Schleswig-Holsteinischer Verband
für soziale Strafrechtspflege;
Straffälligenhilfe und Opferhilfe

Nr. 43 • 17 Jg. • Juni 2007

ZEITSCHRIFT FÜR SOZIALE STRAFRECHTSPFLEGE

Wie viel Privatisierung verträgt die Strafjustiz?

Inhalt

Seite

3 Editorial

4 Heribert Ostendorf
Einführungsrede zur Fachtagung zur Straffälligenhilfe
"Wie viel Privatisierung verträgt die Strafjustiz?"

7 Heinz Müller-Dietz
Strafrechtspflege und Privatisierung - neue
Aufgabenverteilung zwischen Staat und Bürger?

22 Helmut Roos
Wie viel Privatisierung verträgt der Strafvollzug
in Hessen?

31 Johannes Sandmann
Status Quo und Perspektiven der Aufgabenübertragung
an Freie/Private Träger im Bereich der Strafjustiz
Schleswig-Holsteins

41 Thomas Baumeyer
Teilprivate Betreibermodelle im Strafvollzug

45 Georg Horneber
Projekt Chance - Jugendvollzug in freier Form und in
freier Trägerschaft

51 Alfred Bornhalm
Aktuelles Kontraktmanagement zwischen freien Trägern
und öffentlichen Geldgebern am Beispiel der
Landeshauptstadt Kiel

55 Frank Koller & Otmar Hagemann
Zufriedenheit mit dem Täter-Opfer-Ausgleich

58 Impressum

Liebe Leserinnen und Leser,

am 01.11.2006 Veranstaltete der Schleswig-Holsteinische Verband für soziale Strafrechtspflege, Straffälligen- und Opferhilfe seine 16. Fachtagung zum Thema „Wie viel Privatisierung verträgt die Strafjustiz?" im Kieler Landeshaus. Diese Veröffentlichung dokumentiert die auf der Tagung zur Diskussion gestellten Referate und Vorträge.

Die Übertragung von strafjustiziellen Aufgaben des Staates an Träger der freien Wohlfahrtspflege ist bundesweit weder neu noch ungewöhnlich. 47 Mitglieder unseres Landesverbandes bilden die in Schleswig-Holstein vorhandene Vielfalt in diesem Bereich ab (siehe Mitgliederverzeichnis auf S. 59).

Neu in der bundesweiten Diskussion um solche Aufgabenübertragungen sind jedoch drei wesentliche Veränderungen, die jüngere Privatisierungsprojekte gegenüber der bislang gängigen Praxis mit sich bringen:

1. Aufgabenübertragungen erfolgen verstärkt auch an private, nicht gemeinnützige Bewerber.
2. Es gibt im Bundesgebiet mehrere Beispiele der Übertragung von größeren Aufgabenpaketen auf jeweils einen Generalanbieter als Alternative zu je spezialisierten, unterschiedlichen Auftragnehmern.
3. Die Definition dessen, was als hoheitliche und damit nicht auf Freie oder Private übertragbare Aufgabe verstanden wird, ist im Fluss. In einigen Bundesländern ist eine Tendenz zu erkennen, weniger justizielle Aufgaben als bisher als hoheitlich einzuordnen.

Alle diese Aspekte lassen sich am Beispiel der teilprivatisierten Strafvollzugsanstalt Hünfeld in Hessen nachvollziehen. Unter den in diesem Heft vertretenen Autoren finden sich deshalb Ministerialdirigent Helmut Roos aus dem Hessischen Justizministerium und Thomas Baumeyer, Abteilungsleiter der Hünfeld-Betreiberfirma Serco. Als ausgewiesener Privatisierungskritiker kommt demgegenüber der emeritierte Hochschulprofessor Heinz Müller-Dietz zu Wort. Mit der praktischen Umsetzung von spezialisierten Aufgabenübertragungen beschäftigen sich Georg Horneber vom Projekt Chance in Creglingen / Baden Württemberg und Alfred Bornhalm, der Leiter des Amts für soziale Dienste der Landeshaupstadt Kiel. Ministerialdirigent Johannes Sandmann aus dem Justizministerium Schleswig-Holsteins bilanziert die hiesigen Aufgabenübertragungen im strafjustiziellen Bereich.

Ergänzend zu den Fachtagungsbeiträgen finden Sie in diesem Heft einen kurzen wissenschaftlichen Aufsatz zur Zufriedenheit mit dem Täter-Opfer-Ausgleich, einem Angebot, das in Schleswig-Holstein sowohl von den staatlichen Gerichts- und Jugendgerichtshilfen als auch von freien Trägern vorgehalten wird.

Jo Tein, Geschäftsführer des Schleswig-Holsteinischen Verbands für soziale Strafrechtspflege: Straffälligen- und Opferhilfe

Heribert Ostendorf

Einführungsrede zur Fachtagung zur Straffälligenhilfe „Wie viel Privatisierung verträgt die Strafjustiz?"

Die Privatisierung von Tätigkeiten, die bislang von der Öffentlichen Hand wahrgenommen wurden, schreitet mit Riesenschritten voran. Seit langem ist in weiten Teilen der Republik die Müllabfuhr privatisiert, kommunale Verkehrsbetriebe, Wohnungsgesellschaften werden privatisiert, kommunale Krankenhäuser, Universitätskliniken sollen als GmbH geführt werden, die Deutsche Bahn ist eine Aktiengesellschaft.

Diese Privatisierungswelle macht auch vor der Justiz keinen Halt. Die Gerichtsvollzieher sollen selbstständige Unternehmer werden – so die Länderjustizminister; die Bundesjustizministerin will Ehescheidungen von Notaren durchführen lassen. Aufgaben in der freiwilligen Gerichtsbarkeit wie die Führung von Handels-, Genossenschafts-, Partnerschafts- und Vereinsregister sollen ausgelagert werden.

Auch die Strafjustiz ist betroffen und zwar zunehmend. Die Justizvollzugsanstalt Hünfeld in Hessen ist teilprivatisiert; in Baden-Württemberg wird der Jugendstrafvollzug in zwei Einrichtungen von freien Trägern durchgeführt; der Maßregelvollzug, d. h. die Unterbringung und Betreuung von psychisch kranken Straftätern, ist in Schleswig-Holstein gänzlich privatisiert – von der Öffentlichkeit so gut wie nicht wahrgenommen; die Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe sind bzw. werden in Baden-Württemberg einem freien Träger übertragen.

Selbst bei der richterlichen Strafjustiz gibt es bei Privatklagedelikten seit alters her den Einsatz des Schiedsmannes, der Schiedsfrau, wenngleich dessen/deren Sühnevorschlag nicht akzeptiert werden muss. Mit Schöffen werden Privatpersonen an der Rechtsprechung beteiligt, die bei dem amtsgerichtlichen Schöffengericht sogar den Berufsrichter überstimmen können. Bei der Anklage kennen wir neben der Staatsanwaltschaft, der Anwaltschaft des Staates, die private Nebenklage. Anklageerhebung und Strafverurteilung bleiben aber im Kern in Öffentlicher Hand.

Anders die Tendenzen in der Strafvollstreckung und im Strafvollzug. Wir wollen hier und heute die Privatisierungstendenzen in der Strafvollstreckung und im Strafvollzug diskutieren. Zauberformel oder Teufelswerk? Privatisierung in der Strafvollstreckung bedeutet zumindest dreierlei:

1. Entlastung der staatlichen Strafjustiz, Entlastung in der Verantwortung, z. B. für Gefangenenausbrüche, vor allem finanzielle Entlastung. Die Privatisierung von Bewährungs- und Gerichtshilfe in Baden-Württemberg soll nach dem erklärten Willen des dortigen Justizministers der Entlastung des Justizhaushaltes dienen.

2. Wegfall von Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst und zwar von Arbeitsplätzen, die durchweg qualifiziert besetzt sind.
3. einen neuen Markt für private Sicherungsagenturen und private Sozialleistungsanbieter.

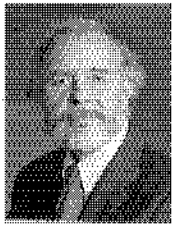
Und was bedeutet Privatisierung für die Betroffenen, für die von der Strafjustiz angeklagten, verurteilten Straftäter? Verbessert sich ihre Lage oder verschlechtert sie sich? Werden die Sicherungsmaßnahmen verstärkt zu Lasten von Resozialisierungsangeboten? Führt die Gewinnorientierung zu einer Einbuße in der Qualität der Arbeit? Verändert sich das Klima zwischen Bewährungshelfern und Probanden in den Anstalten? Gibt es noch eine demokratische Machtkontrolle, z. B. über Anstaltsbeiräte?
Für diese Diskussion werden wir zwei Ebenen auseinander halten müssen: Was ist rechtlich erlaubt und was ist innerhalb des rechtlich Erlaubten zweckmäßig. Nicht alles, was rechtlich erlaubt ist, ist auch zweckmäßig, nicht alles, was zweckmäßig ist, ist auch rechtlich erlaubt.

Dass es rechtliche Grenzen für eine Privatisierung von öffentlichen und erst recht strafjustiziellen Aufgaben gibt, ist unbestritten. Sie werden von der Justiz selbst eingefordert. Nach der Flugzeugkollision über dem Bodensee am 2. Juli 2002, bei der 71 Menschen ums Leben kamen, hat eine Flugzeugfirma 2,6 Mill. Euro von der Bundesrepublik Deutschland eingeklagt. Das Landgericht Konstanz hat der Klage stattgegeben (Die Welt vom 28.7.2006). Zwar war die Ursache bei der Flugsicherung zu suchen, die an eine private Firma vergeben worden war. Ein Fluglotse wurde von einem Angehörigen der Opfer ermordet. Hoheitliche Aufgaben wie Luftverkehrssicherung müssen – so die Richter der IV. Zivilkammer des Landgerichts Konstanz – beim Bund bleiben, sind nicht übertragbar. Der Bundespräsident hat vor wenigen Tagen seine Unterschrift für das Gesetz zur Privatisierung der Flugsicherung aus verfassungsrechtlichen Gründen verweigert (s. Kieler Nachrichten vom 25. Okt. 2006).
In dem Individualbeschwerdeverfahren Storck gegen Bundesrepublik Deutschland hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte mit Urteil vom 16.6.2005 der Beschwerdeführerin Recht gegeben, die gegen ihren Willen in eine geschlossene Abteilung einer Privatklinik auf Veranlassung des Vaters untergebracht worden war. Selbst in diesem Fall einer privaten Unterbringung hat die höchste europäische Gerichtsinstanz die Bundesrepublik Deutschland in die Pflicht genommen und eine Verletzung der Artikel 5 und 8 EMRK festgestellt (NJW-RR 2006, 308; Recht und Psychiatrie 2005, 186). Muss auch das Land Schleswig-Holstein haften, wenn Maßregelpatienten in Schleswig durch Verschulden der Privat-Angestellten zu Schaden kommen? Das OLG Schleswig, d. h. ein Zivilsenat, hat zwar diese Privatisierung im Rahmen der Registereintragung genehmigt, aber keine abschließende verfassungsrechtliche Entscheidung getroffen. In dem Beschluss heißt es am Ende: „Über die Verfassungsmäßigkeit der funktionellen Privatisierung des Maßregelvollzuges im Wege der Beleihung – sc. einer bekannten Privatklinik – werden die zuständigen Gerichte – letztlich das

Bundesverfassungsgericht – in den dazu vorgesehenen Verfahren entscheiden müssen" (OLG Schleswig NK 2006, 39 m. Anm. von Ostendorf; s. auch Ostendorf SchlHA 2006, 6; Pollähne ZJJ 2006, 202). Das Amtsgericht Flensburg und das Landgericht Flensburg (ZJJ 2005, 208) hatten diese Übertragung als verfassungswidrig eingestuft.

Wie gesagt, es geht um die rechtliche Zulässigkeit, aber auch um die Zweckmäßigkeit einer Privatisierung der Strafjustiz. Da ist das Kostenargument wichtig, noch wichtiger ist aber die Qualität der Arbeit im Straf-, im Maßregelvollzug, in der Bewährungs-, in der Gerichtshilfe.

Die freien Träger in der Straffälligenhilfe befinden sich bei dieser Diskussion in einem Dilemma. Auf der einen Seite wollen sie ihre Arbeit „verkaufen", weil sie qualitativ hoch steht, weil damit individuelle und flexible Hilfe und Unterstützung geleistet wird, weil damit die totale Institution des geschlossenen Vollzuges aufgebrochen wird, weil damit bürgerschaftliches Engagement nutzbringend eingesetzt wird. Auf der anderen Seite sehen die freien Träger die staatliche Verantwortung, können und wollen diese nicht gänzlich übernehmen, ganz abgesehen davon, dass die Aufgabenwahrnehmung im großen Rahmen nicht von unseren kleinen Mitgliedsverbänden geleistet werden kann, dass große Sozialagenturen ihnen Arbeit und Brot wegnehmen würden. Auch hier zeigen sich Ansätze von Globalisierung, zumindest von Majorisierung. Die Vielfalt in den Angeboten der freien Straffälligenhilfe droht verloren zu gehen. Die Pluralität in der Straffälligenhilfe ist aber ein Kriterium für die Qualität der Arbeit und diese muss - nochmals gesagt - im Mittelpunkt der Diskussion stehen. Ich weiß nicht – meine Damen, meine Herren, liebe Gäste – ob wir auf die Frage „Wie viel Privatisierung verträgt die Strafjustiz?" eine eindeutige Antwort finden werden. Aber es sollten Orientierungspfähle eingeschlagen werden, wo ist Privatisierung sinnvoll? Und es sollten Grenzpfähle eingeschlagen werden, wie weit darf Privatisierung gehen, wo liegen die Grenzen? Ich wünsche mir hierfür eine anregende, weiterführende Diskussion.



Prof. Dr. Heribert Ostendorf,
Leiter der Forschungsstelle für
Jugendstrafrecht und Kriminalprävention
an der Christian-Albrechts-Universität Kiel,
Vorsitzender des Schleswig-Holsteinischen Verbands
für soziale Strafrechtspflege; Straffälligen- und Opferhilfe

Heinz Müller-Dietz

Strafrechtspflege und Privatisierung – neue Aufgabenverteilung zwischen Staat und Bürger?

I.

Die Frage, wie die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben im Bereich der Strafrechtspflege zwischen Staat und Bürger zu verteilen ist, ist alles andere als neu; sie ist Gegenstand einer nun schon lange währenden Diskussion. Wenn nicht alle Zeichen trügen, wird sie uns noch auf längere Dauer beschäftigen.

Das Thema hat eine Vorgeschichte. Es steht darüber hinaus in weiter reichenden, umfassenderen Zusammenhängen. Das ist im Laufe des einschlägigen Diskurses deutlich geworden. Zuweilen ist eine Engführung des Themas zu beobachten gewesen, welche die Fragestellung auf einzelne Tätigkeitsbereiche und auf wenige – etwa ökonomische – Aspekte verkürzt hat. Sie ist natürlich der vielfältigen Problematik nicht gerecht geworden.

Die Vorgeschichte setzt mit zunehmenden Zweifeln an der Leistungsfähigkeit des Staates und seiner Legitimation für die Wahrnehmung bestimmter öffentlicher Aufgaben ein. Schon vor längerer Zeit wurde die Frage aufgeworfen, ob das Gemeinwesen nicht angesichts wachsender öffentlicher Aufgaben allmählich überfordert werde. Grenzen der Staatstätigkeit wurden aber nicht nur aus finanzieller, sondern auch aus staatstheoretischer Sicht beschworen. Sie betrafen demnach nicht allein den Ausbau des Wohlfahrts- und Sozialstaates, der inzwischen Verfechtern der Modernisierung zufolge einen Umbau erlebt, während Kritiker von seinem Abbau sprechen.

Die Zusammenhänge, die auch heute keineswegs immer gesehen werden, lassen erkennen, dass der Hintergrund des Themas das Verhältnis von Staat und Gesellschaft schlechthin bildet. Es geht letztlich um die Frage, welche Art von Staat, welche Gesellschaft den Herausforderungen der sog. Spät- oder Postmoderne am besten gewachsen ist – freilich aber auch um die Frage, in welchem Staat, in welcher Gesellschaft wir leben wollen. Dass beide Fragestellungen sich nicht decken, liegt auf Grund unterschiedlicher Vorstellungen und Erwartungen in einer pluralistischen, von einer Interessenvielfalt geprägten Gesellschaft auf der Hand.

Gegensätze tun sich schon auf, wenn von wirtschaftsliberaler Seite gefordert wird, den Staat „auf Diät zu setzen" – wie es Ralf Dahrendorf kürzlich wieder formuliert hat -, während Umfragewerten zufolge die Mehrheit des Publikums nach

wie vor auf den Staat setzt. Dem in seinen Leistungen weitausgreifenden Wohlfahrts- und Sozialstaat der jüngeren Vergangenheit wird das Bild des „schlanken" Staates entgegengesetzt, der sich auf einen wie immer gearteten „harten Kern" öffentlicher Aufgaben beschränkt. Die freie Entfaltung des Bürgers und seine Eigenverantwortung werden in kritischer Distanzierung von staatlicher Fürsorge und Reglementierung beschworen. Ebenso wenig fehlt es umgekehrt an kritischen Stimmen, die den Moloch des scheinbar oder anscheinend übermächtigen Staates mit dem „Twiggy"-Konzept des abgemagerten, geschrumpften Staates konfrontieren, der nicht mehr in der Lage ist, seinen öffentlichen Verpflichtungen nachzukommen. Man sollte sich deshalb freilich nicht zu einem unverantwortlichen Vergleich mit der Mode verleiten lassen, in der je nach Zeitgeist überschlanke Models üppige Figuren dominieren.

In der politischen Kriminologie, die das Thema neuerdings gleichfalls zu diskutieren begonnen hat – ohne es wie auch andere freilich in den Griff zu bekommen -, wird denn auch ein eigentümlicher Widerspruch konstatiert: Auf der einen Seite hat das staatliche Gewaltmonopol noch nie in seiner Geschichte derart expandiert wie heute. Auf der anderen Seite ist es aber auch noch nie so stark in Zweifel gezogen worden wie in unserer Epoche. Dabei ist eine merkwürdige Ambivalenz in der Einstellung zum Staat und zu seiner Leistungsfähigkeit nicht zu übersehen. So scheint die sog. „Staatsschwächungsdebatte" auf eine latente Krise des Staates zu verweisen. Dem stehen aber jene Forderungen gegenüber, die dem Staat gerade in zentralen öffentlichen Aufgabenbereichen - wie etwa der Jugendhilfe, des Bildungswesens und der inneren Sicherheit – weitergehende Anstrengungen abverlangen. Die Entwicklung verläuft demnach nicht einlinig vom Staat zum Markt – wenn auch die Marktorientierung des Staates nicht zu verkennen ist, während die Staatsorientierung des Marktes vorwiegend der Erschließung neuer Märkte im Bereich öffentlicher Aufgaben gilt.

Allein schon diese simple Gegenüberstellung schließt eine ganze Fülle von Themen und Problemen ein. Man kann sie – freilich ohne Anspruch auf Vollständigkeit – reichlich vereinfacht auf den schlichten Nenner bringen:

- Zunächst geht es um die staatstheoretische Frage nach der Legitimation des Staates und seiner Leistungen.
- Im weiteren Umfeld dieser Grundfrage steht die ökonomische Problematik staatlicher Leistungen – etwa was ihre Finanzierbarkeit und die Ausgabenkontrolle betrifft.
- Dann stellt sich die verfassungsrechtliche Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben.
- Auf der einfachgesetzlichen, aber auch praktischen Ebene sind die jeweiligen rechtlichen Rahmenbedingungen und institutionellen Gestaltungsmöglichkeiten von Bedeutung.
- Schließlich ergeben sich Fragen gesellschaftlicher Relevanz, die wiederum eine ganze Reihe allgemeiner Probleme bündeln. Zum einen stehen etwa

die Eigenverantwortung, die Mitverantwortung der Bürger für das Gemeinwohl und ihre Beteiligung an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zur Diskussion. Zum anderen bilden die freie Entfaltung der Wirtschaft, namentlich die Erschließung neuer Märkte in einer globalen Wettbewerbs- und Konkurrenzgesellschaft Themen von herausragender Bedeutung.

Dies alles würde eigentlich weit über verfassungsrechtliche und gesellschaftspolitische Erwägungen hinaus eine staatstheoretische Diskussion auf breiter Grundlage erfordern. In diesem Kontext erschiene es gewiss sinnvoll, ja geboten, die kultur- und sozialwissenschaftlichen Gesellschaftstheorien verschiedenster Provenienz – von Max Webers Bürokratiemodell bis hin zu Michel Foucaults Kontrollkonzept – in den Blick zu nehmen. Es versteht sich von selbst, dass das hier nicht geleistet werden kann.

II.

