzes zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse des LBK Hamburg v. 17.12.2004 (GVBl. S. 487, 491), zuletzt geändert. am 7.9.2007 (GVBl. S. 301).

29 Umwandlung der Klinik in Haina in ein Zentrum f. soz. Psychiatrie als gGmbH zum 1.1.2007.

30 Änderung des MRVG am 25.1.2007 (GVBl. S. 51), des PsychKG am 25.1.2007 (GVBl. S. 50).

31 Gesetz „zur Umwandlung psychiatrischer Einrichtungen und Entziehungsanstalten (PsychE-UmwG)“ v. 24.9.2004 (GVBl. S. 350, vgl. LT-Drs. 15/3495); weitere Änderungen gemäß GesE v. 14.6.2007 (LT-Drs. 16/1440) in Sicht.

32 Dazu *Pollähne* 2001, 198 m. w. N. und *Kammeier* 2004, 63, 84 ff.

33 Gemäß § 29 MRVG-NW i. d. F. v. 15.6.1999 (GV S. 402), vgl. *Pollähne* 2001, 198 und *Prütting* 2004 § 29 Rz. 11 ff., 33 ff., vgl. auch *Kammeier* 2002c.

34 Hier wurden Kliniken allerdings Anstalten des öffentlichen Rechts, vgl. *Broß* 2007, 20, vgl. „Psychisch kranke Straftäter: In Bayern bald Privatsache?“ in *Münchner Merkur* v. 6.10.2005.

35 In Niedersachsen wurde letztlich ein Teilungsmodell verwirklicht, wie z. B. in Göttingen: ein Teil ging an ASKLEPIOS, der Hochsicherheitsbereich wurde hingegen dem LKH Moringen angegliedert, das (ebenso wie Brauel und Bad Rehburg) in Landesträgerschaft blieb.

Eigenbetrieb)³⁶ sind nur im weiteren Sinne als Privatisierung einzuordnen; die Übergänge zur Einführung neuer Steuerungs- und/oder Finanzierungsmodelle sind fließend.³⁷

Die damit korrespondierende Kostenentwicklung im Maßregelvollzug ist nur mit erheblichen methodischen Problemen ansatzweise zu erfassen, wobei zunächst einmal die erheblichen Unterschiede zwischen den Bundesländern ins Auge fallen (ausf. *Kammeier* 2002b und 2005).

2.2 Konsequenzen und Konfliktfelder

Kriminologische Forschung zu den Konsequenzen dieser Privatisierungsentwicklung hat bisher praktisch nicht stattgefunden. Sie sähe sich auch vor erhebliche methodische Probleme gestellt, denn der Vergleich „vorher/nachher“ ist mindestens so problematisch wie „staatlich/privat“ (zupal angesichts unterschiedlicher Modelle; vgl. auch *Kaiser* 2002, 875 und 879 m. w. N.).

Bisher liegen nur erste Erfahrungsberichte „von innen“ vor, also Selbstdarstellungen, aber keine Evaluationen, die den Namen verdienen; Untersuchungen über die Situation in Mecklenburg-Vorpommern und Ansätze zu einer bundesweiten Bestandsaufnahme wurden auf dieser Tagung erstmals präsentiert.³⁸ Insgesamt stellt sich die rechtlich und politisch brisante Privatisierung der forensischen Psychiatrie damit als ein groß angelegtes Realexperiment dar, das der wissenschaftlichen Begleitung harrt. Kriminologisch „spannend“ ist das Feld freilich allemal, gibt es doch – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – zahlreiche Konfliktfelder:

- In puncto Personal geht es nicht nur um Fragen der Ausstattung und Bezahlung sondern auch um die Sicherheit der Arbeitsplätze; bei den Kosten interessieren insb. die Investitionen und Pflegesätze, aber auch Fragen der Finanzkontrolle.
- Wegen der Gefahr der Konzern- oder gar Kartellbildung müssten Interessenkonflikte und Anzeichen des Marktversagens untersucht werden, auch Korruption ist nicht abwegig.
- Im Mittelpunkt des wissenschaftlichen Interesses müssten zweifellos die Aspekte der Effektivität (in puncto Sicherheit, Unterbringungsdauer, Rückfall etc.) und der Effizienz (in puncto Wirtschaftlichkeit etc., mittel- wie

36 Im Rahmen neuer Steuerungsmodelle und kommunaler Finanzmanagement-Konzepte, vgl. dazu *Flügge et al.* 2001.

37 Zu Übergängen *Bernsmann* 2005, 687; zu ‚Sachzwängen‘ auch *Koepsel* 2001, 151.

38 Vgl. den Beitrag von *Strohm* in diesem Band.

langfristig) stehen, hinzu kämen Parameter der Qualitätssicherung (Kundenorientierung etc.), wobei – hier schließt sich gewissermaßen der Kreis – auch Evaluation und Forschung von besonderer Bedeutung sind.

- In mehr juristischer und rechtspolitischer Perspektive geht es schließlich um Fragen der Eingriffsverwaltung (Umgang mit Hoheitsrechten etc.), der Behördentätigkeit und der (öffentlichen und demokratischen) Kontrolle (incl. Rechtsschutz).

Fürwahr eine anspruchsvolle kriminologische Herausforderung, die allerdings – das sollte nicht übersehen werden – auch für den staatlichen Maßregelvollzug bisher kaum angenommen wurde. Es gibt aber erste Anzeichen dafür, in welcher Richtung gezielt geforscht werden sollte: So hat die KrimZ – ohne die jeweilige Rechtsform gezielt zum Untersuchungsgegenstand zu machen – für die Jahrgänge 2002 bis 2004 länderspezifische Entlassungsgründe dokumentiert, wobei auffällt (um nur ein Beispiel zu nennen), dass in Sachsen-Anhalt für die auf Bewährung Entlassenen überdurchschnittlich kleine und für die im Vollzug Verstorbenen überdurchschnittlich große Zahlen ausgewiesen werden (*Kröniger* 2004, 101; 2005, 109 und 2006, 113, diff. *Dessecker* 2008, 121).³⁹

3. Normative Dimensionen

Die Privatisierung erscheine als „optimale Lösung ... im Hinblick auf die erforderlichen Platzkapazitäten und die Kostenentwicklung sowie einer effektiven Umsetzung des Haushaltsstrukturgesetzes“, denn nur sie biete „die Möglichkeit, staatlich notwendiges Handeln auf das verfassungsrechtlich erforderliche Maß zu begrenzen und von Aufgaben zu befreien, die sinnvoller und wirtschaftlicher von privater Seite erledigt werden können“, so die Begründung zur Änderung des Brandenburgischen PsychKG aus dem Jahre 2004 (LT-Drs. 3/6951) – es ist so oder so ähnlich auch in anderen Gesetzentwürfen zu lesen. Die Äußerungen der zuständigen niedersächsischen Ministerin deuteten in dieselbe Richtung: „Uns fehlen seit einigen Jahren rund 200 Plätze im Maßregelvollzug, Es ist an der Zeit, dass wir uns einen starken Partner suchen, um diese Lücke zu schließen. Wir handeln jetzt, bevor ein Schaden entsteht – denn der Leistungsfähigkeit des Landes sind aufgrund der knappen Kassen sehr enge Grenzen gesetzt. Wir können die fehlenden 200 Plätze aus eigener Kraft nicht schaffen“.⁴⁰ An anderer Stelle wird sie mit den Worten zitiert, das „Niveau der Häuser“ sei „nur mit starken privaten Investoren zu

39 Diesen Hinweis verdanke ich Prof. *Leygraf*.

40 PE des Nds. Sozialministeriums vom 5.7.2005.

sichern“⁴¹, und der zuständige Staatssekretär sekundiert: „In den Haushaltsberatungen sei in diesem Jahr deutlicher als zuvor geworden, dass das Land in absehbarer Zeit keine ausreichenden Mittel mehr bereitstellen könnte, um die fehlenden Plätze zu schaffen. ... Das heißt für uns, dass wir uns einen starken Partner suchen müssen. Denn nur, wenn wir diese fehlenden Plätze schaffen, können wir auch die Sicherheit gewährleisten – für die Patienten, Mitarbeiter und die Bevölkerung.“ Außerdem werde „durch die Einnahme die Nettokreditaufnahme des Landes gesenkt, so dass der Verkauf dazu beitrage, das Land finanziell wieder handlungsfähig zu machen.“⁴²

Ob es zur Verfolgung haushaltspolitischer Ziele (deren Legitimität zur Begründung der beabsichtigten Privatisierung freilich erst noch geprüft werden muss) keine Alternativen gibt, mag dahinstehen⁴³ – zu der beeindruckenden Mischung aus fachlicher Bankrotterklärung, vermeintlicher Staatsschwäche und offensiver Tafelsilberverkaufsstrategie ist jedoch zweierlei anzumerken:

Erstens erscheint es völlig spekulativ, dass die „Aufgabe Maßregelvollzug“ von privater Seite sinnvoller und wirtschaftlicher erledigt werden kann, zumal das latente Spannungsfeld zwischen Sinnhaftigkeit und Wirtschaftlichkeit gerade auf privater Seite tendenziell zu Gunsten wirtschaftlicher Prioritäten aufgelöst werden dürfte – was gar nicht vorwurfsvoll gemeint ist, ist Gewinn doch des Unternehmens ganzer Sinn (ähnlich *Cornel* 2006, 7). Die vermeintlichen „Synergieeffekte“ könnten aber einen Preis haben, der allein haushaltsrechtlich und betriebswirtschaftlich nicht hinreichend zu erfassen ist, denn es geht in einem sehr existenziellen Sinn um Menschen und ihre Rechte.

Zweitens ist die in dieser Begründung verborgene verfassungsrechtliche Beweislastumkehr nicht unproblematisch. Wie sich noch zeigen wird (s. u. 3.2), geht es im vorliegenden Kontext gerade nicht darum, die Erforderlichkeit staatlichen Handelns unter Beweis zu stellen – vielmehr muss nachgewiesen werden, warum die Ausnahme gerechtfertigt sein soll, eine Staatsaufgabe in private Hände zu geben.⁴⁴ Deswegen reicht auch der staatssekretärische Hinweis, eine Privatisierung müsse „nicht mit Qualitätseinbußen einhergehen“, keineswegs aus – ganz abgesehen davon, dass sich die „guten Erfahrungen, die bei Verkäufen von somatischen Krankenhäusern gemacht“ worden sein

41 Braunschweiger Zeitung vom 2.9.2005.

42 PE vom 17.8.2005.

43 Ein „Charme“ der Privatisierung liegt in der Tat darin, dass „Kosten aus der Gegenwart in die Zukunft verlagert werden, ohne dass sie direkt als Neuverschuldung ausgewiesen werden müssen“ (*Cornel* 2006, 7), vgl. auch *Hoffmann-Riem* 2000, 187 f.

44 *Lübbe-Wolff* 1998 Art. 33 Rz. 62 m. w. N.; auch *Cornel* 2006 vermisst „wirklich gute Argumente für die Privatisierung des Strafvollzugs“.

sollen⁴⁵, ohne Weiteres auf die Psychiatrie und schon gar auf die forensische Psychiatrie nicht übertragen lassen.

3.1 Verfassungsrechtliche Aspekte

Wer im Hinblick auf die Kritik am Verkauf von Maßregelvollzugseinrichtungen nurmehr beteuert, das Land werde selbstverständlich die „Letztverantwortung“ behalten und dies durch vertraglich gebundene „Aufsichts-, Weisungs-, Kontroll- und Besuchsrechte sicherstellen“⁴⁶, setzt bereits voraus, dass Maßregelvollzug in Einrichtungen privater Träger grundsätzlich mit der Verfassung vereinbar sei. Innerhalb des weiten Spektrums hoheitlicher Eingriffsverwaltung ist die forensische Psychiatrie als Vollzug kriminalrechtlich angeordneter freiheitsentziehender Sicherungsmaßnahmen aber einer der Sektoren, in dem der Staat am massivsten in die Rechte der davon betroffenen Bürgerinnen und Bürger eingreift. „Der Maßregelvollzug ist das äußerste Maß an Gewalt, das der Staat einem Menschen antun kann. ... Wenn es überhaupt ein staatliches Recht auf ein Monopol gibt, dann in diesem Kernbereich. ... Bei einer Privatisierung der psychiatrischen Landeskrankenhäuser würde die Verfassungsnorm völlig leer laufen, dann könnte man alles privatisieren“⁴⁷, also auch Polizei, Strafvollzug etc.

In Anbetracht der dem Rechtsstaatsprinzip innewohnenden verfassungsrechtlichen Verankerung des demokratischen (rechts)staatlichen Gewaltmonopols (vgl. Art. 20 Abs. 2, 3 GG) und des sog. Funktionsvorbehalts für den öffentlichen Dienst bei der Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse (Art. 33 Abs. 4 GG)⁴⁸ ist die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Übertragung des Maßregelvollzuges auf private Träger alles andere als selbstverständlich.⁴⁹ Insoweit sind die bisher vor allem zum Justizvollzug geführten Debatten⁵⁰ im Grundsatz auf den Maßregelvollzug zu übertragen: Die Besonderheiten der forensischen Psychiatrie (Landeszuständigkeit, Gesundheitswesen, therapeutischer

45 PE vom 17.8.2005 (eine Einschätzung, die freilich nicht von Allen geteilt wird, s. o. Fn. 3).

46 PE vom 5.8.2005, ähnlich *Rittershaus/Eisenlohr* 2005.

47 *Jehle*, epd vom 1.8.2005, *Welt* vom 22.8.2005, vgl. *ders.* 2006, 216 f., ähnlich *Broß* 2007, 23.

48 Ausf. *Jachmann/Strauß* 1999 und *Strauß* 2000 sowie *Jachmann* 2000 Art. 33 Rz. 33 und *Sterzel* 1998, 149 ff., vgl. auch *Haug* 1999, *Mackeben* 2004, 186 ff. und *Kammeier* 2004, 66 ff.

49 Zur Vereinbarkeit mit Art. 84 Abs. 1 GG (Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder u. a. durch „Einrichtung der Behörden“) vgl. *Lindner* 2005, der keine Bedenken hat, solange das Land kraft seiner Garantenstellung „die Realisierung eines aufgaben- und zweckbezogenen Gesetzesvollzuges gewährleistet“.

50 Überblick bei *Kaiser/Schöch* 2002, 196 ff., vgl. auch *Schäfer/Sievering* 1999, *Stober* 2001 und *Herrfahrdt* 2005 (ausf. Hinweise in Anm. 64) sowie *Gusy* 2006 zum Jugendstrafvollzug.

Leistungsauftrag, Gefahrenabwehr ...) rechtfertigen keine prinzipiell andere Bewertung (diff. *Kammeier* 2004).

3.1.1 Der sog. „Funktionsvorbehalt“ (Art. 33 Abs. 4 GG)

Der Verlagerung von Staatsaufgaben⁵¹ auf Private sind auch durch Art. 33 Abs. 4 GG Grenzen gesetzt.⁵² Im Vordergrund steht dabei aber zunächst die Frage, ob es sich beim Maßregelvollzug gemäß §§ 63, 64 StGB, 136, 137 StVollzG um eine Staatsaufgabe handelt bzw. ob diese ggf. in eine private Aufgabe umgewandelt werden soll oder kann. Die Frage ließ sich in Niedersachsen relativ leicht beantworten: Trotz zum Teil missverständlicher Formulierungen war die Umwandlung der Staatsaufgabe „Maßregelvollzug“ in eine Aufgabe Privater im Sinne eines weitgehenden Rückzuges des Staates aus dem Aufgabenbereich (wie etwa bei Bahn und Post geschehen) gar nicht vorgesehen: Nicht die Aufgabe als solche, sondern „nur“ deren Durchführung unter Aufsicht der jeweils zuständigen Behörde sollte übertragen werden.

Die Aufgabenübertragung wäre freilich auch nicht zulässig gewesen: Anordnung, Vollstreckung und Vollzug kriminalrechtlicher Sanktionen und Maßnahmen sind staatliche Aufgaben der öffentlichen Gewalt mit hoheitsrechtlichen Befugnissen⁵³; dies gilt für freiheitsentziehende Strafen und Maßregeln sowie für Straf- und Maßregelvollzug gleichermaßen. Sie sind darüber hinaus auch ständige (Staats)Aufgaben, da ihr künftiger Wegfall nicht nur nicht absehbar ist⁵⁴, sondern die derzeitige Entwicklung eher auf eine Expansion dieses Aufgabensektors – gerade auch im Rahmen des Maßregelrechts – hindeutet (vgl. *Schüler-Springorum* 1998, 1269).

Es geht m. a. W. allenfalls um eine teilweise Übertragung der (Staats)Aufgabenausübung auf Private, um eine Privatisierung *im* (nicht: des) Maßregelvollzug(s)⁵⁵ – ein feiner, im Hinblick auf das Verfassungsrecht aber ausschlaggebender Unterschied. Während der Rückzug des Staates aus bestimmten Aufgabebereichen für zulässig gehalten wird mit der Folge, dass

51 Zu den Begriffen „Staatsaufgaben“ und „Kernaufgaben“ vgl. nur *Mösinger* 2007, 419, *Baer* 2006, 178, *Burgi* 1999, 194 ff. zu „obligatorischen“ und *Sterzel* 1998, 128 f., 149 zu „notwendigen“ Staatsaufgaben; in Abgrenzung zur „öffentlichen Aufgabe“ *Di Fabio* 1999.

52 *Lübbe-Wolff* 1998 Art. 33 Rz. 55 m. w. N., diff. *Jachmann* 2000 Art. 33 Rz. 38.

53 *Bonk* 2000, 437 f., *Mackeben* 2004, 208, *Jachmann* 2000 Art. 33 Rz. 31-34, vgl. dazu auch *Lübbe-Wolff* 1998 Art. 33 Rz. 57 und *Kunig* 2001 Art. 33 Rz. 48 f., jeweils m. w. N., diff. *Kammeier* 2004, 70 ff.

54 Vgl. *Lübbe-Wolff* 1998 Art. 33 Rz. 61, *Kunig* 2001 Art. 33 Rz. 50, *Jachmann* 2000 Art. 33 Rz. 37, jeweils m. w. N., vgl. bereits BVerfGE 6, 385 und 9, 284, ähnlich BVerwGE 57, 59.

55 Ähnlich *Bonk* 2000, 438, vgl. auch *Burgi* (in diesem Band).

der Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG gegenstandslos würde, ist dieser bei der bloßen Übertragung der Aufgabenausübung zu beachten. Danach ist die „Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ... in der Regel“ Beamten zu übertragen. Dabei impliziert „in der Regel“, dass die Übertragung auf Nichtbeamte zwar grundsätzlich zulässig ist, aber die Ausnahme bleiben muss.⁵⁶ Es versteht sich von selbst, dass Aufgaben, die demgemäß noch nicht einmal Angestellten des öffentlichen Dienstes übertragen werden dürften, von Privaten „erst recht nicht“ wahrgenommen werden können.⁵⁷ All dies ist im Prinzip unstrittig, da Grundgesetzwortlaut – über die Reichweite der Ausnahmekompetenz bestehen jedoch (in Zeiten einer Privatisierungskonjunktur kaum überraschend) unterschiedliche Ansichten (s. u. 3.3).

In den Diskussionen um eine etwaige (ggf. partielle) Privatisierung des Justizvollzuges herrscht weitgehend Einigkeit, dass hier für die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse keine Ausnahme anzuerkennen ist.⁵⁸ Dies wurde offenbar auch von der Niedersächsischen Landesregierung so gesehen, wo zeitgleich immerhin offen über sog. „Public Private Partnership“-Modellversuche nachgedacht⁵⁹, bei Neubauvorhaben aber „nur“ eine Privatisierungsquote von maximal 40 % verfolgt wurde.⁶⁰

Für den Vollzug freiheitsentziehender Maßregeln kann nichts Anderes gelten. Zwar fällt es nicht schwer, normative und konzeptionelle Divergenzen dieser beiden Spuren des kriminalrechtlichen Reaktionsinstrumentariums herauszuarbeiten, und man darf nicht müde werden darauf hinzuweisen, dass es qualitative Unterschiede zwischen Justiz- und Maßregelvollzug gibt und geben muss (*Pollähne* 1999 m. w. N.). Diese rechtfertigen jedoch weder in der Theorie noch in der Praxis die Annahme, das Verhältnis zwischen den Anteilen der Eingriffs- und Leistungsverwaltung kehre sich hier so grundlegend um, dass die Privatisierung im Maßregelvollzug ebenso unproblematisch zulässig sei

56 *Lübbe-Wolff* 1998 Art. 33 Rz. 55, 62, *Jachmann* 2000 Art. 33 Rz. 37.

57 Zur „erst recht“-Argumentation vgl. *Jachmann/Strauß* 1999, 295 f. und *Weisel* 2003, 105.

58 *Kruis* 2000, *Flügge* 2000, *Braum/Varwig/Bader* 1999, *Strauß* 2000, 221 f., *Mackeben* 2004, 214 f., *Meyer* 2004, 276; a. M. *Kulas* 2001, *Wagner* 2000, diff. *Lange* 2004, *Hoffmann-Riem* 1999, 427 f. und 2000, 184 ff., *Kämmerer* 2001, 406 f., *Arloth* 2003, 1042 f. sowie *Bonk* 2000 und *Kammeier* 2004, 74 ff. (zur Abschiebungshaft *Gramm* 2001, 432 ff., zum Jugendstrafvollzug *Gusy* 2006); zu §§ 155, 156 StVollzG vgl. *Bonk* 2000, 440 f., *Mösinger* 2007, 426 und *Winterhoff* 2007 sowie *Huchting/Lehmann* und *Feest* im AK-StVollzG 2006 vor § 139 Rn. 5 ff., § 155 Rn. 1 ff. und *Mackeben* a. a. O. S. 215 ff.

