



Sascha Rüppel

Privatisierung des Strafvollzugs

Rechtliche und praktische
Problemstellungen als Chance
zur normativen Entkriminalisierung



PETER LANG

A. Einführung

„Es wird eine neue Haftanstalt zum Abbau der unannehmbaren Überbelegung errichtet. Sie soll aus Kostengründen in Planung und Bau privatwirtschaftlich organisiert werden. Auch der Betrieb soll bis auf zwingend hoheitliche Aufgaben in privater Organisationsform erfolgen.“¹

So lautet ein Auszug aus der hessischen Koalitionsvereinbarung von CDU und FDP für die 15. Legislaturperiode des Hessischen Landtags aus dem Jahre 1999. Inzwischen ist aus dieser Koalitionsvereinbarung die JVA Hünfeld entstanden, die zu einem großen Teil in privatisierter Form betrieben wird. Sie steht stellvertretend für die in den letzten Jahren kontinuierlich voranschreitende Privatisierung des Strafvollzugs in der Bundesrepublik Deutschland, mit der sich die folgende Bearbeitung auseinandersetzt.

Eine ausführliche Untersuchung der Vereinbarkeit einer Privatisierung *des* Strafvollzugs respektive einer Privatisierung *im* Strafvollzug mit verfassungs- sowie bundesrechtlichen Grundsätzen ist angebracht, da die bisherigen Veröffentlichungen im Zusammenhang mit diesem Themenkomplex teilweise nur Ausschnitte der Problematik ausführlich behandeln. Zum Teil sind jene Abhandlungen auch nicht mehr als aktuell einzuordnen, da die Privatisierung im Strafvollzug spätestens mit der weitreichenden Teilprivatisierung der JVA Hünfeld eine neue Dimension erreicht hat, die eine erneute, fundierte Auseinandersetzung mit der Problematik gebietet. Darüber hinaus scheint das Modell einer teilprivatisierten Justizvollzugsanstalt nach dem „Modell JVA Hünfeld“ Schule zu machen.² So sind auch andere Justizvollzugsanstalten nach ähnlichem Muster im Bundesgebiet in der Planung, was für die Aktualität und Brisanz des zu untersuchenden Themas spricht. Gerade die Entwicklung einer neuen Art der Privatisierung in Form der Funktionalprivatisierung³, der im Bereich des Strafvollzugs essentielle Bedeutung zukommt, gebietet eine fundierte wissenschaftliche Untersuchung ihrer Zulässigkeit. Dies auch unter dem Aspekt, dass sich bisherige Abhandlungen zu dem Thema⁴ größtenteils ausschließlich mit der Privatisierung der Gesamtaufgabe Strafvollzug in Form der Aufgabenprivatisierung auseinan-

1 Folienvortrag JVA Hünfeld #03. Zudem Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP für die 15. Wahlperiode des hessischen Landtags 1999 - 2003, VII B 1.

2 Die Dissertation wird jene Vorbildfunktion in **D. II. 3. b) dd)** genauer darstellen.

3 Die Bearbeitung wird den Begriff der Funktionalprivatisierung in **D. I. 4.** erläutern.

4 Die Bearbeitung wird jene Abhandlungen in **E. I. 2.** darstellen.

dergesetzt haben, nicht aber mit der Möglichkeit der Privatisierung von einzelnen Bereichen innerhalb der Gesamtaufgabe Strafvollzug.

Zudem hat sich diese Arbeit zum Ziel gesetzt, nicht ausschließlich monokausal Kritik an einer zu weitreichenden Privatisierung des Strafvollzugs zu üben. Vielmehr wird sie in ihrem letzten Abschnitt ein Denkmodell zur Lösung der eigentlichen Ursache der Privatisierungsbestrebungen auf dem Gebiet des Strafvollzugs anbieten, indem sie eine weitreichende normative Entkriminalisierung des Strafrechts zur Senkung der Verurteilungsquote vorschlägt. Somit verschließt sich die Bearbeitung letztlich nicht den staatlichen Sparzwängen auch auf dem Gebiet des Strafvollzugs und bietet eine sich im Rahmen des geltenden Verfassungs- und Bundesrechts haltende Lösung an.