Die bisher skizzierten Aspekte liegen dem Diskurs über das Verhältnis von Staat und Bürger auf den Feldern der inneren Sicherheit und der Kriminalitätskontrolle teilweise noch voraus, zum Teil aber bereits zugrunde. In diesen Bereichen hat ja die Auseinandersetzung mit der Problematik der Privatisierung aus wenigstens zwei Gründen in stärkerem Maße eingesetzt:

Die öffentliche Hand steht seit einiger Zeit angesichts wachsender Staatsauf- und ausgaben bekanntlich vor außerordentlich schwierigen Finanzierungsproblemen. Die Folgen zeigen sich etwa im kriminalpräventiven Bereich beim Schutz von Personen und der Sicherung öffentlicher Räume, aber auch in der Wahrnehmung von Aufgaben der Kriminalitätskontrolle. Daraus resultiert eine Entwicklung, die in exemplarischer Weise Zuständigkeiten und Aufgaben der Polizei und der Strafvollstreckung betrifft. Demgemäß partizipieren private Sicherheitsdienste in wachsendem Maße am Personen- und Objektschutz, nicht zuletzt der Sicherung öffentlicher Räume und Veranstaltungen. Der Anstieg der Gefangenenzahlen und die Überbelegung von Justizvollzugsanstalten ziehen Kostenfolgen nach sich, die Landesjustizverwaltungen seit langem nach Auswegen aus der Finanzierungsproblematik suchen lassen. Eine Möglichkeit – unter mehreren – glaubt man in Projekten auf der Grundlage von „Public-Private-Partnership" (PPP) – etwa in Gestalt von Investorenmodellen und Teilprivatisierungen – erblicken zu können. Davon verspricht man sich nicht zuletzt Kostensenkungen, die den Landeshaushalt entlasten könnten. Natürlich wäre im Rahmen einer „Gesamtbilanzierung" einschlägiger Probleme auch zu diskutieren, ob und inwieweit Kriminalitätsentwicklung und Sicherheitsbedürfnis der Allgemeinheit die kostenträchtige Expansion von Strafrecht und Strafvollzug rechtfertigen.

Es sind aber keineswegs nur ökonomische Probleme der Kostensenkung, der Sanierung öffentlicher Haushalte sowie einer ebenso wirtschaftlichen wie wirksamen Verwendung verfügbarer Mittel, die den Trend zur Privatisierung fördern. Ein weiteres Grundproblem liegt in der rasanten Entwicklung der Technik. Deren Innovationen haben einen in seinem Gewicht kaum zu überschätzenden Anpassungsdruck im öffentlichen wie im privaten Leben ausgelöst und rufen ihn weiterhin hervor. Davon betroffen sind Unternehmen der freien Wirtschaft wie staatliche Institutionen und Maßnahmen. Die Entwicklung geht mit einschneidenden Rationalisierungseffekten und wachsendem Bedarf an Wirksamkeitskontrollen einher.

Insoweit stellt sich zwangsläufig die kritische Frage nach der Fähigkeit des Staates und seiner Einrichtungen, diesen Anforderungen rechtzeitig und zeitgemäß Rechnung tragen zu können. Die einschlägigen Vorbehalte – die aus der Sicht von Amtsträgern vielleicht als Vorurteile erscheinen – sind bekanntlich Legion und hinreichend geläufig. Dem Staatsapparat werden Schwerfälligkeit, mangelnde Beweglichkeit, Beharren auf überholten Strukturen und Überreglementierung attestiert. An Beispielen für kostspielige bürokratische Organisationen sowie zeitraubende Prozeduren fehlt es in der Tat keineswegs. Der Staat sieht sich deshalb der Konkurrenz privater Anbieter und Unternehmer ausgesetzt, die für sich in Anspruch nehmen, rascher, flexibler und innovativer zu arbeiten. Ein wirtschaftsliberaler Beitrag hat diese Sichtweise 2004 auf den einfachen Nenner gebracht: „Märkte lernen besser als Staaten".

Es ist hier wiederum nicht möglich, der Frage nachzugehen, weshalb sich staatliche Einrichtungen mit Modernisierungsprozessen deutlich schwerer tun als Unternehmen. Da spielt offenkundig eine ganze Reihe von Aspekten eine Rolle, die sich beileibe nicht im institutionellen Beharrungsvermögen erschöpfen. Da mag die Komplexität rechtlicher Rahmenbedingungen und Zielvorgaben sowie struktureller Gestaltungsmöglichkeiten eine Rolle spielen, die hinsichtlich der Anpassung an den gesellschaftlichen Wandel wirtschaftlichen Orientierungsdaten der Effizienz und der Gewinnmaximierung nachsteht.

Wenn auch staatliche Einrichtungen nicht in gleicher Weise wie Unternehmen der freien Wirtschaft rasch und flexibel auf gesellschaftlichen Wandel reagieren, so zeigen doch strukturelle Veränderungen in organisatorischer und personeller Hinsicht, dass auch sie sich auf neue Entwicklungen einzustellen vermögen. Beispiele für Neuorientierungen und Modernisierungen finden sich sowohl im vielkritisierten Bildungswesen als auch im Strafvollzug selbst. In Justizvollzugsanstalten wurden etwa Modelle der Wirtschaft im Haushalts- und Arbeitsbetriebswesen rezipiert. Kostensparende rationelle Formen der Produktion, Organisation, Verwaltung und Abrechnung hielten ihren Einzug – auch wenn da und dort ökonomische Chancen überschätzt worden sein mögen.

Mittel- und langfristig zahlt sich das Potenzial, das in fachkundigen, engagierten und kreativen Mitarbeitern liegt, keineswegs nur in Unternehmen der freien Wirt-

schaft, sondern auch in staatlichen Institutionen aus. Es bedarf dafür freilich hilfreicher rechtlicher und organisatorischer Rahmenbedingungen, die den in solchen Einrichtungen Tätigen den erforderlichen Gestaltungsspielraum eröffnen und ihnen die nötigen Mittel an die Hand geben.

III.

Fraglos hat die Kritik an mangelnder Leistungs- und Anpassungsfähigkeit des Staates Privatisierungstendenzen zu weiterem Auftrieb verholfen. Infolgedessen sind aber auch Bürger und Staat, Wirtschaft und Staat enger zusammengerückt. Dies wird namentlich an der Vielfalt inzwischen entstandener Kooperationsformen sichtbar. Die öffentlichen Aufgaben in den Bereichen der inneren Sicherheit und der Kriminalitätskontrolle werden nicht mehr nur als ausschließlich staatliche verstanden und gehandhabt. Kriminalprävention und Verbrechensbekämpfung haben sich damit gleichsam zu einer Art „Gemeinschaftsprojekt" von Polizei, Strafrechtspflege und gesellschaftlichen Kräften, namentlich privaten Sicherungsdiensten, zusammengefunden. Das ist bereits an jenen Stichworten abzulesen, die diesen tiefgreifenden Wandlungsprozess kennzeichnen – mögen sie nun in kritischer, konstatierender oder legitimatorischer Absicht gebraucht werden. In diesem Sinne ist namentlich von „Vermarktung", „Vergesellschaftung" oder „Privatisierung der Sicherheit" die Rede.

Dabei spielen zunehmend Entwicklungen eine Rolle, die auf Übergänge von normativ abgesicherten zu gesellschaftlichen oder privaten, von formellen zu informellen Handlungsmustern oder auf Mischformen im Bereich der Strafrechtspflege hinweisen. Hier begegnen oder überschneiden sich – unter freilich ganz verschiedenen Vorzeichen – wirtschaftsliberale Konzepte der Zurückdrängung staatlicher Reglementierung und Aufgabenwahrnehmung sowie der freien Entfaltung des Marktes mit Forderungen der sog. kritischen Kriminologie nach „Vergesellschaftung" der in der Kriminalität zum Ausdruck kommenden Konflikte sowie dafür in Betracht kommender Lösungsansätze. Demnach sollen die von Kriminalität betroffenen und die für sie verantwortlichen Personen gleichsam in eigener Regie die daraus resultierenden Probleme einem Ausgleich oder einer Wiederherstellung des Rechtsfriedens zuführen.

Diese Tendenzen begegnen – wiederum aus unterschiedlicher Sicht – verstärkter Kritik. Sie verweist namentlich auf rechtsstaatliche Defizite, die eine fortschreitende Entformalisierung von Strafverfahren und Strafvollstreckung mit sich brächten, und sieht dadurch nicht zuletzt Freiheitsrechte von Bürgern bedroht. Vorbehalte gelten aber nicht nur der wachsenden Informalisierung staatlicher Kriminalitätskontrolle. Die Kritik richtet sich auch gegen Entwicklungen, welche die Entste-

hung einer Privatjustiz und die Entmachtung der Strafrechtspflege befürchten lassen.

Doch wie immer man das derzeitige Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft auf den Gebieten der inneren Sicherheit und der Kriminalitätskontrolle sehen und bewerten mag: Es wird jedenfalls durch zwei grundlegende, überaus folgenreiche Erfahrungen geprägt, die eng miteinander zusammenhängen und gerade deshalb Privatisierungstendenzen entgegenkommen.

Zum einen nimmt die innere Sicherheit unter den gesellschaftlich anerkannten Gütern einen hohen, schwerlich zu überschätzenden Rang ein. Das gilt unabhängig davon, wie sich objektive und subjektive Sicherheit zueinander verhalten und gesehen werden. Staat und Gesellschaft messen der Kriminalprävention und Verbrechensbekämpfung gleichermaßen eine Bedeutung bei, die zuweilen sogar Freiheitsinteressen des Bürgers dahinter zurücktreten lässt. Das ist in etwa an der Kriminalpolitik und dem Einfluss der sog. „gefühlten Kriminalität" auf kriminalpolitische Entscheidungen abzulesen. An innerer Sicherheit – wie immer sie beurteilt und wahrgenommen wird – besteht demnach ein Gesamtinteresse, das Staat, Gesellschaft und Wirtschaft miteinander verbindet.

Zum anderen verkörpert Kriminalität nicht nur ein negatives gesellschaftliches Gut, sondern erweist sich auf Grund kriminalpräventiver Bestrebungen von Staat und Gesellschaft als ein Wirtschaftssektor und Arbeitsmarkt von überragender Bedeutung. Diese simple Erkenntnis hat bereits Karl Marx in seinen Fragment gebliebenen „Theorien vom Mehrwert" ausgesprochen. Seiner Darstellung ist die ökonomische Erfahrung zu entnehmen, dass Kriminalprävention und Bekämpfung von Kriminalität eine Vielzahl wirtschaftlicher Betätigungsfelder und eine Fülle von Berufen hervorbringen. Was sich heute wie eine Satire liest, klingt, als habe der Ökonom im Grunde nur die Entwicklung der Sicherheitsindustrien in den USA und in anderen Ländern vorausgeschrieben. Da ist von Märkten die Rede, wie sie in ihrer Größe und Vielfalt die Nachfrage in anderen Sektoren der Wirtschaft bei weitem übertreffen.

IV.

Längst beziehen Privatisierungsbestrebungen auch die Bereiche der Kriminalsanktionen und der Strafvollstreckung ein. Das gilt vor allem für personalintensive und damit kostenträchtige Aufgaben, wie sie im Rahmen der Strafaussetzung zur Bewährung und des Justizvollzugs anfallen. Im Rahmen ambulanter Sanktionen wird die Privatisierung von Bewährungs- und Gerichtshilfe zur Diskussion gestellt. Pars pro toto sei hier das baden-württembergische Projekt erwähnt, nach dem Vorbild der österreichischen Organisation Neustart einen privaten Träger mit Aufgaben der Bewährungshilfe zu betrauen. Auch insoweit gehen freilich die Auffas-

sungen auseinander. In Bayern will man demgegenüber am überkommenen Konzept staatlicher Aufgabenwahrnehmung durch die Bewährungshilfe festhalten, während das Modell der „Public-Private-Partnership" im Bereich der gemeinnützigen Arbeit als Substitut für die Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen durchaus Anwendung findet.

Am meisten ist die einschlägige Entwicklung schon aus Kostengründen auf dem Gebiet freiheitsentziehender Sanktionen fortgeschritten. Eines der ersten Beispiele dieser Art hat bekanntlich die Teilprivatisierung der Abschiebehaft in der nordrhein-westfälischen JVA Büren gebildet. Ihr ist dann die vieldiskutierte Übertragung von Dienstleistungen auf ein Privatunternehmen in den Bereichen der Versorgung und Behandlung Strafgefangener in der hessischen JVA Hünfeld gefolgt.

Nicht zuletzt im Maßregelvollzug, der unter einer erheblichen Zunahme von Einweisungen in psychiatrische Einrichtungen, steigender Unterbringungsdauer und entsprechenden finanziellen Belastungen zu leiden hat, haben sich die Privatisierungstendenzen laufend verstärkt. Sie sind auch – was die Übertragung von Aufgaben anlangt - ungleich weiter gediehen als auf dem Gebiet des Justizvollzugs. Innerhalb des Maßregelvollzugs geht es keineswegs nur – wie im Strafvollzug – um Teilprivatisierung von Aufgaben, die bei der Versorgung und Betreuung Gefangener zu erfüllen sind. Vielmehr steht insoweit der Betrieb forensischer Einrichtungen durch private Träger – natürlich unter staatlicher Kontrolle – zur Diskussion. Dies gilt ungeachtet verfassungsrechtlicher Bedenken, die hinsichtlich solcher Privatisierungsansätze angemeldet werden. In verschiedenen Bundesländern – wie etwa in Niedersachsen und Schleswig-Holstein – haben derartige Bestrebungen, einen privaten Träger mit der Übernahme von Einrichtungen des Maßregelvollzugs zu betrauen, konkrete Gestalt angenommen. In anderen Ländern – wie etwa in Bayern – sucht man allerdings solche Konsequenzen durch Umstrukturierung der forensischen Kliniken und einen strikten Sparkurs zu vermeiden.

Dass die Entwicklungen in den einzelnen Bundesländern insoweit einen unterschiedlichen Verlauf nehmen – oder wenigstens nehmen können -, hat auch in der „Föderalisierung" des Maßregelvollzugsrechts seinen Grund. Von einigen wenigen bundesrechtlichen Vorschriften abgesehen ist es ja praktisch Landesrecht. Dem Justizvollzug selbst ist nunmehr nach der Föderalismusreform ein vergleichbares Schicksal beschieden. In der Tat zeichnen sich auch insoweit hinsichtlich der Teilprivatisierung unterschiedliche Tendenzen ab. Manche Länder – wie etwa Hessen und Baden-Württemberg – haben diesen Weg entweder bereits eingeschlagen oder wollen ihn künftig gehen. Hier haben private Dienstleister ganze Komplexe der Versorgung und Behandlung Gefangener übernommen oder sollen dies demnächst tun. Andere Länder – wie z.B. Bayern – verhalten sich gegenüber solchen Bestrebungen eher reserviert. Sie wollen die Zusammenarbeit

mit der Wirtschaft auf Investorenmodelle beschränken und lediglich den Betrieb und die Wartung technischer Anlagen auf Privatfirmen übertragen. Insoweit könnten also – jenseits verfassungsrechtlicher Erwägungen – sowohl der Maßregel- als auch der Justizvollzug demnächst ein buntscheckiges Bild bieten, das marktwirtschaftlichen Verfechtern des Wettbewerbs ein mehr oder minder großes Feld für Vergleichsmöglichkeiten eröffnen würde.

V.

Indessen gilt es hier die Schranken zu respektieren, welche die Verfassung Privatisierungen im Strafvollzug zieht. Die Freiheitsbeschränkungen, die mit der Vollstreckung von Freiheitsstrafen sowie der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung verbunden sind, entspringen der Hoheitsgewalt des Staates. Die Aufgaben, die er im Rahmen von Strafvollstreckung und Strafvollzug wahrzunehmen hat, sind hoheitlicher Natur. Sie sind Ausfluss und Ausdruck des staatlichen Gewaltmonopols.

Die in § 2 des noch geltenden Strafvollzugsgesetzes formulierten Verpflichtungen des Staates haben ihre Grundlage in der Verfassung. Dies gilt unabhängig davon, wie man ihren Gehalt und ihr Verhältnis zueinander im Einzelnen bestimmt. Das Bundesverfassungsgericht hat bekanntlich das Vollzugsziel der Resozialisierung aus Art. 1 und 2 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip abgeleitet. Es hat Strafgefangenen sogar ein – freilich nicht einklagbares – Grundrecht auf soziale Integration zuerkannt. Ebenso hat es die verfassungsrechtliche Pflicht des Staates zum Schutz der Allgemeinheit vor Straftaten bekräftigt. Aus dem Vollzugsziel folgt eine verfassungsrechtliche Pflicht des Gemeinwesens, sich bei allen den Gefangenen belastenden Maßnahmen am Resozialisierungsziel zu orientieren. Sichere Unterbringung des Gefangenen hinwiederum bildet zugleich eine sachlich notwendige Voraussetzung für die Vorbereitung auf ein kriminalitätsfreies Leben in Freiheit.

Stellen Strafvollstreckung und Strafvollzug hoheitliche Aufgaben dar, dann stehen sie folgerichtig unter dem Funktionsvorbehalt des Art. 33 Absatz 4 GG. Dies bedeutet, dass mit ihrer Wahrnehmung grundsätzlich nur solche Personen betraut werden dürfen, „die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen". Mit diesem verfassungsrechtlichen Gebot wäre zunächst einmal die uneingeschränkte Übertragung aller Aufgaben des Strafvollzugs in einer JVA unvereinbar. Das gilt namentlich für die Beleihung eines Unternehmens mit dem Betrieb einer Vollzugsanstalt. Deshalb ist hierzulande denn auch die Privatisierung *des* Strafvollzugs kein Thema. Was dementsprechend zur Diskussion steht und gestellt wird, sind Privatisierungen *im* Strafvollzug – wenn denn dieser Ausdruck

auf die verfassungsrechtlich zulässigen Modelle der Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft überhaupt passt.

Die Unterstellung Gefangener unter die ausschließliche rechtliche oder tatsächliche Leitungsgewalt Privater verstieße demnach gegen die Verfassung. Aus diesen Grundsätzen ergeben sich - in Verbindung mit Art. 12 Absatz 3 GG - auch Schranken für die Beschäftigung Gefangener in sog. Unternehmerbetrieben. Die Verrichtung solcher Pflichtarbeit ist – wie ja das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich bestätigt hat – verfassungsrechtlich nur zulässig, wenn die öffentlichrechtliche Gesamtverantwortung bei der Vollzugsanstalt verbleibt.

Sicherungs- und Behandlungsaufgaben sind demnach gleichermaßen Teil des hoheitlichen Auftrags, den die Verfassung dem Strafvollzug zugewiesen hat. Daraus ergeben sich denn auch gewichtige Konsequenzen für die Problematik der Privatisierung. Als unbrauchbar erweist sich in diesem Kontext die klassische Unterscheidung zwischen Eingriffs- und Leistungsverwaltung. Sämtliche Emanationen des Freiheitsentzugs sind Ausdruck hoheitlicher Gewalt des Staates. Sie prägen und durchdringen das Leben des Gefangenen. Das gilt sowohl für freiheitsbeschränkende Eingriffe in die Lebensführung als auch für sozialintegrierende Maßnahmen des Vollzugs. Mit der Behandlung des Gefangenen, die seiner gesellschaftlichen (Wieder-)Eingliederung im Sinne des Resozialisierungsziels dient, nimmt die Vollzugsanstalt gleichfalls hoheitliche Aufgaben wahr.

Für eine solche verfassungsrechtliche Sicht sprechen nicht zuletzt zwei sachlich miteinander zusammenhängende Gesichtspunkte. Zum einen kann die Einschränkung oder gar Vorenthaltung staatlicher Leistungen, die auf soziale Integration gerichtet sind, einen Verurteilten härter treffen als bloß grundrechtsbeschränkende Maßnahmen. Zum anderen passt die dichotomische Unterscheidung von Eingriffs- und Leistungsverwaltung gerade auf die inhaltliche Ausgestaltung recht verstandener und gehandhabter Behandlungskonzepte nicht. Die Erweiterung von Freiheits- und Gestaltungsspielräumen des Gefangenen - etwa durch die Gewährung von Vollzugslockerungen und von Urlaub oder seine Einweisung in den gelockerten oder offenen Vollzug – ist aus guten Gründen häufig mit Restriktionen, Auflagen oder Vorbehalten verbunden, die ihrerseits grundrechtsbeschränkende Auswirkungen zeitigen können. Insoweit besteht unter dem Vorzeichen sozialintegrativen Umgangs mit dem Gefangenen ein enger, praktisch unauflöslicher Zusammenhang zwischen Freiheitsgewährung und –beschränkung. Darauf hat denn auch das Bundesverfassungsgericht hingewiesen, indem es festgestellt hat, dass in einem auf Resozialisierung ausgerichteten Vollzug zugleich grundrechtsbeschränkende Maßnahmen in Betracht kommen, die sich gerade um der Förderung des Gefangenen willen als notwendig erweisen können. Obendrein ist Behandlung – die ja die Mitarbeit des Gefangenen erfordert – für ihn nicht selten mit neuen, freilich andersartigen Belastungen verbunden, als sie der herkömmliche Topos der Grundrechtsbeschränkung kennt. Inso-

fern erscheinen sog. Paketlösungen, die privaten Dienstleistern die Wahrnehmung von Behandlungsaufgaben ganz oder großenteils übertragen und staatliche Bedienstete weitgehend auf Sicherungsaufgaben beschränken, verfassungsrechtlich problematisch.