59 Das war nachzulesen in der „Halbzeitbilanz“ http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C12908373_L20.pps. (vom 4.9.2005); zu PPP-Modellen vgl. *Krieg* 2001, *Bernsmann* 2005 und *Winterhoff* 2007, krit. *Hoering* 2004 und *Fisahn/Viotto* 2006 – zur „Teilprivatisierung“ *Hoffmann-Riem* 2000, 184 ff. und *Bongartz* 2005.

60 Zit. nach *Hamburger Abendblatt* v. 14.9.2005, Realisierung abschbar in Bremervörde.

wie im Strafvollzug verboten.⁶¹ Auch wenn die Rechtsstellung der im Maßregelvollzug Untergebrachten in mancherlei Hinsicht günstiger ist als im Strafvollzug (z. B. Sonderopferstatus mit Entschädigungs- und Behandlungsanspruch ...), sind sie doch zugleich unter anderen Aspekten schlechter gestellt weil weitergehenden Eingriffsmöglichkeiten ausgesetzt (unbestimmte und im Fall des § 63 StGB zudem unbefristete Freiheitsentziehung, therapeutisch begründbare Grundrechtseingriffe). Alles in allem gilt damit auch hier die Regelvermutung des Art. 33 Abs. 4 GG: Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse im Maßregelvollzug ist Beamten zu übertragen (ebenso im Ergebnis *Grünebaum* 2006 und *Willenbruch/Bischoff* 2006).

3.1.2 Demokratische Legitimation und Gewaltmonopol

Sollte gleichwohl die Ausübung der hoheitsrechtlichen Befugnisse durch Private als Ausnahme begründet sein, erhielte die Ausgestaltung der staatlichen Kontrolle zentrale Bedeutung. Im Kontext des Art. 33 Abs. 4 GG und der ratio legis jenes Funktionsvorbehalts steht allerdings die demokratische Legitimation der Grundrechtseingriffe im Vordergrund.⁶² Mag den Verfassungsgeber auch zusätzlich (historisch womöglich sogar vorrangig) bewogen haben, die Effektivität innerer Sicherheit durch den Einsatz von Beamten zu optimieren, so geht es nach aktuell vorherrschendem Verfassungsrechtsverständnis doch vor allem darum, die „Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse“ deshalb mit einem beamtenrechtlichen Funktionsvorbehalt zu belegen, weil dies eine Optimierung des Grundrechtsschutzes verspricht.⁶³ Insoweit wird dieser Funktionsvorbehalt durch das Prinzip des rechtsstaatlichen und demokratischen Gewaltmonopols ergänzt⁶⁴, dessen Einsatz der Staat „nicht verschleiern oder in schwer kontrollierbarer Weise für einen ganzen Sachbereich Privatrechtssubjekten überlassen“ darf (Staatsvorbehalt, vgl. *Di Fabio* 1999, 592 und *Gusy* 2006, 655). Die staatliche Regulierung, die nurmehr über die Privatisierung

61 Diff. *Kammeier* 2004, 76 ff., der dabei allerdings von dem normativen und konzeptionellen Ideal einer forensischen Psychiatrie ausgeht, das mit der Realität, die hier privatisiert werden soll, leider nicht viel gemein hat und in absehbarer Zeit – so viel Pessimismus sei in Anbetracht der kriminalpolitischen Entwicklung erlaubt – auch nicht haben wird!

62 Ähnlich *Dreier* 2002, 538 („Funktionsbedingung parlamentarischer Demokratie“) sowie *Jansen* 2003, 121 und 126 ff. („demokratische Ämterherrschaft“).

63 Diff. *Augustin* 2002, 115; zur Grundrechtsrelevanz als Kriterium für die Kategorie „hoheitsrechtlich“ u. a. *Weisel* 2003, 107 f. und *Weiner* 2001, 220 ff.

64 *Pollähne* 2001, 198, wobei nicht verkannt wird, dass der argumentative Verweis auf das „Gewaltmonopol“ nicht unproblematisch ist, vgl. dazu u. a. *Burgi* 1999, 187 ff., *Markantonatou* 2005, 179 ff. und *Augustin* 2002, 115 f. m. w. N.; zu den „besonderen Gewaltverhältnissen“ u. a. *Günther* 2000, vgl. auch *Mackeben* 2004, 211 ff.

wacht, ist „weniger demokratisch als die Vollwahrnehmung einer Aufgabe durch den Staat“ (*Thieme* 2006, 403, ähnlich *Fisahn/Viotto* 2006, 22 und *Augustin* 2002, 114 ff.), setzt die „Politikfähigkeit“ aufs Spiel und macht sich am Ende gar erpressbar (*Broß* 2007, 14).

Gemäß Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG obliegt die Ausübung von Staatsgewalt dem Volk, das sich dazu „besonderer Organe der vollziehenden Gewalt“ bedient. Einzelakte dieser Staatsgewalt müssen dem Bürger (auch dem gefangenen bzw. untergebrachten Bürger) gegenüber ein personelles und materielles Legitimationsniveau aufweisen, das der Verfassungsnorm gerecht wird. Vor diesem Hintergrund steht bei der staatlichen Aufsicht über beliebene Maßregelvollzugsträger nicht so sehr die Sicherheitsgewährleistung im Vordergrund, sondern die Einhaltung rechtsstaatlicher sowie grund- und menschenrechtlicher Standards (nicht zu vergessen das Verbot „unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung“ aus Art. 3 EMRK) im Umgang mit den untergebrachten Patientinnen und Patienten. Im Übrigen besteht kein Anlass, gerade in puncto Sicherheitsgewährleistung an der Zuverlässigkeit etwaiger privater Träger zu zweifeln⁶⁵, zumal das Gegenteil mindestens so plausibel erscheint: Da es gerade sog. „Zwischenfälle“ sind, die zumal in der öffentlichen Wahrnehmung Zweifel an der „Qualität“ des Maßregelvollzugs (*Pollähne* 2003b) begründen, werden private „Anbieter“ vorrangig darauf bedacht sein, dem Sicherheitsauftrag gerecht zu werden, um ihre „Lizenz“ nicht zu gefährden (ähnlich *Schott* 2006, 352, diff. *Koepsel* 2001, 150). Die Gefahr erscheint größer, dass dahinter nicht nur der Besserungsauftrag (Behandlung, Betreuung, Therapie ...) zurücktritt, sondern auch die Wahrung humanitärer und rechtsstaatlicher Standards.

3.1.3 Beweislasten

Aus dem Regel-Ausnahme-Verhältnis des Art. 33 Abs. 4 GG folgt im Übrigen, dass nicht die Übertragung der Staatsaufgabe Maßregelvollzug auf Beamte der Begründung bedarf, sondern deren Übertragung auf Private (*Weisel* 2003, 110 ff. und *Burgi* 2001, 590 f. m. w. N.). Die Annahme, mit der Durchführung des Maßregelvollzuges durch private Träger seien gute Erfahrungen gemacht worden, ist für sich genommen also noch nicht geeignet, eine Ausnahme gemäß Art. 33 Abs. 4 GG zu legitimieren. Das Mindeste wäre der Nachweis, dass und ggf. warum die Wahrnehmung durch Private derjenigen

⁶⁵ So aber der Präsident des Verbandes der bayr. Bezirke, zit. nach WamS vom 26.6.2005; in krit. Berichten über den englischen und US-amerikanischen Privatvollzug wurde dieser Punkt aber immer wieder problematisiert, vgl. z. B. *Smarrt* 1999, 273 m. w. N.

durch Beamte vorzugswürdig erscheint – wobei jedoch allenfalls Gründe höherer Effektivität, nicht hingegen bloßer Effizienz⁶⁶ beachtlich wären.

Dieser Nachweis konnte für den Maßregelvollzug bisher allerdings nicht erbracht werden, wenn er überhaupt versucht wurde.⁶⁷ Einspareffekte wären übrigens am ehesten im Personalbereich möglich, etwa durch weniger Personal, z. B. auf Kosten längerer Einschlusszeiten und/oder des vermehrten Einsatzes von Überwachungstechnik⁶⁸, und durch weniger qualifiziertes und deshalb „billigeres“ Personal.⁶⁹ Beides wäre nicht zuletzt unter menschenrechtlichen Aspekten inakzeptabel (s. u. 4.).

3.2 Maßregel(vollzugs)rechtliche Aspekte

Soweit in den einschlägigen Landesgesetzen zum Maßregelvollzug das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG Beachtung fand, würde zunächst ein Blick in die jeweiligen Auflistungen zulässiger Grundrechtseingriffe genügen, um sich über den Umfang hoheitsrechtlicher Befugnisse einen ersten Eindruck zu verschaffen. Für Niedersachsen bedeutet das z. B., dass durch das Maßregelvollzugsgesetz von 1982 (das insoweit seitdem unverändert gilt⁷⁰) die Grundrechte auf körperliche Unversehrtheit und auf Freiheit der Person (aus Art. 2 Abs. 2 GG) und auf die Unverletzlichkeit des Brief- und Fernmeldegeheimnisses (aus Art. 10 GG) eingeschränkt werden. Andere Landesgesetze gehen über diesen knapp gehaltenen Katalog z. T. deutlich hinaus, und erwähnen Einschränkungen der Informations- und Kommunikationsfreiheit (Art. 5 GG; Brandenburg, Saarland, Thüringen), von Ehe und Familie (Art. 6 GG; Baden-Württemberg, Thüringen), der Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 1 GG; Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen), der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG; Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Thüringen) und des Eigentums (Art.

66 Zweifel bei *Jehle* 2006, 217; dass Private die Staatsaufgabe genauso effektiv, aber evtl. „billiger“ erfüllen könnten, rechtfertigt (noch) keine Privatisierung, vgl. *Haug* 1999, 819 sowie *Weisel* 2003, 112 ff., *Gusy/Lührmann* 2001, 48, *Gusy* 2006, 659 und *Kunig* 2001 Art. 33 Rz. 50, missverst. *Jachmann* 2000 Art. 33 Rz. 38 und *Augustin* 2002, 113, vgl. auch *Mösinger* 2007, 425.

67 *Müller-Dietz* 2006, 11; Erfahrungen aus dem US-amerikanischen Strafvollzug belegen allerdings recht eindrucksvoll, dass längerfristige und nachhaltige Einspareffekte nicht nachweisbar sind, vgl. *Cheung* 2004 und *Nathan* 2006 sowie allg. *Cornel* 2006 und *Meyer* 2004, 280 ff.

68 *Dünkel/Drenkhahn* 2001, 17 m. w. N.; entsprechende Beschwerden aus Schleswig-Holstein sind bereits bekannt, vgl. auch *Pollähne* 2007a, 125 und allg. zur dortigen Situation 2006a.

69 Vgl. *Brüchert* 2001, 56 f., diff. *Schmidtchen* 2007, 852; zum Eigennutz-Problem *Kruis* 2000, 5.

70 GVBl. 1982, 131 (zuletzt geänd. am 25.1.2007, GVBl. 51), dok. in *Volckart/Grünebaum* 2003, 427 ff. und *Kammeier* 2002a, 452 ff.

14 Abs. 1 S. 1 GG, Saarland, Sachsen-Anhalt; Überblick bei *Baur* in Kammeier 2002a Rz. C 46 f. m. w. N.).

Die mit diesen Grundrechtseinschränkungen korrespondierenden Eingriffsbefugnisse sind vielfältiger Art, allen voran selbstverständlich die Einsperrung selbst und deren Aufrechterhaltung (Entweichungsvorsorge), darüber hinaus aber auch das jeweils unterschiedliche Maß des Freiheitsentzuges, besser bekannt als Vollzugslockerungen bzw. deren Versagung (ausf. dazu *Pollähne* in Kammeier 2002a Rz. F 29 ff. m. w. N.), in entgegen gesetzter Richtung auch Absonderungen und ähnliche Sicherungsmaßnahmen. Hinzu kommen zwangsweise körperliche Eingriffe sowie Eingriffe in Eigentum, Besitz, Vermögen und Privatsphäre oder Beschränkungen der Kommunikations- und Informationsfreiheit, um nur einige zu nennen. Insgesamt erweist sich der Maßregelvollzug sowohl quantitativ als auch qualitativ als der umfassendste Angriff auf die Menschenrechte, der in diesem Rechtsstaat legitimiert wird. Besonders eindrucksvoll kommen die Breite und Tiefe (möglicher) Grundrechtseingriffe zum Ausdruck im Katalog derjenigen Befugnisse, die gemäß neuem niedersächsischen Maßregelvollzugsrecht (§ 3 Abs. 1 S. 4 NdsMVollzG) nicht an etwaige private Betreiber übertragen werden dürfen. Damit drängt sich freilich zugleich die Frage auf, wie weiterhin die hoheitliche (weil von der Übertragung auf eine juristische Person des Privatrechts ausgeschlossene) Wahrnehmung all dieser Aufgaben im Vollzugsalltag gewährleistet werden soll, ohne entweder die Privatisierung oder aber den Staatsvorbehalt zu unterminieren.

Die „Hoheit“ trägt mit dem Maßregelvollzug mindestens eine dreifache Verantwortung (vgl. auch *Broß* 2007, 12 f.): Erstens für den Schutz der Allgemeinheit vor erheblichen rechtswidrigen Wiederholungstaten; zweitens für den Schutz des Untergebrachten vor erheblichen rechtswidrigen Eingriffen in seine Rechte und drittens für den Ausgleich des Sonderopfers, das der Untergebrachte für den Schutz der Allgemeinheit erbringt, indem er die erheblichen rechtmäßigen Eingriffe in seine Rechte erdulden muss. Dieser Ausgleich erfolgt vorrangig durch die Behandlung, die ihrerseits den Grundsätzen der *lege artis* und des *nihil nocere* gerecht werden muss – all das in Verpflichtung gegenüber dem Gemeinwohl und schon deshalb hoheitlich.⁷¹

71 *Loschelder* 2004, 14, ähnlich *Broß* 2007, 22, vgl. auch *Bull* 2004, 161 und *Ehlers* 2003, 120 ff. sowie zur Gemeinwohl-Perspektive *Cornel* 2006 und *Baer* 2006, 78, 202 ff.: Wer „Gemeinwohl“ mit „wirtschaftliche Vernunft“ übersetzt (*Schmidtchen* 2007, 846), kann freilich nurmehr in Markt- und „contract“-Kategorien denken und endet zwangsläufig in mathematischen Sicherheits-Risiko-Formeln; allg. zum staatlichen Verantwortungsprinzip div. Beiträge in *Heidbrink/Hirsch* 2007 sowie *Mackeben* 2004, 109 ff., 209 ff.

3.3 Ausnahmen von Regeln?

Ein Allgemeinplatz ist, dass Privatisierungen im hoheitlichen Bereich einer gesetzlichen Grundlage bedürfen⁷² – mit der landesrechtlichen Ausfüllung dieses Gesetzesvorbehalts ist es aber keinesfalls getan, wie bisweilen der Eindruck geweckt wird.⁷³ So gab es in der StVollzG-Kommentierung der §§ 136 ff., also zu den bundesrechtlichen Grundlagen des Maßregelvollzuges, eine bemerkenswerte Wendung in der aktuellen Auflage des *Schwind/Böhm/Jehle*: Hatte *Karl Peter Rothhaus* 1999 noch kategorisch vermerkt, ein „Vollzug der Unterbringung in privaten Kliniken“ sei nach „dem Wortlaut des Gesetzes nicht zulässig“, liest sich das bei seinem Nachfolger nun so: Der Vollzug in privaten Kliniken sei „nach dem Wortlaut des Gesetzes in vielen Bundesländern nicht zulässig“.⁷⁴ So einfach ist das nicht: Die landesgesetzliche Legitimation wäre eine formale Mindestvoraussetzung, ist aber für sich genommen noch nicht geeignet die Frage zu beantworten, ob die Umsetzung jener formalen Legitimation in die Praxis auch tatsächlich zulässig ist.

3.3.1 Ausnahmen vom Funktionsvorbehalt?

Zurück zu Art. 33 Abs. 4 GG: Die Ausübung der beschriebenen hoheitsrechtlichen Befugnisse im Maßregelvollzug ist als „ständige Aufgabe in der Regel“ Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen – zwei unbestimmte Rechtsbegriffe in einem doppelten Regel-Ausnahme-Verhältnis (vgl. *Gusy* 2006, 659), was es zu klären gilt.

Die ständige Aufgabe der Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse obliegt dem öffentlichen Dienst – sollen nur einzelne solcher Befugnisse und nur vorübergehend anderen Personen übertragen werden, steht Art. 33 Abs. 4 GG dem nicht entgegen. Davon kann bei der geplanten Privatisierung des Maßregelvollzuges aber keine Rede sein: Hoheitsrechtliche Befugnisse sollen auf Dauer (zumindest auch) von Personen wahrgenommen werden, die nicht dem öffentlichen Dienst angehören.

Aber selbst wenn die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe bewertet wird, ist sie nur in der Regel Angehörigen des öffentlichen

72 *Sterzel* 1998, 143; exempl. die Entscheidung des StGH der Freien Hansestadt Bremen vom 15.1.2002 – St 1/01 – in LVerfGE 13, 209 = NordÖR 2004, 198 (krit. dazu *Weisel* 2003).

73 Insoweit auch missverst. der (leider unveröff.) Beschluss des OLG Hamm vom 22.11.1979 – 1 VAs 39/78 – zu § 2 des Rahmenentwurfs für ein Maßregelvollzugsgesetz (BT-Drs. 7/4200, Anhang), ausf. *Kammeier* 2004, 83 f.

74 *Freise* in *Schwind/Böhm/Jehle* § 136 Rn. 3; Überblick über die landesrechtlichen Regelungen bei *Kammeier* 2004, 86 ff. m. w. N.

Dienstes zu übertragen, kann also ausnahmsweise auch von anderen Personen wahrgenommen werden. Die darin liegende Wahlfreiheit ist nur sehr begrenzt justiziabel. Rechtsprechung und Fachliteratur haben jedoch herausgearbeitet, dass eine „ständige Ausübung hoheitlicher Befugnisse in größerem Umfang“ durch Nichtbeamte „mit dem Grundgesetz nicht vereinbar“ wäre (so schon BVerfGE 9, 268, 284, vgl. *Haug* 1999, 819). Entscheidend ist dabei u. a., wo das Schwergewicht hoheitlicher Tätigkeit liegt, da ein Verbeamtungszwang für Mischfunktionen vermieden werden soll, bei denen die Ausübung hoheitsrechtlicher Funktionen zwar vorkommt, aber nur eine untergeordnete, nicht das Gesamtbild der betreffenden Tätigkeit prägende Rolle spielt (*Lübbe-Wolff* 1998 Art. 33 Rz. 62 m. w. N.).

Sind Schwere und Ausmaß der hoheitsrechtlichen Befugnisse demnach entscheidende Parameter, kann es keinem Zweifel unterliegen, dass gerade für den Maßregelvollzug eine Ausnahme von der Regel auszuscheiden hat⁷⁵, soll diese Regel des Art. 33 Abs. 4 GG nicht jede Bedeutung verlieren – dass im Maßregelvollzug die Ausübung hoheitsrechtlicher Funktionen nur eine untergeordnete Rolle spielt, kann schon in Anbetracht des äußeren Rahmens kaum ernsthaft vertreten werden (teilweise diff. *Kammeier* 2004).

3.3.2 Ausnahmen im demokratischen Legitimationsniveau?

Einbrüche in das demokratische Legitimationsniveau der Ausübung von Staatsgewalt werden in der Regel nicht als Ausnahmen jenes Prinzips diskutiert, sondern eher im Hinblick darauf, wann bzw. unter welchen Bedingungen die Legitimationskette abreißen darf (vgl. *Broß* 2007, 21 ff.). Vorausgesetzt, hier sei eine Übertragung hoheitlicher Befugnisse auf Private im Weg der sog. Beleihung überhaupt zulässig, ginge es damit um Fragen eines engmaschigen Beleihungsregimes: „Es muss gewährleistet sein, dass die Regierung durch Weisungen das Handeln des Amtsträgers steuern kann und sie damit in die Lage versetzt wird, die Sachverantwortung gegenüber Parlament und Volk zu übernehmen“, so *Broß* (a. a. O. S. 24), für den dies gerade im Haft- und Maßregelvollzug eben nicht zu gewährleisten ist.

4. Menschenrechtliche Dimensionen

In Zeiten zunehmender Föderalisierung, als Rückzug des Bundes, wie auch zunehmender Privatisierung, als Rückzug des Staates, geraten menschenrechtliche Vorgaben verstärkt in den Blick (vgl. auch *Pollähne* 2007c).

⁷⁵ Ebenso im Erg. *Baur* in *Kammeier* 2002a Rz. C 14 f. und *Volckart/Grünebaum* 2003, 216 ff. (sowie a. a. O. S. 37 f. zur Parallelproblematik privater Institutionen im Bereich des §§ 35, 36 BtMG).

