



**Der europäische Markt für privatisierte Dienstleistungen im
Strafvollzug:
Entwicklungen und Folgebewertung**

**Dienstleistungen im Strafvollzug - Workshop auf der
Sitzung des ständigen EGÖD-Ausschusses für nationale
und europäische Verwaltung in Luxemburg am
19. Mai 2005**

Stephen Nathan
Internationales Forschungsinstitut für öffentliche Dienste (PSIRU) www.psiru.org
Business School
University of Greenwich
30 Park Row
London SE10 9LS
England

**Internationaler Bericht über die Privatisierung des Strafvollzugs
(PPRI www.psiru.org/justice)**

Der europäische Markt für privatisierte Dienstleistungen im Strafvollzug: Entwicklungen und Folgebewertung

EINLEITUNG

Der vorliegende Bericht ist eine Momentaufnahme der jüngsten Entwicklungen bei der Privatisierung des Strafvollzugs. Eine umfassendere Übersicht über Vollzugsanstalten und andere Einrichtungen der Strafrechtspflege werden vom EGÖD im Anschluss an die Diskussionen auf diesem Workshop und weitere Untersuchungen veröffentlicht.

Überall in Europa sehen sich die Regierungen gezwungen, die öffentlichen Ausgaben zu kürzen und die Dienstleistungen für die BürgerInnen zu liberalisieren. Gleichzeitig haben andere durchgeführte Maßnahmen zur Folge, dass sich die Anforderungen an die Strafrechtspflege ständig erhöhen. Die Vollzugssysteme sind im Allgemeinen aber nicht so ausgerüstet, dass sie diesen Ansprüchen genügen könnten.

In denjenigen Mitgliedstaaten und Beitrittsländern, in denen der Zugang zu Gerichten und die Rechtsstaatlichkeit begrenzt sind, die Bedingungen in der Abschiebehaft und im Strafvollzug nicht adäquat sind, die Gesundheitsversorgung der Häftlinge oder Untersuchungshäftlinge nicht den Mindestnormen entspricht und auch die Menschenrechtslage Besorgnis erregend ist, besteht ein besonders großer Druck, diese Probleme durch Dienstleistungsreformen und neue Infrastrukturen zu lösen. Die Mitgliedschaft in der EU kann von der Verbesserung des Strafrechtspflege abhängen.

Die Parlamentarische Versammlung des Europarats hat ebenfalls den Wunsch nach einer Europäischen Gefängnischarta geäußert, die „gemeinsame Normen für die Harmonisierung der Strafen und der Vollzugsbedingungen und der Überwachung ihrer Anwendung“ festlegen würde.¹ Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze (European Prison Rules) werden überarbeitet und gehen auch auf die Problematik privat geführter Vollzugsanstalten ein. Diese Grundsätze sind für die Mitgliedstaaten jedoch nicht rechtsverbindlich.

In der Zwischenzeit setzt die Kommission eindeutig auf die Privatisierungsoption im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften, wenn es um neue Infrastrukturen und die Bereitstellung von Dienstleistungen geht. Weder das Grünbuch der Kommission über öffentlich-private Partnerschaften noch die „Bolkestein-Richtlinie“ über Dienstleistungen im Binnenmarkt erwähnen explizit die Strafrechtspflege. Sie ist aber auch nicht aus dem Geltungsumfang ausgeschlossen worden. Dies könnte allerdings auch als Ablehnung der moralischen und ethischen Einwände gegen die Beteiligung des privaten Sektors als Besitzer von Strafrechtsinfrastrukturen, Anbieter von Dienstleistungen und Mitgestalter politischer Entscheidungen sowie als Missachtung der international gewonnenen Erkenntnis interpretiert werden, dass die Privatisierung von Gefängnissen die falsche politische Entscheidung ist.

¹ Antrag für eine Empfehlung von Herrn Hunault (Frankreich) u. a. an die Parlamentarische Versammlung, Dok.10332, 15. Oktober 2004. Die Diskussionen über die Durchführbarkeit einer Charta laufen noch.

Das neo-liberale Programm beinhaltet auch die Demontage des Systems der staatlichen Strafrechtspflege. Die Begründung dafür ist der nicht vorhandene Wettbewerb bei ausschließlich staatlich geführten Vollzugsanstalten und anderen Dienstleistungen und die damit verbundene angebliche schlechte Qualität und die zu hohen Kosten. Dem Vollzugspersonal und seinen Gewerkschaften werden handfeste Eigeninteressen unterstellt, weshalb ein ungebührlicher Einfluss auf die Politik genommen werde mit dem Ziel, jede Reform zu verhindern. Bei privater Finanzierung könnten die Regierungen schnell neue Infrastrukturen bauen lassen, ohne Kredite aufzunehmen. Gleichzeitig wird unterstellt, dass die privaten Betreiber bessere Qualität liefern.

Die Firma Serco, die im Rahmen von Teilprivatisierungen bestimmte Dienstleistungen in JVA übernimmt, sieht sich selbst als „Partner der Wahl für die Bereitstellung von integrierten Dienstleistungen von A-Z, mit denen sich die operative Leistung und die Effizienz im gesamten Justizsystem verbessern lässt.“²

INTERNATIONALE ENTWICKLUNGEN

Vor fast zehn Jahren hat der US-Aktienanalyst Prudential Securities prognostiziert:

„Die private Verwaltung von Gefängnissen und schließlich des gesamten Vollzugsapparates könnte zu einem weltweiten Trend werden. Es gibt immer noch einen globalen Markt mit einem unquantifizierbaren, aber offensichtlich hohen Potenzial für Managementdienstleistungen im Strafvollzug.“

In den 80er Jahren gab es in den Sun Belt-Staaten der USA die ersten Privatisierungen von Gefängnissen.