Folgerungen, die in tradierter Form aus der Unterscheidung von Eingriffs- und Leistungsverwaltung gezogen werden, begegnen im Strafvollzug noch dem weiteren Problem, dass sie der heutigen Organisations- und Personalstruktur der Justizvollzugsanstalt zuwiderlaufen. Die innere Verfassung der Vollzugsanstalt kann nicht oder nicht mehr – wie es in manchen anderen Ländern wie z.B. den USA der Fall ist – an verschiedenen Diensten festgemacht werden, denen jeweils ausschließlich Sicherungs- oder Behandlungsaufgaben zugewiesen sind. In diesem Sinne verpflichtet etwa § 154 StVollzG alle in der Vollzugsanstalt Tätigen auf die Erfüllung der in § 2 festgeschriebenen Vollzugsaufgaben. Der Strafvollzugsgesetzgeber ist seinerzeit auf der Grundlage des Behandlungskonzepts von der Prämisse ausgegangen, dass es keine Bediensteten mehr geben soll, die ausschließlich Bewachungsfunktionen wahrzunehmen haben. Dass es in der Praxis zuweilen anders aussieht, hat Gründe, die nicht in der Grundkonzeption selbst wurzeln, sondern vielmehr mit der Vielfalt gestiegener Anforderungen zu tun haben, denen die personelle Ausstattung von Vollzugsanstalten nicht immer Rechnung zu tragen vermag.

Aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben folgt, dass jenseits der hoheitlichen Aufgaben der Sicherung der Unterbringung und Behandlung der Gefangenen private Dienstleister im Wege sog. Verwaltungshilfe tätig werden können. Das gilt namentlich für Serviceaufgaben, welche die Gebäude und die Infrastruktur zum Gegenstand haben. Hierher gehören etwa Tätigkeiten, die der Instandhaltung oder –setzung von Gebäuden, die Wartung von Maschinen und Anlagen – nicht zuletzt zur Ausbildung und Beschäftigung von Gefangenen – zum Gegenstand haben.

Zwar zählt die Versorgung der Gefangenen – etwa auf den Gebieten der Ernährung und Bekleidung - nicht zu ihrer Behandlung. Sie könnte insoweit – wie es ja auch schon geschehen ist – in private Hände gelegt werden. Doch besteht dann die Gefahr, dass dort vorhandene Arbeits- und Ausbildungsplätze verloren gehen können. Dadurch werden aber Aspekte sozialintegrativer Behandlung tangiert. In Eigenbetrieben der Vollzugsanstalt sind bisher stets Gefangene beschäftigt und ausgebildet worden. Angesichts des Mangels an Arbeitsplätzen, von dem längst auch Vollzugsanstalten betroffen sind, kommt diesem Umstand besonderes Gewicht zu. Seiner Verpflichtung, optimale Bedingungen für die Beschäftigung und Ausbildung der Gefangenen zu gewährleisten, kann sich der Vollzug nicht dadurch begeben, dass er diese Aufgaben – wenn auch nur in Teilbereichen – auf vielfach fachfremde Unternehmen überträgt.

VI.

An den verfassungsrechtlichen Vorgaben orientiert sich nicht nur § 2, sondern auch § 155 Abs. 1 StVollzG. Er behält ganz im Sinne des Art. 33 Abs. 4 GG die Wahrnehmung von Vollzugsaufgaben grundsätzlich Beamten vor. Die Übertragung solcher Aufgaben an andere Bedienstete der Vollzugsanstalten oder an nebenamtlich oder vertraglich verpflichtete Personen ist demgemäß nur „aus besonderen Gründen" zulässig. Der Sinn dieser Ausnahmeklausel besteht nach Entstehungsgeschichte und Wortlaut zunächst einmal darin, zu zeitlich oder periodisch begrenzten Behandlungsmaßnahmen fachlich spezialisierte Kräfte heranziehen zu können, für die sich die Einrichtung von Dauerstellen nicht lohnt. Dass der Vollzug – ungeachtet seiner Verpflichtung zu einer hinreichenden personellen Ausstattung der Vollzugsanstalten - angesichts seiner überaus heterogenen Klientel den vielfältigen Bedürfnissen - etwa in den Bereichen der Beschäftigung, der Ausbildung und der Therapie – keineswegs immer durch entsprechend qualifizierte Fachleute Rechnung tragen kann, liegt auf der Hand.

Einen Fall nebenamtlicher Tätigkeit regelt eigens § 158 Abs. 1 Satz 2 StVollzG für den Bereich medizinischer Versorgung der Gefangenen. Grundsätzlich ist diese durch hauptamtliche Ärzte sicherzustellen. Doch erlaubt die Vorschrift es der Vollzugsanstalt, aus besonderen Gründen von dieser Regel abzuweichen.

Man wird darüber hinaus aber auch den Gesichtspunkt zu bedenken haben, dass überall dort die Tätigkeit oder Mitwirkung vollzugsexterner Fachkräfte sinnvoll oder gar geboten erscheint, wo fremder Sachverstand bessere oder größere Chancen für die Verwirklichung integrationsfördernder Konzepte eröffnet. Beispiele für derartige Tätigkeitsbereiche und zugleich –möglichkeiten existieren zuhauf.

Freilich stellt die Ausnahmeklausel des § 155 StVollzG keinen Freibrief für den Staat dar, etwaige personelle Defizite durch Rückgriff auf private Dienstleister auszugleichen. Schon gar nicht gestattet sie dauerhafte Veränderungen der Organisations- und Personalstruktur, welche die Übertragung hoheitlicher Aufgabenbereiche an Unternehmen zur Folge haben. Denn sonst könnte der Staat sich auf diesem – möglicherweise in jedem Sinne des Wortes billigen – Wege seiner Pflicht zu einer hinreichenden personellen Ausstattung der Vollzugsanstalten – die ja Voraussetzung für die Erfüllung seiner hoheitlichen Aufgaben ist – entledigen.

Wenn das StVollzG selbst die Mitwirkung von Privatpersonen, freier Träger und wirtschaftlicher Unternehmen in verschiedener Weise vorsieht, so handelt es sich dabei entweder um spezielle oder spezialisierte Tätigkeiten im Rahmen der Behandlung oder schlicht um Kooperationspflichten der Vollzugsanstalt. In allen diesen Fällen ist die Vollzugsbehörde Handlungs- und Entscheidungsträger.

Dass das Gesetz aber überhaupt die Beteiligung von Gesellschaft und Wirtschaft in verschiedener Gestalt regelt, hat seine guten Gründe, die sowohl aus geschichtlichen wie aus gesellschaftlichen Erfahrungen resultieren. Die freie Gesellschaft hält – etwa im Bildungswesen und in der Wirtschaft – eine weit größere Vielfalt an Förderungsmöglichkeiten bereit, als sie selbst ein differenziert gestalteter und gut ausgestatteter Strafvollzug je zu präsentieren vermag. Es ist ferner eine Binsenweisheit, dass der Staat aus eigener Kraft allein die Voraussetzungen für eine soziale Integration Straffälliger nicht schaffen kann. Stets ist er insoweit auf die Mitwirkung, die tätige Bereitschaft freier Bürger angewiesen. Nicht zuletzt bildet die Beteiligung externer Kräfte an der Wahrnehmung von Vollzugsaufgaben einen wesentlichen Schritt zur wünschenswerten Öffnung der Vollzugsanstalten im Verhältnis zur Gesellschaft. Er kann auf diese Weise zugleich zur Stärkung der Mitverantwortung von Bürgern für diesen gesellschaftlich weitgehend ausgegrenzten Bereich beitragen. Freilich bleibt es in allen diesen Fällen bei der Verantwortung des Staates.

Dementsprechend verpflichtet § 154 Abs. 2 Satz 2 StVollzG die Vollzugsbehörden dazu, mit Personen und Vereinen zusammenzuarbeiten, „deren Einfluss die Eingliederung der Gefangenen fördern kann". Das Gesetz erstreckt mithin die grundsätzlich bestehende Kooperationspflicht des § 154 Abs. 1 auch auf Privatpersonen – wie etwa Vollzugshelfer – und nichtstaatliche Organisationen – wie z.B. freie Träger. Sie können demnach an Maßnahmen der Bildung oder Therapie, an der Freizeitgestaltung oder an der Entlassungsvorbereitung – natürlich unter der Verantwortung der Vollzuganstalt – beteiligt werden.

Damit knüpft das Gesetz an geschichtliche Formen des Zusammenwirkens von Staat und Gesellschaft an. Sie haben etwa in der Entstehung und Tätigkeit von Vereinigungen der Straffälligenhilfe im 19. Jahrhundert ihren Ausdruck gefunden. Damals haben sich ja Bürger aus karitativ-religiöser oder sozialer Verantwortung heraus in mehr oder minder organisierter Weise um eine sinnvolle Entlassungsvorbereitung und damit um Integration Straffälliger in die Gesellschaft bemüht. Dies spiegelt die alte Erfahrung wider, dass der Staat bei der Wahrnehmung seiner kriminalpräventiven Aufgabe auf die Mitwirkung der Gesellschaft angewiesen ist.

Ebenso verpflichtet das StVollzG die Vollzugsbehörden im Interesse der beruflichen Integration Straffälliger zur Zusammenarbeit „mit den Vereinigungen und Stellen des Arbeits- und Wirtschaftslebens". Dadurch soll – wie es § 148 Abs. 1 formuliert – erreicht werden, „dass jeder arbeitsfähige Gefangene wirtschaftlich ergiebige Arbeit ausüben kann" und „dass er beruflich gefördert, beraten und vermittelt wird". Es ist hier nun nicht der Ort zu erörtern, ob und inwieweit solche Regelungen den weitgehend veränderten Strukturen und Mechanismen einer vielfach durchrationalisierten und globalisierten Wirtschaft noch gerecht werden.

Doch haben auch Vorschriften, die Vollzugsanstalten zur Zusammenarbeit mit der Wirtschaft anhalten, ihre Vorgeschichte. Formen der Kooperation haben längst vor der Entstehung von Modellen nach Art der „Public-Private-Partnership" existiert. Es sind insoweit freilich recht problematische Entwicklungen gewesen, welche die Genese und Herausbildung der modernen Freiheitsstrafe geprägt haben. Dies gilt etwa für die frühkapitalistische Privatwirtschaft, die daran interessiert gewesen ist, durch Verlagerung ihrer Produktion in Zucht- und Arbeitshäuser ihren Ertrag zu steigern. Hier ist es ja in der Regel nicht um bestmögliche Vorbereitung auf ein kriminalitätsfreies Leben, sondern vielmehr darum gegangen, durch Ausbeutung der Arbeitskraft Gefangener Gewinne zu maximieren. Indessen gehören solche menschenverachtenden Bestrebungen mitnichten der Geschichte an. In manchen Weltregionen und Branchen braucht es für Unternehmen auch heute noch nicht einmal Gefangene, um Gewinne auf Kosten der Gesundheit von Beschäftigten zu erzielen.

VII.

Zieht man aus dem verfassungsrechtlichen Befund Konsequenzen für die Strafrechtspflege in ihren verschiedenen Erscheinungs- und Gestaltungsformen, so gilt es insoweit einmal mehr zu differenzieren. Zum einen betrifft dies die einzelnen Institutionen, ihre jeweiligen Aufgaben und Verpflichtungen, zum anderen die jeweiligen Konzepte und Modelle, an denen sich ihre Tätigkeit wie die Zusammenarbeit mit privaten Trägern orientiert. So dürfen beispielsweise die strukturellen Unterschiede nicht übersehen werden, die sich aus der Vollstreckung freiheitsbeschränkender und freiheitsentziehender Sanktionen ergeben.

Je stärker der Zugriff des Staates auf Freiheitsrechte des Bürgers ist, desto mehr verdichtet sich auch sein Gewaltmonopol. Desto mehr bedarf dann auch die Ausgestaltung der Strafvollstreckung staatlicher Handhabung und Kontrolle. Man kann diesen Grundsatz auf den einfachen Nenner bringen: Mit der Eingriffsintensität wächst die Verantwortung des Staates.

Dementsprechend sind auch Abstufungen in Art, Grad und Umfang der Privatisierung unerlässlich. So sind gewiss an den Bereich sog. ambulanter Sanktionen weniger strenge Maßstäbe anzulegen, als sie für den Straf- und Maßregelvollzug zugrunde zu legen sind. Dabei spielt nicht zuletzt der Gesichtspunkt eine gewichtige Rolle, dass Freiheitsentziehung in Justizvollzugsanstalten einen Zugriff des Staates auf die Person in jedem nur erdenklichen Lebensbereich, also ein aliud gegenüber bloßen Freiheitsbeschränkungen bedeutet.

Hieraus wird man Konsequenzen etwa für die Beteiligung privater Dienstleister an der Wahrnehmung von Aufgaben der Bewährungshilfe oder im Rahmen der ge-

meinnützigen Arbeit ziehen können. Freilich wird es in allen diesen Fällen auch darauf maßgeblich ankommen, wie die Übertragung von Tätigkeiten im Einzelnen vertraglich ausgestaltet, wie es um die fachliche Qualifikation der Personen bestellt ist, die im staatlichen Auftrag tätig werden, und wie der Staat selbst seine Aufsichts- und Kontrollpflichten wahrnimmt.

Ob und inwieweit aus dem Gebot differenzierter Betrachtung auch vergleichbare Folgerungen für unterschiedliche Formen des Justizvollzugs abgeleitet werden können, wird einmal mehr von der konkreten Ausgestaltung solcher Kooperationskonzepte abhängen. In eine verfassungsrechtlich diskutable Richtung gehen etwa jene Formen des gelockerten Jugendstrafvollzugs im Sinne des § 91 Abs. 3 JGG, die gleichsam als Übergang vom geschlossenen Vollzug in die Freiheit konzipiert sind und dementsprechend der Entlassungsvorbereitung dienen. Beispiele dafür bilden etwa das baden-württembergische Projekt „Chance" und das in Brandenburg geplante sog. „Entlassungsintensivtraining in Übergangseinrichtungen freier Träger".

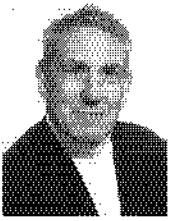
Privatisierungen innerhalb der Strafrechtspflege sind keineswegs nur auf den Prüfstand der Verfassung zu stellen. Vielmehr gilt es auch ihre Abläufe und ihr Funktionieren empirisch zu kontrollieren, d.h. wissenschaftlich zu begleiten. Dabei beansprucht das keineswegs einfache methodische Problem der Evaluation besonderes Gewicht. Es ist ja in gewisser Hinsicht bezeichnend, dass bis heute keine umfassenden und schlüssigen Studien vorliegen, die verlässliche Auskunft über die praktische Bewährung welcher Privatisierungsmodelle auch immer geben könnten. Fast durchweg handelt es sich um Untersuchungen begrenzter – zeitlicher, räumlicher und institutioneller – Reichweite. Sie fördern allenfalls eine vielfach vorherrschende selektive Wahrnehmung der Gesamtproblematik, taugen aber schwerlich als Ratgeber für weit- und folgenreiche staatliche und gesellschaftliche Entscheidungsprozesse.

In diesem Zusammenhang gilt es auch jenen Entwicklungen besonderes Augenmerk zu widmen, die dazu tendieren, dass rechtliche und institutionelle Grenzen zwischen staatlichen Einrichtungen und Unternehmen der freien Wirtschaft mehr und mehr verschwimmen. Zeichnet sich doch zumindest im Bereich der Kriminalprävention in zunehmendem Maße eine unübersichtliche Gemengelage ab, welche die Gefahr birgt, dass klare Strukturen, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten vermischt und verwischt werden. Solche Tendenzen bilden nicht zuletzt ein rechtsstaatliches Problem. Ihnen muss sowohl im Interesse davon betroffener Freiheitsrechte von Bürgern als auch staatlicher Verantwortung für das Gemeinwesen vorgebeugt werden.

VIII.

Wie die Zukunft im Ganzen, ist auch die Entwicklung des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft im Bereich der Strafrechtspflege, insbesondere des Strafvollzugs, offen. Voraussagen lassen sich allenfalls innerhalb der Grenzen treffen, die durch die Einhaltung verfassungsrechtlicher Vorgaben gezogen werden. Aber selbst da zeigen geschichtliche Erfahrungen, dass die etwa hier skizzierten Schranken, die dem GG entnommen werden, alles andere als sakrosankt sind. Dies ist keineswegs allein deshalb der Fall, weil bereits de lege lata Auffassungen vertreten werden, die weitergehenden Privatisierungsmöglichkeiten Raum geben. Vielmehr kann auch das Phänomen des Verfassungswandels – das ja nicht zuletzt Ausdruck gesellschaftlicher Veränderungen ist – seine Spuren in heute vorherrschenden Sichtweisen hinterlassen. Das vielleicht beweiskräftigste Beispiel stellt bekanntlich die „Föderalisierung" des Strafvollzugsrechts dar. Ihm könnte – nach der Verweigerung der Gegenzeichnung des Luftsicherheitsgesetzes durch den Bundespräsidenten – die bereits angekündigte Verfassungsänderung folgen, welche die Gesetzmäßigkeit der Verfassung herstellen soll.

Die Probleme – die sich letztlich auch als Gefahren für eine verfassungskonforme Kriminalpolitik erweisen könnten – liegen möglicherweise gar nicht allein auf dem Feld der Privatisierung als solcher. Sie könnten – wenn die Anzeichen nicht trügen - sich vielmehr vor allem aus einer das öffentliche wie das Privatleben überwuchernden ökonomisch-technokratischen Entwicklung ergeben, die sich insbesondere aus zwei Elementen speist: zum einen aus einer vorrangig wirtschaftlichen Betrachtungsweise, die in jeder nur erdenklichen Hinsicht nur mehr auf Spar- oder Gewinneffekte, also auf Geld, setzt, zum anderen aus einer funktionalen, die Menschen wie Institutionen immer mehr in den Dienst einer alles beherrschenden Technik nimmt. Dass die Orientierung an ökonomischen Aspekten Gefahr läuft, alle Lebensbereiche zu durchdringen, ist Thema einer schon lange währenden Kultur- und Gesellschaftskritik. Nicht zuletzt ist die Rede von einer sich verselbständigenden, den Menschen ihrem Bann unterwerfenden „instrumentellen Vernunft", die ihr kühles Kalkül aus wechselseitig sich aufschaukelnden ökonomischen und technischen Möglichkeiten zieht und bezieht. Namentlich ihr gilt es in Staat und Wirtschaft um eines humanen Zusammenlebens willen zu widerstehen.



Prof. Dr. Dr. h.c. Heinz Müller-Dietz,
lehrte an der Universität Saarbrücken

Helmut Roos

Wie viel Privatisierung verträgt der Strafvollzug in Hessen?

I. Einleitung

Privatisierung und Strafvollzug: Dies klingt zunächst einmal ungewöhnlich, wenn nicht gar widersprüchlich. Strafvollzug ist die ureigene Aufgabe des Staates. Hier herrscht das staatliche Gewaltmonopol. Für eine private Tätigkeit ist hier kein Raum.

Eine nähere Betrachtung des Themas zwingt allerdings zu einer genaueren Beurteilung und daraus folgend auch zu einer exakteren Differenzierung. Strafvollzug setzt sich zum einen zusammen aus dem Vorhalten von entsprechenden Einrichtungen (Justizvollzugsanstalten), zum anderen aus dem Betreiben dieser Einrichtungen und damit verbunden mit der Erfüllung der Aufgaben, die im Einzelnen im Strafvollzugsgesetz geregelt sind.
In diesem Zusammenhang wird auch der Begriff „Privatisierung" näher zu beleuchten und zu differenzieren sein.

II. Vollzugsanstalten

Justizvollzugsanstalten sind üblicherweise Gebäude, die dem Staat gehören, die bisher von Hochbauämtern – natürlich unter Beteiligung privater Bauunternehmer – geplant und errichtet worden sind und deren Finanzierung durch öffentliche Haushalte vorgenommen wurde. Dies alles ist jedoch nicht zwingend: Es gibt keine Vorschrift, die eine derartige Vorgehensweise bei der Errichtung von Vollzugsanstalten als zwingend notwendig vorschreiben würde. Daraus folgt, dass hier durchaus ein Betätigungsfeld für Private gegeben ist. Dies gilt sowohl für die Errichtung von Vollzugsanstalten als auch für die Finanzierung.

Für die Errichtung von Vollzugsanstalten mag es durchaus Besonderheiten geben, die in der Spezialität dieser Einrichtungen begründet sind. Ich denke hier insbesondere an spezifische Sicherheitseinrichtungen, deren Planung und Ausführung nicht unbedingt einen breit gefächerten Bekanntheitsgrad erreichen sollten. In vertraglichen Vereinbarungen mit allen Privaten, die an der Planung oder am Bau einer Justizvollzugsanstalt beteiligt sind, lässt sich jedoch ohne weiteres festlegen, welche Details öffentlich zugänglich gemacht werden und welche demgegenüber einer Geheimhaltung unterliegen sollten.