4.1 EMRK- und EGMR-Vorgaben?

Ob man nun an Zufälle glaubt oder nicht: Die Entscheidung des EGMR in Sachen *Storck vs. BRD* eröffnete in dieser Privatisierungsdebatte eine menschenrechtliche Dimension, als wäre sie in Straßburg bestellt worden. Das mag zunächst überraschen, handelte es sich doch „nur“ um den Versuch der juristischen Aufarbeitung einer skandalösen Psychiatrie-Geschichte, die weit ins Ende der 1970er-Jahre und vor die Psychiatrie-Reform zurück reicht. Ein Auszug aus den redaktionellen Leitsätzen soll hier genügen:

„Die Verantwortung des Staates für die Freiheitsentziehung in einer psychiatrischen Privatklinik kann sich ergeben aus der positiven Verpflichtung aus Art. 1 i. V. m. Art. 5 Abs. 1 S. 1 EMRK, die Freiheit der Person vor Eingriffen durch seine Amtsträger oder Private zu schützen, also Maßnahmen zum wirksamen Schutz besonders schutzbedürftiger Personen zu ergreifen Im Hinblick auf Personen, die einer psychiatrischen Behandlung bedürfen, ist der Staat verpflichtet, ihnen das Recht auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 8 EMRK zuzusichern. Er kann sich nicht gänzlich seiner Verantwortung entledigen, indem er seine Verpflichtungen in diesem Bereich auf private Stellen oder Private überträgt ...“⁷⁶

Zugegeben: Die Entscheidung befasst sich einerseits überhaupt nicht mit dem Maßregelvollzug und könnte andererseits dahingehend verstanden werden, als sei es aus Sicht des EGMR eine Selbstverständlichkeit, dass auch in privaten psychiatrischen Einrichtungen Freiheitsentziehungen vollzogen werden. Gleichwohl ausdrücklich Bezug auf dieses Urteil des EGMR zu nehmen, soll deutlich machen, dass der Staat gerade auch menschenrechtlich so oder so in der Pflicht bleibt, wenn es um Freiheitsentziehungen und um die Behandlung in der Freiheitsentziehung (Art. 3, 5 und 8 EMRK) geht. Oft überlesen wird Art. 1 EMRK: „Die Hohen Vertragsparteien sichern allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen die in Abschnitt I bestimmten Rechte und Freiheiten zu.“ Dass auch die an privat betriebenen „Orten der Freiheitsentziehung“ untergebrachten Menschen der staatlichen „Hoheitsgewalt“ unterliegen, ist unbestritten.

Andererseits ist besonders sorgfältig zu prüfen, ob und inwieweit die vom EGMR erhobenen Forderungen nach regelmäßiger Kontrolle, Überwachung und fachkundiger Überprüfung mit den Privatisierungsplänen überhaupt vereinbar sind.⁷⁷ Der Gerichtshof hat ausdrücklich darauf verwiesen, dass es kei-

76 EGMR, Urteil in Sachen *Storck ./. Deutschland* vom 16.6.2005 – 61603/00 – dok. in R&P 2005, 186-196 und unter <http://www.verlag.psychiatrie.de/zeitschriften/rp/>.

77 Eine umfassende staatliche Kontrolle könnte die wirtschaftlichen Vorteile der Privatisierung geradezu konterkarieren, vgl. *Kämmerer* 2001, 407, ähnlich *Schmidtchen* 2007, 852, *Augustin* 2002, 119 und *Mösinger* 2007, 428; Überblick über die Kontroll- und Gewährleistungspflichten bei *Kammeier* 2004, 90 und *Gusy* 2006, 655, vgl. auch *Rittershaus/Eisenlohr* 2005, 369 f. und *Augustin* 2002, 111 f., 118; zu optimistisch wohl *Kaiser* 2002, der mit staatlicher Überwachung die meisten Privatisierungsprobleme und -bedenken beiseite wischen will, ähnlich *Schmidtchen*

nesfalls ausreicht, Betroffene auf nachträglichen Rechtsschutz zu verweisen, also etwa auf die Möglichkeit, Anzeige zu erstatten oder Schadensersatz geltend zu machen.⁷⁸ Wird jedoch der private Maßregelvollzugsbetreiber per Beleihung zum Quasi-Hoheitsträger und damit zum Akteur vollziehender und öffentlicher Gewalt, bliebe es – selbstverständlich, und von den Beteiligten auch gar nicht bestritten – nicht nur bei der *Bindung* an die Grundrechte (Art. 1 Abs. 3 GG) und an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG) mit der entsprechenden Eröffnung des Rechtsweges (gemäß Art. 19 Abs. 4 GG)⁷⁹, vielmehr wäre damit auch die Grundlage für die Amtshaftung gemäß Art. 34 GG i.V.m. § 839 BGB gelegt. Ob auch das allen Beteiligten bewusst ist, steht dahin.⁸⁰

4.2 Internationale Standards

Um nicht missverstanden zu werden: Direkt aus der EMRK lässt sich kein Verbot der Privatisierung hoheitsrechtlicher Befugnisse im Maßregelvollzug ableiten. Bevor aber geprüft wird, ob resp. wie sich die Vorgaben des EGMR für die Wahrnehmung der staatlichen Verantwortung für Freiheitsentziehungen in der Psychiatrie in einem privaten Kontext überhaupt realisieren ließen⁸¹, sollte zur Kenntnis genommen werden, dass andere Menschenrechtsdokumente insoweit eine deutlichere Sprache sprechen, wenn auch vordergründig nur für den Strafvollzug.⁸²

So weisen die Mindestregeln für die Behandlung der Gefangenen, die sog. „Standard Minimum Rules“ (oder auch *Minima*) der Vereinten Nationen von 1955, ausdrücklich darauf hin, dass „die Mitglieder des Anstaltspersonals als

(a. a. O. S. 860 f.) und *Augustin* (a. a. O. S. 112), missverst. *Bialdyga* 1998 und *Maelicke* 1999 – krit. zum „controlling“-Diskurs *Markantonatou* 2005, 171 ff.

78 Vgl. zur Haftung *Pollähne* 2004b m. w. N., zum Amtsträger-Begriff *Bernsmann* 2005, 687 ff.; zu Gefahren der Grundrechtsdogmatik im sog. „Gewährleistungsstaat“ *Martins* 2007 m. w. N.

79 Insoweit müssen die „beliehenen“ Privaten auch ihrer quasi-Behördenfunktion (dazu *Lindner* 2005) gerecht werden, also etwa rechtsmittelfähige hoheitliche Entscheidungen treffen, statt Streitfälle einfach einem Anwalt zuzuleiten, vgl. *Volckart/Pollähne/Woyнар* 2007 Rn. 621.

80 Vgl. BGHZ 161, 6 (Urteil v. 14.10.2004 – III ZR 169/04) zur Reichweite des Art. 34 S. 2 GG bei sog. „Verwaltungshelfern“.

81 Dabei fangen die Probleme zwar nicht erst mit den Öffentlichkeitsdefiziten im Privatisierungsprozess an, jene sind aber sicher Teil des Gesamtproblems (*Faber* 2003); hierher gehört auch, dass die jeweiligen Beleihungsverträge frühestens nach deren Abschluss zugänglich werden (*Grünebaum* 2007, *Kreuzer* 2006, 209), wenn überhaupt: Der Versuch, den Beleihungsvertrag für die Bremer Forensik zu erhalten, setzte einen langwierigen internen Abstimmungsprozess in Gang und machte die Herausgabe letztlich von der Zustimmung der Klinik (!) abhängig.

82 Ausf. zu den internationalen Standards für den Jugendstrafvollzug *Pollähne* 2007c; die einschlägigen Dokumente sind zu finden unter ww.dvjj.de/artikel.php?artikel=1000.

hauptberufliche Strafvollzugsbedienstete angestellt werden [und] die Stellung von Staatsbeamten haben“ müssen.⁸³ Eine ganz ähnliche Regelung finden wir in den daraus hervorgegangenen Gefängnisregeln (sog. Strafvollzugsgrundsätze; EPR) des Europarats in der Neufassung von 2006: „Die hauptamtlichen Vollzugsbediensteten sind in aller Regel fest anzustellen. Sie haben die Rechtsstellung von Berufsbeamten mit Anspruch auf einen sicheren Arbeitsplatz ... Das Gehalt ist so zu bemessen, dass geeignete Vollzugsbedienstete gewonnen und gehalten werden können. Sonstige Zuwendungen ... und die Arbeitsbedingungen müssen der anspruchsvollen Tätigkeit im Rahmen des Strafvollzuges Rechnung tragen.“⁸⁴

Dass gerade Letzteres für die Psychiatrie im Allgemeinen und für die Forensik im Besonderen gelten muss, versteht sich von selbst.⁸⁵ Dabei wird jedenfalls aus den Vorbemerkungen der o. g. Minima deutlich, dass auch „Häftlinge, an denen eine vom Richter angeordnete sichernde Maßregel vollzogen wird“, als Gefangene gelten (vgl. Regel 5), was übrigens mit § 120 Abs. 4 StGB korrespondiert. Zwar ist anlässlich der ersten Überarbeitung der EPR zu Recht kritisiert worden, dass das ehemals zwingende Gebot, Amtspersonen anzustellen, auf Betreiben Englands und Frankreichs durch eine Ausnahmeklausel („in aller Regel“) aufgeweicht wurde⁸⁶, aber eben in Bestätigung der Regel, wenn auch ohne zu konkretisieren, welche Ausnahmen zugelassen werden sollen.

4.3 CPT-Standards und -Berichte

Das CPT – also das Komitee des Europarates zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe – äußert sich in seinen Standards zwar nicht explizit zum Personal in freiheitsentziehenden Institutionen (oder gar zu deren Rechtsform). In den Passagen zu Ausbildung und Qualifikation des Gesetzesvollzugspersonals, wie es dort genannt wird, und insb. zur Verantwortlichkeit wird aber durchgängig von Beamten bzw. Amtspersonen gesprochen, etwa wenn gefordert wird, dass die „disziplinarische Verantwortung der betroffenen Amtspersonen ... systematisch geprüft werden“ sollte. In seinen 1998 formulierten Standards zur „unfreiwilligen Unterbringung in psychiatrischen Einrichtungen“, die selbstverständlich in den Zuständigkeitsbereich des CPT gehören, äußert es sich hingegen nur recht all-

83 Regel 47 Abs. 3, dok. in *Höynck/Neubacher/Schüler-Springorum* 2001, 142 ff. (151).

84 EPR-Regeln 78 und 79; Zweifel an der Eignung privater Vollzugsbediensteter bei *Müller-Dietz* 2006, 12, vgl. auch *Schriever* 2004, 71.

85 Zu diesbezüglichen Bedenken in puncto Privatisierung *Schott* 2006, 352 und *Jehle* 2006, 217.

86 *Doleisch* 1989, 35 f., vgl. *Pollähne* 2008.

gemein zur notwendigen Qualifikation des sog. „Gesundheitsfürsorgepersonals“ und die Risiken bei der Beschäftigung von sog. Hilfspersonal.⁸⁷

Im Bericht zum Deutschlandbesuch 2005, der 2006 publiziert wurde, geriet erstmals eine mittlerweile privat betriebene Klinik ins Blickfeld: Ob die Auswahl der PSYCHATRIUM GRUPPE Neustadt auch in dieser Hinsicht gezielt erfolgte, ist dem Bericht nicht zu entnehmen, ungeachtet dessen dürften allerdings Meldungen über problematische Zustände im schleswig-holsteinischen Maßregelvollzug mit dazu beigetragen haben (vgl. auch *Pollähne* 2006a). Immerhin äußert das Komitee im Kontext der Ausstattung die Vermutung, dass die Personalstärke sowohl im ärztlichen als auch im Pflegebereich „in der Folge der Privatisierung erheblich reduziert wurde“; den dortigen Ärzten zufolge habe die Situation „einen kritischen Punkt erreicht“, gerade im Pflege-sektor (CPT-Bericht 2005 Rn. 166). Nach Auskunft der Bundesregierung hat das Land diese Vermutung „zumindest für den forensischen Bereich“ zurückgewiesen, gleichwohl eine Verbesserung der Personalsituation angekündigt.⁸⁸

Zusätzlich problematisierte das CPT die Monopolstellung Neustadts für den Maßregelvollzug gemäß § 63 StGB in Schleswig-Holstein und forderte Auskunft darüber, wie die Landesbehörden „angesichts des potentiellen Interessenkonflikts die angemessene Kontrolle des Unterbringungsverfahrens (einschließlich der Überprüfung der Unterbringung) gewährleisten und den Standard der gesundheitlichen Versorgung in der Klinik“ wahren können (a. a. O. Rn. 189). Damit erhält die Diskussion um die Grenzen der Privatisierung im Maßregelvollzug eine neue Dimension, nämlich Fragen der Monopolstellung und damit verbundener Interessenkonflikte. Die Bundesregierung antwortete eher ausweichend⁸⁹ und gab im übrigen die Einschätzung des Landes wieder, der zuständigen Fachaufsichtsbehörde seien „im Rahmen des Beleihungsaktes vielfältige Instrumentarien“ in die Hand gegeben worden, die „eine ordnungsgemäße Aufsicht sicherstellen“.⁹⁰ Wenn die Privatisierung so fortschreitet wie derzeit absehbar, wird sich das CPT beim nächsten Besuch noch einmal eingehender damit zu befassen haben (ausf. *Pollähne* 2007a).

87 CPT-Standards (Rev. 2004) S. 80 ff. (86) und 56 ff. (58 f.); vgl. zur Arbeit des CPT in diesem Bereich auch *Pfäfflin* 2005 m. w. N.

88 BReg-Stellungnahme 2007, 95 zu Rn. 166.

89 Dass es in Schleswig eine zweite Klinik im Lande gibt, die aber einerseits für die Unterbringung nach § 64 StGB und im übrigen für Frauen zuständig ist, ändert an der nicht zuletzt durch den Vollstreckungsplan begründeten Monopolstellung der Klinik in Neustadt im Hinblick auf § 63 StGB gar nichts.

90 BReg-Stellungnahme 2007, 106, krit. Grünebaum 2006, 58.

5. Politische Dimensionen

Wer wird in den andauernden Auseinandersetzungen über die Privatisierung des Maßregelvollzuges den Gewinn einstreichen: die „Spielverderber“ oder die Besetzer der „Spielräume“?⁹¹

5.1 Staats-Gewalt(en) als Spielverderber?

Im Maßregelvollzug wird Staatsgewalt ausgeübt, da heißt die Privatisierungsmaus keinen forensischen Faden ab. Und alle Staatsgewalt geht bekanntlich vom Volke aus (Art. 20 Abs. 2 GG), will heißen: muss vom Volke ausgehen – oder etwas akademischer formuliert: Es bedarf einer ungebrochenen demokratischen Legitimation für die Ausübung dieser Staatsgewalt (s. o.). Dies gilt auch und gerade im Bereich sog. „besonderer Gewaltverhältnisse“⁹² und „totaler Institutionen“ (vgl. *Gusy* 2006, 659) – und in diesem Sinne zeichnet sich der Maßregelvollzug durch ganz besondere Gewaltverhältnisse und zugleich als Paradefall institutioneller Totalität aus (vgl. auch *Meyer* 2004, 274). Die hier ausgeübten Hoheitsrechte dürfen nicht zu Leihgaben werden.

Lassen sich die beschriebenen Entwicklungen aber aufhalten oder gar umkehren? Einige hoffen auf die Staatsgewalt(en): Dass das Volk als Souverän, das ja mit Volksbegehren und ähnlichen Akten direkter Demokratie schon manches Privatisierungsvorhaben vereitelt hat, ausgerechnet in diesem Bereich tätig werden wird, erscheint aber eher unwahrscheinlich (vgl. auch *Cornel* 2006). Allenfalls ließe sich die Allgemeinheit, die ja mit den Maßregeln der Besserung und Sicherung geschützt werden soll, mit der Warnung vor Sicherheitsrisiken infolge der Privatisierung aufschrecken. Auf diese Karte zu setzen, könnte nicht nur aussichtslos sein, sondern auch kontraproduktiv, indem der ohnehin überhand nehmenden Devise „in dubio pro securitate“ weitere Nahrung gegeben würde.

Ist die Hoffnung auf den Markt berechtigt, für manche (exempl. *Schmidtchen* 2007, 852 ff.) eine der mächtigsten „Gewalten“ des neo-liberalen Staates? Ohne Letzteres hier kommentieren zu müssen, erscheint es doch mehr als zweifelhaft, dass ausgerechnet im Kontext von Maßregeln der Besserung und

91 Zu Recht warnt *Shearing* 2005, 88 freilich vor der Gefahr, dass private Akteure die „durch staatliches Recht gegebenen Spielräume ausnutzen, sie ziehen zu ihrem eigenem Vorteil an den Fäden des Rechts“.

92 Der problematische Begriff der „besonderen Gewaltverhältnisse“ ist hier bewusst gewählt worden, nicht um den verfassungsrechtlich abgesicherten Rechtsstatus der Gefangenen und Unterbrachten zu schmälern (vgl. *Pollähne* 1994, 16, 29 f. und *Kammeier* 2002a Rz. 112 ff. m. w. N.), sondern um die faktischen Dimensionen des staatlichen Gewaltmonopols – nicht zuletzt aus Sicht der Betroffenen – zu charakterisieren (vgl. auch *Mackeben* 2004, 211).

Sicherung jenseits von Marktregeln der Bilanzbesserung und Profitsicherung ein realer Markt existiert. Wenn die shareholder-Logik den Freiheitsentzug als Hotel ironisiert, das „immer zu 100 % belegt ... und bis zum Ende des Jahrhunderts ausgebucht ist“⁹³, ist das mehr als eine bedrückende Realsatire: „Im Strafvollzug etwa geistern abenteuerliche Privatisierungsideen herum, bei denen es vor allem ums Geld geht und weniger um das Recht.“⁹⁴

Die Hoffnung auf Karlsruhe dürfte – wieder einmal – aussichtsreicher sein. Das BVerfG wartet zwar auf einen Fall, so ist zu hören, vorab müsste sich ein betroffener Patient aber erst einmal erfolglos durch die Instanzen klagen (Subsidiaritätsprinzip der Rechtswegerschöpfung gemäß § 92 Abs. 2 BVerfGG; ausf. *Pollähne* 2006b, 205 f.). Die Verfassungsrichterinnen und -richter werden die Privatisierung aber wohl nicht aufhalten, sondern – einem allgemeinen Trend entsprechend – eher prozeduralisieren und begrenzen. Einen ersten Hinweis finden wir in einer jüngst ergangenen Entscheidung zum Rechtsschutz gegen die Ablösung von einer privaten Arbeitsstelle im Strafvollzug, mit dem das BVerfG die Gefangenen vor einem „rechtlichen Niemandsland“ schützen will.⁹⁵

5.2 Verbleibende Spielräume?

Was auch immer die „Spielverderber“ erreichen mögen, es werden Spielräume verbleiben (vgl. auch *Battis* Art. 33 Rz. 58), die hier abschließend nur angedeutet werden können. Diskutabel erscheinen sektorale Privatisierungen: Die private Bereitstellung eines im staatlichen Maßregelvollzug strukturell unterrepräsentierten oder inadäquat ausgestatteten Behandlungssegments – etwa im Bereich der Jugendpsychiatrie (vgl. auch *Gusy* 2006, 660 zum Jugendstrafvollzug), der Unterbringung von Frauen oder der Behandlung Minderbegabter⁹⁶ – könnte als legitime Ausnahme vom Privatisierungsverbot auch verfassungsrichterlichen Segen erlangen.

93 Zitat aus einer Börsenwerbung der CORRECTIONS CORPORATION OF AMERICA, zit. nach *Cornel* 2006, 10 Fn. 2, vgl. auch *Christie* 2000.

94 *Käppner* in der SZ vom 8.11.2005, zit. nach *Müller-Dietz* 2006, 14 Fn. 30, vgl. auch *Lindenberg* 1996, 93 f. sowie *Mackeben* 2004, 218 f. zu den Gewinnchancen und *Broß* 2007, 15 zum „unvertretbaren Einfluss“ internationaler – demokratisch nicht legitimer – Rating-Agenturen und Analysten.

95 Entscheidung des BVerfG vom 27.12.2007 – 2 BvR 1061/05 – Rn. 15/16; vgl. dazu auch *Müller-Dietz* 2006 und *Mackeben* 2004, 218 f.

96 Zu den dahingehenden Plänen in Münster vgl. *Kammeier* 2002c; ob diese Pläne noch realisiert werden, scheint aber nicht mehr sicher.

Die bereits erwähnte Abschichtung hoheitsfreier Bereiche dürfte im Maßregelvollzug, der sich durch ein hohes Maß an „gemischter Aufgabenwahrnehmung“ (Gusy 2006, 655 f.) auszeichnet, noch schwieriger werden als im Strafvollzug.⁹⁷ Insbesondere ist gerade der therapeutische Sektor (Behandlung und Betreuung) eher noch stärker mit hoheitsrechtlichen Befugnissen verquickt und sind zudem zahlreiche andere – auf den ersten Blick „harmlos“ anmutende – Vollzugsbereiche (Arbeit, Küche ...) intensiver an den Zweck der Unterbringung und die Kernaufgabe des Vollzuges gekoppelt.

Auch die Anmietung privat errichteter forensischer Kliniken (oder die dahingehende Umwandlung ehemals zu anderen Zwecken gebauter Einrichtungen) ist nicht ausgeschlossen – aber selbstverständlich nur zum Betrieb staatlichen Maßregelvollzuges! Jenseits all dessen gilt: Vordringlich zu lösende Probleme im Maßregelvollzug haben hiermit herzlich wenig zu tun!⁹⁸ Und: „Die Verbindlichkeit von Grund- und Menschenrechten ist nicht verkäuflich.“⁹⁹

Literatur

- Albrecht, A. (2007): Zur Erosion der Menschenrechte im demokratischen Rechtsstaat, Frankfurt/M.
- Albrecht, P.-A. (2006): Die vergessene Freiheit, 2. Aufl. Berlin.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2005): Sozialstaat statt Konzern-Gesellschaft, Köln.
- Arloth, F. (2003): Grundfragen und aktuelle Probleme des Strafvollzugs, JuS S. 1042-1048.
- Arnold, M.; Klauber, J. & Schellschmidt, H. (2003): Krankenhaus-Report 2002, Stuttgart/New York.
- Augustin, A. (2002): Gefängnisse als Staatsbetrieb und Staatsverständnis, ARSP-Beiheft 83 S. 109-119.
- Badura, P. (1996): Die hoheitlichen Aufgaben des Staates und die Verantwortung des Berufsbeamtentums, ZBR S. 321-327.