Die Pionierunternehmen in diesem Bereich - Corrections Corporation of America und die damalige Wackenhut Corrections Corporation – entwickelten schnell internationale Ambitionen und hatten Anfang der 90er Jahre die Regierungspolitik in Australien, dem VK und Frankreich beeinflusst und zum Teil Aufträge mit den Regierungen dieser Länder abgeschlossen.

Inzwischen haben Regierungen in den USA (sowohl auf Bundesebene als auch in 30 Staaten), England, Wales, Schottland, Neuseeland, Australien (Bundesregierung und einige Staaten), zwei Provinzen in Kanada, Südafrika, Frankreich und Chile private oder teilprivatisierte Vollzugsanstalten in Betrieb. Israel, Deutschland (einige Bundesländer), Italien, Ungarn, die Tschechische Republik, die Republik Irland, Litauen, Dänemark, Peru, Costa Rica, Japan und Thailand führen zurzeit Projektstudien durch oder sind schon bei der praktischen Einführung.

In Südkorea und Brasilien haben Regierungen Verträge mit religiösen Gemeinschaften über den Betrieb von Gefängnissen abgeschlossen.

In Europa sind unterschiedliche Modelle für die Beteiligung des privaten Sektors im Vollzugsbereich entstanden. Dazu gehören:

- öffentliche Finanzierung, Planung und Bau; privates Management aller Dienstleistungen;
- öffentliche Finanzierung, privater Bau. Der Staat beschäftigt das Vollzugspersonal, aber alle nicht mit der Bewachung der Häftlinge zusammenhängenden Dienstleistungen werden von privaten Anbietern übernommen;

² www.serco.com/about_serco/markets/civilgovt/Justice.asp

- private Finanzierung, Planung und Errichtung. Der Staat beschäftigt das Vollzugspersonal, aber alle nicht mit der Bewachung der Häftlinge zusammenhängenden Dienstleistungen werden von privaten Anbietern übernommen; und
- Finanzierung, Planung, Bau und Betrieb von privaten Unternehmen.

Diese letzte Option ist das von der Privatwirtschaft bevorzugte Modell, das vom Vereinigten Königreich entwickelt wurde und auch in andere Länder exportiert wird. In den 80er Jahren hat Frankreich als erstes Land teilprivatisierte Gefängnisse betrieben, inzwischen läuft dort das größte europäische Programm zum Bau von Vollzugsanstalten (18 neue teilprivatisierte Gefängnisse).

Dieses Modell wird von Ländern mit Justizsystemen übernommen, in denen z. B. die Verfassung oder das Grundgesetz die Ausübung von Maßnahmen mit Eingriffscharakter gegenüber den Gefangenen durch Privatfirmen verbietet. So entsteht z. B. ein teilprivatisiertes Gefängnis in Hünfeld im deutschen Bundesland Hessen. Auch in anderen Teilen Deutschlands (Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen) entstehen teilprivatisierte Gefängnisse, während Bundesländer wie Mecklenburg-Vorpommern und Baden-Württemberg ebenfalls öffentlich-private Partnerschaften für neue Vollzugsanstalten planen.

In Ungarn gab es Ende 2004 in den Gefängnissen eine Überbelegung von 40%. Hier hat die Regierung PPP-Verträge über 15 Jahre für den Bau einer Vollzugsanstalt mit 700 Belegplätzen in Szombathely in Westungarn abgeschlossen. Ein Ausschreibungsverfahren für ein zweites Gefängnis in Tiszalok im Osten des Landes wird ebenfalls in Kürze beginnen. Das Gefängnis in Szombathely soll Ende 2006 fertiggestellt werden, das in Tiszalok bis Juli 2007. Das Bauunternehmen Fober hat den Auftrag bekommen, die Bauaufsicht in Tiszalok zu übernehmen. Sobald die Vollzugsanstalt geöffnet ist, wird mit Betriebskosten im Jahr von €76 Millionen gerechnet. Der private Sektor wird nicht für die Bewachung, die Aufnahme der Häftlinge oder die gefängniseigene Krankenstation zuständig sein.

Mittlerweile wird auch das Wettbewerbsprinzip eingesetzt, um den Staat bei der Wahrnehmung dieser öffentlichen Aufgabe zurückzudrängen. In England und Wales z. B. sind öffentliche Vollzugsanstalten einem „Markttest“ unterzogen und mit Angeboten der Privatwirtschaft verglichen worden. Jetzt sollen alle öffentlichen Gefängnisse mit Hilfe eines „Wettbewerbsfähigkeits-Programms“ diesem Test unterzogen werden, und es laufen Vorbereitungen für die Ausschreibungen für zunächst drei Gefängnisse.

In England und Wales soll sich auch der gemeinnützige Sektor an diesen Ausschreibungen beteiligen.