Nachdem die „Verschlankung“ des Staates in Form der Privatisierung in der heutigen Zeit in aller Munde ist und immer weiter voranschreitet, hat sie nach den Bereichen Post oder Flugsicherung auch den Strafvollzug erreicht. Auch wenn sich die öffentliche Diskussion zunehmend um das richtige Maß an staatlicher Aufgabenerfüllung dreht und vermehrt ein „schlanker Staat“ eingefordert wird, der sich auf seine Kernkompetenzen beschränken und alle anderen Aufgaben der freien Marktwirtschaft überlassen sollte, so stellt sich doch die Frage, ob mit dem Strafvollzug nun nicht gerade *die* staatliche, privatisierungsfeste Kernkompetenz⁵ schlechthin betroffen ist und an dieser Stelle fortschreitenden Privatisierungstendenzen Einhalt zu gebieten ist. Aufgrund jener allgemeiner, in der Öffentlichkeit vorhandener Deregulierungs- und Dezentralisierungsdebatte, der allgemeinen Knappheit der öffentlichen Haushalte sowie dem praktischen Bedürfnis nach weiteren Justizvollzugsanstalten ist in der Zwischenzeit jedoch auch eine mögliche Privatisierung des Strafvollzugs zum öffentlichen Thema geworden.

Die vollzugsrechtliche Realität hingegen scheint sich an angelsächsischen Vorbildern⁶ von zum Teil oder in Gänze von Privaten betriebenen Justizvollzugsanstalten zu orientieren und eine immer weitergehende Privatisierung anzustreben, wie die Eröffnung der teilprivatisierten JVA Hünfeld im Bundesland Hessen am 07.12.2005 aufzeigt und hiermit die rechtswissenschaftliche Diskussion zu überholen, in der Privatisierungsbestrebungen im Strafvollzug noch immer höchst kontrovers beurteilt werden. Es ist somit zu befürchten, dass in diesem

5 Bonk, JZ 2000, 435, 441.

6 Kaiser/Schöch § 5 Rn. 70, 71.

Zusammenhang von politischer Seite zunächst vollendete Tatsachen geschaffen werden, noch bevor abschließend über deren rechtliche Zulässigkeit befunden ist. Es wird nicht die primäre Aufgabe dieser Bearbeitung sein, wirtschaftliche Motive und Aspekte einer solchen Privatisierung vertieft aufzuzeigen. Vielmehr werden die im Zusammenhang mit einer fortschreitenden Privatisierung auftretenden rechtlichen Problemstellungen ausführlich behandelt, da ausschließlich der rechtliche Rahmen für die Zulässigkeit einer Privatisierung *des* Strafvollzugs respektive *im* Strafvollzug maßgebend sein darf. Zu den wirtschaftlichen und politischen Motiven von Privatisierungsmaßnahmen wird die Bearbeitung im weiteren Verlauf jedoch verkürzt Stellung nehmen.⁷

Die Lage des Strafvollzugs in der BRD selbst ist in der heutigen Zeit geprägt von einer angespannten Belegungssituation mit zum Teil auftretenden Überbelegungen sowie einem daraus resultierenden Fehlbestand an Personal.⁸ Die angespannte Lage der Länderhaushalte lässt jedoch keinen Spielraum für kostenintensive Maßnahmen wie beispielsweise die Einstellung weiteren Personals, um etwa diese Missstände zu beheben. Im Gegenteil ist im Zuge von Einsparmaßnahmen eine immer weiter voranschreitende Privatisierung öffentlicher Aufgaben zu beobachten, die inzwischen auch in den Bereich des Strafvollzugs Einzug findet. Über die bereits seit längerer Zeit gängige Praxis der sogenannten Vermögensprivatisierung, bei der ein Bundesland ein privat errichtetes Gebäude annietet oder least und als Justizvollzugsanstalt betreibt⁹, geht die strafvollzugsrechtliche Praxis und Diskussion inzwischen deutlich hinaus. Es stellt sich die Frage, inwieweit der Betrieb einer Justizvollzugsanstalt selbst zum Teil oder sogar in Gänze privatisiert werden kann und welche Teile hiervon aufgrund gesetzlicher Vorgaben privatisierungsfest, also nicht privatisierungsfähig, sind. Da die Privatisierung mit dem Strafvollzug nun den Kernbereich staatlicher Aufgabenwahrnehmung schlechthin erreicht hat, ergeben sich vielfältige Problemstellungen im geltenden Verfassungs- und Strafvollzugsrecht.¹⁰ Diese anhand verschiedener praktischer Beispiele aufzuzeigen und zu diskutieren wird den Schwerpunkt der Bearbeitung darstellen.