97 Ausf. dazu Müller-Dietz 2006, 11 f. m. w. N. (insb. auch zu den Grenzen des § 155 Abs. 1 S. 2 StVollzG), sehr weitgehend Wohlgemuth 2001, 321 und Winterhoff 2007, 477 ff.

98 Vgl. auch den Bericht der AG II auf der Loccumer Tagung vom 31.1.2006; ähnlich Müller-Dietz 2006, 12 f. für den Strafvollzug in puncto Arbeit und Bildung.

99 P.-A. Albrecht 2006, 120, der die Privatisierung als „Zerstörung des öffentlichen Strafrechts“ brandmarkt (a. a. O. S. 116 ff.), vgl. A. Albrecht 2007, 76 ff., 88 ff.

- Baer, S. (2006): „Der Bürger“ im Verwaltungsrecht. Subjektkonstruktion durch Leitbilder vom Staat, Tübingen.
- Battis, U. (2003): Art. 33, in Sachs, M. (Hrsg.) Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. München.
- Bernsmann, K. (2005): Public Private Partnership (PPP) – ein Thema für das Strafrecht?! StV S. 685-692.
- Best, P. (2006): Die amerikanische Strafkultur und die Privatisierung. Kein Vorbild für die europäische Kriminalpolitik, FS Schwind S. 3-21.
- Bialdya, F. (1998): Prisons for profit. Zur Privatisierung des Strafvollzuges, FoR S. 9-10.
- Bongartz, T. (2005): Teilprivatisierung im Strafvollzug von Nordrhein-Westfalen, ZfStrVo S. 25-27.
- Bonk H J (2000): Rechtliche Rahmenbedingungen einer Privatisierung im Strafvollzug, JZ S. 435-442.
- Bosch, N. & Reichert, C. (2001): Konkurrenz der Strafvollzugsmodelle in den USA, ZStW S. 207-246.
- Braum, S.; Varwig, M. & Bader, C. (1999): Die „Privatisierung des Strafvollzugs“ zwischen fiskalischen Interessen und verfassungsrechtlichen Prinzipien, ZfStrVo S. 67-73.
- Brings, S. (2006): Die amtlichen Rechtspflegestatistiken, Teil 3 (Strafvollzugsstatistik), BewHi S. 69-86.
- Bron, K. (2004): Maßregelvollzug (Ausarbeitung des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtags NRW), LT-NRW-Information 13/1208.
- Broß, S. (2007): Privatisierung öffentlicher Aufgaben, in Saimenh (Hrsg.) Maßregelvollzug in Zeiten ökonomischer Begrenzung (Forensik 2007), Bonn S. 9-27.
- Brüchert, O. (2001): Ökonomisierung von Kriminalpolitik, in: Nickolai & Reindl (Hrsg.) Sozialer Ausschluss durch Einschluss, Freiburg/B. S. 51-70.
- Bull, H. P. (2004): Das öffentliche Dienstrecht in der Diskussion, DÖV S. 155-163.
- Burgi, M. (2001): Der Beliehene – ein Klassiker im modernen Verwaltungsrecht, FS Maurer S. 581-594.
- Busse, R.; Zentner, A. & Schlette, S. (2006): Im Blickpunkt – Privatisierungstrends, Patientensicherheit, Lebensstil (Gesundheitspolitik in Industrieländern, Ausgabe 5), Gütersloh.

- Cheung, A. (2004): Prison Privatization and the Use of Incarceration
www.sentencingproject.org.
- Christie, N. (2000): Crime Control as Industry, 3rd Ed., New York.
- Cornel, H. (2006): Warum hört man so wenig wirklich gute Argumente für die Privatisierung des Strafvollzugs? NK S. 7-10.
- Dankowski, W. (Hrsg.) (1998): Moderne Verwaltung in Deutschland: Public Management in der Praxis, Stuttgart et al.
- Dessecker, A. (2005): Die Überlastung des Maßregelvollzugs, NK S. 23-27.
- Dessecker, A. (2008): Lebenslange Freiheitsstrafe, Sicherungsverwahrung und Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus: Dauer und Gründe der Beendigung im Jahr 2005, Wiesbaden.
- Di Fabio, U. (1999): Privatisierung und Staatsvorbehalt, JZ S. 585-592.
- Doleisch, W. (1989): Kritische Gedanken zu den Neuen Europäischen Gefängnisregeln (European Prison Rules) ZfStrVo S. 35-37.
- Dreier, H. (2002): Die drei Staatsgewalten im Zeichen von Europäisierung und Privatisierung, DÖV S. 537-547.
- Dükel, F. & Drenkhahn, K. (2001): Aktuelle Entwicklungen zwischen Reform und Gegenreform, NK S. 16-21.
- Dükel, F. & Geng, B. (2007): Aktuelle Daten zum Strafvollzug in Deutschland, FS S. 14-18.
- Ehlers, J. P. (2003): Aushöhlung der Staatlichkeit durch die Privatisierung von Staatsaufgaben? Genuine Staatsaufgaben und das Prinzip der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns als Grenzen der Privatisierung von Aufgaben der vollziehenden Gewalt, Frankfurt/M.
- Faber, M. (2003): Privatisierung streng geheim! – Öffentlichkeitsdefizite bei kommunalen Privatisierungen im Spannungsfeld zu den Anforderungen des Demokratieprinzips, NVwZ S. 1317-1322.
- Feest, J. (Hrsg.) (2005): Kommentar zum Strafvollzugsgesetz (zit. AK-StVollzG), 5. Aufl. Neuwied.
- Fisahn, A. & Viotto, R. (2006): Formalisierung des informalen Rechtsstaats, KJ S. 12-25.
- Flügge, C. (2000): Das Geschäft mit der Sicherheit: Moderne Technik im Justizvollzug, Technische Überwachung von Menschen, Privatisierung der Strafanstalten, ZfStrVo S. 259-262.

- Flügge, C.; Maelicke, B. & Preusker, H. (Hrsg.) (2001): Das Gefängnis als lernende Organisation, Baden-Baden.
- Gasch, U. (2004): Privatisierung des Strafvollzugs: Vorstellung eines außereuropäischen Modells am Beispiel der Vereinigten Staaten von Amerika, *BewHi* S. 260-271.
- Giefers-Wieland, N. (2002): Private Strafvollzugsanstalten in den USA: eine Perspektive für Deutschland? Herbolzheim.
- Gramm, C. (2001): Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben, Berlin.
- Grünebaum, R. (2006): Zur Privatisierung des Maßregelvollzugs – Wie eine Diskussion haarscharf am Kern vorbeigeht, *R&P* S. 55-59.
- Grünebaum, R. (2007): Zur Privatisierung des Maßregelvollzuges (unveröff.) Gedenksymposium „Volckart weiter denken“ am 16.11.2007 in Bremen.
- Gusy, C. (2006): Möglichkeit und Grenzen der Privatisierung des Jugendstrafvollzugs, *JZ* S. 651-661.
- Gusy, C. & Lührmann, O. (2001): Rechtliche Grenzen des Einsatzes privater Sicherheitsdienste im Strafvollzug, *StV* S. 46-54.
- Günther, K. (2000): Die Konstitutionalisierung des Strafvollzuges durch das BVerfG, S. 298-312.
- Haug, V. (1999): Funktionsvorbehalt und Berufsbeamtentum als Privatisierungsschranken, *NVwZ* S. 816-820.
- Heidbrink, L. & Hirsch, A. (Hrsg.) (2007): Staat ohne Verantwortung? Frankfurt/New York.
- Hensgbach, F. (2006): „Mehr Markt“ reicht nicht – Gesellschaftliche Risiken und solidarische Sicherung entsprechen einander, *SozpsychInfo* H. 2 S. 3-10.
- Herrfahrdt, R. (Hrsg.) (2005): Privatisierung des Haftvollzuges und Kriminalpolitik in Europa, Garbsen.
- Hoffmann-Riem, W. (1999): Justizdienstleistungen im kooperativen Staat, *JZ* S. 421-430.
- Hoffmann-Riem W (2000): Kriminalpolitik ist Gesellschaftspolitik, Frankfurt/M.
- Hoering, U. (2004): Trojanisches Pferd. Public-Private Partnership und Privatisierung, in: Huffschnid J (Koord.) *Die Privatisierung der Welt. Hintergründe, Folgen, Gegenstrategien*, Hamburg S. 72-78.

- Höyneck, T.; Neubacher, F. & Schüler-Springorum, H. (2001): Internationale Menschenrechtsstandards und das Jugendkriminalrecht (hrsg. vom BMJ und der DVJJ). Berlin.
- Jachmann, M. (2000): Art. 33, in Starck (Hrsg.) Das Bonner Grundgesetz, Band 2, 4. Aufl. München.
- Jachmann, M. & Strauß, T. (1999): Berufsbeamtentum, Funktionsvorbehalt und der „Kaperbrief für den Landeinsatz“, ZBR S. 289-300.
- Janssen, A. (2003): Die zunehmende Privatisierung des deutschen Beamtenrechts als Infragestellung seiner verfassungsrechtlichen Grundlagen, ZBR S. 113-132.
- Jehle, J.-M. (2006): Rechtswirklichkeit der strafrechtlichen Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus, FS Venzlaff S. 211-228.
- Jung, H. (1988): Paradigmawechsel im Strafvollzug? Eine Problemskizze zur Privatisierung der Gefängnisse, in: Kaiser et al. (Hrsg.) Kriminologische Forschung in den 80er-Jahren, Freiburg i.B. S. 377-388.
- Kaiser, G. (2002): Strukturwandel des Strafvollzuges durch Privatisierung, FS Trechsel S. 869-886.
- Kaiser, G. & Schöch, H. (2002): Strafvollzug, 5. Aufl. Heidelberg.
- Kammeier, H. (Hrsg.) (2002a): Maßregelvollzugsrecht, 2. Aufl. Berlin.
- Kammeier, H. (2002b): Der Preis der Sicherheit – Aufwendungen der Bundesländer für den Maßregelvollzug, R&P S. 168-176.
- Kammeier, H. (Hrsg.) (2002c): Forensik in Münster, Münster.
- Kammeier, H. (2004): Maßregelvollzug nach §§ 63, 64 StGB durch Private, FS Tondorf S. 61-94.
- Kammeier, H. (2005): Die Kosten der Gefährlichkeit. Zu Steuerungsmöglichkeiten der staatlichen Aufwendungen für krankheitsbedingt gefährliche Täter nach § 63 StGB – 10 Thesen, in Burkhardt/Graebisch/Pollähne (Hrsg.) Korrespondenzen, Münster, S. 382-389.
- Kämmerer, J. A. (2001): Privatisierung. Typologie – Determinanten – Rechtspraxis – Folgen. Tübingen.
- Kern, A. (2006): Privatisierung von Gesundheitsleistungen und mögliche Folgen für die Gesundheitswirtschaft, KrV S. 20-24.
- Kirsch, B. (2005): „Bundesweit neue Maßstäbe“? KrimJ S. 128-142.
- Koepsel, K. (2001): Privatisierung des Strafvollzuges als Lösung sanktionsrechtlicher und fiskalischer Probleme, BewHi S. 148-153.

- Kötter, L. B. (2004): Private Elemente in der Strafvollstreckung, Frankfurt/M.
- Kreuzer, A. (2006): Strafvollzug – quo vadis? BewHi S. 195-215.
- Krieg, H. (2001): Privat-public-partnership – die besondere Qualität externer Dienstleister, in: Flügge/Maelicke/Preusker (Hrsg.) Das Gefängnis als lernende Organisation, Baden-Baden S. 30-314.
- Kröniger, S. (2004, 2005, 2006): Lebenslange Freiheitsstrafe, Sicherungsverwahrung und Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus – Dauer und Gründe der Beendigung – für die Jahre 2002, 2003 und 2004 (unter www.krimz.de), Wiesbaden.
- Kruis, K. (2000): Haftvollzug als Staatsaufgabe, ZRP S. 1-5.
- Kulas, A. (2001): Privatisierung hoheitlicher Verwaltung: zur Zulässigkeit privater Strafvollzugsanstalten, 2. Aufl. Köln.
- Kunig, P. (2001): Art. 33, in v. Münch (Hrsg.) Grundgesetz-Kommentar, 4./5. Aufl., München.
- Lambers-Awiszus, B. (2007): Krankenhausprivatisierung in Deutschland, Saarbrücken.
- Lange, M. (2004): Einsatz Privater im Strafvollzug, in Stober/Olschok (Hrsg.) Handbuch des Sicherheitsgewerberechts, München, Kap. J-XI.
- Lilly, J. R. (1999): Private Gefängnisse in den Vereinigten Staaten – das heutige Bild, ZfStrVo S. 78-80.
- Lindenberg, M. (1996): Kommerzielle Gefängnislogik. Zur Debatte um die Privatisierung von Haftanstalten, vorgänge H. 135 S. 89-104.
- Lindner, J. F. (2005): Der Private als „Behörde“ i. S. des Art. 84 GG? NVwZ S. 907-908.
- Loschelder, W. (2004): Der Kampf um das Berufsbeamtentum – zum wievielten Mal? ZBR S. 12-19.
- Lübbe-Wolff, G. (1998): Art. 33, in Dreier (Hrsg.) Grundgesetz Kommentar, Bd. II, Tübingen.
- Mackeben, A. (2004): Grenzen der Privatisierung der Staatsaufgabe Sicherheit, Baden-Baden.
- Markantonatou, M. (2005): Der Modernisierungsprozess staatlicher Sozialkontrolle. Aspekte einer politischen Kriminologie, Freiburg i.B.
- Martins, R. (2007): Grundrechtsdogmatik im Gewährleistungsstaat: Rationalisierung der Grundrechtsanwendung? DÖV S. 456-464.
- Meier, J. (2005): „Eiszeit“ in Deutschland, Münster.

- Meyer, F. (2004): Privatisierung und Strafvollzug, *BewHi* S. 272-282.
- Mösinger, T. (2007): Privatisierung des Strafvollzugs, *BayVBl* S. 417-428.
- Müller, P. (2004): Zwangseinweisungen nehmen zu, *DÄBl* 101 (42) A 2794.
- Müller-Dietz, H. (2006): Verfassungs- und strafvollzugsrechtliche Aspekte der Privatisierung im Strafvollzug, *NK* S. 11-14.
- Nathan, S. (2006): Privatisation still not proven, *HLM* S. 18-19.
- Nibbeling, J. (2001): Die Privatisierung des Haftvollzugs: die neue Gefängnisfrage am Beispiel der USA, *Frankfurt/M.*
- Pfäfflin, F. (2005): Das Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment des Europarats, *R&P* S. 24-30.
- Pollähne, H. (1994): Justizvollzug – Eckpfeiler der inneren Sicherheit? *ZfStrVo* S. 131-137.
- Pollähne, H. (1999): Maßregelvollzug zwischen Strafvollzug und Psychiatrie, in Weigand (Hrsg.) *Der Maßregelvollzug in der öffentlichen Diskussion*, Münster, S. 37-54.
- Pollähne, H. (2001): Maßregelvollzugsrecht auf Abwegen, *R&P* S. 195-204.
- Pollähne, H. (2003a): Mit Sicherheit Expansion? Zur Kapazitätsentwicklung im Maßregelvollzug – eine Replik, *SozPsychInfo* Heft 4, S. 4-10.
- Pollähne, H. (2003b): Besserungsqualität und Qualitätssicherung im Maßregelvollzug (§ 64 StGB), *WsFPP* Heft 2, S. 103-139.
- Pollähne, H. (2004a): Stellungnahme zur Anhörung des Gesundheitsausschusses des Brandenburgischen Landtages am 5.5.2004 (unveröff. Ms.).
- Pollähne, H. (2004b): *MRVGmbH*, *FS Tondorf* S. 95-121.
- Pollähne, H. (2006a): Maßregelvollzug in Schleswig-Holstein im Lichte aktueller gerichtlicher Auseinandersetzungen, *SchlHA* S. 209-216.
- Pollähne, H. (2006b): Eintragung einer Forensik gGmbH ins Handelsregister (Anmerkung zu OLG Schleswig), *ZJJ* S. 202-206.
- Pollähne, H. (2007a): Der CPT-Bericht über den Deutschland-Besuch 2005, *R&P* S. 120-131.
- Pollähne, H. (2007b): Besuchskommissionen: Dezentrale Präventionsmechanismen im Psychiatrierecht – OPCAT-konform? in: *Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.) Prävention von Folter und Misshandlung in Deutschland*, Baden-Baden S. 149-174.

- Pollähne, H. (2007c): Internationale Standards gegen föderalen Wildwuchs? StV S. 553-558.
- Pollähne, H. (2008): New Economy in the Prison System, unveröff. Referat auf dem AED-Kongress "Il Carcere in Europa" am 1. März 2007 in Pisa.
- Preusker, H. (2001): Strafvollzug im Wandel – kontinuierliche Verbesserung als Daueraufgabe, in: Flügge/Maelicke/Preusker (Hrsg.) Das Gefängnis als lernende Organisation, Baden-Baden S. 11-28.
- Prümm, H. P. (2005): Trends im deutschen Recht, JA S. 310-316.
- Prütting, D. (2004): Maßregelvollzugsgesetz und PsychKG Nordrhein-Westfalen, Stuttgart.
- Reimon, M. & Felber, C. (2003): Schwarzbuch Privatisierung: was opfern wir dem freien Markt? Wien.
- Remmert, B. (2005): Warum muss es Beamte geben? JZ S. 53-59.
- Rittershaus, G. & Eisenlohr, V. (2005): Privatisierung von kommunalen Krankenhäusern, FS Mußnug S. 361-373.
- Rudolphi, M. (2007): Die Spielregeln sind willkürlich. Folgen der Privatisierung von Krankenhäusern, DÄ A 1956-1957.
- Sack, F. (1998): Ökonomisierung in der Kriminalpolitik. Marktlogik für staatliches Strafen? in: Reindl (Hrsg.) Effektivität, Effizienz und Ethik in Straffälligenhilfe und Kriminalpolitik, Freiburg i. B. S. 87-110.
- Sannwald, R. (2004): Art. 33, in Schmidt-Bleibtreu & Klein (Hrsg.) Kommentar zum Grundgesetz, 10. Aufl., München/Neuwied
- Schlechter, H. J. (2003): Das globale Geschäft mit dem Verbrechen, Sozialarbeit und Bewährungshilfe S. 24-33.
- Schmidtchen, D. (2007): Privatisierung der Kriminalitätskontrolle und innere Sicherheit – Darf alles zur Ware werden? FS Jung S. 843-863.
- Schott, M. (2006): Wie offen ist der Maßregelvollzug heute? Der persönliche Blick, FS Venzlaff S. 346-353.
- Schriever, W. (2004): Macht und ihr Missbrauch, ZfStrVo S. 69-71.
- Schüler-Springorum, H. (1998): „Strafvollzug 2007“? – Probleme einer Institutionsprognose, FS Kaiser S. 1257-1272.
- Schwind, H.-D.; Böhm, A. & Jehle, J.-M. (Hrsg.) Strafvollzugsgesetz, 4. Aufl. Berlin.
- Shearing, C. (2005): Die politische Produktion von Sicherheit. Einige Überlegungen zum Thema Souveränität, KrimJ S. 82-92.

- Smartt, U. (1999): Die neue Vollzugsanstalt Gelsenkirchen – Ein Einstieg in die Gefängnisprivatisierung? *ZfStrVo* S. 270-276.
- Smartt, U. (2001): Privatisierung des Justizvollzuges nun auch in Deutschland? *ZfStrVo* S. 67-71.
- Sterzel, D. (1998): Verfassungs-, europa- und kommunalrechtliche Rahmenbedingungen für eine Privatisierung öffentlicher Aufgaben, in Blanke & Trümmer (Hrsg.) *Handbuch Privatisierung*, Baden-Baden S. 99-293.
- Stober, R. (Hrsg.) (2001): *Privatisierung im Strafvollzug?* Köln et al.
- Strauß, T. (2000): Funktionsvorbehalt und Berufsbeamtentum. Zur Bedeutung des Art. 33 Abs. 4 GG, Berlin.
- Thieme, W. (2006): Liberalismus und Grundgesetz, *DÖV* S. 401-408.
- Volckart, B. & Grünebaum, R. (2003): *Maßregelvollzug*, 6. Aufl. Neuwied.
- Volckart, B.; Pollähne, H. & Woynar, I. (2007): *Verteidigung in Vollstreckung und Vollzug*, 4. Aufl. Heidelberg.
- Wagner, C. (2000): Privatisierung im Justizvollzug – Ein Konzept für die Zukunft, *ZRP* S. 169-172.
- Walter, M. (1998): Über Privatisierungen der Verbrechenskontrolle aus kriminologischer Sicht, *ZfStrVo* S. 3-10.
- Walter, M. (2007): Wahrnehmung und Bekämpfung „gefährlicher Straftäter“ in Zeiten ökonomisch geprägten Denkens, in: Saimh (Hrsg.) *Maßregelvollzug in Zeiten ökonomischer Begrenzung* (Forensik 2007), Bonn S. 302-315.
- Weiner, B. (2001): Privatisierung von staatlichen Sicherheitsaufgaben: eine Untersuchung mit verfassungsrechtlichem Schwerpunkt, Frankfurt/M.
- Weisel, K. (2003): *Das Verhältnis von Privatisierung und Beilehung*, Baden-Baden.
- Willenbruch, K. & Bischoff, K. (2006): Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Privatisierung des Maßregelvollzugs, *NJW* S. 1776-1778.
- Winterhoff, C. (2007): Die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen der Public Private Partnership im Strafvollzug, *FS Starck* S. 463-482.
- Wohlgemuth, R. (2000): Bemerkungen über die Notwendigkeit, den Privatvollzug als Alternative zu erproben, *KrimPäd* H. 39 S. 8-11.
- Wohlgemuth, R. (2001): Das Gefängnis als Unternehmen, in: Flügge/Maelicke/Preusker (Hrsg.) *Das Gefängnis als lernende Organisation*, Baden-Baden S. 317-324.