DER MARKT

Es sind nur einige wenige multinationale Unternehmen, die die Strafrechtssysteme weltweit als ihre Zielmärkte ansehen. Dabei geht es um einen Markt, der 1997 einen Wert von geschätzten \$360 Milliarden hatte (\$424 Milliarden zu Preisen von 2004). Auf die Vollzugsanstalten entfielen dabei geschätzte \$62,5 Milliarden.³

Nimmt man die Ausländer in Abschiebehaft, die Personen in Polizeizellen, die auf Bewährung verurteilten Personen, die im elektronisch überwachten Hausarrest befindlichen Personen und diejenigen Verurteilten, die als Sanktion gemeinnützige

³ What Does The World Spend on Criminal Justice? G. Farrell, K. Clark, 2004. www.heuni.fi

Arbeit verrichten, aus der Statistik heraus, so befinden sich geschätzte 9 Millionen Menschen weltweit im Strafvollzug⁴. Allein 2,1 Millionen Häftlinge sitzen in den USA ein, und rund 1,76 Millionen Häftlinge bevölkern die Gefängnisse in Europa und Asien.

Die Anzahl der Häftlinge in privat geführten Vollzugsanstalten ist jedoch relativ gering. Sowohl in England und Wales als auch in Schottland (sie haben separate Gefängnisverwaltungen) befinden sich jeweils 10% der Häftlinge im privaten Vollzug. Zum 30. Juni 2004 waren es in den USA 6,5%, in Australien 17,5%. Die beiden größten privaten Haftanstalten weltweit gibt es in Südafrika mit jeweils 3.000 Gefangenen (das sind knapp über 3% bei einer Gesamtgefängnizenszahl von 187.446).

Für den privaten Sektor existiert damit ein riesiges, noch unerschlossenes Potenzial. Die GEO-Gruppe hat vor kurzem das Vereinigte Königreich als „den zweitgrößten privaten Strafvollzugsmarkt der Welt“ bezeichnet.⁵

Wie dieser potenzielle internationale Markt gesehen wird, lässt sich anhand der detaillierten Nachfragen eines Marktforschungsinstituts nachvollziehen, das Auskünfte haben wollte über:

„die Präsenz des privaten Sektors in den Bereichen Justiz und öffentliche Sicherheit in einer Reihe möglicher Einsatzfelder wie Polizei, Strafverfolgung, Gerichte, Haft, Rehabilitation, gemeinnützige Arbeit, Einwanderung ... um festzustellen, in welchem Ausmaß private Firmen Dienstleistungen effizienter und zu geringeren Kosten anbieten können oder bereits ausführen ... unter Prüfung der internationalen Märkte für Justiz und öffentliche Sicherheit ... im VK, in Südafrika, China, Hongkong, Indonesien oder anderen Ländern.“

Ein anderes Unternehmen schrieb:

“Sie wissen vielleicht, dass wir mehrere Verträge abgeschlossen haben ... und wir daran interessiert sind, unser Dienstleistungsangebot auch auf das Ausland auszudehnen. Ich suche nach Informationen aus den folgenden beiden Bereichen: Anteil der Privatverträge mit Rechtspflegeeinrichtungen in den Märkten, in denen das Unternehmen operiert, und der Rechtsrahmen, den es in ausgereiften Märkten mit privatisierten Vollzugssystemen gibt und der implizit auch in sich entwickelnden Märkten eingeführt werden muss.“⁶

DIE UNTERNEHMEN

Die typische Unternehmensform für ein privat finanziertes, geplantes, gebautes und betriebenes Gefängnis ist ein Konsortium aus einer Bank oder mehreren Banken, eine Bau-/Wartungsfirma und einer Firma aus der Sicherheitsbranche als Betreiber der Einrichtung.

In Europa sind die bekannten Gefängnisbetreiber **Serco**, **Group 4 Securicor**, **Sodexo** und **GSL**. In Frankreich übernimmt die Firma **GEP SA** nicht nur die Bewachung zusammenhängender Dienste in 16 Vollzugsanstalten. Diesen Unternehmen stehen jetzt US-Firmen wie **The GEO Group Inc, Management &**

⁴ World Prison Population List (6. Ausgabe, Roy Walmsley, International Centre for Prison Studies)

⁵ Pressemitteilung der GEO-Gruppe am 1. Dezember 2004)

⁶ Quelle: E-Mail-Korrespondenz mit dem Autor.

Training Corporation (MTC) und **Cornell Companies Inc.** zur Seite, nachdem der Hauptverwaltungsbeamte des National Offender Management Service (NOMS) in England und Wales diese Unternehmen aufgefordert hatte, sich an Ausschreibungen für neue Verträge zu beteiligen.

Das Vereinigte Königreich ist ganz offensichtlich ein Brückenkopf für die US-Firmen, die an dem europäischen Markt insgesamt interessiert sind.

Ein anderes US-Unternehmen, **Correctional Services Corporation**, hat sich in der Vergangenheit ohne Erfolg um Verträge im VK bemüht, und **Dominion Correctional Services** gehört zu einem Konsortium, das sich an einer Ausschreibung für einen Vertrag für ein Gefängnis in Israel beteiligt.

Andere auf bestimmte Segmente spezialisierte Unternehmen wie z. B. **ARAmark** (Catering) oder **Primecare Forensic Medical** (Gesundheitsversorgung), aber auch generell Sicherheitsunternehmen wie **Reliance** sind ebenfalls im weiteren Strafvollzugsmarkt aktiv. Dabei ist jedoch zu beachten, dass auch Tausende von Unternehmen Waren und Dienstleistungen an die „Strafindustrie“ liefern.