In gleicher Weise unproblematisch dürfte die Finanzierung durch Private sein. In vielen Bereichen der öffentlichen Bautätigkeit wird das Modell der Finanzierung durch Dritte und der daraus folgenden entsprechenden Anmietung des Gebäudes oder des Mietkaufs oder sonstiger Modelle durchaus schon betrieben. Es gibt

keinen Gesichtspunkt, der dagegen spräche, Gleiches auch für die Spezialimmobilie Justizvollzugsanstalt zu übernehmen. Allerdings gilt es, einige Risikofaktoren zu erkennen und durch entsprechende vertragliche Vereinbarungen abzudingen. Hier mag man an Insolvenzen des Eigentümers (Vermieters, Leasinggebers) denken, die rein theoretisch zur Verwertung der Immobilie führen könnten. Aber wie schon gesagt, lassen sich hier durchaus entsprechende Sicherheiten einbauen, die gewährleisten, dass der Betrieb der Anstalt durch den Staat nicht plötzlich eingestellt werden müsste.

Ob eine derartige Errichtung und Finanzierung einer Vollzugsanstalt wirtschaftlich sinnvoll ist, wird in der öffentlichen Diskussion immer wieder in Frage gestellt. Allerdings gilt dies nicht nur für Vollzugsanstalten, sondern für alle Bau- oder sonstige Vorhaben, die mit privaten Geldern finanziert und vom Staat über längere Laufzeiten Gemietet, geleast oder rückgekauft werden. Dies ist aber im Wesentlichen eine Entscheidung, die der jeweilige Haushaltsgesetzgeber zu entscheiden hat, also letztlich eine politische Frage.

III. Betreiben einer Justizvollzugsanstalt

Viel spannender als die Frage, ob eine Justizvollzugsanstalt privat gebaut und finanziert werden kann, ist die Frage, ob auch eine solche Anstalt privat betrieben werden kann.

Justizvollzug ist in der Durchführung Ländersache, und das schon vor der Kompetenzübertragung für die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafvollzugs durch die soeben in Kraft getretene Förderalismusreform. Dennoch sind die Länder in ihrer Organisation nicht frei, sondern an verfassungsrechtliche Grundsätze gebunden. So gilt es, die Organisationskompetenzordnung der Art. 83 ff. GG oder das Sozialstaatsprinzip zu beachten.
Die den Ländern zustehende Organisationsgewalt erlaubt im Rahmen der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung auch die Ausgestaltung einer Behörde. Dies gilt auch für das zur Aufgabenerledigung einzusetzende Personal. Der Übertragung von Aufgaben auf nichtstaatliches Personal befreit den Staat allerdings nicht von seiner Verantwortung für die Aufgabenerfüllung.
Aus dem Sozialstaatsprinzip folgt die Pflicht des Staates zur notwendigen Existenzsicherung seiner Bürger. Dies gilt auch für Strafgefangene, denen ein Mindestmaß an Leistungen zu gewähren ist. Aber auch aus dieser Postulation ist nicht ableitbar, welchen Rechtsstatus die im Strafvollzug handelnden Personen haben müssen. Lediglich die Verantwortung bleibt beim Staat.
Allerdings sind die Vorschriften des Art. 33 Abs. 4 und Abs. 5 GG zu beachten.

Artikel 33 Abs. 4 und 5 GG:
(4) Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.

(5) Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln.

Wir sind uns sicher einig, meine Damen und Herren: Wenn etwas zum Kernbereich staatlicher Aufgabenwahrnehmung mit hoheitsrechtlichen Eingriffen gehört, dann ist dieses der Strafvollzug. Als solcher ist er somit in keinem Fall privatisierungsfähig, jedenfalls nicht in vollem Umfang.

Daraus folgt, dass die **Gesamtheit des Strafvollzugs** auf der Grundlage des geltenden Rechts ohne Änderung des Grundgesetzes oder auch ohne Änderung des Strafvollzugsgesetzes grundsätzlich in der Form des Art. 33 GG zu erbringen ist. Konkret bedeutet dies: Alle mit hoheitsrechtlichen Befugnissen ausgestatteten Tätigkeiten sind Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen. Da sich aber die verfassungsrechtliche Postulation auch **nur** auf Tätigkeiten bezieht, die hoheitlich durchzuführen sind, bedeutet dies umgekehrt, dass **einzelne Handlungsfelder im Strafvollzug**, soweit sie sich auf Dienst- und Serviceleistungen im weiteren Sinne ohne Eingriffsbefugnis gegenüber Gefangenen beschränken, auch nicht von nicht öffentlich Bediensteten abgedeckt werden müssen.
Dies ist nicht unbestritten. Es wird vertreten, dass zu den hoheitlichen Aufgaben des Staates auch die grundrechtswesentlichen Leistungen, die auch Resozialisierung der Gefangenen umfassen, gehören. Dies ist sicher zutreffend. Dies kann jedoch nur bedeuten, dass sich der Staat dieser Aufgaben nicht durch Übertragung entledigen kann. Dass aber hieraus folgen soll, dass die Behandlungsaufgaben von staatlich Bediensteten wahrgenommen werden müssen, ist weder begründet noch einleuchtend.

Es gilt also, die in einer JVA zu erbringenden Tätigkeiten im einzelnen herauszufinden und nach dem Gesichtspunkt der Verbindung mit Grundrechtseingriffen zu differenzieren. Das Land Hessen hat daher zur Vorbereitung der Einrichtung einer teilprivatisierten JVA in einer Arbeitsgruppe die in einer JVA anfallenden Tätigkeiten im einzelnen aufgelistet und auf die Frage der Privatisierbarkeit hin überprüft. Dabei haben sich 4 große Bereiche ergeben, die einer Privatisierung zugänglich sind, weil die Tätigkeiten dort keinen hoheitsrechtlichen Charakter haben:

Gebäudemanagement
Versorgungsmanagement
Betreuungsmanagement
Teile des Bewachungsmanagements

Lassen Sie mich hierzu einige Beispiele aufführen:

a) **Gebäudemanagement** (Bauunterhaltung und Wartung, Reparatur der technischen Anlagen, Reinigung der Anstalt, zum Teil auch Verwaltung (Konto- u. Kassenführung)),

b) **Versorgungsmanagement** (Küche, Wäscherei, Kammerbetrieb, d.h. Ausgabe von Bekleidungs- und Ausstattungsgegenständen, Gefangeneneinkauf, ärztliche Versorgung),
c) **Betreuungsmanagement** (Beschäftigung der Gefangenen in Arbeitsbetrieben, Ausbildung der Gefangenen, Freizeitgestaltung, Beratung, soziale Betreuung)
d) **Teile des Bewachungs- und Kontrollmanagements** (z.B. rein objektbezogene allgemeine Sicherungsmaßnahmen wie beispielsweise tägliche Kontrolle der Funktionsfähigkeit von technischen Anlagen, der Gitter und Schlösser, sonstiger Sicherheitssysteme, objektbezogene Raumkontrollen, Objektschutz), aber auch personenbezogene Kontrollmaßnahmen (Anwesenheits-Bewegungskontrollen, allgemeine Beaufsichtigungsmaßnahmen, Begleitung von Gefangenen innerhalb der Anstalt) und auch reine Dienstleistungen im Sicherheitsbereich (Fahren von Fahrzeugen).

Lassen Sie mich am Beispiel der Sozialen Dienste im Justizvollzug dieses Ergebnis erläutern.
Welche Aufgaben sind dem Sozialen Dienst übertragen, wichtiger in diesem Zusammenhang: welche Befugnisse sind hier angesiedelt?
Die von mir erwähnte Arbeitsgruppe hat auch diese Frage eingehend geprüft. Die im Sozialen Dienst zu erbringenden Leistungen sind unter Einbeziehung des zuständigen Fachreferats im Einzelnen aufgelistet worden.

Hier einige Beispiele aus dem Leistungskatalog:

- Führen von Zugangsgesprächen, in denen die aktuelle Lebenssituation innerhalb und außerhalb des Vollzuges abgeklärt wird
- Organisation von Wohnungserhalt, Sicherstellung der Habe etc.
- Aktenstudium und Behördenanfragen zur Vorbereitung der Vollzugsplanung
- Gespräche mit Inhaftierten im Rahmen der Behandlungsuntersuchung
- Absprache mit anderen Fachdiensten zur Vorbereitung der Vollzugsplanung
- Vorstellung des Einzelfalles in der Vollzugsplanungskonferenz
- Erstellung des Vollzugsplans
- Kontrolle und Fortschreibung der Vollzugsplanung nach Erörterung mit dem Inhaftierten und Vortrag in der Abteilungskonferenz
- Stellungnahmen an tangierende Behörden nach Akteneinsicht
- Rücklauf interner Beurteilungsbogen und Gespräch mit dem Inhaftierten zu den Themenkomplexen

§ 57 StGB Vorzeitige Entlassung
§ 35 BtMG Zurückstellung der weiteren Vollstreckung
§ 68 StGB Führungsaufsicht
§ 456a StPO Abschiebung
§ 455 StPO Haftunterbrechung
§ 5 GnadenO Gnadengesuche

- Krisenintervention in existenziellen Situationen
- Beratung der Inhaftierten in Alltagssituationen

- Vollzugslockerungen durch Überprüfung der Sozialkontakte und Abgabe von Stellungnahmen vorbereiten
- Kontakte der ehrenamtlich Beschäftigten des Betreibers sowie zu externen Institutionen
- Teilnahme an und Falldarstellung in Team- und Abteilungskonferenzen
- Kollegiale Supervision
- Konkrete Entlassungsvorbereitungen im Einzelfall
- Koordination mit und Übergabe an die Bewährungshilfe und Anlaufstellen für Haftentlassene
- Einzelaufgaben nach Zuweisung durch den Behördenleiter
- Fortbildung von Mitarbeitern der Verwaltung und des Allgemeinen Vollzugsdienstes (AVD)

Als Ergebnis ist festzustellen, dass hoheitsrechtliche Eingriffe in diesem Leistungsbereich **nicht** angesiedelt sind. Hieraus folgert, dass die Aufgaben des Sozialen Dienstes nicht zwingend von öffentlich Bediensteten im Sinne des Art 33 GG erbracht werden müssen, sondern auch anderen Personen, also auch privat Tätigen, übertragen werden können. Wenn sich bei deren Tätigkeit im Einzelfall herausstellt, dass die Leistung nur mit hoheitsrechtlichen Maßnahmen realisiert werden kann, bedarf es einer Entscheidung und eines Eingriffs eines Hoheitsträgers (öffentlich Bedienstete i.S.d. Art. 33 GG). Gleiches gilt, wenn aus Erkenntnissen der Tätigkeit des Sozialen Dienstes Konsequenzen mit Eingriffscharakter zu ziehen sind.

Erlauben Sie mir hier eine Zwischenbemerkung: Die Übertragung der Aufgaben des Sozialen Dienstes auf privates Personal bedeutet in keiner Weise, dass sich die Aufgaben des Allgemeinen Vollzugsdienstes verändern. Wie in einer herkömmlichen Anstalt auch sind die Aufgaben des AVD unverändert und umfassen natürlich auch Betreuungstätigkeit im Rahmen etwa des Stationsdienstes. Dass also durch eine Übertragung des Sozialen Dienstes auf privates Personal der AVD auf den Status des Aufsichtsdienstes früherer Prägung zurückgeworfen wird, ist schlicht unzutreffend.

Von wesentlicher Bedeutung ist: für jede Tätigkeit, die auf einen nicht-öffentlich-Bediensteten übertragen werden kann, gilt, dass die zu erbringende Leistung immer im Auftrag und letztlich auch in der Verantwortung der Vollzugsbehörde erbracht wird. Diese hat zu überwachen, dass die Leistung ordnungsgemäß erbracht wird. Hierzu besteht nicht nur das Recht, sondern angesichts der Gesamtverantwortung für den Vollzug die Pflicht.

Hier darf ich noch einmal zu dem Begriff „Privatisierung" zurückkommen: Dieser Begriff wird in der öffentlichen Diskussion nicht eindeutig benutzt. Meistens wird hierunter nicht nur die Aufgaben- sondern auch die Verantwortungsübertragung auf Private verstanden. So bedienen sich Gegner der „Privatisierung" im

Strafvollzug Beispielen aus Bereichen, in denen sich eine „echte Privatisierung" negativ ausgewirkt oder nicht bewährt hat. Hier werden Äpfel mit Birnen verglichen, und die Debatte über die Privatisierung im Strafvollzug wird gerade nicht auf eine seriöse und differenzierende Art geführt, wie dies aber in gleichem Atemzug postuliert wird.

Die von mir geschilderte Art der Aufgabenübertragung im Bereich der Sozialen Dienste ist dem Vollzugsalltag übrigens nicht fremd. Es ist durchaus üblich – und rechtlich nicht zu beanstanden -, dass Beratungsaufgaben z.B. auf freie Träger übertragen werden. Auch hier sind die beauftragten Privaten mit Tätigkeiten betraut, die in den Aufgabenbereich der JVA gehören, aber mangels hoheitsrechtlichen Eingriffs nicht von öffentlich Bediensteten wahrgenommen werden müssen. Im Bereich der Betreuung und Behandlung gilt dies zum Beispiel auch für Vertragsärzte. Letztlich darf auch noch auf das externe Gutachtenwesen hingewiesen werden, auch hier werden Leistungen privat erbracht, die für die Aufgabenerfüllung des Vollzugs notwendig sind.

Diese rechtliche Konstruktion begegnet auch einer Befürchtung, die in der Diskussion um die Privatisierung im Strafvollzug immer wieder genannt wird: die Gefahr der Kommerzialisierung des Strafvollzugs. Hier wird das düstere Bild an die Wand gemalt, dass der Strafvollzug in die Hände privater Unternehmer gelegt werde, die unter Kosteneinsparungs- und Gewinnmaximierungsgesichtspunkten die Leistungen für die Gefangenen drastisch kürzen und die ihnen übertragenen Aufgaben schlecht, wenn denn überhaupt erfüllen würden. Der Staat gebe durch die Vergabe der behandlerischen Aufgaben des Vollzugs an einen gewinnorientierten Konzern seine sozialstaatliche Position auf.

Dies, meine Damen und Herren, wäre in der Tat dann der Fall, wenn mit der Aufgabenübertragung auch eine Verantwortungsübertragung verbunden wäre. Dies ist aber, wie ich ausgeführt habe, gerade nicht der Fall. Ein privater Unternehmer kann die ihm übertragenen Aufgaben nicht erfüllen, wie er will, sondern so, wie die Leistungsbeschreibung es vorgibt. Damit ist ausgeschlossen, dass Leistungen unter Gewinnmaximierungsgesichtspunkten gekürzt werden und somit die Versorgung der Gefangenen verschlechtert wird. Eine einseitige Leistungsabsenkung ist nicht möglich. Auch der Einsatz weniger qualifizierten Personals kann nicht aus Gründen der Einsparung oder Gewinnmaximierung erfolgen. Die Leistung ist so zu erbringen, wie dies vereinbart ist. Und dazu gehören auch die notwendigen Qualifizierungsmerkmale für das einzusetzende private Personal.
Es kann also keine Rede davon sein, dass der „Freiheitsentzug privaten Interessen der Gewinnmaximierung ausgeliefert und überantwortet" wird, wie dies kürzlich in dem Mitteilungsblatt der Evangelischen Konferenz für Gefängnisseelsorge in Deutschland zu lesen war.

IV. Die Organisation der Teilprivatisierung

Wir haben in Hessen den Weg der Teilprivatisierung dadurch beschritten, dass wir die privat auszuführenden Tätigkeiten **einem** Vertragspartner übertragen haben. Wegen der sehr umfangreichen Aufgabenübertragung war es für uns wichtig, nicht vielen einzelnen, sondern nur einem einzigen Vertragspartner gegenüberzustehen.

Der Weg dorthin war nicht einfach. Es bedurfte zunächst einmal einer eingehenden Beschreibung nicht der Aufgaben, sondern der Leistungen, die von dem Privatbetreiber zu erbringen sind. Hierzu wurden für alle Bereiche die entsprechenden Fachreferate, aber auch Fachpersonal aus den Anstalten herangezogen, um exakte Leistungsbeschreibungen zu erstellen. Diese Leistungsbeschreibungen wurden ebenso wie Qualifikationsanforderungen auch an das einzusetzende Personal zum Gegenstand der Ausschreibung gemacht, die entsprechend den einschlägigen Vergabevorschriften durchzuführen war.

Nach der Durchführung der Ausschreibung war das Vergabeverfahren – ein sehr förmliches Verfahren – mit der Erteilung des Zuschlags abzuschließen. Grundlage hierfür war zum einen die Feststellung der Wirtschaftlichkeit des Ausschreibungsergebnisses. Diese wurde ausführlich geprüft und aufwändig berechnet. Dazu wurde ein sogenanntes 100 % - Modell errechnet. Hierzu wurden alle Kosten berücksichtigt, die bei einem herkömmlichen Betrieb als Haushaltsausgaben zu erbringen wären. Der Kostenvergleich ist durchaus schwierig, weil auf der einen Seite kamerale Ausgaben, auf der anderen Seite zu erbringende Leistungen zu bewerten sind.

Als Ergebnis der schwierigen Berechnung konnte letztlich die Wirtschaftlichkeit nachgewiesen werden. Entsprechend der Ausschreibungsbedingungen und dem Ausschreibungsergebnis war mit dem Privatbetreiber ein Vertrag zu schließen, der die vielfältigen Besonderheiten zu berücksichtigen hatte, die für das umfangreiche Leistungspaket zu beachten waren. Dies war durchaus kompliziert, da dieser Bereich für alle Beteiligten Neuland war.

V. Erfahrungen

Auf Erfahrung aus dem Bereich des Baus der JVA Hünfeld will ich nicht näher eingehen. Hier lag die Besonderheit allenfalls darin, dass ein privates Planungsbüro tätig war und die Errichtung des Bauwerks einem Generalunternehmer übertragen wurde. Die Finanzierung erfolgte jedoch herkömmlich durch den Landeshaushalt.

Zum eigentlich Neuen, dem teilprivaten Betrieb der JVA Hünfeld, liegen natürlich noch keine allzu großen Erfahrungen vor. Um Überschneidungen zwischen der

hoheitlichen und der privaten Tätigkeit zu vermeiden, bedarf es einer sorgfältigen organisatorischen Ausgestaltung der Arbeitsabläufe und ihrer tatsächlichen Durchführung in einer teilprivatisierten Vollzugsanstalt. Es sind daher organisatorische Vorkehrungen getroffen worden, die nicht nur eine wirksame Anleitung und Kontrolle der Privaten, sondern auch ein rechtzeitiges Eingreifen von Vollzugsbeamten für solche Vollzugssituationen sicherstellen, in denen die Ausübung von staatlichem Zwang erforderlich wird.

Das umfangreiche Vertragswerk, das die Leistungen, die dem Privaten übertragen worden sind, sehr exakt definiert und beschreibt, ist Grundlage für die Zusammenarbeit von Privaten und staatlichen Bediensteten. Dass alle Leistungen vertragsgemäß erbracht werden, wird durch ein aufwändiges Kontroll- und Controllingsystem überwacht. Bisher hat sich die Zusammenarbeit zwischen den staatlich Bediensteten und privat Bediensteten als durchaus konstruktiv erwiesen. Ich will nicht verhehlen, dass es hinsichtlich der Zusammenarbeit auch den einen oder anderen Gesprächsbedarf gibt. Schließlich war für alle Beteiligten ein derartiges Unternehmen Neuland. Und so zeigt sich im praktischen Betrieb, dass in Einzelheiten Nachsteuerung nötig ist. Die Grundstrukturen der Vereinbarung und der Zusammenarbeit sind hiervon jedoch nicht betroffen.
Es ist jedoch zu früh, eine abschließende Bewertung durchzuführen. In diesem Zusammenhang sollte nicht unerwähnt bleiben, dass die Vertragslaufzeit auf 5 Jahre beschränkt worden ist. Ich halte diesen Zeitraum für gerade richtig, um Erfahrungen zu sammeln. Eine längere Laufzeit schien mir angesichts des Pilotcharakters dieses Projekts nicht angezeigt.

VI. Ausblick

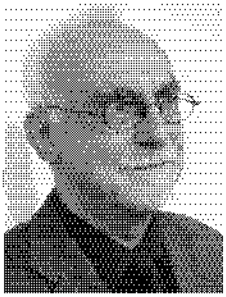
Sollte sich das Projekt Hünfeld bewähren – also die Übertragung von nahezu allen nicht hoheitlichen Aufgaben auf einen einzigen Vertragspartner –, so dürfte die Formel „Privatisierung und Strafvollzug" künftig durchaus nicht mehr zu den ungewöhnlichen Begriffszusammensetzungen gehören, sondern sich vielmehr in verstärktem Maße durchsetzen. Die Vorteile einer derartigen Zusammenarbeit liegen auf der Hand:
Die öffentlichen Haushalte werden von Personalkosten entlastet. Dies halte ich für den entscheidenden Vorteil dieser Konstellation. Darüber hinaus ergibt sich eine größere Flexibilisierung in den Arbeitsbereichen einer JVA. Von dem privaten Betreiber werden Leistungen eingekauft, die, je nach vertraglicher Gestaltung, durchaus flexibel an die Gegebenheiten, die sich in der jeweiligen Vollzugsgestaltung ergeben, angepasst werden können. Dies kann mit staatlichem Personal nur sehr viel schwieriger umgesetzt werden. Darüber hinaus darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass das Personalausfallrisiko, das im öffentlichen Dienst durchaus bemerkenswert ist, dem Betreiber obliegt. Hier liegt übrigens auch ein erheblicher Qualitätsgewinn dadurch, dass Leistungen, die den Gefangenen zu erbringen sind, nicht wegen Personalausfalls entfallen. Diesen Vorteil halte ich für ausgesprochen wesentlich!