Erfahrungen mit Strukturreformen im psychiatrischen Maßregelvollzug

Ramona Strohm

In Zeiten knapper öffentlicher Mittel bei steigenden Personalkosten durch Flächentarife hat die Privatisierungswelle inzwischen auch den Maßregelvollzug erfasst. Anders als in den somatischen und allgemeinspsychiatrischen Krankenhäusern, wo Verweildauern verkürzt und Betten abgebaut wurden, ist die Belegung der Maßregelvollzugskliniken seit Anfang der 1990er-Jahre kontinuierlich angestiegen. Neue Behandlungsplätze wurden durch Erweiterungen bestehender Kliniken und Errichtung neuer Standorte, teils gegen den erheblichen Widerstand örtlicher Bürgerinitiativen, geschaffen. Eine überkritische Öffentlichkeit mit der Forderung einer nahezu 100 %igen Sicherheit, führt fortgesetzt zu Erhöhungen der gesetzlichen Regelungsdichte bezüglich der Unterbringungs- und Durchführungsmaßnahmen (Pollähne 2007, 386 ff.). Aus Änderungen der Landesgesetzgebungen mit vielfältigen neuen Verwaltungsvorschriften, dem Ausbau der baulich-technischen Sicherungen und geforderten externen Begutachtungen resultieren zusätzliche Kosten.

Unter dem hohen Sicherheitsdruck haben sich aber auch die Kliniken verändert. Einerseits sind Lockerungen und Entlassungsempfehlungen an gründlichere Prüfungen gebunden und die Verweildauern haben sich nachweislich wieder erhöht, was einen Anstieg der Zahlen fälschlicherweise als noch gefährlich bezeichneter Untergebrachter (so genannte false positives) nach sich zieht, andererseits sind auch positive Entwicklungen zu verzeichnen, indem spezifische Behandlungsprogramme für Maßregelvollzugspatienten entwickelt wurden und so die Effizienz der Behandlung verbessert werden konnte. Dies führte im Verbund mit einem Ausbau der prognostischen Kompetenz zu einer deutlichen Reduktion der Zwischenfälle bei Lockerungen und Rehabilitationen von Maßregelvollzugspatienten.¹ Diese hohen therapeutischen und prognostischen Standards können nur mit ausreichend vielen und qualifizierten Mitarbeitern umgesetzt werden.

Den Teufelskreis eines steigenden Sicherheitsanspruches bei gleichzeitiger Reduzierung der finanziellen und damit immer auch personellen Kapazitäten

¹ Stichtagserhebungen im Maßregelvollzug: von der Haar (2003 und 2004), Leipziger (Auswertung im Rahmen der Arbeitstagen der Leitenden Ärzte des Maßregelvollzugs, unveröffentlicht); Schalast, Dessecker und von der Haar (2005, 3 ff.).

haben nunmehr auch im Maßregelvollzug Krankenhausträger verschiedener Rechtsformen zu bewältigen.

Allgemein werden als Ziele und Anreize für private Träger bei der Übernahme von Krankenhäusern u. a. die Erschließung neuer Renditemöglichkeiten bei einer Neuaufteilung des Marktes, Gewinnung von Mitarbeitern und Überzeugung öffentlicher Meinungsträger formuliert. Im Maßregelvollzug kann derzeit zwar die Belegung der Kliniken als überwiegend gesichert gelten, die „Privaten“ tragen als Betreiber forensischer Kliniken aber auch Risiken, welche für sie völlig neu sind. Vielfach bestehen komplizierte Beleihungsverträge mit eingeschränktem Zugriff auf mehr oder weniger große Mitarbeitergruppen und Bindung an Tarifverträge bei Deckelung der Pflegesätze oder Budgets. Auch zuvor in dieser Form nicht gekannte Imageschäden könnten aus schweren Zwischenfällen mit regionaler oder überregionaler Berichterstattung in den Medien für private Träger zukünftig resultieren.

Unabhängig von der rechtlichen Bewertung, ob hoheitliche Aufgaben überhaupt Gegenstand einer Beleihung sein dürfen, diskutieren die Gegner der Privatisierung des Maßregelvollzugs eine Vielzahl von Nachteilen und Risiken auf der Basis der Hypothese, dass die Dominanz ökonomischer Interessen bei den vorherrschenden Sparzwängen zwangsläufig in den Forensischen Kliniken nicht nur zu Qualitätsverlusten, sondern auch zu Sicherheitsrisiken führen muss. Befürchtet werden reduzierte Qualitätsstandards durch Personalverringerung, Senkung der Qualifikationsrate der Mitarbeiter und Minimierung der therapeutischen Angebote, Rückgang von Lockerungen bei mangelnden Rehabilitationsbemühungen zur Steigerung der Belegung, vermehrte Zwischenfälle und Sicherheitsmängel bis hin zum unvermittelten Zusammenbruch der Versorgung bei Streik oder gar Insolvenz, um nur einige Argumente gegen eine Privatisierung zu nennen.

Obwohl seit Mitte der 1990er-Jahre unter heftigster Polarisierung der Meinungen in der Öffentlichkeit in Deutschland auch fortschreitend Maßregelvollzugskliniken privatisiert wurden, finden sich zu diesem Thema so gut wie keine Publikationen. Während *Grünebaum* (2006, 55 ff.) und *Pollähne* (2001, 195 ff.) die verfassungsrechtliche Problematik diskutieren und sich klar gegen eine Privatisierung des Maßregelvollzuges aussprechen, gibt es bislang keinerlei Veröffentlichungen über wissenschaftliche Untersuchungen zu den konkreten Bedingungen in den privatisierten Einrichtungen des Maßregelvollzuges in Deutschland. Lediglich *Knecht* hat 2006 im Rahmen eines Vortrages anhand eigener Erhebungen die Situation des Hamburger Maßregelvollzuges vor und nach der Übernahme durch den privaten Träger ASKLEPIOS dargestellt und resümiert, dass sich die Situation der Einrichtung in Hinblick auf die personelle Ausstattung, die Häufigkeit von Zwischenfällen, durchgeführte Locke-

rungen und die Anzahl offener Unterbringungen bei leicht gesenkten täglichen Kosten verbessert hatte. Dabei handelte es sich allerdings um einen noch relativ kleinen Beobachtungszeitraum von jeweils 17 Monaten vor und nach der Privatisierung.

1. Zu den Privatisierungsbestrebungen in den einzelnen Bundesländern

Der Übersichtlichkeit halber sollen nachfolgend die Anstalten öffentlichen Rechts nicht mit in die Darstellung einbezogen werden.

In Mecklenburg-Vorpommern wurde bereits 1995 unter privater Trägerschaft des Hauptgesellschafters Diakonie (Hospitalverein 93 %, Stadt und Landkreis zusammen 7 % der Anteile) eine Maßregelvollzugsklinik am Standort Ueckermünde neu gegründet. 2004 verkaufte der kirchliche Träger 60 % seiner Anteile an AMEOS, ein privates Unternehmen mit Sitz in Zürich, das unter den Bedingungen der Gemeinnützigkeit seither in Ueckermünde die Mehrheitsanteile hält.

Ebenfalls 2004 wurde am Standort Stralsund die Maßregelvollzugsklinik an die DAMP-GRUPPE verkauft. Mit einem Beleihungsvertrag wurde den Betreibern der Maßregelvollzugseinrichtungen die hoheitliche Gewaltbefugnis erteilt und die Kliniken wurden der Fachaufsicht sowohl des Sozialministeriums, als auch in Sicherheitsfragen des Justizministeriums unterstellt.

Demgegenüber hatte Sachsen-Anhalt seine beiden Maßregelvollzugskliniken in Uchtspringe und Bernburg 1997 der SALUS GMBH übereignet, welche sich in 100 %iger Trägerschaft des Landes befindet, die aber das gesamte Management der aktuell ca. 500 Plätze über einen Beleihungsvertrag durch das private Unternehmen ASKLEPIOS durchführen lässt.

Auch in Thüringen wurden relativ frühzeitig Privatisierungen umgesetzt, indem 2001 die forensisch-psychiatrischen Kliniken in Hildburghausen an die RHÖN AG und in Stadtroda an ASKLEPIOS veräußert wurden, während Mühlhausen seit 2002 als ÖKUMENISCHES HAINICH KLINIKUM GMBH Eisenach von Diakonie und Caritas betrieben wird. Eine ursprüngliche Sperrminorität des Landes von 25,1 % wurde inzwischen in allen drei Einrichtungen verkauft. Die Fachaufsicht des Sozialministeriums und eines vorgeschalteten Landesamtes für Lebensmittelkontrolle und Verbraucherschutz ist durch Beleihungsverträge geregelt.

Seit 2004 ist der Betreiber der Maßregelvollzugsklinik in Bremen der KLINIK-VERBUND BREMEN GMBH. In Hamburg wurde der Maßregelvollzug 2005 an ASKLEPIOS verkauft. In Schleswig-Holstein erfolgte 2005 der Verkauf der

beiden großen zentralen Einrichtungen in Neustadt an AMEOS und in Schleswig an DAMP, wobei die beiden letztgenannten Kliniken allerdings zusätzlich kurz vor der Privatisierung mit je einem verbeamteten Chefarzt versehen wurden. In allen Fällen bestehen Beleihungsverträge, mittels derer die Fachaufsicht durch die Sozialministerien realisiert wird.

Anfang 2006 übernahmen im Bundesland Brandenburg ASKLEPIOS die forensischen Kliniken Brandenburg und Teupitz und eine kommunale GmbH, in der der Landkreis Barnim mit 71 % die Mehrheitsanteile hält, die Klinik in Eberswalde. Die ärztlichen Leitungen und deren Stellvertreter sind Landesangestellte, allerdings nicht verbeamtet. Es existieren umfangreiche Beleihungsverträge und die Fachaufsicht obliegt neben dem Sozialministerium einem Landesamt für Soziales und Versorgung.

2007 wurden in Niedersachsen die Landeskrankenhäuser einschließlich der Forensischen Kliniken privatisiert. Allerdings blieben die hoch gesicherten Bereiche und die großen Kliniken Moringen, Bad Rehburg und Brauel in Landsträgerschaft. Göttingen ging an ASKLEPIOS, Osnabrück und Hildesheim an AMEOS und Wehnen, Lüneburg und Wunstorf an einen privaten kommunalen Träger. In allen Kliniken sind jeweils 14 Mitarbeiter, die Leitungskräfte eingeschlossen, zur Vollstreckung der hoheitlichen Aufgaben weiterhin beim Land angestellt und vielseitige Beleihungsverträge regeln die Fachaufsicht und Entscheidungskompetenzen des Sozialministeriums.

Zuletzt wurde Ende 2007 der Maßregelvollzug in Hessen in freigemeinnützige Trägerschaft überführt. Demgegenüber haben sich Berlin, Bayern, Sachsen, das Saarland und Nordrhein-Westfalen bisher gegen eine Privatisierung des Maßregelvollzuges ausgesprochen und Baden-Württemberg wählte die Form der Anstalten öffentlichen Rechts.

2. Eigene Erfahrungen

Anfang bis Mitte der 1990er-Jahre war ich im öffentlichen Dienst, von 2001 bis 2004 bei einem kirchlichen Träger und seit 2004 bin ich bei AMEOS, einem Unternehmen, welches am Standort Ueckermünde derzeit den Grundsätzen der Gemeinnützigkeit unterliegt, als Chefärztin im Maßregelvollzug tätig.

Vernachlässigt man, dass sich auch die öffentliche Hand in den letzten 15 Jahren verändert haben könnte und geht man davon aus, dass die Betreiber Diakonie und AMEOS eine schrittweise Steigerung der Privatisierung bedeuten, so ergeben sich für mich nachfolgende Einschätzungen: Je privater, desto stärker der Druck, Überschüsse zu erwirtschaften. Damit verbunden war aber auch in den mir bekannten Unternehmen ein nachvollziehbareres Controlling, Kreati-

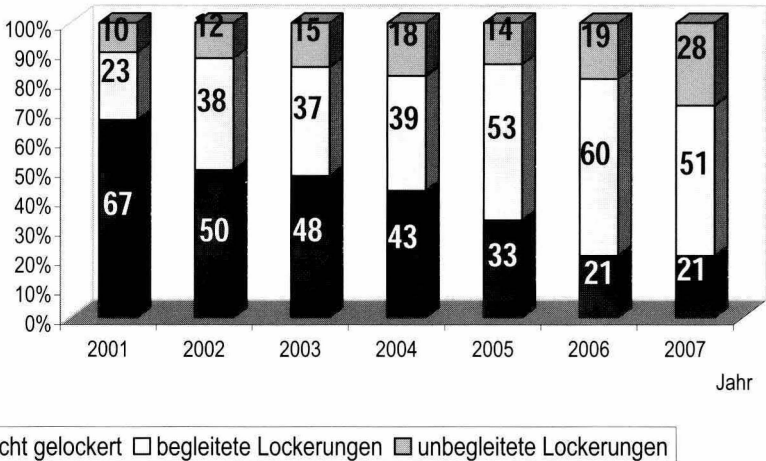
vität und Leistungsbereitschaft werden anerkannt und bei guten Erlösen können Innovationen rasch und unkompliziert finanziert werden. Bislang kam es trotz steigender Lohnkosten bei gleich bleibenden Pflegesätzen im Maßregelvollzug unter dem privaten Träger AMEOS nicht zu Personalreduktionen und auch nicht zu Senkungen des Qualifikationsniveaus der Mitarbeiter. Die Außendarstellung der Einrichtung, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit werden gefördert, was man zur Qualifizierung der Mitarbeiter und Einführung neuer Behandlungsprogramme oder sonstiger Angebote für die Patienten nutzen kann. Zertifizierungen mit einem Qualitätslabel werden angestrebt. Deutlich geringer ist nach meiner Erfahrung auch die Neigung, andere, nicht rentabel arbeitende Betriebsteile, mittels des Maßregelvollzuges zu subventionieren. Der Druck ökonomisch zu denken und die Ressourcen effizient einzusetzen ist meines Erachtens nur zu begrüßen; es stellt sich aber die Frage, ob bei den fortgesetzten Sparzwängen der Länder, bei gleichzeitig steigenden Lohn- und Sachkosten private Träger im Maßregelvollzug zukünftig nicht, wie eigentlich erhofft, investieren und Einsparungen stärker, als im öffentlichen Dienst realisierbar, zu Lasten der Gehälter der Mitarbeiter gehen.

Die Patientenzahlen sind in Ueckermünde von 53 im Jahre 2001 auf 64 im Jahr 2007 angestiegen, wobei seit 2005 nur noch ein Anstieg von 1 Patient pro Jahr verzeichnet wurde, was auf einen Rückgang der Einweisungen nach § 126a StPO zurückzuführen war. Bei der Zahl der jährlichen Entlassungen, wie auch der durchschnittlichen Verweildauer der nach § 63 StGB untergebrachten Patienten sind keinerlei Trends zur Veränderung erkennbar. In Ueckermünde werden jährlich 4 - 8 Patienten entlassen und die durchschnittliche Verweildauer liegt bei ca. 50 Monaten.

Eine deutliche Zunahme ist bei den rehabilitativen Bemühungen in Form von Lockerungen zu verzeichnen (Abbildung 1). Dieser ganz erhebliche Anstieg sowohl von begleiteten, als auch unbegleiteten Lockerungen ist aber nicht dem Trägerwechsel, sondern interinstitutionellen Bedingungen geschuldet, die hier nicht diskutiert werden sollen. Da nicht nur die Zahl der gelockerten Patienten angestiegen ist, sondern sich auch die Zahl der durchgeführten Lockerungen seit ihrer Erfassung von 3.949 im Jahr 2004 auf 9.829 im Jahr 2007 mehr als verdoppelt hat, war für Ueckermünde unter AMEOS, wie vorab zitiert auch für Hamburg unter ASKLEPIOS, keine restriktivere Handhabung nachweisbar und auch eine mangelnde Rehabilitations- und Entlassungsbereitschaft zur Sicherung der Patientenzahlen ist nicht zu belegen.

Abbildung 1: Lockerungen in Prozent der rechtskräftig nach § 63 StGB untergebrachten Patienten per Stichtag 01. 07.

Patienten



3. Chefärztebefragung in Ostdeutschland

Aus Anlass eines Vortrages im Rahmen eines Treffens der Arbeitsgruppe Öffentlichkeitsarbeit der Leitenden Ärzte der norddeutschen Forensischen Kliniken (FoND) habe ich im Juli 2007 alle Chefärzte der privatisierten Maßregelvollzugskliniken Brandenburgs, Mecklenburg-Vorpommerns, Thüringens und Sachsen-Anhalts telefonisch zu ihren bisherigen Erfahrungen mit den Trägern unter Zusicherung der Anonymität der Angaben befragt. Lediglich zwei Kollegen konnten nicht erreicht werden, alle anderen waren auskunftsbereit.

Durchgehend wurden die Auffassungen vertreten: „Es hat sich nicht viel geändert.“ und „Es gibt kaum Grund zur Klage.“ Alle Leiter der Kliniken berichteten über einen spürbaren ökonomischen Druck in Richtung Kostenoptimierung und Belegungssicherung. Überwiegend wurden für die praktische Arbeit positive Trends bilanziert. Genannt wurden: kraftvollere Positionierungen bei Pflege-satz- bzw. Budgetverhandlungen, flexiblere Finanzierungsmodalitäten mit verkürzten Planungszeiten, flache Hierarchien mit viel Verantwortlichkeit vor Ort sowie Interesse an Qualitätsstandards und fachlichen Konzeptionen. Die Perso-

nalpolitik wurde als bislang eher „moderat“ mit überwiegend befriedigenden Haustarifen, unbefristeten Verträgen und guten Konditionen für Fortbildungen in Form von Freistellungen und Finanzierung der Maßnahmen beschrieben. Ausgliederungen aus den Unternehmen im Kerngeschäft wurden verneint. Bei den genannten ausgelagerten Diensten wie Reinigung, Küche, Sicherheitsdienste und zum Teil Labor erfolgt dagegen eine deutlich schlechtere Bezahlung der Mitarbeiter. Unterschiedlich stellte sich die Investitionsbereitschaft der verschiedenen Träger an den Standorten dar.

Lediglich eine Klinik berichtete, dass es überwiegend Schwierigkeiten mit dem neuen Träger in Form einer rigiden Sparpolitik und starken Zentralisierung gibt. Durch letzteres resultierten umständliche, lange Wege mit wenig Kompetenz vor Ort. Die Sparzwänge wurden beispielhaft an eingeschränkten Dienstreisegenehmigungen und daran, dass keine Freistellungen für Fortbildungen erfolgen, erläutert. Positiv wurde in dieser Einrichtung aber ein für die akademischen Mitarbeiter sehr attraktiver Haustarif bewertet.

4. Schriftliche Befragungen der Klinikleitungen

Im Folgenden werden erste ausgewählte Ergebnisse einer Erhebung unter den Leitenden Ärzten des Maßregelvollzuges zu den Arbeitsbedingungen und zum Management in Abhängigkeit von den verschiedenen Formen der Trägerschaft vorgestellt.

Im Zeitraum von Oktober 2007 bis Februar 2008 wurde an 67 ärztliche Leiter von Maßregelvollzugskliniken bzw. -abteilungen ein vierseitiger Fragebogen versandt. Damit wurden alle derzeit existierenden Einrichtungen in die Umfrage einbezogen. Die Maßregeln der §§ 63 und 64 wurden nicht separat erfasst.

Um eine möglichst hohe Beteiligung zu erreichen, wurden die zu erhebenden Items in der Anzahl stark begrenzt und nur Einschätzungen erfragt, die jeder Chefarzt ohne Mühe sofort aus dem Kopf beantworten kann; eine streng vertrauliche Behandlung der Datensätze mit strikter Anonymisierung der einzelnen Einrichtungen wurde zugesichert. Zudem gab es die Möglichkeit, die Daten nicht an mich, sondern direkt an das unabhängige Hamburger Sozial- und Meinungsforschungsinstitut PSEPHOS zu senden, welches die Ergebnisse berechnet hat.

Neben dem Anschreiben wurden die leitenden Ärzte während eines Arbeitstreffens und durch einen telefonischen Rundruf von mir persönlich angesprochen. Dennoch konnten nicht alle Chefarzte motiviert werden, was überwiegend daran lag, dass Befürchtungen des Datenmissbrauchs und der Nachvoll-

ziehbarkeit der konkreten Einrichtung subjektiv für die Kollegen nicht zweifelsfrei ausgeräumt werden konnten. Es zeigte sich, dass für eine nicht unerhebliche Anzahl der Leiter die Datenanonymisierung Voraussetzung für die Bereitschaft zur Teilnahme war, so dass dieses Vorgehen bei einer geplanten Nacherhebung in ca. 2 Jahren beibehalten werden soll, auch wenn dies zu Lasten der Datenqualität geht, indem zum Beispiel missverständliche oder fehlende Antworten nicht korrigiert werden können.

4.1 Allgemeine Beschreibung der Stichprobe

Von den 67 angeschriebenen Institutionen konnte ein Rücklauf von 51 Fragebögen erzielt werden, was 76 % entspricht. Ein Bogen wurde nicht mit in die Auswertung einbezogen, weil die Einrichtung gerade erst neu errichtet und noch nicht gänzlich in Betrieb genommen worden war, so dass 50 Einrichtungen in die Erhebung Eingang fanden. 28 Befragte leiteten Einrichtungen von bis zu 100 Plätzen, 13 solche von 101 - 199 Plätzen und 8 von über 200 Plätzen. 33 Kliniken waren in unterschiedlichem Ausmaß überbelegt und nur 17 hatten aktuell nicht mit Überbelegung zu kämpfen. Aus den alten Bundesländern kam ein Rücklauf von 36 und aus den neuen Bundesländern (einschließlich Berlins) von 14, was mit 72 % zu 28 % etwa der Gesamtverteilung zwischen den Bundesländern entspricht.