Öffentlich-private Partnerschaften allgemein und Gefängnisse im Besonderen sind für die Banken ein lukratives Geschäft. Im vergangenen Jahr wurde der Autor von einem für eine Bank tätigen Berater angesprochen und gefragt, wer wohl der beste Gefängnisbetreiber sei, mit dem sein Kunde zusammen arbeiten könnte. Der Autor erwiderte, dass keiner der Betreiber wirklich in Frage käme, und dass sein Kunde am besten beraten sei, sich von der gesamten Branche fernzuhalten. Der Berater erwiderte daraufhin, die betriebliche Bilanz der Betreiberfirma sei irrelevant, da die Bank ihr Geld auf jeden Fall bekommen werde.⁷

Die bekannten privaten Betreiber von Vollzugsanstalten verfügen über ausgedehnte internationale Niederlassungen und sind in Europa hervorragend positioniert, um ihre Dienste zu vermarkten und durch gezielte Lobbyarbeit die erforderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, wo dies noch erforderlich ist.

- **Serco** operiert in Europa, im Nahen Osten, im asiatisch-pazifischen Raum und in Nordamerika. Die Tochtergesellschaft des Unternehmens **Premier Custodial Group** betreibt Vollzugsanstalten im VK. Serco hat vor kurzem einen Vertrag über Dienstleistungen in einem neuen Gefängnis in Hünfeld, Deutschland erhalten, die nicht zwingend durch den staatlichen Vollzugsdienst erbracht werden müssen.
- **Group 4 Securicor** ist das Ergebnis der jüngst vollzogenen Fusion von zwei Giganten der Sicherheitsbranche, Group 4 und Securicor. Das Unternehmen betreibt Gefängnisse im VK und Nordamerika und stellt das Personal für sechs JVA 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** war vormals im Besitz der Group 4, wurde aber an zwei Venture Capital-Gesellschaften verkauft, als die Group 4 im Jahre 2004 Securicor übernahm. GSLs Vollzugsgeschäft läuft zurzeit im VK, Australien und Südafrika.

⁷ Liste der US-Gefängnisunternehmen und ihrer institutionellen Aktienbesitzer siehe Prison Privatisation Report International #63, www.psir.org/justice Juli 04

- **Sodexho** ist weltweit in 70 Ländern tätig, in Europa allein sind es mehr als 20. Das Unternehmen wählt sogar jährlich einen Manager mit dem Titel 'Worldwide Correctional Services Champion'. Zurzeit gibt es Verträge für Vollzugsdienste mit Australien und Chile. In Europa betreibt Sodexho 3 Vollzugsanstalten in England und erbringt nicht dem staatlichen Vollzug unterworfenen Dienste in 5 Vollzugsanstalten im Süden Frankreichs und in 4 Anstalten im Norden Frankreichs. In Italien ist das Unternehmen Dienstleister für 36 JVA, in den Niederlanden sind es 28, in Portugal 11 und in Spanien 8 in Katalanien.
- **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. 2004 war GEPSA Teil eines Konsortiums (mit Dankner Investments und Solel Boneh), das in die engere Auswahl bei einer Ausschreibung für den Betrieb eines vollständig privatisierten Gefängnisses in Israel gekommen ist. SUEZ betreibt nicht nur Einrichtungen in Europa, sondern auch in Nord- und Südamerika, Afrika und in der Region Asien-Pazifik.
- Die **GEO Group** war früher bekannt unter dem Namen Wackenhut Corrections Corporation (WCC). 2003 hat WCC ihre Anteile an ihren britischen Vollzugsanstalten verkauft, die sie über eine 50%-Beteiligung an der Premier Custodial Group gehalten hatte. 2003 hat WCC sich in GEO umfirmiert, und im Dezember 2004 wurde im VK eine GEO-Zentrale eingerichtet. GEO betreibt jetzt Vollzugsanstalten in den USA, Australien, Südafrika und Neuseeland, wobei allerdings der Vertrag in Neuseeland ausläuft und voraussichtlich nicht verlängert wird. In Kanada konnte Geo ebenfalls einen Wartungsvertrag für ein Jugendgefängnis in New Brunswick abschließen.

WIE DIE PRIVATISIERUNG VON VOLLZUGSANSTALTEN GEFÖRDERT WIRD

Die Privatisierung von Vollzugsanstalten wird mit Hilfe unterschiedlicher Strategien gefördert.

Die US-Unternehmen und ihr Interessenverband „Association of Private Correctional & Treatment Organisations“ (APCTO) betreiben politische Lobbyarbeit und geben Studien in Auftrag, die Vorteile und Nutzen der Privatisierungen „beweisen“. Diese Arbeiten finden auch international Beachtung. Unabhängige Studien zeigen jedoch, dass die angeblichen Vorteile der Privatisierung nicht bewiesen sind.⁸

Abgesehen von den individuellen Marketingstrategien der Unternehmen (die aus Vertraulichkeitsgründen unter Verschluss gehalten werden), sind es auch private Finanzierungsinitiativen (PFI), auch bezeichnet als Betreibermodelle, und öffentlich-private Partnerschaften (PPP); die als Lösungen für neue Infrastrukturen und Bereitstellung von Dienstleistungen propagiert werden und weltweit von Banken und Unternehmensberatern mit handfesten Eigeninteressen aggressiv vermarktet werden.