Einen positiven Aspekt sehe ich auch noch darin, dass von privater Seite durchaus anderes, aber für die Wahrnehmung der Aufgabe wertvolles Know-how eingebracht werden kann, das - bei aller Professionalität unserer staatlichen Bediensteten – bisher nicht vorhanden war. Das schafft Raum für Innovation. So wird z.B. die Beschäftigung in den Unternehmerbetrieben der Anstalt von dem privaten Vertragspartner sehr viel professioneller und erfolgreicher durchgeführt, als dies bisher in den staatlich geführten Werkbetrieben der Fall war. Dies soll nicht die Leistung unsrer Werkmeister schmälern. Es zeigt lediglich, dass mit einem anderen Know-how auch andere Leistungen erbracht werden können.

Kommen dazu noch wirtschaftliche Vorteile, d.h. durchaus Ersparnisse gegenüber einem zu 100 % in öffentlicher Hand liegenden Betrieb, so dürfte es generell notwendig sein, den Einsatz von Privaten zumindest immer sehr sorgfältig zu prüfen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Neueinrichtung einer Anstalt ansteht und von daher neue Organisationsstrukturen geschaffen werden können, ohne dass in bestehende Strukturen eingegriffen werden muss.

Alles in allem bleibt festzuhalten, dass die Übertragung von Aufgaben im Bereich einer Justizvollzugsanstalt auf einen privaten Betreiber als zukunftsweisend, zumindest aber als derzeit ein wesentlicher Schritt in die richtige Richtung zu bezeichnen ist.

Um also die Frage des Themas meines Vortrags zu beantworten: Der Strafvollzug in Hessen verträgt die Privatisierung, die in Hünfeld gelebt wird.



Ministerialdirigent Dr. Helmut Roos,
Abteilungsleiter Justizvollzug im
Hessischen Ministerium der Justiz

Johannes Sandmann

Status Quo und Perspektiven der Aufgabenübertragung an Freie/Private Träger im Bereich der Strafjustiz Schleswig-Holsteins

Mit dem Begriff der Privatisierung verbinden Menschen häufig das Bild, dass die Arbeitsbedingungen zu Lasten der Beschäftigten verändert werden und der Verlust von Arbeitsplätzen eintritt. Damit ist der Begriff überwiegend und oft zu Recht negativ besetzt.

Trotzdem gibt es genügend Beispiele für die Privatisierung von staatlichen Aufgaben, bei denen es für Beschäftigte und das Unternehmen auch positive Aspekte und Vorteile gab. Die früheren bundesstaatlichen Unternehmen (z. B. Deutsche Bundespost) sind heute straff geführte Unternehmen, die nicht mehr aus Steuergeldern subventioniert werden müssen, schwarze Zahlen schreiben und trotzdem ein sicherer Arbeitgeber sind. Ich bin daher kein Gegner von Privatisierungen, aber auf der anderen Seite auch noch lange kein Befürworter von radikalen Privatisierungen im Strafvollzug, insbesondere dann nicht, wenn verfassungsrechtliche Grenzen berührt oder überschritten werden oder wenn die rechtliche Bewertung unter Fachleuten umstritten ist.

Ich möchte drei Aussagen zu dem Status Quo der Privatisierung im Strafvollzug machen:

1) In Schleswig-Holstein gibt es ein sehr gut funktionierendes System zwischen dem Land und den Freien Trägern bzw. privaten Organisationen bei der Aufgabenerfüllung im Vollzug und der Straffälligenhilfe außerhalb des Vollzuges.

2) Auch in den anderen Ländern besteht das Problem der Überbelegung im Vollzug. In Schleswig-Holstein sollen in den nächsten Jahren 120 neue Haftplätze errichtet werden. Es wird aber keine neue Haftanstalt gebaut, sondern es ist beabsichtigt - auch aus wirtschaftlichen Gründen - in bestehenden Vollzugsanstalten bzw. vorhandenen Standorten Erweiterungsbauten vorzunehmen. Zurzeit werden dazu entsprechende Prüfungen durchgeführt. Bei diesen Vorhaben wären Teilprivatisierungen nur bedingt möglich.

3) Die frühere Landesregierung hat in den 90-er Jahren beschlossen, die gesamte Verwaltung des Landes zu modernisieren und dies unter das Motto gestellt: Schneller, besser, kostengünstiger. Dazu wurde ein von den Mitarbeitern erarbeitetes Leitbild für 55 000 Beschäftigte beschlossen. Unter anderem heißt es dort: „Wir wollen ... das Haushaltswesen so gestalten, dass mehr Anreize für

wirtschaftliches Verhalten entstehen und ... mit anderen – auch privaten Dienstleistern – kooperieren und wo es sinnvoll erscheint, Aufgaben auf andere Stellen übertragen".

Des weiteren wurde erarbeitet und auf die Verwaltung zugeschnitten:

- ein Personalentwicklungssystem (Assessmentcenter, Mitarbeiter- Vorgesetzten-Gespräch, Rückmeldung für Vorgesetzte),
- ein Beurteilungssystem,
- Leistungs- und Beförderungsgrundsätze,
- eine gemeinsame Geschäftsordnung,
- das System der Kosten- und Leistungsrechnung,
- das System der Budgetierung,
- ein Controllingsystem,
- sowie das Verfahren Aufgabenanalyse/Aufgabenkritik.

Diese neuen Steuerungsinstrumente entstammen der privaten Wirtschaft, d. h. der Betriebswirtschaftslehre, und dienen dazu, ein Kostenbewusstsein, eine Wirtschaftlichkeit und eine Identifikation mit den Aufgaben auf gleich hohem Niveau wie bei den privaten Unternehmen zu erreichen, ohne dass Abstriche an der bisherigen Verlässlichkeit und Pflichterfüllung der Verwaltung gemacht werden dürfen. Das Land Schleswig-Holstein ist für das Personalentwicklungssystem und für das Verfahren Aufgabenanalyse/Aufgabenkritik zweimal mit dem Speyer-Preis der Verwaltungshochschule Speyer ausgezeichnet worden.

Ich darf für die Aufgabenübertragung/Privatisierung im Strafvollzug folgenden rechtlichen Konsens festhalten:

Auf der Grundlage des geltenden Verfassungsrechts ist in Deutschland eine Übertragung des Strafvollzuges als Ganzes auf Dritte nicht möglich, da als Folge des staatlichen Gewaltmonopols der Strafvollzug dem Wesen nach eine hoheitliche Aufgabe darstellt. Das schließt eine Beteiligung Dritter - insbesondere bei Serviceleistungen - nicht von vornherein aus. Sie erfährt allerdings dort ihre Grenze, wo die Tätigkeit in Rechte von Gefangenen eingreift und als Ausübung hoheitlicher Befugnisse nach Art. 33 Abs. 4 GG Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen ist. Auch dort wo diese Grenze nicht überschritten wird und Aufgaben des Strafvollzugs auf Dritte übertragen werden, verbleibt die Gesamtverantwortung weiterhin beim Land.

Neben den verfassungsrechtlichen Grenzen der Aufgabenübertragung ergeben sich weitere Restriktionen. Dies sind insbesondere:

Vollzugsgestalterische Grundsätze,
Sicherheitsbelange,

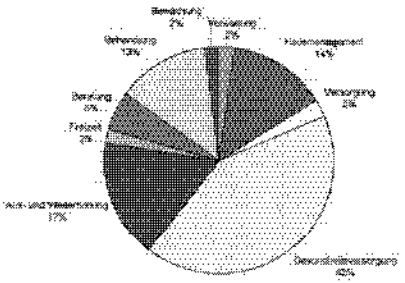
Haushaltsrechtliche Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und Akzeptanzprobleme beim Personal.

Der Stand der Entwicklung der Beteiligung Dritter am Strafvollzug in Schleswig-Holstein stellt sich wie folgt dar:

Nach Auftragserteilung durch die Strukturkommission der Landesregierung im Jahre 2002 erfolgte eine umfangreiche Bestandsaufnahme der Aufgaben die bereits jetzt auf Dritte übertragen sind. Im Ergebnis zeigt sich, dass bereits jetzt eine Vielzahl von Aufgaben von Dritten bzw. vom Landesbetrieb Vollzugliches Arbeitswesen (Eigenbetriebe, Unternehmerbetriebe) wahrgenommen werden.

Landesbetriebe sind nach VV1 zu § 26 LHO rechtlich unselbständige Teile der Landesverwaltung, deren Tätigkeit erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist. Sie sind aus der Kameralistik herausgenommen und nur noch netto mit den Zuführungen und Abführungen im Haushalt veranschlagt. Die Bewirtschaftung erfolgt im Rahmen eines Globalbudgets. Wenn beispielsweise ein Großauftrag eines Unternehmens für den Vollzug anstand, aber der Rohstofftitel leer war, war es früher schwierig und aufwendig, die entsprechenden Rohstoffe zu beschaffen und den Auftrag anzunehmen. Jetzt wird zu Beginn des Geschäftsjahres ein Wirtschaftsplan aufgestellt. Die Rechnungslegung erfolgt nach den Regeln der kaufmännischen Buchführung. Am Jahresende erstellt der Landesbetrieb eine Bilanz sowie eine Gewinn- und Verlustrechnung.

Verteilung der Ausgaben an Dritte auf die Aufgabenbereiche



So flossen im Haushaltsjahr 2002 von den Nettoausgaben (43.435,6 T€) des Strafvollzugs 10,18% an Dritte (4.422,8 T€) und 4,11% an den Landesbetrieb Vollzugliches Arbeitswesen (1.785,3 T€).

Die Übertragung von Aufgaben auf *Dritte* erfolgte in Schleswig-Holstein schrittweise und kann in mehrere Phasen unterteilt werden. Zu den „klassischen" Bereichen *mit* einer hohen Mitwirkung Dritter zählt die Gesundheitsfürsorge (42 v. H.). Die zahnärztliche Versorgung ist in allen Justizvollzugsanstalten, die allgemeinärztliche Versorgung ist in den Justizvollzugsanstalten Flensburg und Itzehoe sowie in der Jugendanstalt Schleswig vertraglich verpflichteten Ärzten übertragen. Über die anstaltsärztliche Versorgung hinaus werden in allen Anstalten Fachärzte hinzugezogen. Die stationäre Versorgung erfolgt im Vollzugskrankenhaus in Hamburg sowie in ortsnahen Krankenhäusern.

Auch die Bauunterhaltung sowie die technische Unterhaltung und Wartung von Anlagen wird, soweit diese Leistungen nicht durch die anstaltseigenen Betriebe bzw. den Landesbetrieb Vollzugliches Arbeitswesen (VAW) erbracht werden können, durch zahlreiche externe Firmen durchgeführt.

Bei der Freizeitgestaltung sind in hohem Maße ehrenamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingebunden (Töpferkurse, Literaturkurse, Sport). In der Schule werden zur Vertretung der hauptamtlichen Lehrkräfte und für einzelne Unterrichtsfächer Stunden eingekauft. Der Gefangeneneinkauf wird ausschließlich über externe Anstaltskaufleute abgewickelt.

Im Rahmen der Reformdiskussion zum Strafvollzugsgesetz von 1977 und den damit verbundenen organisatorischen Veränderungen in den Justizvollzugsanstalten wurden Mitte der 80er-Jahre Teile des Betreuungs- und Behandlungsmanagements zur Übertragung auf Dritte in Kooperation mit Externen entwickelt und aufgebaut. Zu nennen ist hier die psychologische Betreuung (Diagnostik, Therapie) der Gefangenen, die in Zusammenarbeit mit externen Psychotherapeuten und Gutachtern erfolgt (z. B. CAU Kiel, pro familia). Auch die Übertragung der Bereiche Aus- und Weiterbildung der Gefangenen, die weitgehend vom Berufsbildungswerk des DGB (bfw) wahrgenommen wird und Beratung (z.B. Sucht-, Schuldner- und Ausländerberatung, die u.a. von der Diakonie oder der Ev. Stadtmission durchgeführt wird), fallen in diese Phase.

Diese Vorgehensweise bildet sich heute in der Organisationsstruktur jeder Anstalt ab. Diese Vorgehensweise ist aus wirtschaftlichen Gründen sinnvoll, weil besonderes Fachwissen nur durch hohe Investitionen herzustellen ist und nur durch laufende Kosten die Fachqualität dauerhaft gesichert werden kann. Durch dieses Management sind neue Belastungen insbesondere im Personalkostenbereich für den öffentlichen Haushalt vermieden worden.

Seit den 90er Jahren hat auch der Strafvollzug mit den Projekten Budgetierung / Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in der JVA Lübeck und der Einrichtung des Landesbetriebes Vollzugliches Arbeitswesen die Verwaltungsmodernisierung umgesetzt. Seit dem 01.03.2000 läuft in der JVA Lübeck die Kosten- und Leistungsrechnung im Echtbetrieb und mit Beginn des Haushaltsjahres

2003 erhielt die JVA Lübeck ein Personal- und Sachkostenbudget - das sich im Wesentlichen an den erwarteten Belegungszahlen orientiert - zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung zugewiesen. Dieses Verfahren wird jetzt auf die anderen Anstalten übertragen.

Zum 1. Januar 2000 wurden in einem ersten Schritt die Arbeitsbetriebe der Justizvollzugsanstalt Kiel in einen Landesbetrieb nach § 26 LHO umgewandelt. In einem zweiten Schritt wurde der Landesbetrieb 2002 auf die Arbeitsbetriebe der Justizvollzugsanstalten Lübeck und Neumünster ausgeweitet und eine kaufmännische Abteilung für den Landesbetrieb aufgebaut, die der Abteilung 2 des MJAE angegliedert ist.

Zielsetzung beider Projekte ist es, durch die Schaffung von mehr Kostentransparenz und einer größeren Flexibilität in der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel die Wirtschaftlichkeit und Effektivität im Strafvollzug zu steigern und darüber hinaus eine bessere Datenbasis für „make or buy "- Entscheidungen zu erhalten.

Ab 2002 wurden in der Abschiebungshafteinrichtung Rendsburg und zur Baustellensicherung Hilfsdienste (z.B. Nacht- und Pfortendienste) zur Entlastung des Allgemeinen Vollzugsdienstes an Externe vergeben. So werden in der Abschiebungshafteinrichtung ca. 550 h/Woche zugekauft.

Seit der Auftragserteilung durch die Strukturkommission wurden zudem im Schreibdienst erstmalig Mitarbeiterinnen einer Zeitarbeitsfirma eingesetzt sowie die grundsätzliche Zustimmung des Hauptpersonalrats erlangt, in den Arbeitsbetrieben zur Abdeckung von Produktionsspitzen bzw. bei Personalengpässen ebenfalls Mitarbeiter einer Zeitarbeitsfirma einzusetzen. (Kiel 1 Tischler, Lübeck 1 Handwerker). Dies ist nur dadurch ermöglicht worden, dass der Landesbetrieb wesentlich flexibler in der Bewirtschaftung ist.

Ein Vergleich mit anderen Bundesländern zeigt, dass die Situation in Schleswig-Holstein mit anderen Ländern weitgehend vergleichbar ist. Allerdings wird derzeit bundesweit die weitergehende Übertragung von Aufgaben des Strafvollzugs intensiv diskutiert. 2006 ist die erste teilprivatisierte JVA in Hünfeld in Betrieb genommen worden. In Baden-Württemberg lief ein Ausschreibungsverfahren für eine Teilprivatisierung der JVA Offenburg. In Baden-Württemberg ist ebenfalls die Privatisierung der Bewährungshilfe durch die österreichische Firma Neustart umgesetzt. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, wie sie § 7 der schleswig-holsteinischen LHO vorschreibt, ist nicht bekannt gemacht worden, weil das Land Hessen die Betriebskosten für eine Anstalt oder einen Haftplatz nicht exakt und verbindlich feststellen kann. Voraussetzung für einen exakten Kostenvergleich wäre das Bestehen eines Kosten- und Leistungsrechnungssystems. Von politischer Seite ist geäußert worden, dass die JVA Hünfeld 15 % Einsparungen gegenüber einer staatlichen Eigenlösung erzielen wird.

Die Erfahrungen mit Dritten im Strafvollzug Schleswig-Holsteins werden von den Anstaltsleitungen sowie dem MJAE als positiv beurteilt und die Qualität der Externen als gut bis sehr gut eingestuft. Die Vorteile liegen insbesondere in der Nutzung externen Experten-Know-hows (z.B. Fachärzte, Schuldnerberatung) und in der größeren Flexibilität von Arbeitsabläufen (z.B. Dienstplangestaltung, Ausfall bei Krankheit). Unter Kosten- und Auslastungsaspekten scheint es daher wenig sinnvoll, alle Fachbereiche selbst vorzuhalten. Das Beispiel bfw zeigt darüber hinaus, dass durch die Aufgabenübertragung zusätzliche Finanzierungsquellen durch EU-Mittel erschlossen werden können. Hierbei handelt es sich um Beträge in Millionenhöhe. Im Übrigen ist bei therapeutischen Behandlungsmaßnahmen die Trennung von vollzuglicher Entscheidung und externen Gutachten als positiv zu beurteilen.

Ein wesentlicher Vorteil der Aufgabenübertragung auf Dritte liegt darüber hinaus darin, dass diese Dienstleistungen über das Sachkostenbudget abgerechnet werden.

Aussagen zur Wirtschaftlichkeit können aber nur dann exakt getroffen werden, wenn als Folge der Modernisierungsprojekte „flächendeckende Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung" und „Landesbetrieb Vollzugliches Arbeitswesen" sich die Datengrundlage verbessert, so dass künftig bei „make or buy"-Entscheidungen verstärkt Kostenkriterien berücksichtigt werden. So hat beispielsweise eine Wirtschaftlichkeitsberechnung aus dem Jahre 2002 im Rahmen der Planungen für den Neubau der Küche in der Justizvollzugsanstalt Lübeck ergeben, dass der Eigenbetrieb der Küche geringfügig kostengünstiger ist als die Fremdversorgung. Zudem bleiben Gefangenenarbeitsplätze erhalten bzw. können Ausbildungsplätze geschaffen werden. Im Jahre 2006 haben Prüfungen begonnen, den Neubau der Küche der JVA Lübeck als ein ÖPP Projekt (Öffentlich Private Partnerschaft) durchzuführen. Nach derzeitigem Stand besteht für dieses Projekt keine Wirtschaftlichkeit. Inwieweit die Errichtung des Gebäudes durch die Finanzierungsart günstiger ist, muss geprüft werden.

Bei einer Aufgabenübertragung auf Dritte erhöht sich nicht automatisch die Wirtschaftlichkeit, sondern stets ist der Einzelfall zu prüfen. Im Allgemeinen erweist sich das allgemeine Haushaltsrecht als zu starr, um im Haushaltsvollzug flexibel Dritte mit Aufgaben des Vollzugs zu betrauen und Personalkosten in Sachkosten umzuwandeln. Durch die Modernisierungsprojekte, insbesondere den Landesbetrieb Vollzugliches Arbeitswesen mit der Herausnahme aus der Kameralistik und der Nettoveranschlagung im Haushalt, werden hier neue Spielräume geschaffen. Die Entwicklung im Landesbetrieb Vollzugliches Arbeitswesen hat in den ersten 2 Jahren gezeigt, dass bereits durch eine flexiblere Haushaltsführung und den Einsatz betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente eine Nettoentlastung des Haushalts erreicht und der Zuschussbedarf verringert werden kann. Aufgrund der positiven Erfahrungen mit den Modernisierungsprojekten Kosten- und Leistungsrechnung und der Einrichtung des Landesbetriebs Vollzugliches

Arbeitswesen, wird die Optimierung der bestehenden Strukturen fortgeführt. Daneben werden schrittweise und einzelfallbezogen weitere Aufgaben des Strafvollzugs, die nicht hoheitlicher Art sind, auf Dritte übertragen.

Ein Bereich, der noch nicht aufgebaut ist, bezieht sich auf das so genannte Übergangsmanagement (Entlassungsvorbereitung, Nachbetreuung, Fortsetzung der Fortbildungsmaßnahmen nach der Entlassung, Arbeitsplatzsuche). Die Entwicklung und Vernetzung ist hier notwendig, die Kooperation mit privaten Trägern sollte hier klar im Vordergrund stehen.

Des Weiteren hat der Landesbeirat im Frühjahr 2005 die ehrenamtliche Bewährungshilfe in Schleswig-Holstein bilanziert und hierzu ein Konzeptpapier vorgelegt. Das Papier unterscheidet zwischen ehrenamtlichen Bewährungshelfern mit voller Fallverantwortung und ehrenamtlichen Helfern zur Unterstützung der Bewährungshilfe. Das letztere Modell wird vorrangig unterstützt.