28 (58 %) der Maßregelvollzugskliniken wurden von der öffentlichen Hand betrieben, 22 (42 %) befanden sich in privater Trägerschaft (Abbildung 2). Die privaten Träger waren in der überwiegenden Mehrheit dem Grundsatz der Gemeinnützigkeit unterworfen, lediglich 15 % befanden sich zum Erhebungszeitpunkt in rein privater Trägerschaft. Die Privatisierung war in den neuen Bundesländern mit 50 % weiter als in den alten Bundesländern mit ca. 40 % vorangetrieben, was den realen Verhältnissen in Deutschland entspricht.

Die Finanzierung der Einrichtungen wurde überwiegend durch Budgets (54 %) realisiert, welche deutlich häufiger bei der öffentlichen Hand als bei privaten Trägern zu verzeichnen waren (Abbildung 3).

Abbildung 2: Struktur - Trägerschaft

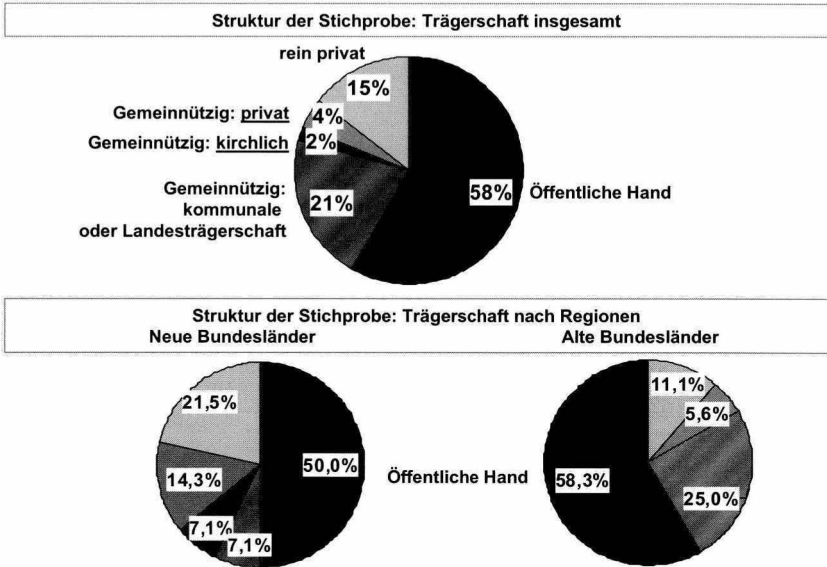
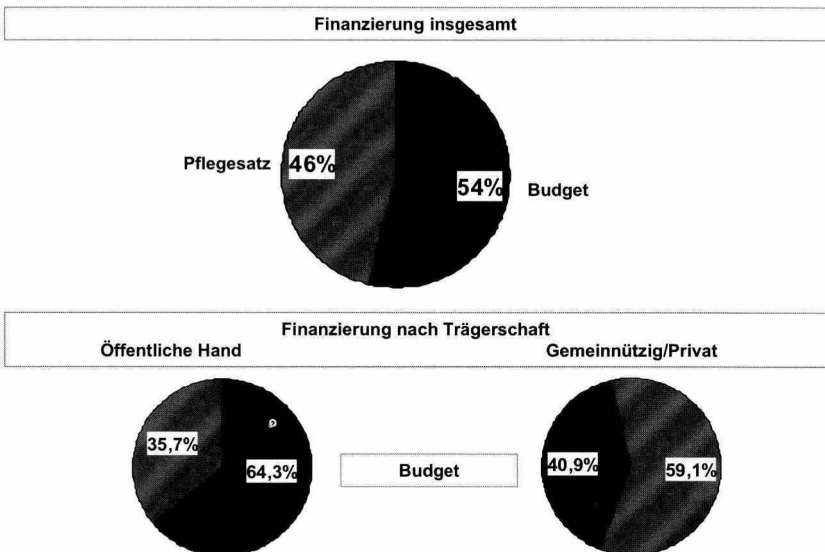
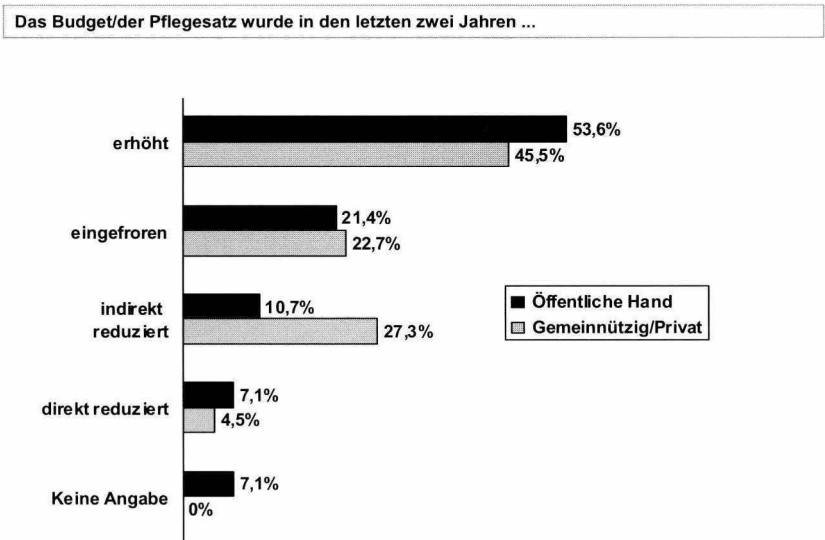


Abbildung 3: Finanzierung – Budget oder Pflegesatz



Es zeigte sich zudem, dass in der Stichprobe die Finanzierung bei den privaten Betreibern weniger oft erhöht und häufiger eingefroren oder reduziert wurde, was dafür sprechen könnte, dass die Privaten mit ungünstigeren Finanzierungsbedingungen arbeiten müssen (Abbildung 4).

Abbildung 4: Veränderungen des Budgets bzw. Pflegesatzes in den letzten zwei Jahren



4.2 Ergebnisse

- Beurteilung von Verwaltungsleitungen und Trägern:

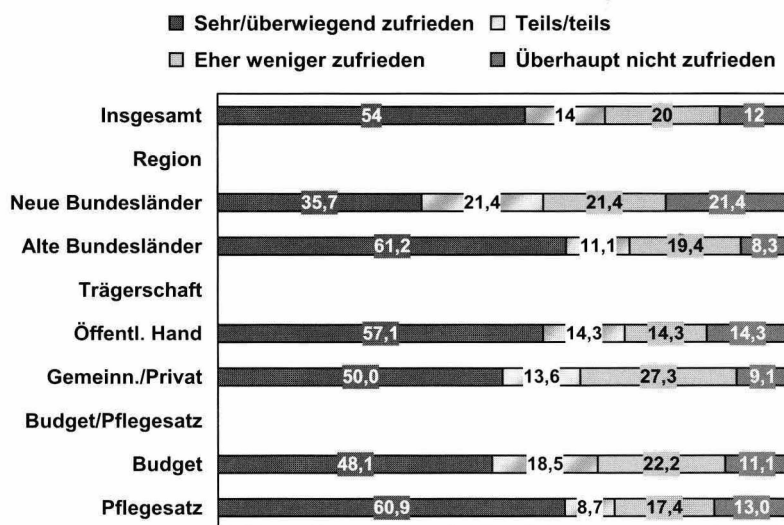
Ausgehend von der Hypothese, dass das lokale Management eventuell anders beurteilt wird als die zentralen Verwaltungsstrukturen, wurde zwischen diesen Bereichen differenziert. In der Stichprobe wurde unabhängig von der Trägerschaft dem lokalen Management eine leicht bessere Beziehung und eine bessere Führungskompetenz bescheinigt, während sich hinsichtlich der Fachkompetenz keine Unterschiede ergaben. Demgegenüber beurteilten die Kollegen aus den Einrichtungen der neuen Bundesländer ihre Träger und Ge-

schäftsführungen hinsichtlich aller vorab genannten Kriterien deutlich schlechter.

- Zufriedenheit mit dem Einkommen:

Anders verhielt es sich mit der Zufriedenheit mit dem Einkommen. Diesbezüglich wurden die privaten Träger etwas schlechter beurteilt, was aber auch zum Teil den eingangs genannten schlechteren Finanzierungsbedingungen geschuldet sein könnte. Deutliche Unterschiede zeigten sich auch hier zwischen den alten und den neuen Bundesländern, indem die Chefärzte der neuen Bundesländer mit ihren Einkommen wesentlich weniger zufrieden waren.

Abbildung 5: Zufriedenheit mit dem Einkommen



Wie zufrieden sind Sie mit Ihrem momentan erzielten Einkommen?

- Bewertung von Arbeitsabläufen und Kommunikationsstrukturen:

Effizienz und noch etwas deutlicher die Flexibilität wurden bei den privaten Trägern besser beurteilt und die Struktur der privaten Betreiber wurde als weniger hierarchisch eingeschätzt. Bezüglich der Informationen über Vorhaben und Planungen schnitten die Institutionen unter öffentlich-rechtlichen Trägern besser ab. Unabhängig von der Trägerschaft beurteilten die Leiter der Maßre-

gelvollzugskliniken der neuen Bundesländer ihre Träger in Hinblick auf alle vorab genannten Kriterien erheblich schlechter.

Abbildung 6: Bewertung von Arbeitsabläufen und Kommunikationsstrukturen der Träger - Effizienz von Arbeitsabläufen

Wie beurteilen Sie die Arbeitsabläufe und die Organisationsstruktur Ihres Trägers unter dem Gesichtspunkt der Effizienz? Sind diese ...

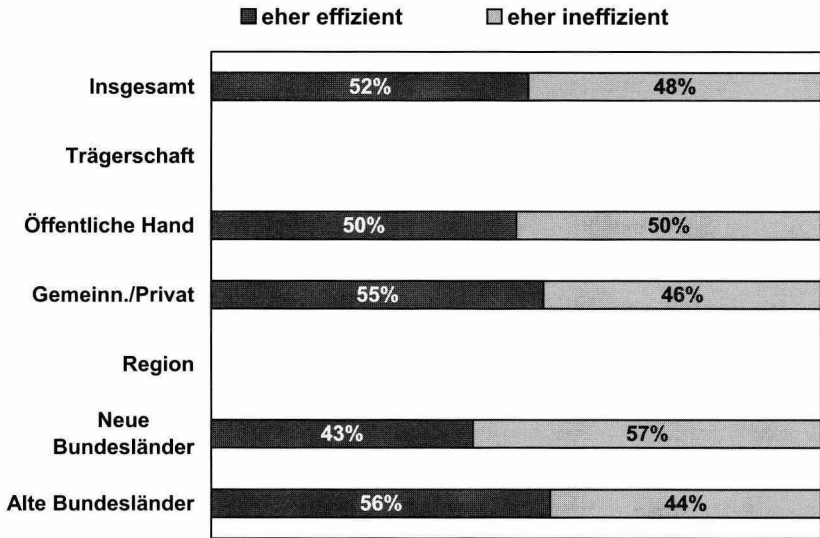


Abbildung 7: Bewertung von Arbeitsabläufen und Kommunikationsstrukturen der Trägers - Flexibilität bei veränderten Leistungsanforderungen

Wie schätzen Sie die Flexibilität Ihres Trägers in Bezug auf geänderte Leistungsanforderungen ein?

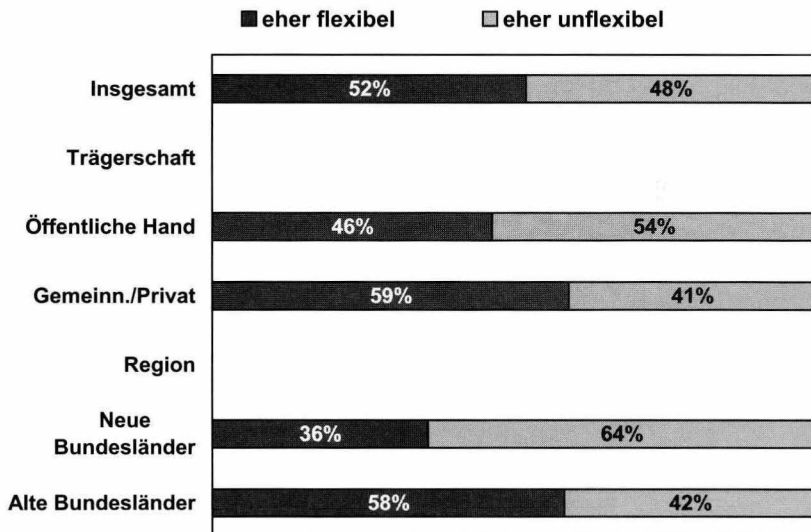


Abbildung 8: Bewertung von Arbeitsabläufen und Kommunikationsstrukturen der Trägers - Hierarchie in der Organisationsstruktur

Und wie würden Sie die Organisationsstruktur Ihres Trägers beschreiben: Ist das Unternehmen eher hierarchisch strukturiert, oder herrschen eher flache Hierarchien?

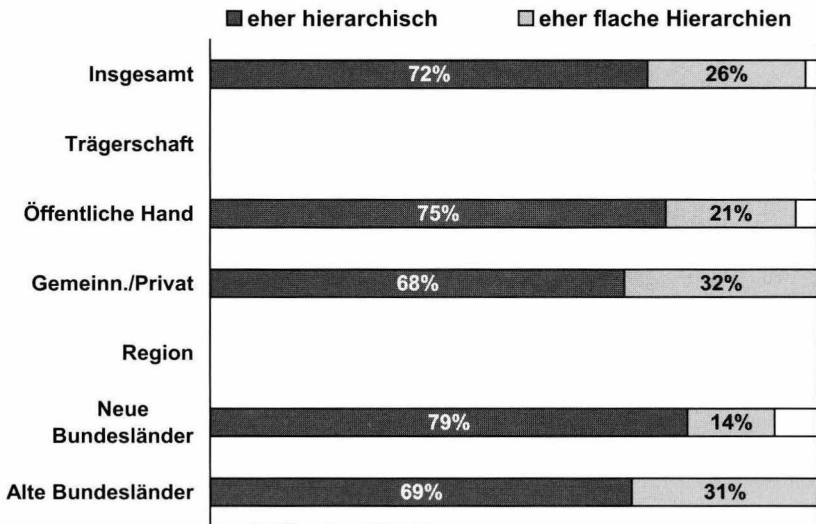
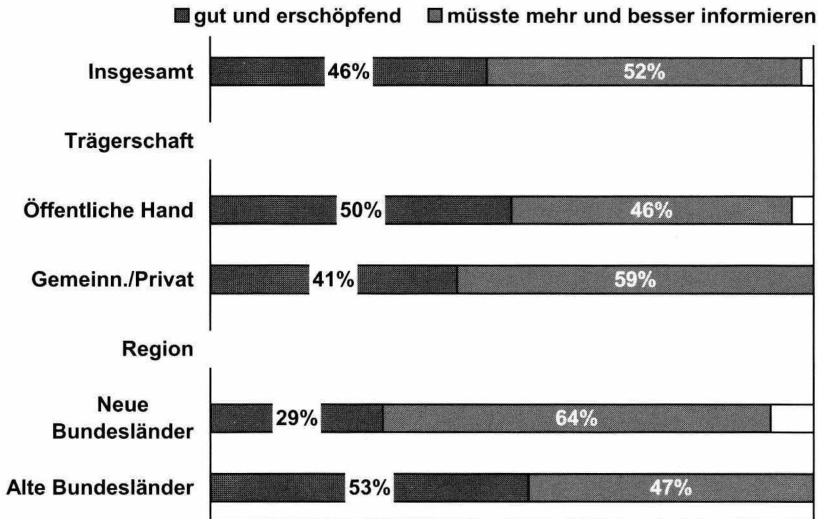


Abbildung 9: Bewertung von Arbeitsabläufen und Kommunikationsstrukturen der Trägers - Qualität und Quantität bei Informationen über Planungen und Vorhaben

Wie informiert der Träger über seine Planungen und Vorhaben?



- Investitionen:

Nahezu keine Unterschiede ergaben sich hinsichtlich der Bereitschaft der Träger zu Investitionen. In den neuen Bundesländern fand sich eine etwas geringere Investitionsbereitschaft.

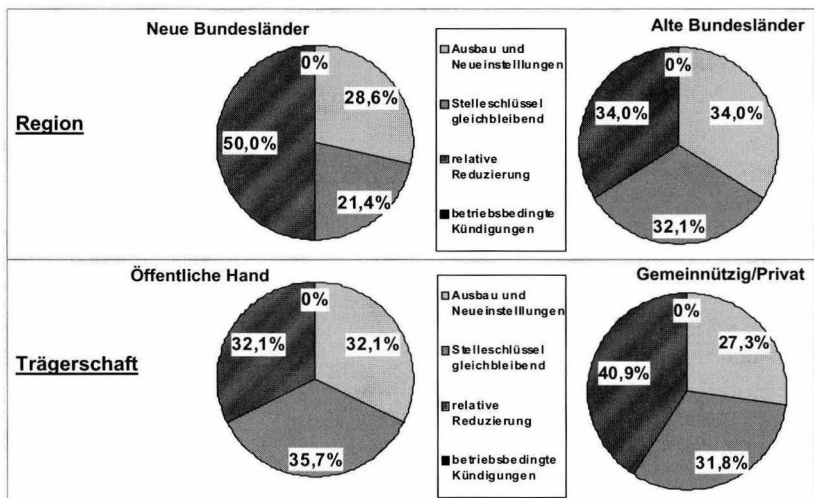
- Personalpolitik

Betriebsbedingte Kündigungen waren in den Maßregelvollzugskliniken der Stichprobe nicht zu verzeichnen. Bei den privaten Trägern erfolgten etwas weniger Neueinstellungen und um ca. 9 % Punkte mehr relative Reduzierungen der Personalstellen in den letzten zwei Jahren. Damit ist in der Regel gemeint, dass mit dem gleichen Personal mehr Patienten als zuvor betreut werden. Auch bezüglich der Personalsituation scheinen die Kliniken der neuen Bundesländer viel stärker von Personaleinsparungen betroffen, obwohl auch

in den neuen Bundesländern die Patientenzahlen im Maßregelvollzug angestiegen sind.

Abbildung 10: Personalpolitik des Trägers in den letzten zwei Jahren

Welche der nachfolgenden Maßnahmen bzw. Rahmenbedingungen Ihres Trägers für die Stellenbesetzung bzw. Personalentwicklung in den letzten zwei Jahren treffen auf Ihre Einrichtung zu?



- Erfüllung der Psychiatrie-Personalverordnung

Diese war in der Stichprobe bei der öffentlichen Hand häufiger umgesetzt. Die Situation der privaten Träger stellte sich unterschiedlich dar, indem die Personalverordnung nur in 2 Einrichtungen realisiert und in einer Klinik übererfüllt war, während es bei den öffentlich-rechtlichen Betreibern 8 Häuser gab, die eine Umsetzung bejahten.

- Image des Trägers

Sehr große Unterschiede ergaben sich zum Trägerimage sowohl regional, als auch in Hinblick auf die Trägerform. Während bei der öffentlichen Hand

43 % der Leitenden Ärzte das Image Ihres Trägers als gut bezeichneten, brachten es die Privaten nur auf 9 %! (Abbildung 11). In den neuen Bundesländern schnitten alle Träger besonders schlecht ab, die Diskrepanzen waren aber nicht ganz so stark ausgeprägt wie zwischen den Formen der Trägerschaft.

Abbildung 11: Image des Trägers – nach Trägerschaft

Welches Image insgesamt besitzt Ihr Träger bei Ihnen persönlich?

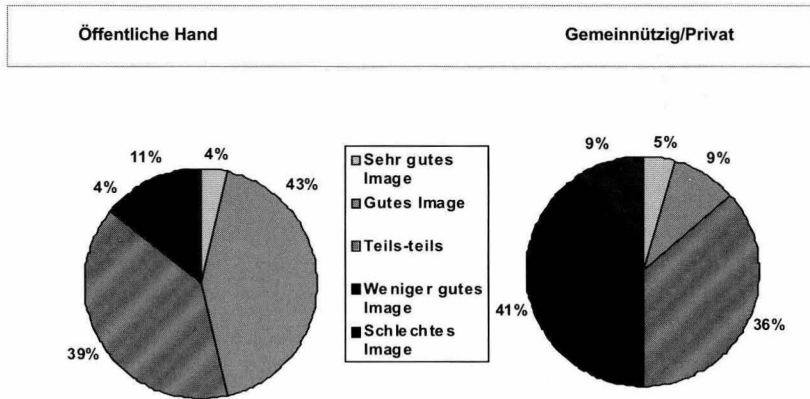
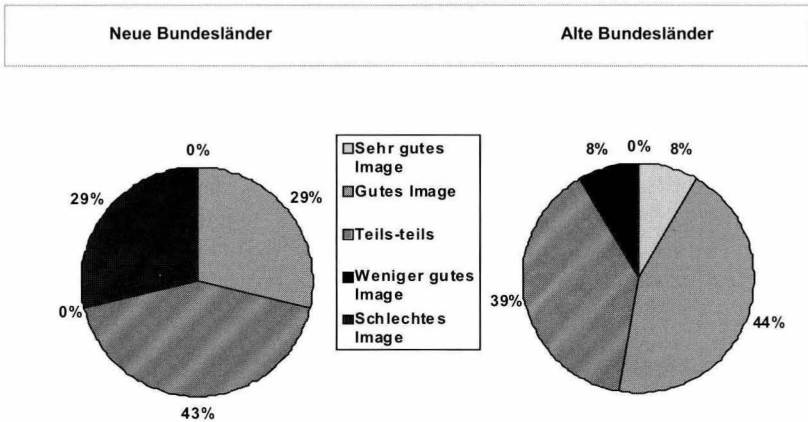


Abbildung 12: Image des Trägers – nach Region

Welches Image insgesamt besitzt Ihr Träger bei Ihnen persönlich?