Die beim Einsatz Privater generell im Vordergrund stehenden Motive wie etwa die Entlastung der staatlichen Ressourcen, fiskalische Motive der Kosteneinsparung sowie das Nutzen des überlegenen Sachverstands eines privaten Dienstleis-

7 S.u. **D. II. 3. c)** und **D. III.**

8 Arloth, JuS 2003, 1041, 1041.

9 Vgl. hierzu *Laubenthal*, Rn. 39.

10 *Bonk*, JZ 2000, 435, 435.

ters¹¹ allein können nur schwerlich geeignet sein, grundlegende rechtliche Bedenken gegenüber einer Privatisierung des Strafvollzugs zu beseitigen. Spätestens das Projekt JVA Hünfeld, bei dem über eine bloße Vermögensprivatisierung hinaus bis zu 40% des Anstaltspersonals auf privatrechtlicher Grundlage arbeitet¹², zeigt, dass die Privatisierung des Strafvollzugs immer weiter voranschreitet, gerade auch, weil die so weitgehend teilprivatisierte JVA Hünfeld als „europaweites Vorbildmodell“ propagiert wird.¹³ So plant beispielsweise auch das Bundesland Baden-Württemberg im Jahre 2009 die Fertigstellung einer neuen Justizvollzugsanstalt in Offenburg, die als teilprivatisierte Anstalt nach Vorbild des Modells JVA Hünfeld ausgestaltet sein soll.¹⁴ Ebenfalls entsteht im Bundesland Sachsen-Anhalt in Burg eine im Rahmen eines Public-Private-Partnership-Projekts unter Heranziehung von Privatrechtsträgern betriebene Justizvollzugsanstalt, deren Spatenstich im April 2007 erfolgte und die voraussichtlich zum 30. April 2009 in Betrieb genommen werden soll.¹⁵

11 Zu den Motiven der Einbeziehung privater Sicherheitsdienstleister in den staatlichen Apparat allgemein *Stober*, ZRP 2001, 260, 262.

12 Folienvortrag JVA Hünfeld #09.

13 Folienvortrag JVA Hünfeld #17.

14 Süddt. Zeitung, 5.

15 Pressemitteilung 001/09 des Ministeriums der Justiz des Landes Sachsen-Anhalt vom 14.01.2009.

B. Gang der Bearbeitung

Die Bearbeitung wird zunächst Begriff und Materie des „Strafvollzugs“ darstellen. Ebenfalls werden in diesem Zusammenhang die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Strafvollzugs aufgezeigt. Nur bei einer vertieften Auseinandersetzung mit den Grundlagen des Strafvollzugs ist ein vollständiges Erfassen der Problemstellungen einer Privatisierung hiervon möglich.

Im darauf folgenden Abschnitt wird auf den Begriff der „Privatisierung“ eingegangen. Mangels einer allgemeingültigen Definition des Begriffs „Privatisierung“ wird dieser in der Literatur unterschiedlich beschrieben und abgegrenzt. Die dabei wesentliche Unterscheidung zwischen Vermögens-, Organisations-, Aufgaben- sowie Funktionalprivatisierung¹⁶ wird aufgezeigt. Eine genaue Darstellung und Differenzierung des Begriffs „Privatisierung“ ist ebenfalls unerlässlich, um seine rechtliche Beurteilung allumfassend nachzuvollziehen. Weiterhin werden allgemeine Motive einer Privatisierung öffentlicher Aufgaben sowie Tendenzen einer immer weiter voranschreitenden Privatisierung in der BRD im allgemeinen und speziell auf dem Gebiet des Strafvollzugs aufgezeigt.

