



Knast privat – Die Geschichte kehrt zurück

Die Privatisierung des Strafvollzugs, ausgehend von den USA, schreitet weltweit voran. In Europa ist Großbritannien Vorreiter in der Einrichtung von Privatgefängnissen, andere europäische Länder folgen mit vollends oder teilprivatisierten Haftanstalten: Holland, Frankreich, Deutschland und neuerdings auch Staaten aus dem ehemaligen Ostblock

Im Londoner „House of Detention“, vor Jahrhunderten ein Gefängnis und heute ein Gefängnismuseum, kann man sich in die Zukunft führen lassen. Der Museumschef leitet durch die Gänge, erlaubt einen Blick in die Zellen des alten Gemäuers und erzählt dabei die Geschichte dieses Gefängnisses: Es wurde 1616 eröffnet und als erstes Privatgefängnis des Landes unter Kontrolle des Adels an einen Betreiber verpachtet. Die eingelieferten Delinquenten mussten erst einmal alle Wertsachen herausrücken; hatten sie nichts, wurden sie gezwungen, Kleidungsstücke abzugeben, die dann verkauft wurden. Mit Geld konnte man sich Stroh, Deckbetten, Bettwäsche kaufen, auch Getränke am Ausschank, wenn man Besuch bekam. Jeder Gefangene musste einen Penny pro Tag entrichten; dafür wurden Lebensmittel gekauft – natürlich nicht für den ganzen Betrag, denn der Betreiber wollte auch seinen Anteil. Bis 1845, als das Innenministerium das Gefängnis übernahm, war das „House of Detention“, so endet der Museumsführer, „ein äußerst profitables Geschäft“.

Der „Gefängnis-industrielle Komplex“

In Großbritannien hat die Übernahme des Strafvollzugsystems durch den Staat, die Festlegung des Vollzugsziels Resozialisierung als hoheitliche Aufgabe gerade einmal 150 Jahre gehalten. Anfang der neunziger Jahre, durch die Regierung Thatcher, kam das Business zurück in das System des Strafvollzugs. Mit der Begründung, die alten Gefängnisse seien den modernen Anforderungen in vielen Bereichen nicht gewachsen, seien zu teuer und ineffektiv, begann die „Eiserne Lady“, das alte System auszuhebeln – nicht ohne vorher selbst die Bedingungen für ihre Argumentation geschaffen zu haben. Denn in der Ära Thatcher flossen fast keine Mittel in die Erneuerung der englischen Gefängnisse, in ihre Infrastruktur oder in die sozialen Bedingungen des Strafvollzugs. Die ersten Privatgefängnisse wurden in Auftrag gegeben – gegen wortreiche und zutiefst ethische Argumente der Opposition. Als Tony Blair dann 1997 die Wahl gewann, hofften alle Anhänger der „Prisons-are-not-for-Profits“-Bewegung auf eine Wende. Aber die kam nicht, im Gegenteil: Unter Blair wurden in Großbritannien mehr Privatgefängnisse eröffnet als unter seiner Vorgängerin.

Heute, zu Beginn des Jahres 2007, gibt es auf der Insel ein Dutzend vollständig privat betriebener Gefängnisse, mehr als in jedem anderen Land außerhalb der USA. Und es waren vor allem britische Unternehmen, die mit geschickter Lobbyarbeit den Markt stimuliert und die Privatisierung des Strafvollzugs in Europa vorangetrieben haben. Insofern haben sich die britischen Firmen als gelehrige Schüler ihres amerikanischen Vorbildes gezeigt; denn in den USA existiert schon seit etwa Mitte der achtziger Jahre ein immer größer werdender Markt für private Gefängnisse. Heute sind es dort rund 270 privat geführte Haftanstalten mit mehr als 110 000 Gefangenen – ein Milliarden-Dollar-Markt. Im Jahr 2001 erwirtschaftete der „prison-industrial complex“ in den USA einen Umsatz von mehr als 40 Milliarden Dollar – mehr als die Tabakindustrie. In Frankreich ist die vollständige Privatisierung von Haftanstalten – wie in Deutschland – aus gesetzlichen Gründen derzeit nicht möglich. Dennoch hat sich auch dort in den letzten Jahren ein Boom in der Beteiligung privater Unternehmen am Vollzugssystem ergeben: 27 Gefängnisse Frankreichs sind teilprivatisiert, weitere drei stehen in Planung.

In Deutschland begann die Geschichte der Privatisierung von Haftanstalten 1994 im sozialdemokratisch regierten Nordrhein-Westfalen. Eine ehemalige NATO-Kaserne dient bis heute in Büren als Abschiebegefängnis für mehr als 500 Insassen. Anfangs war das Essener Security-Unternehmen Kötter als privater Dienstleister engagiert, heute stellt die Kieler Firma KWS fünfzig Prozent der 180 Beschäftigten. Von den privaten Sicherheitskräften dürfen nur nicht-hoheitliche



Aufgaben erledigt werden, wie: Telefonvermittlung, Lagerverwaltung, Essen austeilen, Hofbewachung, Begleitung bei Transporten oder auch Haftraumkontrollen. Außerdem fungieren in Büren private Mitarbeiter „ausländischer Abstammung“ als Übersetzer für die Insassen, die ja keine verurteilten Straftäter sind.