5. Diskussion der Ergebnisse und Zusammenfassung

Es sei an dieser Stelle ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Stichprobe mit einem hohem prozentualen Rücklauf und hinsichtlich regionaler Verteilung, Art des Trägers und Größe der Einrichtungen zwar als repräsentativ gelten kann, wegen der relativ kleinen Zahlen die Ergebnisse aber nur sehr vorsichtig interpretiert und verallgemeinert werden können. Da sich die Erhebung auf die Angaben der Leitenden Ärzte des Maßregelvollzuges stützt, ist es natürlich möglich, dass der Grad der Zufriedenheit mit den Arbeitgebern von anderen Mitarbeitergruppen anders bewertet werden würde.

Während die öffentliche Hand eine weniger rigide Personalpolitik zu betreiben scheint, werden höhere Effizienz, Flexibilität und flache Hierarchien den privaten Betreibern zugeschrieben.

Deutlicher als zwischen den Trägerschaften zeigten sich in der Befragung Ost-West-Unterschiede, indem die Leitenden Ärzte der neuen Bundesländer ihr Management durchgehend über nahezu alle Items schlechter bewerteten. Dieses Ergebnis kontrastiert mit der vorab dargestellten Telefonbefragung. Da der Zeitraum zwischen den beiden Erhebungen mit ca. einem halben Jahr sehr

kurz ist, scheiden aktuelle Veränderungen als alleinige Erklärung aus. Möglicherweise fällt es im direkten Gesprächskontakt zumindest einem Teil der Kollegen schwerer, sich gegenüber ihrem Träger kritisch zu äußern. Weil aber im Juli 2007 nur Chefarzte der privaten Träger befragt wurden, ist auch davon auszugehen, dass insbesondere bei den Leitenden Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes in den neuen Bundesländern die Unzufriedenheit größer ist als im Westteil. Weniger wahrscheinlich ist, dass diese Beurteilungen überwiegend der Sozialisation der Kollegen mit einer unterstellten Oppositionshaltung zur „Obrigkeit“ geschuldet sind, weil mindestens 6 Chefarzte aus den alten Bundesländern stammen. Am ehesten könnten die Unterschiede darin begründet liegen, dass die Arbeitsbedingungen durch geringere materielle Ressourcen und stärkere Auswirkungen des aktuellen Ärztemangels generell ungünstiger sind. Wegen der mangelnden Vergleichbarkeit von Budgets und Pflegesätzen kann diese Hypothese allerdings nicht so ohne weiteres verifiziert werden. Aus drei Bundesländern ohne Privatisierung ist zudem ein dauerhaft stark belastetes Verhältnis zu den Landesbehörden aus übereinstimmenden mündlichen Berichten verschiedener Kollegen bekannt.

Trotz ihres teilweise guten Abschneidens haben die privaten Träger bei ihren leitenden Ärzten verglichen mit der öffentlichen Hand ein erhebliches Imageproblem. Dies mag auch mit dadurch bedingt sein, dass die Privatisierungen mit ungewissen Veränderungen generell verunsichern und die meisten Maßregelvollzugseinrichtungen erst seit relativ kurzer Zeit privatisiert sind. Es fanden sich, soweit mit der Erhebung erfassbar, andererseits keine durch die Privatisierungen bedingten, eindeutigen qualitativen Beeinträchtigungen des Behandlungs- und Sicherungsauftrages im Maßregelvollzug.

Interessant dürfte die Beobachtung der weiteren Entwicklung werden, weil es sich erst nach einem hinreichend großen Zeitraum des Bestehens privater Trägerschaften herausstellen kann, ob sich relevante Unterschiede zur öffentlichen Hand ergeben. Schon jetzt darf man aber gespannt sein, ob es den privaten Trägern zukünftig gelingt, ihr Ansehen bei den leitenden Ärzten im Maßregelvollzug zu verbessern.

Abschließend möchte ich zu einer Versachlichung der Diskussion jenseits von Ideologien, Vorannahmen und Spekulationen aufrufen. Wünschenswert wäre eine fortlaufende Untersuchung der weiteren Entwicklung, was in Form einer Nacherhebung von Daten in ca. zwei Jahren erfolgen soll.

Über alle Trägerformen hinweg stellt sich die Frage, wie im Maßregelvollzug zukünftig weitere Kostensteigerungen beispielsweise durch Anreize zum Ausbau der ambulanten forensischen Prävention und Nachsorge mit der Folge einer Reduzierung der Patientenzahlen sinnvoll begrenzt werden können. Auch bleibt abzuwarten, ob mit den finanziellen Mitteln, die die Länder dem

Maßregelvollzug zubilligen, eine flexible Einstellung auf aktuelle Bedürfnisse der Patienten gelingt und effiziente Behandlungsstrategien umgesetzt, Qualitätsstandards weiter angehoben sowie erforderliche Investitionen und Innovationen finanziert werden können.

Literatur

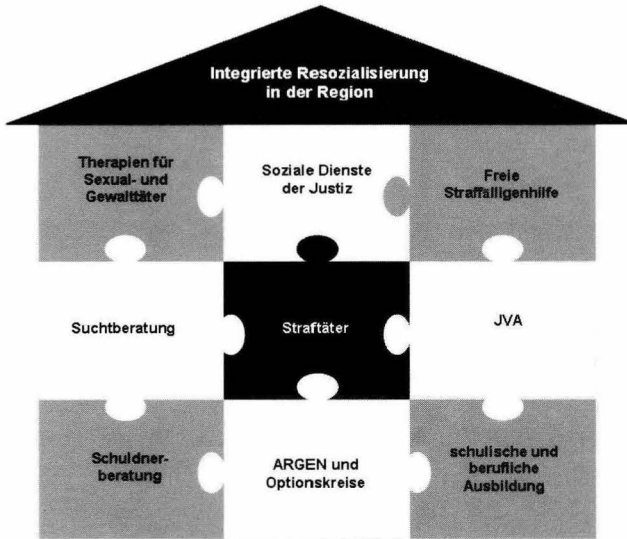
- Grünebaum, Rolf (2005). Zur Privatisierung des Maßregelvollzugs – wie eine Diskussion haarscharf am Kern vorbeigeht. *Recht & Psychiatrie* 24, S. 55-59.
- Knecht, Guntram (2006). Privatisation in person services and forensic clinics. Paper presented to the 9th Conference of the *International Association für the Treatment of Sexual Offenders*, Hamburg, 6. - 9. September 2006.
- Pollähne, Helmut (2001). Maßregelvollzugsrecht auf Abwegen. *Recht & Psychiatrie* 19, S. 195-204.
- Pollähne, Helmut (2007). Effektivere Sicherheit der Bevölkerung und schärfere Kontrolle der Lebensführung. Zur Reform des Maßregelrechts und der Führungsaufsicht. *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, S. 386-424.
- Schalast, Norbert; Dessecker, Axel & von der Haar, Michael (2005). Unterbringung in der Entziehungsanstalt: Entwicklungstendenzen und gesetzlicher Reglungsbedarf. *Recht & Psychiatrie* 23, S. 3-10.
- von der Haar, Michael (2003 - 2004). Stichtagserhebung im Maßregelvollzug nach § 64 StGB. *Eigenverlag: Niedersächsisches Landeskrankenhaus Wunstorf, Fachabteilung Bad Rehburg.*

Die modernisierte Strafrechtspflege: ein Blick in die Zukunft

Bernd Maelicke

1. Das System der Sozialen Strafrechtspflege zeichnet sich gegenwärtig aus durch:
 - unterschiedliche rechtliche und gesellschaftspolitische Ziele und Rahmenbedingungen auf Bundes- und Länderebene, die in wichtigen Faktoren divergent sind, aber auch große Innovationsmöglichkeiten eröffnen;
 - eine Aufteilung in verschiedene historisch gewachsene Arbeitsfelder, die deutlich voneinander abgegrenzt und „versäult“ sind;
 - vielfältige Zuständigkeiten verschiedenster Organisationen, die hoch spezialisiert sind und damit eine arbeitsfeldübergreifende Leistungserbringung erschweren;
 - interdisziplinäre Zusammenarbeit verschiedenster Professionen mit unterschiedlicher Aus-, Fort- und Weiterbildung, häufig divergierendem Selbstverständnis und Status, Vielfalt unterschiedlicher berufsspezifischer Kulturen;
 - formalisierte Verfahrensabläufe, die sich aus Teilleistungen der Organisationen und deren Fach- und Führungskräften zusammensetzen und zahlreiche Schnittstellen überwinden müssen;
 - fehlende bzw. unterentwickelte Methoden und Instrumente der evidenzbasierten und wirkungsorientierten Steuerung;
 - geringe Erfolgsraten bei der Resozialisierung von Intensivtätern („Chroniker“);
 - Schwerpunktsetzung der Personal- und Sachkosten für eine kleine Zahl von Intensivtätern;
 - Schwerpunktsetzung der Kostenverteilung für den stationären Bereich (geschlossener Strafvollzug);
 - neue Herausforderungen wie: veränderte Lebenslagen, veränderte gesellschafts- und insbesondere kriminalpolitische Zielsetzungen und Prioritäten, wachsender Kosten- und Effizienzdruck, zunehmend kritische mediale Begleitung.

Abbildung 1: Integrierte Resozialisierung in der Region



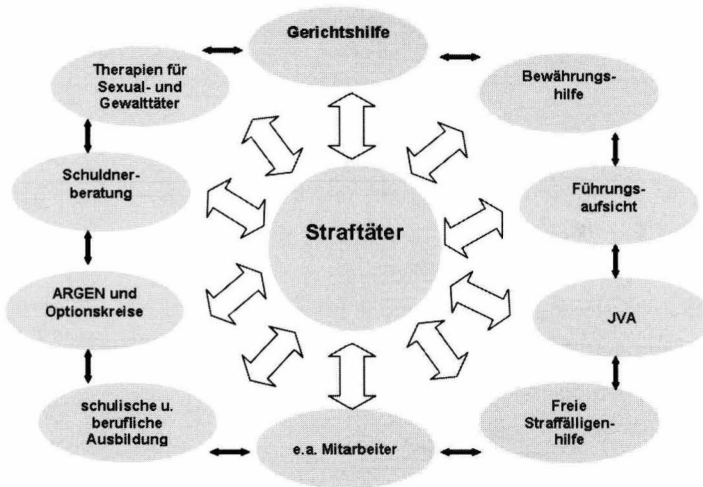
© DISW/ Bernd Maelicke - 2007

2. Das System der Sozialen Strafrechtspflege steht deshalb vor der Notwendigkeit umfassender und grundlegender Veränderungen, die für die Fach- und Führungskräfte und ihre Organisationen folgende strategische Innovationsaufgaben stellen:

- Entwicklung eines Gesamtkonzeptes der ambulanten und stationären Resozialisierung mit Überwindung der klassischen Trennung ambulant/stationär;
- Lebenslagen-, Lebenswelt- und Sozialraumorientierung;
- „durchgehende“ und „ganzheitliche“ Systementwicklung (Integration vorgehender und nachfolgender Leistungsstufen);
- Wertschöpfungsketten statt Teilleistungen (Überwindung der sektoralen Brüche in der Wertschöpfungskette Resozialisierung);
- strukturierte schnittstellenübergreifende Behandlungsabläufe auf der Grundlage evidenzbasierter Leitlinien/Standards für spezifische Tätergruppen;

- Einsatz neuer Technologien zur Verbesserung der Planung, Dokumentation und Kommunikation zwischen den Akteuren („Patientenakte“);
- vernetzte Organisationsstrukturen, Netzwerkmanagement;
- Entwicklung neuer Organisationsmodelle Integrierter Resozialisierung (regionale Reso-Zentren auf vertraglicher Grundlage der Akteure mit starker lokaler Orientierung und Vielfalt);
- Leistungsverträge, Kontraktmanagement (Vergütung von Ergebnissen, nicht von inputs);
- arbeitsfeldübergreifende Personalentwicklung;
- lebenslanges Lernen der Fach- und Führungskräfte;
- professionelle und kontinuierliche Systementwicklung (Reso-Management).

Abbildung 2: Partner der integrierten Resozialisierung



© DISW / Bernd Maelicke - 2007

3. Die „Reso-Kette“ ist so stark wie das schwächste ihrer Glieder, darum ist ein für alle Akteure verbindliches und mit ihnen gemeinsam zu entwickelndes Gesamtkonzept und ein „Reso-Masterplan“ auf Landes- und regionaler Ebene erforderlich (Abbildung 3).

Entsprechend internationaler Vorbilder ist eine Vielfalt der Organisations- und Kooperationsformen auf der Grundlage verbindlicher Leitlinien/Standards zu empfehlen, ein Angebots-Mix staatlicher, freigemeinnütziger und privater Leistungserbringer.

Je mehr Schnittstellen eine Versorgungskette aufweist, desto wichtiger ist die Strukturierung der Prozessabläufe.

Der Fokus der Entwicklung muss auf den Faktoren Qualität und Kosten liegen.

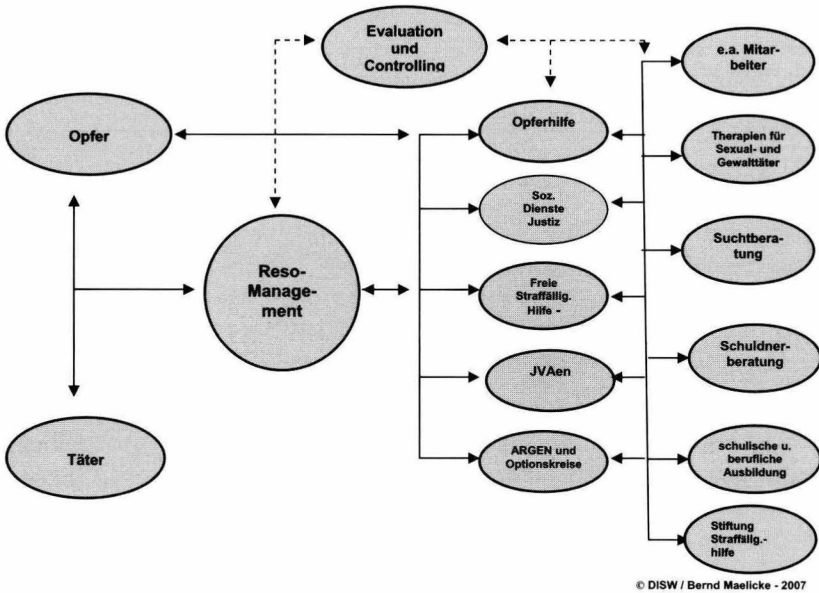
Die Anreize für die Fach- und Führungskräfte liegen darin, dass sie in dieser Systementwicklung ihre Arbeitsinhalte besser realisieren, ihre Arbeitsbedingungen und Kooperationsbeziehungen verbessern und ihre beruflichen Erfolge steigern können.

Für die Justizpolitiker und die Medien kann das Erfolgsversprechen Resozialisierung seriös und glaubhaft erneuert werden. Die schnittstellenbedingten Misserfolgsquoten können reduziert, Betreuungs- und Sicherheitslücken geschlossen werden.

Die Gesamtkosten des Systems sind kritisch zu überprüfen – Einsparungen sind nicht zu erwarten, wohl aber effizienzsteigernde Umgewichtungen.

4. Eine mit diesen Zielen, Methoden und Organisationsformen geplante und realisierte strategische Innovation der Strafrechtspflege entspricht mittel- und langfristigen nationalen und internationalen gesellschaftspolitischen Trends und Megatrends:
 - Verändertes Staatsverständnis;
 - Europäisierung und Internationalisierung;
 - Markt und Wettbewerb als ordnungspolitische Faktoren;
 - Finanzierungsmix;
 - Wandel der Institutionen;
 - Lernende Organisationen;
 - Strategische Allianzen;
 - Netzwerkmanagement;
 - Nachhaltigkeit.

Abbildung 3: Integriertes Reso-Management



© DISW / Bernd Maelicke - 2007

Literatur

- Arnold, Ulli & Maelicke, Bernd (Hrsg.) (2008): *Lehrbuch der Sozialwirtschaft, 3. Aufl.*
- Cornel, Heinz; Kawamura-Reindl, Gabriele; Maelicke, Bernd & Sonnen, Bernd Rüdiger (Hrsg.) (2008): *Handbuch Resozialisierung, 3. Aufl.*
- Flügge, Christoph; Maelicke, Bernd & Preusker, Harald (Hrsg.) (2001): *Das Gefängnis als lernende Organisation.*
- Maelicke, Bernd (Hrsg.) (2005): *Innovation und Management in der Sozialwirtschaft.*
- Maelicke, Bernd (2008): Integrierte Resozialisierung als strategische Innovationsaufgabe, *Forum Strafvollzug*, 1, S. 7 ff.

ANHANG

Auswahlbibliographie

Elisabeth Herrmann

Eine der zentralen Aufgaben der Kriminologischen Zentralstelle besteht in der Dokumentation kriminologischer Literatur und Forschung. Hierzu pflegt die KrimZ seit Beginn ihrer Tätigkeit im Jahre 1986 eine computergestützte Literaturdokumentation für Veröffentlichungen aus dem Bereich der deutschsprachigen Kriminologie.

Das Fundament dieser Dokumentation bildet eine Präsenzbibliothek mit einem Bestand von zurzeit etwa 24.000 Monographien und ca. 60 laufend gehaltenen Fachzeitschriften. Aus dem Fundus dieser Zeitschriften werden jährlich etwa 400 ausgewählte Nachweise aus 30 kriminologisch relevanten Fachzeitschriften dokumentarisch ausgewertet und in eine Datenbank eingearbeitet, die auch den Bestand der Bibliothek beinhaltet. Ergänzt durch zahlreiche Literatur-Datensätze der juris GmbH, mit der die KrimZ seit 1987 erfolgreich kooperiert, konnte so eine umfangreiche Literaturdatenbank aufgebaut werden.

Aus Anlass der in diesem Band dokumentierten Fachtagung wurde aus dieser kriminologischen Literaturdatenbank *KrimLit* eine Auswahl mit deutscher Literatur zu den auf der Tagung behandelten Themen zusammengestellt. Die Aufstellung teilt sich in mehrere Abschnitte, um eine bessere Übersichtlichkeit zu gewähren: (1) Übergreifendes zur Privatisierung in der Strafrechtspflege, (2) Privatisierung in der Straffälligenhilfe, (3) Privatisierung im Straf- und Maßregelvollzug.

1. Übergreifendes und Allgemeines

Bernsmann, Klaus (2005). Public Private Partnership („PPP“): ein Thema für das Strafrecht?! *Strafverteidiger*, 25 (12), 685 - 692.

Best, Peter (2006). Die amerikanische Strafkultur und die Privatisierung: kein Vorbild für die europäische Kriminalpolitik. In Thomas Feltes et al., *Kriminalpolitik und ihre wissenschaftlichen Grundlagen: Festschrift für Professor Dr. Hans-Dieter Schwind zum 70. Geburtstag* (S. 3 - 21). Heidelberg: Müller.

Brüchert, Oliver (2001). Ökonomisierung von Kriminalpolitik. In Werner Nickolai & Richard Reindl (Hrsg.), *Sozialer Ausschluss durch Einschluss: Strafvollzug und Straffälligenhilfe zwischen Restriktion und Resozialisierung* (S. 51 - 70). Freiburg i. Br.: Lambertus.

- Burgi, Martin (1999). *Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe: Staatsaufgabendogmatik, Phänomenologie, Verfassungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Capus, Nadja et al. (Hrsg.) (2006). *Öffentlich – privat: neue Aufgabenverteilung in der Kriminalitätskontrolle?* Zürich [u. a.] : Verl. Rüegger.
- Ewald, Isabelle (2005). *Privatisierung staatlicher Aufgaben*. Brühl, Rheinland: Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (2000). *Das Geschäft mit der Sicherheit: eine Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin*. Berlin: Herausgeber.
- Groß, Karl-Heinz (2001). Privatisierungen bei der Strafverfolgung? *Bewährungshilfe*, 48 (2), 99 - 110.
- Gusy, Christoph (Hrsg.) (1998). *Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien – Grenzen – Folgen*. Baden-Baden: Nomos.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1999). Justizdienstleistungen im kooperativen Staat. *Juristenzeitung*, 54, 421 - 430.
- Lübbemeier, Marianne (2001). Privatisierung der Verbrechenskontrolle: ein Tagungsbericht. *Bewährungshilfe*, 48 (2), 137 - 147.
- Mackeben, Andreas (2004). *Grenzen der Privatisierung der Staatsaufgabe Sicherheit*. Baden-Baden: Nomos.
- Markantonatou, Maria (2005). *Der Modernisierungsprozess staatlicher Sozialkontrolle: Aspekte einer politischen Kriminologie; Transformationen des Staates und der sozialen Kontrolle im Zeichen des Neoliberalismus*. Freiburg im Breisgau: Ed. iuscrim.
- Mayen, Thomas (2005). *Die Kernaufgaben der Justiz*. Trier: Institut für Rechtspolitik. Verfügbar unter: http://www.irp.uni-trier.de/30_Mayen.pdf [19.5.2008]
- Schmidtchen, Dieter (2007). Privatisierung der Kriminalitätskontrolle und innere Sicherheit: darf alles zur Ware werden? In Heinz Müller-Dietz et al. (Hrsg.), *Festschrift für Heike Jung: zum 65. Geburtstag am 23. April 2007* (S. 843 - 863). Baden-Baden: Nomos.
- Walter, Michael (1998). Über Privatisierungen der Verbrechenskontrolle aus kriminologischer Sicht. *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe*, 47 (1), 9 - 10.