⁸ Siehe *Curb the Enthusiasm for Privatisation and US Prison Companies*, S. Nathan, Prison Service Journal, UK, März 2005

Eine beliebte Methode sind Konferenzen. Zwei der zahlreichen geplanten Veranstaltungen, die Privatisierungen und PPP propagieren, wollen den globalen Markt für Privatgefängnisse und den privaten Strafvollzug generell erweitern. Das am 24. Mai 2005 in London tagende European PPP Symposium 'Towards Convergence: Building an EU wide PPP Market' ist eine:

„Konferenz und eine Netzwerkveranstaltung für PPP-Profis, mit der die Grenzen des 95 Milliarden schweren europäischen PPP-Marktes der führenden PPP-Protagonisten in der EU neu definiert werden.“

In der Broschüre heißt es weiter:

„Nachdem sich Projekte in der Verkehrswirtschaft bewährt haben, sind es jetzt Schulen, Krankenhäuser, Vollzugsanstalten und Abfallentsorgungsprojekte, die zum Ziel der in Europa rollenden PPP-Programmatik werden. Die Möglichkeiten für europäische Anbieter und Konsortien liegen auf der Hand, allerdings bleiben externe Hindernisse für Unternehmen bestehen, die Kapital investieren wollen und an Aufträgen jenseits der heimischen Märkte interessiert sind.“

London ist ebenfalls Veranstaltungsort der SMi-Konferenz 'PPP/PFI in Criminal Justice & Emergency Services' im Juni 2005. Präsentiert werden dort Fallstudien aus Vollzugsanstalten im VK, in Frankreich, Deutschland, Südafrika und Australien (Victoria), ergänzt durch Beispiele der britischen Polizei und Feuerwehren.

In Paris fand im Februar 2005 die Konferenz 'PPP in France' statt, bei den einzelnen Konferenzveranstaltungen ging es auch um:

„die allgemeine Einführung von PPP-Programmen und um die Kompetenzübertragung an die Verwaltung, damit sie diese Gefängnisprogramme durchführen können“, das ganze untermauert durch „Erfahrungen aus dem VK mit dem Betrieb privatfinanzierter JVA und ihrer Leistungsbilanz.“

Finanziell unterstützt von Firmen wie Serco, PricewaterhouseCoopers und KPMG und veranstaltet in Prag auf Einladung der Regierung der Tschechischen Republik fand im November 2004 der '5th Annual Public Private Partnerships Global Summit' statt, und zwar unter der Beteiligung von:

„Regierungen und führenden Unternehmen der Privatwirtschaft weltweit, um sich über aktuelle Entwicklungen im Bereich PPP zu informieren und voneinander zu lernen.“

IFSL (International Financial Services London) ist eine Organisation, die die Interessen britischer Finanzinstitute fördert und vertritt. In den vergangenen 12 Monaten hat IFSL Termine mit RegierungsvertreterInnen aus Bulgarien, Belgien, Polen, der Tschechischen Republik, Kroatien, Frankreich, Portugal, Bosnien, Griechenland, Russland, Slowenien, Ungarn, der Slowakei, Italien und den Baltischenrepubliken wahrgenommen, um mit ihnen über Möglichkeiten für PPP zu sprechen. Im August und im September 2004 hat IFSL Rundtischgespräche in Litauen und Nordrhein-Westfalen über PPP-Vollzugsanstalten geführt, und im Oktober 2004 eine Besucherdelegation der ungarischen Strafvollzugsbehörde empfangen. Am 14. September 2002 hat der *Economist* über die Hoffnung von IFSL berichtet, dass private Finanzierungsinitiativen Großbritanniens augenfälligster unsichtbarer Exportartikel seit der Privatisierung mögen werde.

In der IFSL-Antwort auf das Grünbuch der Kommission über öffentlich-private Partnerschaften hat die Organisation empfohlen, dass „die Finanzierung durch den Kohäsions- und Strukturfonds eindeutig mit PPP kompatibel sein sollte und dass nicht davon auszugehen sein sollte, dass EU-Beihilfen automatisch zu Folge haben, dass die daraus entstehenden Infrastrukturen im staatlichen Besitz sein müssen.“⁹

VK: EUROPAS MUSTERSCHÜLER DER PRIVATISIERUNG

Wenn eine europäische Regierung wissen will, wie man den Strafvollzug privatisiert und wie man dabei am besten vorgeht, fährt sie ins Vereinigte Königreich. England und Wales können auf das umfassendste privatisierte Strafvollzugssystem Europas verweisen. Seit 1992 werden alle neuen Vollzugsanstalten in England und Wales privat finanziert, geplant, gebaut und betrieben. In England und Wales unterhält die Privatwirtschaft inzwischen zehn private Gefängnisse. Es gibt mittlerweile auch privat betriebene Ausbildungseinrichtungen für jugendliche StraftäterInnen zwischen 12 und 17 Jahren, Hafteinrichtungen und Unterkünfte der Einwanderungsbehörde und Resozialisierungsheime. Dienstleistungen wie Gefangenentransport, Rückführung von ImmigrantInnen und elektronische Überwachung werden von privaten Firmen durchgeführt. Catering und andere nicht dem staatlichen Vollzug unterstellte Dienste in öffentlichen Gefängnissen werden an Fremdfirmen vergeben. Darüber hinaus werden diverse IT-Projekte durch PFI (private Finanzierungsinitiativen) verfügbar gemacht.