Der Ausbildungsplan der "Evangelischen Stadtmission Kiel" und der "Rechtsfürsorge Lübeck" wird aufgegriffen, die einen Ausbildungsplan für potenzielle ehrenamtliche Helfer entwickelt haben. Hier wird es also zu einer weiteren Art der Aufgabenübertragung bzw. der Beteiligung von Privatpersonen im System der sozialen Strafrechtspflege kommen, und zwar im Einverständnis zwischen MJAE, Finanzministerium, Landesbeirat, dem Landesverband, den Trägern Stadtmission und Resohilfe und den hautamtlichen Fachkräften der Bewährungshilfe.

Die ambulante Therapie-, sowie Trainings- und Beratungsangebote für Sexual- und Gewalttäter gehören seit 1990 zu den kriminalpolitischen Schwerpunkten des Landes. Insbesondere fördern wir ambulante Therapie, Trainings- und Beratungsangebote freier Träger für jugendliche und erwachsene Sexual- und Gewaltstraftäter mit den Schwerpunkten Sexual- und Gewalttätertherapie, Trainingsgruppen für Gewalttäter in engen persönlichen Beziehungen und Anti-Gewalt-Trainingsgruppen.

Unter Federführung der Pro Familia und mit Hilfe freier Träger sowie zahlreicher frei praktizierender Therapeutinnen und Therapeuten konnte in Schleswig-Holstein ein bedarfsgerechtes Angebot für Sexualstraftäter geschaffen werden. Bisher konnten in allen uns vorgelegten Fällen Maßnahmen vermittelt und Finanzierungen gesichert werden.

Im Rahmen eines landesweiten Konzeptes gegen Gewalt in engen persönlichen Beziehungen (KIK), an dem Beratungseinrichtungen für Frauen, die Staatsanwaltschaft, die Polizei und kommunale soziale Dienste beteiligt sind, wird in acht Projekten Täterarbeit durch freie Träger, nämlich durch die Brücke Elmshorn, den Verein Widerspruch in Kiel, das BBZ Niebüll und die Pro Familia, angeboten. Die Täter werden dabei unterstützt, kritische Situationen zu erkennen, für ihr Verhalten die Verantwortung zu übernehmen und ihr gewalttätiges Verhalten zu ändern.

Das Anti-Gewalt-Training für andere Gewalttäter wird schrittweise aufgebaut. Hier sind Partner die Kieler Haftbilfe, das BBZ Niebüll und der Verein Widerspruch. Zielgruppe sind überwiegend junge und erwachsene Probanden der Bewährungshilfe, die z.B. eine gerichtliche Auflage zum Anti-Gewalt-Training haben.

Seit Mitte der neunziger Jahre sind zwei Aufgabenschwerpunkte der Gerichtshilfe schrittweise auf freie Träger übertragen worden, das sind der Täter-Opfer-Ausgleich und die Vermittlung von gemeinnütziger Arbeit zur Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen. Der TOA ist eine soziale Konfliktschlichtung zwischen Täter und Opfer in einem außergerichtlichen Verfahren. Durch Vermittlung in gemeinnützige Arbeit zur Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen werden Menschen unterstützt, die ihre Geldstrafe nicht bezahlen können und die die dann folgende Ersatzfreiheitsstrafe vermeiden wollen und sollen. Denn diese Gruppe möchten wir möglichst nicht im Vollzug haben. Im Jahr 2005 wurden durch TOA-Projekte 27.600 Hafttage gespart.

Die Träger der Freien Straffälligenhilfe haben ihre Qualität seit Jahren unter Beweis gestellt, und arbeiten eng zusammen mit der Justiz, den Sozialen Diensten der Justiz und den Justizvollzugsanstalten. Insbesondere durch die Übertragung dieser Aufgaben von der Gerichtshilfe auf Freie Träger ist die Gerichtshilfe im Umfang von ca. 11,5 Stellen entlastet worden. Diese Kapazität kann jetzt zur Intensivierung der originären Aufgaben, v.a. der Ermittlungshilfe, genutzt werden.

Die rechtliche Grundlage für die Übertragung von Aufgaben an Freie Träger ist § 9 des Bewährungs- und Gerichtshilfegesetzes Schleswig-Holstein. Danach sollen Freie Träger der Jugend- und Erwachsenenstraffälligenhilfe an der Durchführung von Aufgaben nach diesem Gesetz beteiligt werden oder ihnen soll die Durchführung von Aufgaben übertragen werden, wenn die fachlichen Voraussetzungen dafür erfüllt sind. Sie sollen dabei angemessen unterstützt und gefördert werden. Mit dieser landesrechtlichen Regelung wurde die Beteiligung Freier Träger abgesichert und die Freie Straffälligenhilfe gestärkt.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die ambulanten Maßnahmen und ambulanten Sanktionsalternativen auch die Vollzugsanstalten entlasten und das Schleswig-Holstein bundesweit mit die niedrigste Inhaftierungsquote hat (68 Gefangene pro 100.000 Einwohner). Die Verzahnung stationärer und ambulanter Maßnahmen insbesondere für Problem- und Risikoprobanden ist Teil der sozialen Strafrechtspflege in Schleswig-Holstein. Die drei Säulen – Justizvollzug, Soziale Dienste der Justiz und Freie Straffälligenhilfe – sind in den vergangenen etwa 15 Jahren parallel fortentwickelt worden. Nach übereinstimmender Einschätzung aus den unterschiedlichen Fachbereichen und aus Sicht des Justizministeriums haben sich die ambulanten Maßnahmen einschließlich der Verzahnung mit dem stationären Bereich bewährt. Teilweise sind sie ausbaufähig, z.B. beim Anti-Gewalt-Training. Beim TOA z.B. ist es denkbar, dass der Anteil der Delikte, die dem mittleren Kriminalitätsbereich zuzuordnen sind, mit steigender Akzeptanz noch stärker be-

rücksichtigt wird. Auch bei den Fällen häuslicher Gewalt dürfte der Anteil der für Täterarbeit geeigneten Täter noch steigerbar sein.

Zur Entwicklung der Bewährungshilfe ist zu sagen, dass angesichts der Privatisierung der Bewährungs- und Gerichtshilfe in Baden-Württemberg organisatorische Änderungen nicht geplant sind, inhaltliche Änderungen aber sind umzusetzen. Die Arbeit zur Qualitätsentwicklung und -sicherung muss im Sinne verbindlicher Qualitätsstandards fortgesetzt werden. Hauptberufliche Sozialarbeit muss heute ihre gute Arbeit auch nachweisen können.

Ferner müssen Leistungsprofile der Bewährungshilfe nach innen und außen transparent und verbindlich sein. Gefordert sind also gleichermaßen Gestaltungssicherheit und Überprüfbarkeit. Hierzu laufen bundesweite Projekte in den Ländern.

Abschließend ist ein Blick auf internationale Entwicklungen zu werfen. Einerseits ist die Privatisierungsfrage von öffentlichen Dienstleistungen und Aufgaben durch den Druck der verschuldeten Haushalte entstanden aber andererseits gibt es gleichzeitig einige wenige multinationale Unternehmen, die die Strafrechtsysteme weltweit als ihre Zielmärkte ansehen. Stephen Nathan vom internationalen Forschungsinstitut für Öffentliche Dienste an der University of Greenwich hat 2005 einen internationalen Bericht über die Privatisierung des Strafvollzuges verfasst. Danach hatte der Markt 1997 einen Wert von geschätzten 360 Milliarden US Dollar, auf die Vollzugsanstalten entfielen geschätzte 62,5 Milliarden US Dollar. Weltweit geschätzt gibt es 9 Mio. Gefangene, davon 2,1 Mio. in den USA sowie 1,7 Mio. in Europa und Asien. Dem Bericht von Nathan kann entnommen werden, dass die bekannten privaten Betreiber von Vollzugsanstalten über ausgedehnte internationale Niederlassungen verfügen und in Europa hervorragend positioniert sind:

Serco operiert in Europa, im Nahen Osten, im asiatisch-pazifischen Raum und in Nordamerika. Die Tochtergesellschaft des Unternehmens Premier Custodial Group betreibt Vollzugsanstalten in Großbritannien. Serco hat einen Vertrag über Dienstleistungen in der neuen JVA Hünfeld erhalten.

Group 4 Securicor betreibt Gefängnisse in Großbritannien und Nordamerika und stellt das Personal für 6 Justizvollzugsanstalten in den Niederlanden. Darüber hinaus verfügt der Konzern über Einrichtungen in mehr als 30 europäischen Ländern und Nordamerika, der Karibik, Mittel- und Südamerika, dem Nahen Osten, Asien-Pazifik und Afrika.

GSL betreibt das Vollzugsgeschäft in Großbritannien, Australien und Südafrika.

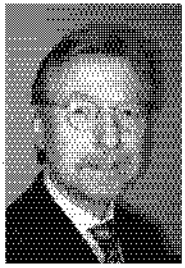
Sodexho ist weltweit in 70 Ländern tätig. In Europa allein sind es mehr als 20. Zurzeit gibt es Verträge für Vollzugsdienste mit Australien und Chile. In Europa

betreibt Sodexho 3 Vollzugsanstalten in England und erbringt nicht dem staatlichen Vollzug unterworfene Dienste in 5 Vollzugsanstalten im Süden Frankreichs und in 4 Anstalten im Norden Frankreichs. In Italien ist das Unternehmen Dienstleister für 36 Justizvollzugsanstalten, in den Niederlanden sind es 28, in Portugal 11 und in Spanien 8.

GEPSA ist eine Tochtergesellschaft des im Bereich der Energieversorgung und des Umweltmanagements tätigen Mischkonzerns SUEZ. Seit 1990 bietet GEPSA nicht dem Vollzug unterstellte Dienstleistungen für Gefängnisse an und konnte dabei in Frankreich die Zahl der betreuten Einrichtungen von 5 auf 16 erhöhen. SUEZ betreibt nicht nur Einrichtungen in Europa, sondern auch in Nord- und Südamerika, Afrika und in der Region Asien-Pazifik.

Die GEO Group hat 2003 ihre Anteile an ihren britischen Vollzugsanstalten verkauft, die sie über eine 50-prozentige Beteiligung an der Premier Custodial Group gehalten hatte. Im Dezember 2004 wurde in Großbritannien eine GEO-Zentrale eingerichtet. GEO betreibt jetzt Vollzugsanstalten in den USA, Australien, Südafrika und Neuseeland. In Kanada konnte GEO einen Wartungsvertrag für ein Jugendgefängnis abschließen.

Die dargestellten Entwicklungen müssen aufmerksam verfolgt werden, denn bis jetzt sind die angeblichen Vorteile einer Privatisierung nicht bewiesen. Es ist schwer vorstellbar, dass das Prinzip der Gewinnmaximierung von großen Konzernen und die Erfüllung staatlicher Aufgaben in den so genannten Kernbereichen zusammenpassen. Für den Justizvollzug in Schleswig-Holstein kann festgehalten werden, dass er nachweislich modern und wirtschaftlich arbeitet. Eine Privatisierung wie in anderen Ländern wird es nicht geben.



Ministerialdirigent Johannes Sandmann,
Abteilungsleiter und stv. Staatssekretär
im Schleswig-Holsteinischen Justizministerium

Thomas Baumeyer

Teilprivate Betreibermodelle im Strafvollzug

Vorstellung Serco Group plc, Serco GmbH

Serco ist Partner von Behörden und Unternehmen zur Gestaltung und Umsetzung von Veränderungsprozessen. Hauptaufgabe der Serco ist es, qualitativ hochwertige öffentliche Dienstleistungen effizient zu erbringen. Im Rahmen von Public-Private-Partnerships berät Serco politische Entscheider, entwickelt neue Lösungen und sorgt für deren reibungslose Integration und souveräne Umsetzung. Für die Privatwirtschaft ist Serco ein vertrauenswürdiger Partner bei der Zusammenarbeit in Outsourcing-Projekten. Zu den Kunden der Serco gehören Behörden, Institutionen und Unternehmen aus den Bereichen Justiz und Sicherheit, Bildung und Hochschulen, Gesundheit, Verkehr, Verteidigung, Luft- und Raumfahrt sowie Handel und Industrie.

In Deutschland verfügt Serco über mehr als 40 Jahre Markterfahrung und beschäftigt über 1.100 Mitarbeiter an 35 Standorten. Die Serco GmbH mit Sitz in Bonn ist eine Tochtergesellschaft des weltweit vertretenen britischen Dienstleistungskonzerns Serco Group plc. Die deutsche Serco nutzt dieses internationale Know-how in der Gestaltung von PPP-Projekten und gibt dieses Potenzial an ihre Kunden weiter.

Die Märkte

Serco ist in den Märkten Verteidigung, Luft- und Raumfahrt, Verkehr, Justiz & Sicherheit, Schulen & Hochschulen, Gesundheit sowie Handel & Industrie, aktiv.

Die Leistungen

Serco deckt alle Formen von Public Private Partnership- und Outsourcingleistungen ab:

- Das Outsourcing von Einzelleistungen, wie z.B. Systemintegration, Radar-Maintenance oder Facilities Management für internationale Organisationen.
- Die Umsetzung komplexer Aufgaben wie beispielsweise den teilprivatisierten Betrieb der Justizvollzugsanstalt in Hünfeld oder den Betrieb des Unterstützungszentrums Altmark im Gefechtsübungszentrum des Heeres.
- Das Angebot integrierter Lösungen wie im Fall des Joint Services Command and Staff College für das britische Verteidigungsministerium oder das Traffic Control Center in England.
- Die Zusammenarbeit in strategischer Partnerschaft, bei der die private und öffentliche Seite gemeinsame Ziele verfolgen, um kontinuierliche Verbesserungen für die Qualität des Gesamtbetriebs zu erreichen, wie mit dem Atomic Weapons Establishment UK.

Dienstleistungen für die Justiz erbringt Serco seit 1992 in Großbritannien in den Leistungsfeldern Betrieb von vollprivatisierten Justizvollzugsanstalten, Betrieb von Ausbildungs- (Secure Training Centres) und Einwanderungszentren (Immigration Centres), elektronische Fußfesseln (Electronic Monitoring), Gefangenentransport (Court Escort) und Sicherheitsdienste (Custody Services).

Privatisierung im Strafvollzug – Rechtliche Rahmenbedingungen in Deutschland

Für das Projekt der JVA Hünfeld hat das Hessische Ministerium der Justiz im Jahre 1999 eine Studie in Auftrag gegeben, die analysieren sollte, inwieweit ein Public-Private-Partnership-Modell - eine Privatisierung von Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb einer JVA nach geltendem Deutschen Recht möglich ist.

Im Ergebnis der Studie wurden zwei wesentliche Erkenntnisse diskutiert:

1. Die private Errichtung einer JVA (Planung, Bau und / oder Finanzierung) ist rechtlich unproblematisch und wurde in Deutschland schon mehrfach praktiziert.
2. Für die Privatisierung des Betriebes der JVA kam die Studie zu dem Ergebnis, dass eine Privatisierung des Strafvollzuges (eine Vollprivatisierung vergleichbar mit der Situation in Großbritannien) in Deutschland verfassungsrechtlich wegen Artikel 33 Absatz 4 Grundgesetz unzulässig ist.

   Privatisierung im Strafvollzug (Teilprivatisierung) ist nach geltendem deutschen Recht möglich, soweit sich die Tätigkeit der Privaten auf Dienstleistungen ohne Eingriffsbefugnisse gegenüber Gefangenen beschränkt.

Eine Prüfung aller Tätigkeiten im hessischen Vollzug ergab, dass ca. 45 % der Leistungen innerhalb einer JVA durch Private erbracht werden können.
(Weitere Informationen zur Studie www.hmdj.justiz.hessen.de, Prof. H.J. Bonk, Berlin, Rechtliche Rahmenbedingungen einer Privatisierung im Strafvollzug, Justizzeitung 9/2000)
Daraufhin wurde in Wiesbaden die Entscheidung getroffen, die JVA Hünfeld aus Haushaltsmitteln finanziert durch einen Generalplaner und einen Generalbauunternehmer errichten zu lassen.
Weiterhin sollten die nach geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen privatisierbaren Leistungen in einem Paket für fünf Jahre an einen privaten Dienstleister vergeben werden.

JVA Hünfeld
Zahlen, Daten, Fakten

Die JVA Hünfeld ist eine Anstalt für 502 männliche Gefangene im geschlossenen Vollzug. Auf einem Grundstück von 86.000 qm und einer Nutzfläche von knapp 14.000 qm sind die Gefangenen in 422 Einzel- und 502 Doppelhafträumen untergebracht.

Leistungen der Serco GmbH

Das Aufgabenspektrum der Serco setzt sich wie folgt zusammen:

- Gebäudebewirtschaftung, Reinigung, Wartung und Instandhaltung technischer Anlagen;
- Videoüberwachung der Liegenschaft;
- Verpflegung der Gefangenen und Bediensteten sowie die Versorgung der Gefangenen mit bestimmten Waren des täglichen Bedarfs;
- Stellung des Anstaltsarztes sowie des Pflegepersonals und Übernahme des Betriebs der Krankenstation für die ambulante und stationäre medizinische Regelversorgung;
- Sicherstellen der fachärztlichen Versorgung in der Anstalt, um die Verlegung von Gefangenen zu medizinischen Einrichtungen außerhalb der JVA Hünfeld möglichst zu vermeiden;
- Psychologische, soziale und pädagogische Beratungsdienste;
- Organisation und Betrieb der Werkstätten, Durchführung der arbeitstherapeutischen Beschäftigung und der Maßnahmen zur schulischen und beruflichen Bildung der Gefangenen;
- Regelmäßige Sport- und Freizeitangebote, von der Bibliothek über Gefangenenzeitung und Literaturkreise bis hin zu musisch kreativen Aktivitäten;
- Unterstützung des Sicherheits-, Stations- und Besuchsdienstes;
- Unterstützung des staatlichen Vollzugsdienstes in kaufmännischen und sonstigen Verwaltungstätigkeiten.

Effizienz- und Qualitätsvorteile für den Strafvollzug

Durch die Partnerschaft mit Serco erzielt die hessische Landesregierung für die JVA Hünfeld eine deutliche Verbesserung der Wirtschaftlichkeit im Vergleich zu anderen Haftanstalten. Der Betreibervertrag mit Serco umfasst eine detaillierte Leistungsbeschreibung. So wird sichergestellt, dass die privatwirtschaftlich erbrachten Dienstleistungen quantitativ und qualitativ mindestens den Standards in einer vergleichbaren, komplett staatlich betreuten JVA entsprechen. In zentralen Bereichen wird durch Serco sogar eine Qualitätsverbesserung erreicht. Die Beschäftigungsquote der Gefangenen liegt in Hünfeld beispielsweise weit über dem Bundesdurchschnitt für JVAs. Damit steigen zugleich die Resozialisierungschancen der Straftäter. Serco erreicht die Verbesserung des Arbeitsplatzangebotes durch die Einführung eines Zweischichtbetriebs in den Werkstätten sowie durch die Beschäftigung von Gefangenen in bestimmten Versorgungsbereichen der JVA.

Qualitätsverbesserungen werden erreicht durch:

- Minimierung des Personalausfalls:
  Serco stellt bei urlaubs- und krankheitsbedingten Ausfällen von Angestellten sofort qualifizierten Ersatz zur Verfügung.
- Festgeschriebene Reaktionszeiten:
  Technische Störungen werden von Serco innerhalb vertraglich festgelegter Reaktionszeiten beseitigt.
- Effektive Leistungskontrolle:
  Serco's Leistungen werden sowohl unmittelbar durch die Anstaltsleitung als auch durch ein Berichtssystem kontrolliert. Die Nichterfüllung festgelegter Qualitätsstandards ist mit Vertragsstrafen belegt.

Fazit

Um Effizienzvorteile im Betrieb von Justizvollzuganstalten durch den Einsatz von Privaten nutzen zu können ist eine Änderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen nicht erforderlich. Im Gegensatz zur Privatisierung des Strafvollzuges ist eine Teilprivatisierung von nichthoheitlichen Aufgaben im Strafvollzug in Deutschland möglich.
Das Projekt der JVA Hünfeld zeigt, dass Teilprivatisierung durchaus erfolgreich angewendet werden kann.
Dabei ist darauf zu achten, dass die Abgrenzung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen der staatlichen Seite und dem privaten Partner klar und eindeutig geregelt ist.
Der Private erhält die Gesamtverantwortung für klar abgegrenzte Leistungspakete. Dadurch ist zum einen die Regelung der Zuständigkeiten gesichert. Zum anderen ist sichergestellt, dass die Vorteile des privaten Managements umfassend umgesetzt werden.
Das „Tagesgeschäft" zeigt, dass eine umfassende Einbindung des privaten Partners in die Ablauf- und Organisationsstruktur der JVA eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung ist.
Die Verantwortung und Umsetzung aller Belange der Sicherheit, der Eingriffe in die freiheitlichen Grundrechte der Gefangenen und vollzugsspezifische Entscheidungen wie Vollzugsplan, Aus- und Weiterbildung u. a. bleiben vollumfänglich auf staatlicher Seite. In diesen Belangen ist der private Partner nur Erfüllungsgehilfe des Vollzuges.