2. Privatisierung in der Straffälligenhilfe

DBH – Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik (Hrsg.) (2007). *Sicherheit und Risiko: soziale Arbeit im Spannungsfeld von Kontrolle und Privatisierung*. Köln: Herausgeber.

Kawamura-Reindl, Gabriele (2006). Privatisierung von Strafvollstreckung am Beispiel der Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen durch Gemeinnützige Arbeit in Bayern. *Neue Kriminalpolitik*, 18 (1), 14 - 17.

Keicher, Rolf & Anhorn, Roland (Hrsg.) (2005). *Privatisierung als Chance? Straffälligenhilfe zwischen marktwirtschaftlicher und staatlicher Steuerung*. Freiburg i. Br.: Lambertus.

Kerner, Hans-Jürgen (2006). Privatisierung der Sozialen Dienste der Justiz: Perspektiven und kritische Fragen. *Bewährungshilfe – Soziales, Strafrecht, Kriminalpolitik*, 53 (1), 43 - 48.

Kötter, Lena Barbara (2004). Privatisierung der Bewährungshilfe? *Bewährungshilfe – Soziales, Strafrecht, Kriminalpolitik*, 51 (3), 211 - 229.

Kötter, Lena Barbara (2004). *Private Elemente in der Strafvollstreckung: zur Privatisierung von Bewährungshilfe, Gerichtshilfe und gemeinnütziger Arbeit*. Frankfurt am Main [u. a.]: Lang.

Ostendorf, Heribert (2006). Gerichtshilfe – ein Eckpfeiler der Sozialen Strafrechtspflege: wider Privatisierungstendenzen in der Strafjustiz. *Bewährungshilfe – Soziales, Strafrecht, Kriminalpolitik*, 53 (1), 26 - 38.

Posch, Klaus (2006). Auf dem Weg zu einem europäischen Modell von Bewährungshilfe? *Neue Kriminalpolitik*, 18 (1), 17 - 20.

Rieger, Günter (2004). Bewährungshilfe heute – in schwierigen Zeiten mit Widersprüchen leben. *Bewährungshilfe – Soziales, Strafrecht, Kriminalpolitik*, 51 (2), 167 - 178.

Sandmann, Johannes (2007). Status Quo und Perspektiven der Aufgabenübertragung an Freie/Private Träger im Bereich der Strafjustiz Schleswig-Holstein. *Forum Strafvollzug*, 67 (5), 224 - 228.

Schellhoss, Hartmut (2005). Privatisierung der Bewährungshilfe – back to which roots? *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 88 (2), 143 - 145.

Schirra, Reinhard (2006). Privatisierung der Bewährungshilfe in Österreich – ein Modell für Deutschland? *Bewährungshilfe – Soziales, Strafrecht, Kriminalpolitik*, 53 (2), 170 - 176.

Steindorfner, Michael (2004). Bewährungs- und Gerichtshilfe in freier Trägerschaft. *Bewährungshilfe – Soziales, Strafrecht, Kriminalpolitik*, 51 (3), 242 - 252.

Steindorfer, Michael (2006). Strukturen und Finanzierung der Bewährungs- und Straffälligenhilfe. *Bewährungshilfe – Soziales, Strafrecht, Kriminalpolitik*, 53 (1), 3 - 13.

Steindorfer, Michael (2007). Die Einbeziehung Dritter in der baden-württembergischen Justiz. *Forum Strafvollzug*, 56 (5), 205 - 209.

Stelly, Wolfgang & Thomas, Jürgen (2007). Straffälligenhilfe in Zeiten der Privatisierung und Rationalisierung. In Landesgruppe Baden-Württemberg in der Deutschen Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen e.V. (DVJJ), *Zwischen Rationalität und Rationalisierung – Jugendstrafrechtspflege und Jugendhilfe auf neuen Wegen?* (S. 65 - 80). Heidelberg: Herausgeber.

Stelly, Wolfgang; Thomas, Jürgen & Kerner, Hans-Jürgen (2004). Konturen einer wissenschaftlichen Begleitung in der Straffälligenhilfe: dargestellt am Beispiel des Pilotprojekts „Bewährungs- und Gerichtshilfe in freier Trägerschaft“. *Bewährungshilfe – Soziales, Strafrecht, Kriminalpolitik*, 51 (3), 283 - 296.

Sterzel, Dieter (2006). *Privatisierung der Bewährungs- und Gerichtshilfe: verfassungsrechtliche Grenzen einer Verlagerung von Hoheitsaufgaben auf Private*. Edewecht: OIWR, Oldenburger Verl. für Wirtschaft, Informatik und Recht.

Zwinger, Georg (2007). Durchführung der Bewährungs- und Gerichtshilfe in freier Trägerschaft für das Land Baden-Württemberg. *Forum Strafvollzug*, 56 (5), 209 - 214.

3. Privatisierung im Straf- und Maßregelvollzug

Arloth, Frank (2002). Neue Entwicklungen im Strafvollzug im internationalen Vergleich: Privatisierungstendenzen und Alternativen. *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe*, 51 (1), 3 - 8.

Bongartz, Thomas (2005). Teilprivatisierung im Strafvollzug von Nordrhein-Westfalen: Auswirkungen, Konsequenzen, Erfahrungen, Chancen. *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe*, 54 (1), 25 - 27.

Bonk, Heinz Joachim (2000). Rechtliche Rahmenbedingungen einer Privatisierung im Strafvollzug. *Juristenzeitung*, 55 (9), 435 - 442.

Braun, Stefan; Varwig, Marianne & Bader, Christine (1999). Die „Privatisierung des Strafvollzugs“ zwischen fiskalischen Interessen und verfassungsrechtlichen Prinzipien. *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe*, 48 (2), 67 - 73.

Broß, Siegfried (2007). Privatisierung öffentlicher Aufgaben. In Nahlah Saimh (Hrsg.), *Maßregelvollzug in Zeiten ökonomischer Begrenzung (Forensik*

- 2007), 22. Eickelborner Fachtagung zu Fragen der Forensischen Psychiatrie, 7. bis 9. März 2007 (S. 9 - 27). Bonn: Psychiatrie-Verlag.
- Cornel, Heinz (2006). Warum hört man so wenig wirklich gute Argumente für die Privatisierung des Strafvollzugs? *Neue Kriminalpolitik*, 18 (1), 7 - 10.
- Flügge, Christoph (2000). Das Geschäft mit der Sicherheit: Moderne Technik im Justizvollzug, Technische Überwachung von Menschen, Privatisierung der Strafanstalten. *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe*, 49 (5), 259 - 262.
- Giefers-Wieland, Natalie (2002). *Private Strafvollzugsanstalten in den USA: eine Perspektive für Deutschland?* Herbolzheim: Centaurus.
- Grünebaum, Rolf (2006). Zur Privatisierung des Maßregelvollzugs: Wie eine Diskussion haarscharf am Kern vorbeigeht. *Recht & Psychiatrie*, 24 (2), 55 - 59.
- Gusy, Christoph & Lührmann, Olivia (2001). Rechtliche Grenzen des Einsatzes privater Sicherheitsdienste im Strafvollzug. *Strafverteidiger*, 21 (1), 46 - 54.
- Gusy, Christoph (2006). Möglichkeit und Grenzen der Privatisierung des Jugendstrafvollzugs. *Juristenzeitung*, 61 (13), 651 - 661.
- Herrfahrdt, Rolf (Hrsg.) (2005). *Privatisierung des Haftvollzuges und Kriminalpolitik in Europa*. Hannover: Eigenverlag der Bundesvereinigung der Anstaltsleiter im Strafvollzug.
- Kirsch, Benno (2005). „Bundesweit neue Maßstäbe“? Ansätze zur Privatisierung des Strafvollzugs in Hessen. *Kriminologisches Journal*, 37 (2), 128 - 142.
- Koepsel, Klaus (2001). Privatisierung des Strafvollzugs als Lösung sanktionsrechtlicher und fiskalischer Probleme. *Bewährungshilfe*, 48 (2), 148 - 153.
- Kratz, Andreas (2007). PPP-Projekt JVA Burg. *Forum Strafvollzug*, 56 (5), 215 - 217.
- Krieg, Hartmut; Loell, Anke; Lücke, Uwe & Wallenschus, Marianne (2001). Privatisierung der sozialen Hilfe im Vollzug? Verein der Freien Straffälligenhilfe erfüllt erfolgreich Aufgaben des Sozialdienstes in der Justizvollzugsanstalt Bremerhaven. *Bewährungshilfe*, 48 (2), 154 - 157.
- Kruis, Konrad (2000). Haftvollzug als Staatsaufgabe. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 33 (1), 1 - 5.
- Lilly, Robert Jan (1999). Private Gefängnisse in den Vereinigten Staaten: das heutige Bild. *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe*, 48 (2), 78 - 80.
- Maelicke, Bernd (1999). Der Strafvollzug und die neue Wirklichkeit. *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe*, 48 (2), 73 - 77.

Meyer, Frank (2004). Privatisierung und Strafvollzug. *Bewährungshilfe – Soziales, Strafrecht, Kriminalpolitik*, 51 (3), 272 - 282.

Meyer Larsen, Ingolf (2007). *Privatisierung von Strafvollzug: eine institutionen-ökonomische Analyse unter besonderer Berücksichtigung jugendlicher Straffälliger*. Marburg: Metropolis.

Müller-Dietz, Heinz (2006). Verfassungs- und strafvollzugsrechtliche Aspekte der Privatisierung im Strafvollzug. *Neue Kriminalpolitik*, 18 (1), 11 - 14.

Nibbeling, Joachim (2001). *Die Privatisierung des Haftvollzugs: die neue Gefängnisfrage am Beispiel der USA*. Frankfurt am Main [u. a.]: Lang.

Päckert, Werner (2007). Teilprivatisierter Justizvollzug am Beispiel der JVA Hünfeld. *Forum Strafvollzug*, 56 (5), 217 - 223.

Pollähne, Helmut (2001). Maßregelvollzugsrecht auf Abwegen: Anmerkungen zu abweichendem Verhalten von Landesgesetzgebern. *Recht & Psychiatrie*, 19 (4), 195 - 204.

Roth, Claudius (2006). *Privatisierungsmöglichkeiten im geschlossenen Strafvollzug: eine verfassungsrechtliche Untersuchung ausgesuchter Vollzugstätigkeiten*. Frankfurt am Main [u. a.]: Lang.

Schäfer, Karl-Heinrich & Sievering, Ulrich O. (Hrsg.) (1999). *Strafvollzug im Wandel - Privatisierung contra Resozialisierung? Vollzugspolitische Entwicklungen vor dem Hintergrund hessischer Tradition; Festgabe für Ministerialdirigent a. D. Dr. Hans Dahlke zum 70. Geburtstag am 10. Oktober 1998*. Frankfurt am Main: Haag und Herchen.

Smartt, Ursula (2001). Privatisierung des Justizvollzuges nun auch in Deutschland? Erfahrungen aus dem britischen und amerikanischen Bereich. *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe*, 50 (2), 67 - 71.

Stober, Rolf (Hrsg.) (2001). *Privatisierung im Strafvollzug?* Köln: Heymann.

Wagner, Christean (2000). Privatisierung im Justizvollzug: Ein Konzept für die Zukunft. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 33 (5), 169 - 172.

Willenbruch, Klaus & Bischoff, Kristina (2006). Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Privatisierung des Maßregelvollzugs. *Neue Juristische Wochenschrift*, 59, 1776 - 1778.

Wohlgemuth, Rüdiger (2000). Bemerkungen über die Notwendigkeit, den Privatvollzug als Alternative zu erproben. *Kriminalpädagogische Praxis*, 28 (39), 8 - 11.

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Beß, Konrad
Richter am OLG, München

Burgi, Prof. Dr. Martin
Ruhr-Universität Bochum

Dessecker, Prof. Dr. Axel
Stellvertretender Direktor
Kriminologische Zentralstelle e. V.,
Wiesbaden

Herrmann, Dipl.-Soz.-Päd. Elisabeth
Kriminologische Zentralstelle e. V.,
Wiesbaden

Koob-Sodtke, Dipl.-Soz.-Päd. Gertraud
Oberlandesgericht München

Maelicke, Prof. Dr. Bernd
Universität Lüneburg

Mühlenkamp, Prof. Dr. Holger
Deutsche Hochschule für
Verwaltungswissenschaften, Speyer

Päckert, Dr. Werner
Justizvollzugsanstalt Hünfeld

Pollähne, Dr. Helmut
Universität Bremen

Stelly, Dr. Wolfgang
Universität Tübingen

Strohm, Dipl.-Med. Ramona
AMEOS Klinikum für Forensische
Psychiatrie, Ueckermünde

Thomas, Dr. Jürgen
Universität Tübingen

Wohlgemuth, Dipl.-Psych. Rüdiger
ehem. Leiter der Führungsakademie im
Bildungsinstitut des niedersächsischen
Justizvollzuges, Hambühren

Zwinger, Georg
Neustart gGmbH, Stuttgart

Zypries, Brigitte, MdB
Bundesministerium der Justiz, Berlin

Veröffentlichungen der Kriminologischen Zentralstelle e.V.

Im Eigenverlag der Kriminologischen Zentralstelle, Wiesbaden, sind seit 2001 erschienen: *

(Bestellungen direkt – Kaufpreis zzgl. Portokosten – oder über den Buchhandel)

Bereits vergriffene Publikationen sind in dieser Liste nicht enthalten

Schriftenreihe „Kriminologie und Praxis“ (KUP)

- Band 32: Nowara, Sabine: *Sexualstraftäter und Maßregelvollzug: Eine empirische Untersuchung zu Legalbewährung und kriminellen Karrieren*. 2001. ISBN 978-3-926371-51-5 € 14,00
- Band 33: Elz, Jutta: *Legalbewährung und kriminelle Karrieren von Sexualstraftätern: Sexuelle Mißbrauchsdelikte*. 2001. ISBN 978-3-926371-52-2 € 21,00
- Band 34: Elz, Jutta: *Legalbewährung und kriminelle Karrieren von Sexualstraftätern: Sexuelle Gewaltdelikte*. 2002. ISBN 978-3-926371-53-9 € 21,00
- Band 35: Bieschke, Volker & Egg, Rudolf (Hrsg.): *Strafvollzug im Wandel: Neue Wege in Ost- und Westdeutschland*. 2001. ISBN 978-3-926371-54-6 € 19,00
- Band 36: Egg, Rudolf (Hrsg.): *Tötungsdelikte: mediale Wahrnehmung, kriminologische Erkenntnisse, juristische Aufarbeitung*. 2002. ISBN 978-3-926371-55-3 € 19,00
- Band 37: Minthe, Eric (Hrsg.): *Illegale Migration und Schleusungskriminalität*. 2002. ISBN 978-3-926371-56-0 € 15,00
- Band 38: Elz, Jutta & Fröhlich, Almut: *Sexualstraftäter in der DDR: Ergebnisse einer empirischen Untersuchung*. 2002. ISBN 978-3-926371-57-7 € 19,00
- Band 39: Minthe, Eric: *Soforteinbehalt bei Ladendiebstahl: Begleitforschung eines Modellversuchs in Nürnberg*. 2003. ISBN 978-3-926371-59-1 € 15,00
- Band 40: Egg, Rudolf & Minthe, Eric (Hrsg.): *Opfer von Straftaten: Kriminologische, rechtliche und praktische Aspekte*. 2003. ISBN 978-3-926371-60-7 € 21,00
- Band 41: Elz, Jutta: *Sexuell deviante Jugendliche und Heranwachsende*. 2003. ISBN 978-3-926371-61-4 € 18,00
- Band 42: Minthe, Eric (Hrsg.): *Neues in der Kriminalpolitik: Konzepte, Modelle, Evaluation*. 2003. ISBN 978-3-926371-62-1 € 21,00
- Band 43: Elz, Jutta; Jehle, Jörg-Martin; Kröber, Hans-Ludwig (Hrsg.): *Exhibitionisten: Täter, Taten, Rückfall*. 2004. ISBN 978-3-926371-63-8 € 19,00
- Band 44: Egg, Rudolf (Hrsg.): *Ambulante Nachsorge nach Straf- und Maßregelvollzug: Konzepte und Erfahrungen*. 2004. ISBN 978-3-926371-65-2 € 25,00
- Band 45: Heinz, Wolfgang & Jehle, Jörg-Martin (Hrsg.): *Rückfallforschung*. 2004. ISBN 978-3-926371-66-9 € 23,00
- Band 46: Baltzer, Ulrich: *Die Sicherung des gefährlichen Gewalttäters: eine Herausforderung an den Gesetzgeber*. 2005. ISBN 978-3-926371-67-6 € 25,00

* Verzeichnis aller Publikationen seit 1986 siehe unter <http://www.krimz.de>

- Band 47: Egg, Rudolf (Hrsg.): „Gefährliche Straftäter“: Eine Problemgruppe der Kriminalpolitik? 2005. ISBN 978-3-926371-68-3 € 19,00
- Band 48: Steinbrenner, Christian: Zur Verurteilungspraxis deutscher Gerichte auf dem Gebiet der Schleuserkriminalität. 2005. ISBN 978-3-926371-69-0 € 20,00
- Band 49: Grote, Christian: *Diversion im Jugendstrafrecht: Effizienz und Rechtsstaatlichkeit der Richtlinien in Schleswig-Holstein*. 2006. ISBN 978-3-926371-70-6 € 30,00
- Band 50: Dessecker, Axel (Hrsg.): *Jugendarbeitslosigkeit und Kriminalität*. 2., durchgesehene und aktualisierte Aufl. 2007. ISBN 978-3-926371-77-5 [Online-Dokument]. Verfügbar unter: <http://www.krimz.de/kup.html>
- Band 51: Egg, Rudolf (Hrsg.): *Extremistische Kriminalität: Kriminologie und Prävention*. 2006. ISBN 978-3-926371-74-4 € 25,00
- Band 52: Heimerdinger, Astrid: *Alkoholabhängige Täter: justizielle Praxis und Strafvollzug. Argumente zur Zurückstellung der Strafvollstreckung bei Therapieteilnahme*. 2006. ISBN 978-3-926371-78-2 [Online-Dokument]. Verfügbar unter: <http://www.krimz.de/kup.html>
- Band 53: Elz, Jutta (Hrsg.): *Kooperation von Jugendhilfe und Justiz bei Sexualdelikten gegen Kinder*. 2007. ISBN 978-3-926371-76-8 € 20,00
- Band 54: Dessecker, Axel & Egg, Rudolf (Hrsg.): *Gewalt im privaten Raum: aktuelle Formen und Handlungsmöglichkeiten*. 2008. ISBN 978-3-926371-79-9 € 20,00
- Band 55: Schemer, Silke: *Kooperation trotz Statusunterschied? – Die Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft unter dem Blickwinkel arbeits- und sozialpsychologischer Theorien* –. 2007. ISBN 978-3-926371-80-5 € 28,00

Schriftenreihe „Berichte • Materialien • Arbeitspapiere“ (B • M • A)

- Heft 16: Kurze, Martin & Feuerhelm, Wolfgang: *Soziale Dienste zwischen Bewahrung und Innovation: Die Erprobung der Bewährungs- und Gerichtshilfe für den Landgerichtsbezirk Flensburg bei dem Generalstaatsanwalt*. 1999. ISBN 978-3-926371-46-1 € 14,00
- Heft 17: Sohn, Werner (Bearb.): *Referatedienst Kriminologie. - Ausgabe 1999 · Folge 9. Schwerpunkt Kriminalprävention*. 1999. ISBN 978-3-926371-47-8 € 15,00
- Heft 18: Sohn, Werner (Hrsg.): *Partnerschaft für Prävention: Aus der Arbeit des Europarats*. 2003. ISBN 978-3-926371-58-4 € 15,00

Sonstige Monographien aus der Arbeit der KrimZ

- Spöhr, Melanie: *Sozialtherapie im Strafvollzug 2007: Ergebnisübersicht zur Stichtagserhebung vom 31.3.2007*. Verfügbar unter: <http://www.krimz.de/texte.html>
- Sohn, Werner: *Angloamerikanische Untersuchungen zur Rückfälligkeit gewalttätiger Sexualstraftäter – Zwischenresultate einer Sekundäranalyse*. – 3., überarbeitete Aufl. 2007. – 2007. – ISBN 978-3-926371-81-2 € 8,00
- Dessecker, Axel: *Lebenslange Freiheitsstrafe, Sicherungsverwahrung und Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus : Dauer und Gründe der Beendigung im Jahr 2005*. Verfügbar unter: <http://www.krimz.de/texte.html>

Der vorliegende Band bietet einen praxisbezogenen Überblick und kritische Stellungnahmen zu aktuellen Entwicklungen in der Strafrechtspflege, die man mit dem Stichwort „Privatisierung“ zusammenfassen kann. Dabei geht es auch um Vergleichsmöglichkeiten zwischen verschiedenen Praxisfeldern, gehen Überlegungen zur Modernisierung und Optimierung öffentlicher Aufgaben doch weit über den Strafvollzug hinaus. Zwar werden Privatisierungen auch im sensiblen Bereich des Strafrechts in einigen Ländern eher als selbstverständlich angesehen als in Deutschland. Dennoch werden für die Sozialen Dienste der Justiz je nach Bundesland gegenwärtig recht unterschiedliche Reformen angestrebt. Im Strafvollzug erproben die Länder verschiedene Modelle der Kooperation mit privaten Unternehmen. Am weitesten gediehen sind die Privatisierungsbestrebungen im Bereich psychiatrischer Krankenhäuser einschließlich des Maßregelvollzugs.

ISBN 978-3-926371-82-9

€ 20,—