Es gibt weiterhin ein nationales Programm privat finanzierter, geplanter, gebauter und betriebener Infrastrukturen und Dienste für die Gerichte und die Polizei. Gefängnisse und Bewährungseinrichtungen werden zu einem einzigen Dienst nach US-amerikanischem Vorbild zusammengefasst, dem NOMS (National Offender Management Service). Dessen Aufgabe besteht darin, mehr Wettbewerb einzuführen und die Beteiligung des privaten und gemeinnützigen Sektors im Strafvollzug zu verstärken.¹⁰

2003 hat Serco die Prognose gestellt, dass die Gesamteinnahmen der Tochtergesellschaft Premier über die Laufzeit der im VK laufenden Serviceverträge im Strafvollzug mit ca. £2 Milliarden zu veranschlagen ist und dass die im Markt direkt vorhandenen Möglichkeiten einen Wert von weiteren £3,4 Milliarden hätten.¹¹

GEWERKSCHAFTEN, LÖHNE UND ARBEITSBEDINGUNGEN

Im Vereinigten Königreich bestand eines der ursprünglichen Ziele der Privatisierung darin, den Einfluss der Prison Officers Association (POA) zurückzudrängen. Das ist die Gewerkschaft, die die meisten Beschäftigten in öffentlichen Vollzugsanstalten vertritt. In England und Wales hat sich die Regierung geweigert, dem Vollzugsdienst die Teilnahme an der Ausschreibung der ersten drei Gefängnisverwaltungsverträge und in der Folge an privaten Finanzierungsinitiativen zu gestatten. Mit dem „Markttest“ der bestehenden öffentlichen Vollzugsanstalten besteht nun auch die Möglichkeit von In-House-Angeboten, die POA hat sich aber vor kurzem für eine Politik der Nicht-Kooperation entschieden. Keine der Gefängnisgesellschaften

⁹ IFSL-Antwort auf der Grünbuch über öffentlich-private Partnerschaften, London, Juli 2004

¹⁰ Details der laufenden Gewerkschaftskampagnen gegen NOMS siehe Websites der Prison Officers Association www.poauk.org.uk/noms und der National Association of Probation Officers www.napo.org/uk

¹¹ Serco-Pressemitteilung vom 3. September 2003

erkennt die POA an, und bis vor kurzem lautete einer der Grundsätze der Gewerkschaft, keine Mitglieder aus dem privaten Sektor aufzunehmen.

Die damalige Group 4 hat mit der GMB eine Anerkennungsvereinbarung für Beschäftigte mit Verträgen für alle Vollzugsdienste des Unternehmens unterzeichnet. Securicor hat seinen eigenen Personalverband. UK Detention Services Ltd (Tochtergesellschaft von Sodexo) und Serco erkennen die nicht dem TUC angeschlossene Prison Services Union an. Die US-Firmen, die im VK operieren (Corrections Corporation of America und Wackenhut Corrections Corporation) haben die Gewerkschaften nicht anerkannt.

Löhne & Arbeitsbedingungen

Eine der wichtigsten Innovationen in privat geführten Gefängnissen, so heißt es, ist eine moderne Kultur der Flexibilisierung der Arbeit und der Beschäftigten. In der Praxis ist daraus eine Zwei-Klassen-Gesellschaft der Beschäftigten entstanden: Bedienstete im Strafvollzug in der unteren Laufbahngruppe verdienen u. U. 43% weniger als ihre KollegInnen im öffentlichen Sektor. Der öffentliche Sektor hat ältere und erfahrene MitarbeiterInnen mit geringerer Personalfuktuation im Vergleich zu dem schlechter bezahlten und instabileren Privatsektor. Der private Sektor beschäftigt vergleichsweise weniger Personal und verlässt sich mehr auf Technologie. Das lässt sich anhand der folgenden Tabelle belegen:

Lohnvergleich – Nicht-hoheitliche unterstützende Funktionen, Officer und Senior Officer

*Prozentualer Vergütungsvorsprung des staatlichen Vollzugsdienstes im Vergleich zur Privatwirtschaft (auf Stundenlohnbasis)
(Prozentangaben 2003 in Klammern)*

	Nicht-hoheitliche unterstützende Funktionen	Vollzugsbediensteter	Senior Officer / Aufsichtspersonal	Senior Officer / Junior Manager
Aufgabenprofil im Privatsektor - höher, geringer oder gleichwertig	Gleichwertig	Strafvollzug (PCO) - gleichwertig (z. T. höher) Abschiebehaftanstalt (DCO) - geringer	Gleichwertig	Höher
Anfangsvergütung	13% (15)	10% (17)	51% (54)	19% (27)
Durchschnittl. Vergütung	18% (18)	43% (51)	48% (52)	16% (23)

Arbeitszeit

Die durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeiten haben sich im privaten Sektor auf knapp 41 Stunden verkürzt (die Angaben variieren zwischen 39 und 44 Stunden), im staatlichen Vollzug sind es im Mittel 39 Stunden.