Dr. Thomas Baumeyer,
Bereichsleiter Government Services,
Serco GmbH

Georg Horneber

Projekt Chance - Jugendstrafvollzug in freier Form und in freier Trägerschaft

Mein Beitrag steht unter der Überschrift „Jugendstrafvollzug in freier Form und freier Trägerschaft". Sie könnte auch lauten: „Jugendstrafvollzug in freier Form und in privater Trägerschaft". Freie Trägerschaft ist eine seit Jahrzehnten bewährte Form der Erfüllung von gesellschaftlichen Aufgaben vor allem im sozialen Bereich. Mit freier Trägerschaft verbinde ich zunächst die Motivation des Trägers und seiner Mitarbeiter, sowie deren gemeinsame Grundhaltung zu ethischen Werten und schließlich die jahrelange Erfahrung der freien Träger in der sozialen Arbeit. Private Trägerschaft impliziert, dass es zunächst darum geht Kapital renditebringend einzusetzen. Die Ergebnisorientiertheit von privatwirtschaftlichen Unternehmen ist auf den ersten Blick überzeugend und an dieser müssen wir freien Träger uns ebenso messen lassen wie an unseren Werthaltungen und ethischen Grundaussagen. In der Betreuung von Menschen ist die entscheidende qualitative Frage immer, wie etwas geschieht. Wie schwer sich das kontrollieren und steuern lässt, sehen wir im Bereich der Altenhilfe. Hier lassen Presseartikel doch vermuten, dass allzu oft das „Wie" und die dahinterstehenden ethischen Werte zu wenig im Mittelpunkt mancher Einrichtungen und Aufsichtsorgane stehen.

Das Christliche Jugenddorfwerk Deutschland e. V. ist ein Träger mit nahezu 60-jähriger Erfahrung in den Bereichen Erziehung, Bildung und Ausbildung von jungen Menschen im ganzen Bundesgebiet. Es hat sich auf diesem Hintergrund der Aufgabe des Strafvollzugs in freier Form gestellt, eine Konzeption entwickelt und sich neben anderen Trägern um die Aufgabenstellung von Projekt Chance beworben. Es freut uns, dass wir den Zuschlag bekommen haben und wir das Projekt Chance in Creglingen-Frauental gründen konnten.

Ausgangspunkt zum Projekt Chance war die Idee zum Strafvollzug in freier Form und der politische Wille, dies in Baden-Württemberg umzusetzen. Beides ist dem Baden-Württembergischen Justizminister Prof. Dr. Ulrich Goll zuzuschreiben. Auf seine Initiative wurde der Trägerverein Projekt Chance e.V. (www.projekt-chance.de) gegründet. Dieser Verein hat sich zum Ziel gesetzt, zur Jugendstrafe verurteilten jungen Menschen bei der Wiedereingliederung in Staat und Gesellschaft behilflich zu sein. Dieses Ziel soll erreicht werden, indem der Verein als Träger von Maßnahmen nach § 91 Abs. 3 JGG und als Träger von Nachsorgeprojekten auftritt, wobei der Verein nicht selbst die Einrichtungen vorhält sondern mit Dienstleistern zusammenarbeitet. Die Verantwortlichen des Vereins konnten für die gestellten Aufgaben 4,09 Millionen Euro von der Landesstiftung Baden-Württemberg akquirieren.

Nach einer Ausschreibung erhielten das Christliche Jugenddorfwerk Deutschland e.V. mit seinem Projekt Chance sowie das Partnerprojekt Seehaus in Leonberg vom Träger Prisma e.V. den Zuschlag für den Betrieb zweier Einrichtungen mit jeweils 15 Plätzen. Für die Finanzierung einer wissenschaftlichen Begleitung konnte die Robert Bosch Stiftung gewonnen werden. Mit der Durchführung beauftragt wurden die kriminologischen Institute der Universitäten in Heidelberg und Tübingen. Ein Zwischenbericht, der noch auf einer dünnen Datenbasis beruht, ist unter der Homepage des Veines Chance abzurufen.

Vertragliche Regelung und rechtlicher Rahmen

Zwischen dem Verein Projekt Chance und dem Christlichen Jugendcorfwerk besteht ein Vertrag, der alle wesentlichen Punkte regelt. Abgerechnet wird über einen Tagessatz von derzeit 203,67€. Die Einrichtung unterliegt der Aufsicht des Landesjugendamtes und hat eine Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII.

Die Jugendlichen unterliegen den Regelungen des Strafvollzugsgesetzes und der Aufsicht der Justizvollzugsanstalt Adelsheim und somit dem Justizministerium Baden-Württemberg.

Die Einrichtung übernimmt keine hoheitlichen Aufgaben. Die Mitarbeiter sind nicht berechtigt, Zwangsmaßnahmen durchzuführen, eine interne Regelung legt fest, dass ein Mitarbeiter einen Jugendlichen in Konfliktsituationen nicht berühren soll. Definierte Vorgehensweisen und genaue Absprachen regeln die Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten.

Zielgruppe und Aufnahmeverfahren

Aufnahme finden männliche Jugendliche, die das erste Mal zu einer Haftstrafe im Umfang von bis zu maximal 3 Jahren verurteilt wurden und sich freiwillig für das Projekt entschieden haben. Inzwischen wurde der Personenkreis auch auf Heranwachsende erweitert, die bisher nur in Ausnahmefällen Aufnahme fanden. In Absprache mit dem Sozialdienst der Justizvollzugsanstalt gehen Mitarbeiter und der Jugenddorfsprecher des Projektes auf die jungen Männer zu und stellen ihnen die Inhalte des Projektes vor. Der Jugendliche hat die Möglichkeit, sich auf das Projekt zu bewerben und es folgen weitere Gespräche. Sie dienen der Abklärung der Motivation und der Eignung des Jugendlichen. Wir bringen unseren Vorschlag in der Zugangskonferenz der Justizvollzugsanstalt ein, diese entscheidet, ob der Jugendliche für den Strafvollzug in freier Form geeignet ist. Liegen die Voraussetzungen vor, weist der Leiter der JVA eine besondere Vollzugslockerung an.

Grundsätze

Grundlegende Elemente des pädagogischen Handelns sind ein herausfordernder stark strukturierter Tagesablauf, eine herausfordernde Aufgabenstellung, sofortige klare Grenzsetzungen und eine pro-soziale demokratische Einrichtungskultur.

Tagesstruktur und Aufgabenstellung

Der Alltag ist ein akzentuierter Gegenentwurf zum bisherigen Erleben der Jugendlichen. Bisher war deren Tagesablauf von Beliebigkeit gekennzeichnet. Die meisten standen gegen Mittags auf, die Schule interessierte keinen, sie trafen sich und zogen bis in die Nacht hinein los. Grenzen oder Einschränkungen - sofern sie überhaupt vorhanden waren - wurden ignoriert.

Das morgendliche Joggen ist eine wesentliche Herausforderung für alle Jugendlichen und sowohl Anreiz als auch Abschreckung für das Projekt. Wer nach einer Woche die 3,8 Kilometer durch laufen kann, hat seine erste Herausforderung geschafft und etwas geleistet, das er sich bisher so nicht zugetraut hat. Eine weitere herausfordernde Aufgabenstellung ist im Umbau des Klosters aus dem 13. Jahrhundert gegeben. Die Arbeiten sind keine Übungsstücke, sondern haben einen Nutzen – die Wohnqualität in der Einrichtung zu verbessern. „Seht euch an, was Menschen vor Euch geschafft haben. Vor 700 Jahren haben Menschen ihre Spuren hinterlassen und die Häuser hier hochgezogen, vor 2 Jahren haben eure Vorgänger einen Schweinestall zu eurer Schule umgebaut. Nun liegt es an Euch Spuren zu hinterlassen", lautet der gängige Spruch des Bereichsleiters im Arbeitsbereich.

Bewertungssystem

Die Anpassung an das Werte und Normensystem muss kontrolliert und bewertet werden, der Einzelne bekommt eine differenzierte Rückmeldung über sein Verhalten, seine Fortschritte aber auch über die noch zu gehenden Schritte. Mittels eines Bewertungsbogens mit 23 Einzelnoten erhalten die jungen Männer täglich Rückmeldung über ihr Verhalten. Die Trainer vergeben lediglich drei Bewertungen, vier Noten werden von Jugendlichen und Trainern bewertet und bei sechzehn weiteren Kriterien bewerten Jugendliche andere Jugendliche. So erreichen wir, dass Jugendliche auf das Verhalten anderer achten und ihnen Rückmeldung geben.

Grundnormen und Regelsystem

Die acht Grundnormen sind unveränderbar festgelegt. Davon leiten die Jugendlichen mit den Trainern Regeln ab, die ständig veränderbar sind und dem Alltag angepasst werden:

Ich respektiere mich und alle anderen.
Ich respektiere mein Eigentum und das der anderen.
Ich bringe mich aktiv und positiv in die Gruppe und das Projekt Chance ein.
Ich begegne anderen höflich und mit Achtung.
Ich begehe keine Straftaten.
Ich trinke keinen Alkohol.
Ich nehme keinen illegalen Drogen.
Ich halte mich an die im Jugenddorfrat vereinbarten Regelungen.

Beteiligung

Eine Erziehung für das Leben in demokratischen Gesellschaften muss notwendigerweise die zentralen Elemente dieses Gesellschaftssystems selbst in sich widerspiegeln. Zudem wird das pädagogische Grundprinzip aufgenommen, Jugendliche als „Experten in eigener Sache" ernst zu nehmen und an Entscheidungs-, Planungs-, und Umsetzungsprozessen zu beteiligen, so dass es ihnen möglich wird, sich mit den Entscheidungen und der Ausgestaltung der Einrichtung zu identifizieren. Um das Normensystem weiter zu entwickeln sind die täglich stattfindenden gruppendynamischen Trainings thematisch strukturiert. Jugendliche übernehmen Aufgaben in den Gremien und werden dadurch zu Akteuren einer Beteiligungskultur.

Das Sammler- und Kandidatenmeeting dient zur Klärung der alltäglichen Anliegen der Bewohner, hier werden Regeländerungen zur Vorlage an den Jugenddorfrat ausgearbeitet, weiter dient es zur täglichen Einübung einer Gesprächskultur.

Das Tutorenmeeting behandelt Anträge auf Höherstufung, spricht individuelle Auflagen bei Fehlverhalten und mangelnder Leistung aus. Hier wird der Gruppenprozess diskutiert, übergreifende Situationen und Planungen besprochen sowie weitere Entwicklungsschritte der Einrichtung vorgestellt und thematisiert.

Der Jugenddorfrat setzt sich aus Tutoren und Kandidaten zusammen, in diesem Gremium werden Veränderungen der Regeln besprochen und neue Regeln verabschiedet. Anträge für neue Regeln werden zuvor im Sammler- sowie im Tutorenmeeting diskutiert und entwickelt. Neue Regelungen oder Änderungswünsche an bestehenden Regeln müssen immer im Sinne der Grundnormen sein und dürfen diesen nicht widersprechen.

Die Vollversammlung wählt den Jugenddorfsprecher. Zusätzlich finden wöchentlich thematische Abende statt, die von einem oder zwei Jugendlichen vorbereitet und durchgeführt werden.

Das Fairnesskomitee versteht sich als ein Schlichtungsversuch auf der Basis der Aushandlung unterschiedlicher Interessen im Rahmen der Einrichtungskultur des

CJD-Creglingen. Das Gremium setzt sich zusammen aus dem Sprecher des Jugenddorfrates, einem Vertreter des Leitungsteams sowie einem weiteren Vertreter der Jugendlichen. Das Komitee befasst sich mit Anregungen, Bitten, Beschwerden und Konflikten, die von Jugendlichen vorgebracht werden. Zur Entscheidungsfindung können einzelne Jugendliche und Trainer gehört werden.

Funktions- und Verantwortungsstellen

Die Funktionsstellen wurden eingerichtet, damit einzelne Jugendliche für genau abgrenzbare Arbeitsbereiche Verantwortung übernehmen können. Die Jugendlichen sollen sich in der Verantwortlichkeit erproben und mit der Funktion auch Führung innerhalb der Gruppe übernehmen. Die Jugendlichen schlagen Funktionsstellen vor und arbeiten eine Aufgabenbeschreibung aus, das Tutorenteam entscheidet über Implementierung und Besetzung der neu geschaffenen Stelle. Dabei sind die Funktionsstellen so konzipiert, dass auch ein durchsetzungsschwächerer Jugendlicher seine Aufgabe gut erfüllen kann. Die Inhaber der Funktionsstellen werden in ihrer Tätigkeit von den Trainern gefördert und gestützt.

Gruppenstruktur, Stufensystem

Der Trainingsprozess im Projekt Chance verläuft nach einem abgestuften Trainingsplan, der mit zunehmender Verantwortungsübernahme der Jugendlichen deren Freiräume und Mitgestaltungsmöglichkeiten erweitert. Durch das Stufensystem entstehen zwei Gruppen, mit denen jeweils gesondert pädagogisch gearbeitet wird. Die Abgrenzung zwischen den Gruppen ist durchlässig und wöchentlich kann ein Wechsel von der Anfänger- in die Fortgeschrittenengruppe erfolgen, wie ebenso eine Rückstufung möglich ist.

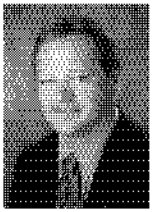
Gruppendynamische Trainings

Die gruppendynamischen Trainings finden täglich vor dem Mittagessen und nach der Arbeit statt. Grundlegende Methodik dieser Trainings ist der Ansatz der „Positive Peer Culture" (Vorrath/Brendtro), der im Zentrum eine „fürsorgliche" Beziehung unter den Jugendlichen anstrebt und den Einzelnen in der Gruppe dazu gewinnen will, sich auf positive Ziele und ein verantwortliches Handeln in der Gemeinschaft auszurichten. Das Bedürfnis nach Zugehörigkeit zur Gruppe der Gleichaltrigen, die Anerkennung der Gruppe und die Wertschätzung der eigenen Person und der eigenen Leistung sind das zentrale Fundament unseres gruppendynamischen Trainings. Der in Gruppentrainings immanente Gruppendruck wird als Begleiterscheinung des Gruppenentwicklungsprozesses betrachtet und stellt nicht die zentrale Methodik unseres Ansatzes dar. Die „Methode" des sog. Heißen Stuhls wird nicht angewandt.

Integration

Wesentliche Elemente der Integration sind Schule, Berufsfindung und Ausbildungsplatzvermittlung sowie Klärungsarbeit mit den Familien. Über die Einrichtungsinterne Sonderberufsfachschule gelingt es den jungen Männern den Abschluss des Berufsvorbereitungsjahres zu erlangen. Weil dieser Abschluss dem Hauptschulabschluss gleichgestellt ist, besteht die realistische Chance, in ein Ausbildungsverhältnis zu Wechseln. Die Berufsfindung geschieht über die Werkstätten. Hier haben die Jugendlichen die Möglichkeit, sich in folgenden Berufen auszuprobieren: Maler, Stuckateur, Trockenbauer, Fliesenleger, Maurer, und Schreiner. Über Praktika bei Betrieben im Nahbereich der Einrichtung können in weiteren Berufsfeldern Erfahrungen gesammelt werden. Ein Praktikum am Herkunftsort des Jugendlichen ist möglich, wenn der junge Mann sich das entsprechende Privileg erarbeitet hat. Es zielt darauf ab, dass der junge Mann über diese Schiene einen Ausbildungsplatz bekommt. Gelingt die Vermittlung in ein Ausbildungsverhältnis nicht, wird angestrebt, dass er nach der Entlassung umgehend an einer Qualifizierungsmaßnahme der Agentur für Arbeit teilnimmt und so eine Alltagsstrukturierung gegeben ist. Um die Prozesse der Eingliederung zu stabilisieren, werden die jungen Männer nach der Entlassung drei Monate eng betreut. Danach besteht für die Jugendlichen die Möglichkeit, sich telefonisch an die Einrichtung zu wenden, um Beratung und Hilfe in Anspruch zu nehmen.

Drei Jahre Projekt Chance sind ein kurzer Zeitraum, um ein abschließendes Resümee zu ziehen. Statistische Vergleichszahlen (Rückfallquote) gehen in der Regel von einem Zeitraum von fünf Jahren aus. Zudem muss man berücksichtigen, dass wir Aufgrund des Aufnahme- und Bewerbungsverfahrens eine positive Auswahl der Gefangenen betreuen. In den drei Jahren haben 24 junge Männer unser Projekt erfolgreich durchlaufen, ein einziger der sog. Absolventen wurde bisher wieder inhaftiert. Im Jahr 2006 hatten wir eine Entweichung sowie drei Abbrüche (Rückführungen in die Justizvollzugsanstalt) und 14 junge Männer, die das Trainingsprogramm erfolgreich abgeschlossen haben. „Mach mehr von dem was erfolgreich ist", hören die jungen Männer bei uns und diesen Satz möchte ich auch an die politisch Verantwortlichen weiter geben. In Baden-Württemberg ist Strafvollzug in freier Form erfolgreich. Es ist eine Chance für junge Männer, ihr Leben in den Griff zu bekommen und zukünftig ein verantwortliches Leben in unserer Gesellschaft zu führen. Diese Hinführung zu einem straffreien Leben ist teurer als der bisherige Strafvollzug, aber es lohnt sich für die jungen Männer und für unsere Gesellschaft.



Georg Horneber,
Leiter des Chriftslichen Jugenddorfwerks
Creglingen – Projekt Chance
Weitere Informationen unter: www.cjd-creglingen.de

Alfred Bornhalm

Aktuelles Kontraktmanagement zwischen freien Trägern und öffentlichen Geldgebern am Beispiel der Landeshauptstadt Kiel

Es hat seit den 90er Jahren zunehmende Kritik an der Förderpraxis für soziale Aufgaben im kommunalen Bereich gegeben. Im Kern wurde bemängelt, dass bei der Zuwendungsförderung wenig Transparenz und zu wenig Orientierung am „Output" der eingesetzten Mittel gegeben sei. Die geforderte Berichterstattung reiche nicht aus, um die Art der Aufgabenerfüllung und die Ergebnisse zu dokumentieren. Aus dieser Beurteilung der Zuwendungsförderung resultierte die Forderung nach einer besseren Darstellung der Arbeit und der Ergebnisse. Deshalb hat es in den 1990er Jahren bundesweit generell eine grundsätzliche Neuorientierung in der Förderpraxis gegeben. In Kiel haben wir daraus weitreichende Konsequenzen gezogen, die ich ihnen vorstellen möchte.

Bevor ich die Kieler Lösungen darlege und erkläre, muss ich darauf aufmerksam machen, dass wir zwei grundsätzlich unterschiedliche Fördersysteme der öffentlichen Hand für soziale Hilfen haben. Wenn es um Sozialleistungen geht, auf deren Verwirklichung der Hilfesuchende im Einzelfall ein Recht hat und die notfalls auch eingeklagt werden können, haben die öffentlichen Leistungsträger die Verpflichtung, mit den Dienstleistern, d. h. denen, die die Leistung erbringen, entsprechende Verträge abzuschließen. Für Leistungen in der Jugendhilfe ist dies im § 77 des SGB VIII geregelt. Über Leistungen von freien Trägern oder auch privatgewerblichen Trägern, die in der sozialen Unterstützung tätig sind, sind so genante Entgeltvereinbarungen nach § 77 SGB XII zu schließen. Diese Verpflichtung besteht, unabhängig davon, ob wir den Dienst in Anspruch nehmen oder nicht.

Ich werde den Fokus in meinem Referat nicht auf den Bereich legen, der durch „Vereinbarungen" gesetzlich geregelt ist. Denn dieser Bereich ist sehr deutlich durchstrukturiert und damit sowohl für den „Kostenträger" als auch für den „Leistungserbringer" transparent. Sie kennen die Stichworte Hilfeplanung und Evaluation eventuell aus ihrer Praxis. Für die, die Dienstleistungen durchführen und vorhalten, bedeuten Planung und Evaluation der Hilfen oft sehr viel Arbeit und ein besonderes strukturiertes Vorgehen. Es gibt für diese Arbeit standardisierte Verfahren und damit für beide Seiten Klarheit über das Vorgehen. Da, wo es diese Vorgaben jedoch nicht gibt, und das sind bei freien Trägern häufig durchaus große Bereiche, ist die derzeitige Praxis völlig anders. Es handelt sich vor allem um jene Leistungsbereiche, in denen es um Zuwendungsförderung geht. In diesen Bereichen wird, vereinfacht gesagt, einmal im Jahr durch eine Bescheiderteilung durch z.B. die Kommune oder auch das Justizministerium, ein bestimmtes Bud-

get zur Verfügung gestellt. Auf der Trägerseite ist man am Ende des Jahres damit beschäftigt, einen Verwendungsnachweis zu fertigen, der als Leistungsnachweis gilt. Und in der Regel ist es damit auch getan.