Der hierauf folgende Teil stellt den Schwerpunkt der Bearbeitung dar. Es wird die rechtliche Vereinbarkeit einer Privatisierung des Strafvollzugs respektive von Teilen hiervon mit verfassungsrechtlichen Grundsätzen sowie einfachgesetzlichen Normen des StVollzG geprüft. Der Fokus liegt hierbei ausschließlich in einer vertieften rechtlichen Auseinandersetzung, nicht etwa auf praktischen oder ökonomischen Zweckmäßigkeitserwägungen. Gerade bei einer Privatisierung eines staatlichen Kernbereichs, dem Strafvollzug, müssen und dürfen allein rechtliche Grenzen deren Zulässigkeit bestimmen und nicht danebenstehende Interessen und Motive. Tangiert von einer Privatisierung sind möglicherweise der Beamtenvorbehalt aus Art. 33 Abs. 4 und Abs. 5 GG, das Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG, das Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG, das Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG, das Verbot der Zwangsarbeit aus Art. 12 Abs. 3 GG sowie die bundesgesetzlichen Regelungen der §§ 155, 156 StVollzG. Das jeweilige verfassungsrechtliche oder bundesgesetzliche Prinzip wird separat dargestellt, seine rechtliche Bedeutung erläutert sowie die Vereinbarkeit einer Privatisierung im Strafvollzug mit dem jeweiligen Prinzip untersucht.

¹⁶Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I § 13 Rn. 24.

Der letzte Teil der Bearbeitung zieht ein Resümee und hält als Ergebnis fest, dass eine zu weitreichende Privatisierung des Strafvollzugs sowohl gegen verfassungs- als auch gegen einfach-rechtliche Prinzipien verstößt und somit nicht zulässig ist. Zu fordern ist vielmehr, den Bereich des Strafvollzugs als klassische hoheitliche Aufgabe mit Ausnahme von reinen nicht-hoheitlichen Aufgabenbereichen allein den staatlichen Hoheitsträgern zu überlassen. Aufgrund des nicht zu leugnenden Zwangs, Kosten auch im Bereich des Strafvollzugs einzusparen, wird jedoch ein gänzlich anderes Denkmodell als Lösungsansatz als die allgemein diskutierte „Privatisierung zur Kosteneinsparung“ vorgeschlagen. Die Bearbeitung propagiert vielmehr eine normative Entkriminalisierung des Strafrechts, die dementsprechend geringere Verurteilungsquoten und folglich einen geringeren Bedarf an Haftplätzen zur Folge hätte. So kann dem Problem der Kosteneinsparungen adäquat begegnet werden.

Die Entwicklung des StGB wird mithin vom ursprünglichen Schutz ausschließlich absoluter Rechtsgüter bis zum heutigen Zeitpunkt dargestellt. Im Laufe der Zeit hat ein immer weitreichenderer Schutz auch abstrakter Rechtspositionen Einzug gehalten. Für die Zukunft ist jedoch eine Rückführung des Strafgesetzbuchs auf den unerlässlichen Schutz absoluter Rechtsgüter zur Reduzierung der Verurteilungsquoten anzustreben. Eine Vervielfältigung der Haftplätze durch den Einsatz von kostengünstigeren Privatrechtsträgern auf Kosten der Qualität des Behandlungsangebots muss zugunsten einer Reduzierung der Haftplätze bei gleichzeitiger Steigerung ihrer Qualität vor allem in Bezug auf Behandlungen zurücktreten. Mit einer entsprechenden normativen Entkriminalisierung des Strafrechts können die Motive und auch der Bedarf für eine Privatisierung im Strafvollzug ausgeräumt werden. In Bezug auf Haftplätze sollte strikt der Grundsatz „Qualität geht vor Quantität“ gelten.