Personalfluktuatation

- Die durchschnittliche Kündigungsrate von 25% bei Bediensteten in Strafvollzugs- und Abschiebehafenanstalten (PCO/DCO) hat sich im Vergleich zum letzten Jahr nicht verändert und bleibt hoch. Die Kündigungsrate im staatlichen Vollzug ist jedoch außerordentlich gering (2,6 % bei Vollzugsbeamten).
- Bei Einrichtungen, die seit fünf Jahren oder länger in Betrieb sind, betrug die durchschnittliche Kündigungsrate bei den PCO/DCO 19 %. Bei Einrichtungen jüngerer Datums werden 34% angegeben.
- Es gibt zwar unterschiedliche Gründe für diese Fluktuatation wie Alter, Länge der Dienstzeit und Stabilität der Einrichtungen, ein weiterer wichtiger Faktor ist aber der Wettbewerb durch wesentlich besser bezahlte Tätigkeiten in Gefängnissen, bei der Polizei oder im Bewährungsbereich. Dort sind die Fähigkeiten, die man als Vollzugsbediensteter oder bei nicht-hoheitlichen unterstützenden Funktionen erworben hat, direkt von Bedeutung.
- Die Löhne und Sozialleistungen und die fehlenden Aussichten auf Lohnsteigerungen in einigen Einrichtungen haben ebenfalls zur hohen Personalfluktuatation beigetragen.

Krankmeldungen und Fehlzeiten

Im privaten Sektor gab es pro PCO/DCO im vergangenen Jahr im Durchschnitt neun Krankheitstage im Vergleich zu 12 Tagen im Jahr davor. Wir wissen nicht, ob diese Verringerung des Krankenstandes auf spezielle Initiativen oder auf unterschiedliche Erfassungsmethoden zurückzuführen ist.

Bei den Bediensteten im staatlichen Vollzug gab es durchschnittlich 16 Krankheitstage im vergangenen Jahr (im Vorjahr noch 18 Tage). Abgesehen von möglichen Erfassungsunterschieden könnte der Unterschied zur Privatwirtschaft zumindestens teilweise auf folgende Gründe zurückzuführen sein:

- Die Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall sind im privaten Sektor deutlich weniger großzügig als in Staatsbetrieben;
- Das Personal im privaten Sektor ist jünger;
- Fast drei Viertel der [privaten] Vollzugsanstalten und Abschiebehafenanstalten zahlen über einen bestimmten Zeitraum nach Neueinstellung von Personal kein Krankengeld (zwischen drei und sechs Monate);
- Bedienstete in staatlichen Vollzugsanstalten bekommen im Krankheitsfall ihren Lohn sechs Monate weiter ausgezahlt und haben die Möglichkeit, bei Übergang in den Ruhestand wegen langfristiger Erkrankung eine Einmalsumme ausbezahlt zu bekommen. Damit sind sie bedeutend besser gestellt als das Personal in privaten Vollzugsanstalten ohne Möglichkeit einer dauerhaften Krankenversicherung, allerdings betrifft das nur eine Minderheit der Beschäftigten.¹²

¹² Quelle der Angaben über Löhne und Arbeitsbedingungen: Private Gefängnisverwaltungen, DLA MCG Consulting, Prison Service Pay Review Body, September 2004. Zum Zeitpunkt der Studie haben vier Unternehmen am Betrieb zehn privater Haftanstalten und fünf Immigrationszentren beteiligt. Nur drei der Unternehmen haben Zahlen vorgelegt.

ERGEBNISSE FÜR DIE HÄFTLINGE

Der ultimative Maßstab, an dem das „Funktionieren“ einer Haftanstalt gemessen wird, ist die Frage, ob diese Gefängnisse einen Einfluss auf die Rückfallquoten der straffällig gewordenen Personen haben. In Europa hat das Vereinigte Königreich die größten Erfahrungen mit privaten Gefängnissen. Zwar hat die erste privat gemanagte Vollzugsanstalt schon 1992 ihre Pforten geöffnet, bis heute gibt es aber keinen Nachweis dafür, dass auf diese Art geführte Einrichtungen einen positiven Einfluss auf die Rückfallquoten der Insassen haben.

Im Hinblick auf teilprivatisierte Gefängnisse, in denen die staatlichen Bediensteten nach wie vor die Bewachungsfunktion übernehmen, alle anderen Dienstleistungen aber ausgelagert werden, verfügt Frankreich über die längsten Erfahrungen. Auch hier gibt es keinerlei Belege dafür, dass diese Vollzugsanstalten irgendeinen positiven Einfluss auf das Rückfallverhalten haben.

Zwar gibt es kaum unabhängige wissenschaftliche Untersuchungen über den Betrieb privater Gefängnisse, es gibt aber öffentliche bekannte Fälle, die den Anspruch des Privatsektors auf Innovationsvorteile und Überlegenheit gegenüber staatlichen Einrichtungen ad absurdum führen. Nur einige Beispiele:

- Das spektakulärste Versagen der Premier Prison Services Ltd bisher gab es in der Vollzugsanstalt von Ashfield im Südwesten Englands. Am 23. Mai 2002 erklärte der Generaldirektor des Vollzugsdienstes: „Ich bin der Meinung, dass dieses Gefängnis sowohl für die jungen Häftlinge hier als auch das Personal nicht sicher ist. Es muss sofort etwas unternommen werden.“ Dies führte im Ergebnis dazu, dass die staatliche Vollzugsstelle vorübergehend die Kontrolle übernahm, Verbesserungen einführte, die Überbelegung abbauete und dafür sorgte, dass Premier einen Gouverneur einsetzte, der das Gefängnis eine Weile leitete und danach an die Firma Premier zurückgab. Im Ergebnis hat Premier durch diese Aktion rund £4,5 Millionen erwartete Einnahmen verloren.
- In den Jahren 2003-2004 konnten sechs private JVA ihr Ziel nicht erreichen, schwer wiegende Angriffe auf Häftlinge oder Personal zu verhindern. Das Parc-Gefängnis in Wales hatte die siebthöchste Quote schwerer Übergriffe im Vergleich zu allen anderen Gefängnissen in Wales und England und innerhalb des privaten Sektors sogar die höchste Quote. Die Anzahl schwer wiegender Angriffe auf Mithäftlinge oder Personal war dreimal höher als der Zielwert, zu dessen Einhaltung sich der private Betreiber vertraglich verpflichtet hatte. Auch die Zahl der schweren Angriffe in den Gefängnissen Dovegate und Wolds war extrem hoch und erreichte im Vergleich zu allen Gefängnissen in England und Wales einen Spitzenwert.
- 2003-2004 erreichten weder Dovegate noch Parc die vorgegebene Anzahl durchschnittlicher Stunden zielgerichteter Aktivitäten für die Häftlinge, die sie vertraglich pro Woche anbieten müssen. Altcourse war das einzige private Gefängnis, das diese Vorgaben erreicht hat.
- Nach Erkenntnissen des Independent Monitoring Board blieb das Parc-Gefängnis jeden Tag mehr als eine Stunde hinter der Vorgabe von 11 Stunden zurück, die die Gefangenen nach vertragliche Übereinkunft außerhalb ihrer Zelle verbringen sollen.¹³ Auch im Gefängnis von Lowdham

¹³ Her Majesty's Prison Parc, Independent Monitoring Board, 2004).

Grange fehlt es an konstruktiven Aktivitäten. Im aktuellen Bericht des Chefinspektors für das Vollzugswesen heißt es, dass durchschnittlich 100 Häftlinge – ein Fünftel der gesamten Insassen – nicht in ausreichendem Maße sinnvoll beschäftigt werden.¹⁴

- Im Gefängnis von Dovegate in England wurde das Verfahren für die Auswahl der Häftlinge zur Aufnahme in die therapeutische Gemeinschaft mit 200 zur Verfügung stehenden Betten vom Chefinspekteur für England und Wales 2004 mit den Worten beschrieben: „Die Auswahl erfolgte offenkundig nach kommerziellen Vorgaben, Das war weder angemessen noch fair und auch nicht förderlich für die Integrität der Therapie...“¹⁵
- Eine vor kurzem ausgestrahlte Sendung der BBC stellte fest, dass die Vollzugsanstalt von Kilmarnoch in Schottland personell unterbesetzt ist, Selbstmordversuche ignoriert wurden, Zellen nicht durchsucht wurden und Bedienstete den Drogenmissbrauch von Häftlingen einfach nicht beachteten. Der frühere stellvertretende Gefängnisdirektor Stewart Yates wurde mit der Aussage zitiert: „Im Mittelpunkt des Gefängnisbetriebs stand das finanzielle Ergebnis. Ich hatte während meiner Zeit dort immer den Eindruck, dass ich nicht genügend Personal hatte, um diese Einrichtung in angemessener Weise zu führen ... ich habe immer geschätzt, dass ich eigentlich 30% mehr Leute brauchte.“¹⁶

SCHLUSSFOLGERUNG: ES MUSS EINE INTERNATIONALE ANTWORT GEFUNDEN WERDEN

In einigen Ländern hat es Einzelkampagnen von Gewerkschaften, NGO, Glaubensgemeinschaften und Bürgergruppen gegen private und teilprivatisierte Gefängnisse gegeben. Andere Gruppen beobachten genau die laufenden Entwicklungen. Die UN-Unterkommission zur Förderung und zum Schutz von Menschenrechten hat ebenfalls vergeblich versucht, die ihr übergeordnete UN-Menschenrechtskommission zur Ernennung eines speziellen Berichterstatters und zur Durchführung einer Studie über Privatisierungen zu bewegen.

Es gibt zahlreiche Organisationen, die sich mit Kampagnen für eine Reform der Strafjustiz einsetzen.

Bisher gibt es jedoch noch keine strategische internationale Antwort von NGO und Gewerkschaften auf die Privatisierung von Gefängnissen oder die generellen Attacken gegen die Strafrechtspflege.

Wir brauchen ein Konzept für Systeme der Strafrechtspflege auf der Basis eines fortschrittlichen Ethos des öffentlichen Sektors und auf Basis marktbestimmter Erwägungen.

DG/19 May Prison seminar/PSIRU prison report 2005.doc

¹⁴ Her Majesty's Chief Inspector of Prisons, 2004.

¹⁵ Weitere Details über die Privatisierung der Gefängnisse im VK siehe z. B. Privatisation Factfile in dem alle 3 Monate erscheinenden Magazin Prison Report, Prison Reform Trust, www.prisonreformtrust.org.uk und Private Punishment: Who Profits? Prison Reform Trust, Januar 2005. Eine kurze Zusammenfassung, Prison Privatisation in the United Kingdom, S. Nathan, findet man in Capitalist Punishment, Prison Privatisation and Human Rights, Eds. A.Coyle, A. Campbell & R. Neufeld, Zed Books and Clarity Press, 2003

¹⁶ Prison Undercover, The Real Story, BBC-Fernsehsendung vom 9. März 2005