Viele, die diese Prozesse beobachten, sagen, das sei sehr ineffektiv, das sei nicht transparent genug. Die Kostenträger wissen eigentlich nicht, was mit dem zur Verfügung gestellten Geld gemacht wird. Wie gestaltet sich die Aufgabenwahrnehmung? Wird alles das eingehalten, was zugesagt worden ist? Und deshalb heißt es auch in einem KGSt-Gutachten: „Die Überprüfung und Kontrolle erfolgt nur anhand eines Nachweises. Es erfolgt in der Regel keine Kontrolle der Qualität und keine Wertung der erbrachten Leistungen. Es gibt lediglich eine Finanzsteuerung, d. h. die Steuerung erfolgt ausschließlich über die Höhe der bereitgestellten Mittel."

Das sind Kritikpunkte an den öffentlichen Träger. Die freien Träger aus ihrer Sicht kritisieren darüber hinaus, dass ein Leistungsbescheid mit einjähriger Laufzeit, wie er die Regel ist, keine ausreichende Planungssicherheit biete. Sie wissen nicht, was im nächsten Jahr stattfindet oder im übernächsten Jahr. Eine vernünftige Planung, ein wirklich zukunftsträchtiger Einsatz der Mittel ist auf dieser Basis eigentlich nicht möglich.

Aus diesem Grunde haben wir uns in Kiel neu ausgerichtet. Unsere Gesamtkonzeption sieht vor, dass wir nur mit strukturierten Zuwendungsverträgen arbeiten - also nicht mit Bescheiden.

Ein Vertragsabschluss bedeutet, dass man sich vorher verständigt hat. Verträge sind immer zweiseitig und setzen eine Einigung voraus. Zur Zeit sind diese Verträge auf einen Zeitraum von drei Jahren festgelegt. Zukünftig, wenn man entsprechende Erfahrungen gesammelt hat, sind möglicherweise auch fünf Jahre oder längere Zeiträume denkbar.

Grundlage für dieses Vorgehen ist die Aufhellung der Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität durch ein vereinbartes Dokumentations- und Berichtswesen. Es gibt eine strukturierte Vorgehensweise, die klar die Ziele bestimmt und auch die Wege zur Erreichung des Zieles definiert. Auf der anderen Seite steht die Verpflichtung des Trägers zu einer qualifizierten Dokumentation. Diese strukturierte Dokumentation allerdings, das muss an dieser Stelle eingeräumt werden, ist in der Praxis schon mit Problemen verbunden.

In Kiel organisieren wir im Bereich der Sozialhilfe und der Jugendhilfe gegenwärtig Zuwendungen in Höhe von etwa fünf Mio EUR. Wir haben für ungefähr 60% der Leistungsempfänger Verträge abgeschlossen. Wir sind also noch nicht mit allen Trägern sozialer Dienstleistungen so weit, dass es entsprechende Verträge gibt. Das ist aus unserer Sicht allerdings kein wirkliches Problem, weil wir schrittweise vorgehen wollen. Das Spektrum in der Sozialarbeit auf kommunaler Ebene

ist so breit, dass es nicht möglich ist, die Träger ohne weiteres miteinander zu vergleichen. Die Initiativen und Institutionen nehmen durchaus unterschiedliche Aufgaben wahr. Man muss also individuell vorgehen, um den jeweiligen Besonderheiten gerecht zu werden.

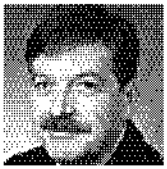
Im Falle der Schuldnerberatung z.B. arbeiten wir mit Fallmodulen, die wir mit dem Träger vereinbart haben. Fallmodule unterstellen, dass es unterschiedliche Kategorien der Zielgruppenbetreuung gibt. Es gibt verschuldete, es gibt schwer verschuldete Menschen, und es gibt Menschen, die durch Insolvenzberatung oder in der Führung des Haushaltes unterstützt werden müssen. Für die unterschiedlichen Haushaltstypen haben wir Fallmodule entwickelt und für die Fallmodule haben wir, auch in sehr differenzierter Form, standardisierte Herangehensweisen vereinbart.

Es wird geregelt, wie die sozialpädagogischen Fachkräfte vor Ort in der Praxis mit den Menschen in der Betreuung umgehen. Dies ist kein Diktat, es ist kein einseitiges Bestimmen seitens des Leistungsträgers, sondern es ist das Ergebnis einer Vereinbarung. Und diese sehr differenzierte Darstellung ist sehr mühevoll und aufwändig, und sie stellt auch für den Leistungsanbieter eine Herausforderung dar. Nicht alleine das konzeptionelle Darstellen der Aufgaben ist zu leisten, sondern auch ein entsprechendes Dokumentationssystem ist zu entwickeln.

Das kann in aller Regel in einer technikgestützten Form funktionieren. Es muss also eine gute EDV-Vernetzungsarbeit geleistet werden. Wir haben einigen Initiativen und Institutionen PC-Anlagen zur Verfügung gestellt, damit diese Form der Dokumentation auch sichergestellt wird. Nicht alle Träger konnten sich einfach und unmittelbar mit dieser neuen Arbeitsweise arrangieren und identifizieren. Aber nachdem wir nun etwa fünf bis sechs Jahre Erfahrung mit dieser Herangehensweise haben, stelle ich fest, dass technikunterstützte Arbeit sich überall durchgesetzt hat.

Was nun ist das Ergebnis dieser Bemühungen? Das Ergebnis in Kiel ist, dass durch die Dokumentation die Ergebnisse anschaulich und sehr realistisch in einer strukturierten Art und Weise transparent gemacht werden. Ich möchte aber bitte an dieser Stelle kein Missverständnis aufkommen lassen. Es geht selbstverständlich nicht etwa um die Weitergabe personenbezogener Daten. Wir wollen nicht im Einzelfall festgestellt wissen, ob der Erfolg bei Person Y oder Person Z erreicht worden ist, sondern, wir wollen in einer angemessenen klassifizierten Form die Ergebnisse dargestellt wissen. Das ist mit den Datenschutzakteuren erörtert und abgestimmt worden. Unsere Herangehensweise ist deshalb auch unter Datenschutzaspekten akzeptabel.

Ich lege abschließend Wert darauf festzustellen, dass nicht nur der Kosten- und Leistungsträger (Sozialhilfeträger) wissen soll, was mit Fördergeldern passiert. Das ist natürlich auch wichtig, aber es geht vor allem auch darum, jenen Stellen, die die Mittel und Ressourcen zur Verfügung stellen - also den „politischen Entscheidern" - transparent zu machen, was mit dem Geld, das sie bewilligt haben, geschieht. Sind die Ziele, die vereinbart sind, erreicht worden? Woran hat es ggf. gelegen, dass die Ziele nicht erreicht wurden? Eine solche Transparenz lässt sich mit dem vorgestellten System und den entsprechenden vertraglichen Regelungen gut erreichen. Die Erfahrung zeigt, dass in den politischen Gremien die Zufriedenheit mit der Ergebnispräsentation deutlich gestiegen und die Debatten deshalb zugleich wesentlich sachlicher und fundierter geführt werden können. Auf der Seite der Leistungserbringer stellt das vertraglich vereinbarte kooperative Vorgehen, das im Übrigen auch das gegenseitige Vertrauen deutlich erhöht, eine wesentlich größere Planungssicherheit dar - ein bestimmt nicht ganz unwesentlicher Gesichtspunkt.



Alfred Bornhalm,
Leiter des Amtes für Familie und Soziales
der Landeshauptstadt Kiel

Frank Koller & Otmar Hagemann

Zufriedenheit mit dem Täter-Opfer-Ausgleich

Im Rahmen einer Diplomarbeit[1] wurde die Zufriedenheit mit dem Täter-Opfer-Ausgleich im Erwachsenenstrafrecht in den Landgerichtsbezirken Kiel und Itzehoe empirisch untersucht. In einem 20wöchigen Zeitraum zwischen Februar und Juni 2006 füllten insgesamt 75[2] teilnehmende „Täter"(35) oder „Opfer"(40) unmittelbar nach dem Ausgleichsgespräch einen eigens entwickelten vierseitigen Fragebogen aus und teilten uns ihre Einschätzung zum Verfahren mit.[3]

Insgesamt wird der TOA von den Betroffenen positiv bewertet: lediglich jeweils zwei Täter und zwei Opfer würden sich „gar nicht" oder „eher nicht" wieder auf einen TOA einlassen; 70 Personen würden allerdings den TOA weiterempfehlen. Das bedeutet, dass die beteiligten Schlichtungsstellen – die Gerichtshilfe Kiel, die AWO in Neumünster und die AWO in Itzehoe – sehr gute Arbeit leisten. Die Teilnahme an einem TOA bedeutet, subjektiv einen positiven Ausgang der Streitschlichtung zu erleben. Dabei stimmen „Täter" und „Opfer" in vielerlei Hinsicht in ihrer Einschätzung überein.

Zunächst zu den Ergebnissen der Ausgleichsgespräche:
61 Personen (82%) hielten ihren TOA für gelungen, sieben Personen stimmten einer entsprechenden Formulierung „eher nicht" und weitere sechs „gar nicht" zu. Noch eine Person mehr (84%, 33 Täter, 29 Opfer) gab an, sich erleichtert zu fühlen. Sogar 86% sahen den Konflikt als entspannt an; niemand meinte, dass dies gar nicht zutreffe. Allerdings befürchten zehn Opfer, bei einem zufälligen Wiedertreffen mit dem Täter Angst zu entwickeln.
71% der Befragten gaben als konkretes Ergebnis eine Entschuldigung seitens des Täters an. 63% nannten Geldzahlungen an das Opfer, weitere 11% eine Spende und zwei Personen etwas anderes. Immerhin 11% gaben „nichts" als Ergebnis an – darunter fallen zwei gescheiterte Ausgleichsversuche.

Zum Verfahren:
95% fühlten sich während des TOA gerecht behandelt (33 von 35 Tätern und 38 von 40 Opfern). Nur fünf Teilnehmer (7%) fühlten sich selbst im Nachhinein „eher

[1] Die komplette Diplomarbeit mit dem Titel „Zufriedenheit mit dem Täter-Opfer-Ausgleich im Erwachsenenstrafrecht. Eine empirische Studie in den Landgerichtsbezirken Kiel und Itzehoe über die Eignung der außergerichtlichen Streitschlichtung" kann in der Geschäftsstelle der Gerichtshilfe bei dem Landgericht Kiel oder in der Bibliothek der Fachhochschule Kiel eingesehen werden.

[2] Die weitaus meisten (70) entfallen auf Kiel. Dort nahmen im fraglichen Zeitraum insgesamt 228 Beteiligte am Erwachsenen-TOA teil. Sowohl der TOA selbst als auch die Befragung erreichten nicht nur die „einfachen Zielgruppen": Immerhin 22,7% der Beteiligten hatten nicht die deutsche Staatsangehörigkeit. Fast doppelt so viele waren Männer (28 Täter gegenüber 7 Täterinnen und jeweils 19 männliche und weibliche Opfer).

[3] Den Anlass bildete für 47 Personen körperliche Gewalt. Es folgten 17 Nennungen für Bedrohungen und 13 für Beleidigungen. Maximal fünf Nennungen entfielen u.a. auf Diebstahl, Sachbeschädigung oder Betrug (Mehrfachnennungen möglich).

nicht" fair behandelt. Eine Person sagte, die andere Konfliktpartei sei nicht fair behandelt worden.

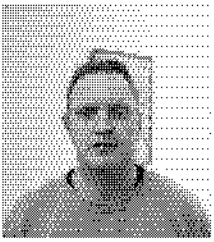
Die Kommunikation funktioniert: Bis auf neun Befragte (12%) konnten sich alle ausreichend zum Geschehen äußern. 82% meinten, die andere Konfliktpartei habe der eigenen Schilderung aufmerksam zugehört (auch hier sind nur Opfer skeptisch). Aber nur 45% sahen ihre eigene Konfliktdarstellung durch die gegnerische Partei unterstützt (ein Hinweis auf die schwierige Ausgangslage für eine MediatorIn). Etwa 22% der Befragten meinten, die andere Konfliktpartei habe ihre Erklärungen zum Vorfall nicht voll verstanden. Nur 38% sagten, dass die gefundene Lösung von ihnen selbst ausging und 73% schrieben dem Mediator die Anregung für die Lösung zu (Mehrfachnennungen möglich). Auch bei der Betrachtung im Nachhinein blieben viele Befragte (ca. 60%) dabei, dass die Lösung nicht von ihnen ausging. Hier spielt der Zeitdruck für die Mediatoren eine negative Rolle, weil viele neben dem TOA noch andere Aufgaben bearbeiten.

Zur Gefühlslage:
26 Täter und 29 Opfer waren während des Gesprächs sehr aufgeregt, ein deutlicher Hinweis auf hohes emotionales Engagement. 10 Täter und 27 Opfer empfanden das Wiedersehen mit der jeweils anderen Konfliktpartei (zunächst) unangenehm. 81% meinten, dass Reue gezeigt wurde (32 Täter und 27 Opfer, immerhin 12 Opfer verneinten dies). Gut drei Viertel fanden ihre Bedürfnisse während des TOA gut berücksichtigt (28 Täter und 29 Opfer). Bis auf vier Beteiligte (je zwei Täter und Opfer) fühlten sich alle Teilnehmenden während des Ausgleichsgesprächs sicher, die meisten sogar „sehr sicher".

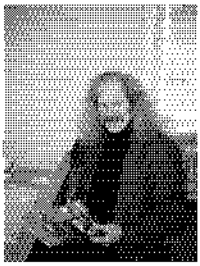
Zu den Rahmenbedingungen und zum Vorgespräch:
Einen passenden Termin zu finden, war für 23 Befragte (13 Täter, 10 Opfer) mit Schwierigkeiten verbunden. 14 Befragte (18,7%) mussten nach der Kontaktaufnahme länger als sechs Wochen warten. Die Erreichbarkeit der Schlichtungsstelle erschien nur 38 Befragten (50,7%) optimal (überproportional klagen Opfer). Vorgespräche verliefen zufriedenstellend (Ausnahme: ein Opfer), die SchlichterInnen drückten sich sprachlich verständlich aus (Ausnahmen: zwei Täter). Einige Beteiligte hätten gerne jemanden mitgebracht. Als Verbesserungen wünschten sich Befragte einen geeigneteren Verhandlungsraum und eine schnellere Terminfindung.

Zu anderen Lösungsformen:
Ein Drittel der Teilnehmenden (13 Täter und 11 Opfer) hatten bereits Erfahrungen mit Gerichtsverfahren. 34 Täter und 35 Opfer sprachen sich im Vergleich für den TOA aus. Dieses Ergebnis blieb nicht ohne Widerspruch, denn 10 Opfer meinten, ein Gerichtsverfahren wäre günstiger gewesen. Dafür hätten 26 Täter (und vier Opfer) eine Einstellung des Falles für geboten gehalten. 10 Täter und 18 Opfer hätten sich noch eine andere Form der Schlichtung vorstellen können.

Fazit:
„Die Gesellschaft kümmert sich um mich", meinen 86% der Beteiligten. Durch die ermittelten Ergebnisse wurden Perspektiven für den TOA in den untersuchten Landgerichtsbezirken ersichtlich.[4] Es wurde auch ein wenig Kritik am gängigen TOA geübt – fast jede fünfte Person, vor allem „Opfer" im klassischen Delikt „Körperverletzung", zeigte sich weniger zufrieden oder unzufrieden mit dem TOA. Angst und Unsicherheit, dem Täter erneut gegenüber zu treten, werden zuweilen von der geschädigten Konfliktpartei auch noch nach einem TOA empfunden. Die Untersuchung weist auf die Qualitätssicherung; dieser Sachverhalt müsste noch genauer betrachtet werden. Es ergibt sich die Frage, warum das so ist und ob, ggf. wie, eine Steigerung der Zufriedenheit für die außergerichtlichen Ausgleichsgespräche geschaffen wird. Was kann der TOA leisten, um eine qualitative Verbesserung zu erreichen? Hieraus entsteht ein Auftrag für die Verbesserung der außergerichtlichen Streitschlichtung.
Es bleibt erfreulicherweise festzuhalten, dass sich 92 % der Befragten dieser Studie ggf. nochmals auf einen TOA einlassen würden, was Rückschlüsse auf ein gelungenes Ausgleichsgespräch gibt. Diese Form der justiziellen Nachsozialisation sollte als absolut angemessen betrachtet werden. Sicherlich könnten noch mehr geeignete „Fälle" an die Schlichtungsstellen herangetragen werden



Frank Koller, von September 2005 bis Februar 2006 Student im Praxissemester in der Gerichtshilfe beim Landgericht Kiel. Derzeit Diplom-Sozialpädagoge / Diplom-Sozialarbeiter (FH) bei der Brücke Schleswig-Holstein.



Prof. Dr. Otmar Hagemann, lehrt am Fachbereich Soziale Arbeit und Gesundheit der FH Kiel.

[4] Leider ergab eine Auswertung der Fallzahlen für Kiel einen Rückgang von 150 Fällen im Vergleichszeitraum 2005 auf 114 Fälle 2006.

Impressum

Herausgeber:

Schleswig-Holsteinischer Verband für soziale Strafrechtspflege,
Straffälligen- und Opferhilfe e.V.
Von-der-Goltz-Allee 93, 24113 Kiel
Telefon: 0431/64661, Fax: 0431/643311
E-Mail: landesverband@soziale-strafrechtspflege.de
Internet: www.soziale-strafrechtspflege.de

Bankverbindung:

Ev. Darlehnsgenossenschaft Kiel
(BLZ 210 602 37) Kontonr. 44 350

Redaktion:

Jo Tein (v.i.S.d.P.)
Skript/Layout: Marlies Gebauer
Rückseite: www.wunschcartoon.de

Auflage: 1500 Exemplare

Bezugspreis: EUR 2,00 zzgl. EUR 0,85 Versand Porto

Abonnement:

Gegen Überweisung von EUR 10,00 auf o.g. Konto erhalten Sie die nächsten 4 Ausgaben inkl. Versandkosten zugestellt. Für Mitglieder des Verbandes ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Druck: Hansa-Druck, Kiel
ISSN-Nr. 1864-5216

© 2007 by Schleswig-Holsteinischer Verband für soziale Strafrechtspflege,
Straffälligen- und Opferhilfe e.V., Kiel

Der **Schleswig-Holsteinische Verband für soziale Strafrechtspflege; Straffälligen- und Opferhilfe e.V.** wurde 1951 gegründet.

Mitglieder sind:

Arbeiterwohlfahrt, Landesverband Schleswig-Holstein
Arbeiterwohlfahrt Mittelholstein
Arbeiterwohlfahrt Kreisverband Schleswig-Flensburg
Arbeiterwohlfahrt Unterelbe
Arbeitsgemeinschaft Deutsches Schleswig, Soziales Training, Flensburg
Auxilia - Verein für Gefährdeten- und Straffälligenhilfe; Itzehoe
Beratungsstelle im Packhaus des Pro Familia, Kiel
Berufsfortbildungswerk des DGB GmbH (bfw), Neumünster
Brücke Kiel
Brücke Rendsburg-Eckernförde
Caritasverband Schleswig-Holstein
Christliches Jugenddorfwerk Deutschlands, Altenhof
Deutsches Rotes Kreuz Schleswig-Holstein
Diakonisches Werk Husum
Diakonisches Werk der Kirchenkreise Rendsburg und Eckernförde
Diakonisches Werk des Kirchenkreises Schleswig
Diakonisches Werk in Schleswig-Holstein
Evangelische Stadtmission Kiel
Förderverein Bewährungshilfe Neumünster
Forum Sozial, Kiel
Freie Jugendhilfe, Kreis Herzogtum Lauenburg, Lübeck
Gefährdetenhilfe Norderstedt
Gefährdeten- und Straffälligenhilfe Stormarn, Bad Oldesloe
Gemeinschaftszentrum Sönke-Nissen-Park Stiftung, Glinde
Hempels, Kiel
Jugendhilfeverein Nordfriesland, Glücksburg
Kinder- und Jugendhilfe-Verbund, Kiel
LAG der Schleswig-Holsteinischen BewährungshelferInnen
LAG der Schleswig-Holsteinischen GerichtshelferInnen
LAG der TOA-Konfliktberater
LAG der Vollzugsabteilungsleitungen im Justizvollzug in Schleswig-Holstein
Land in Sicht, Husum
Lichtblick Kiel
Norderhelp, Neumünster
Odyssee, Kiel
Paritätischer Wohlfahrtsverband Schleswig-Holstein
Rechtsfürsorge Lübeck -Resohilfe-
Resohilfe Nordfriesland, Bredstedt
Stiftung Straffälligenhilfe Schleswig-Holstein, Kiel
Verein für Gefangenenfürsorge und Bewährungshilfe, Pinneberg
Verein für Jugendhilfe Pinneberg, Elmshorn
Verein für Resozialisierung Rendsburg-Eckernförde
Verein für Straffälligenbetreuung, Flensburg
Verein Hilfe zur Selbsthilfe Flensburg
Vorwerker Heime - Diakonische Einrichtungen, Lübeck
Wendepunkt, Elmshorn
ZBS des Diakonischen Werkes Neumünster

Wieviel Privatisierung verträgt die Strafjustiz?