Die Justizvollzugsanstalt (JVA) Büren war die Initialzündung für weitere Gefängnisprojekte in Deutschland, in die Privatunternehmen eingebunden waren. „Public Private Partnership“ (PPP) hieß das neue Konzept einer Verbindung von Öffentlicher Hand und Privatwirtschaft – auch in anderen Investitionsbereichen angewandt. 1996 eröffnete die JVA Waldeck bei Rostock; ein Neubau, der von einem privaten Investor finanziert wurde, Kosten: rund 39 Millionen Euro. Das Land Mecklenburg-Vorpommern verpflichtete sich auf dreißig Jahre Mietzahlungen in der Gesamthöhe von 105 Millionen Euro, 2026 kann das Land entscheiden, ob es die JVA erwerben oder weiter nur Mieter sein will. Investor ist eine Baugruppe, in der ein Partner schon selbst einmal im Gefängnis saß. Ein Jahr später wurde in Berlin-Lichtenrade eine Jugendhaftanstalt nach dem gleichen Muster eröffnet.

Büren, Waldeck, Berlin-Lichtenrade – das war die Vorhut vor der Jahrtausendwende, ein erster vorsichtiger Schritt in Richtung Privatisierung. Inzwischen hat sich auch das deutsche Gefängnisbusiness „gut aufgestellt“: privat gebaute und mit privatem Personal versehene Haftanstalten in Deutschland wird es immer mehr geben. Nach Hünfeld/Hessen, im Jahr 2005 eröffnet, sind in Burg/Sachsen-Anhalt, Offenburg/Baden, Ratingen/Nordrhein-Westfalen und Bremervörde neue Gefängnisse mit privater Beteiligung in Planung. Versehen mit den globalen Erfahrungen und Strategien einer Security-Branche, die international agiert, erwarten Bauträger und Banken für die Zukunft gute Geschäfte.

Stephen Nathan von der Universität Greenwich/London, einer der tiefsten Beobachter der Szene, dokumentiert in seinem vierteljährlichen „Prison Privatisation Report International“ (www.psir.org/justice) die weltweite Entwicklung: „Für den privaten Sektor existiert ein riesiges, noch unerschlossenes Potential. Öffentlich-private Partnerschaften allgemein und Gefängnisse im Besonderen sind gerade für die Banken ein lukratives Geschäft.“ In Deutschland sind fast alle großen Banken direkt oder indirekt an Geschäften mit dem Justizvollzug beteiligt. Bauunternehmen wie Bilfinger & Berger haben sich inzwischen auf dem Gefängnismarkt international positioniert: von Burg (Sachsen-Anhalt), zusammen mit dem Personaldienstleister Kötter Services, bis nach Australien.

Die „punitive Wende“

Als einer der Gründe für den Boom im Gefängnisbau sehen Beobachter die weltweit wachsende Zahl von Häftlingen. So stieg etwa in den USA im Zeitraum 1980 bis 2005 die Anzahl der Häftlinge pro 100 000 Einwohner von 100 auf mehr als 700. Nicht ganz so hohe Steigerungsraten weist Großbritannien auf; in Deutschland wuchs die Zahl der Inhaftierten zwischen 1995 und 2006 immerhin auch um fast 39 Prozent. Dieses Anwachsen eines unter Verschluss stehenden Teils der Bevölkerung ist Resultat eines Prozesses, den Roland Anhorn (2005) als Übergang vom „sozialstaatlich-integrativen Gesellschaftsmodell“ zum „sicherheitsstaatlich-neoliberalen Gesellschaftsmodell“ beschreibt. Während im ersten Modell die Kriminalität als vor allem auch soziales Problem angesehen und dementsprechend behandelt wird (Resozialisierung und Berücksichtigung sozialer Aspekte bei Straffälligen), definiert das neoliberale Modell Kriminalität als Ergebnis von „Kontrolldefiziten“: Kriminelle sind hier keine „sozialen Mängelwesen“ sondern quasi ökonomisch und rational handelnde, abwägende „Konsumenten von Kriminalitätsgelegenheiten“, die unter Kontrolle gehalten werden müssen. Kriminalität ist hier nicht Ausnahme, vielmehr gilt sie in dieser Sicht als unvermeidlicher Bestandteil einer modernen Gesellschaft.

Diese Abwendung von der sozialen Dimension der Kriminalität hat, so Anhorn, eine neue „Kultur der Punitivität“ entstehen lassen, „die zusehends unverblümt eine neue Lust an Strafe, Repression und Ausschließung zum Ausdruck bringt“. In der Tat muten heute die Debatten der siebziger und achtziger Jahre sehr merkwürdig und geradezu verstiegen an, in denen es um Resozialisierung, Wiedereingliederung, ja gar um das „Selbstverständnis von Gefangenen“ ging.



Heute hat die besagte „punitiv Wende“ nicht nur den deutschen Stammtisch erobert, sondern wurde auch schon einmal aus dem Mund eines sozialdemokratischen Bundeskanzlers, der einmal Rechtsanwalt war, gesellschaftsfähig gemacht. Und ein Viertel aller Jurastudenten in Deutschland hält bei manchen Delikten lebenslänglich für nicht hart genug.

Das Bezeichnende an dieser neuen Lust des Strafens ist die Tatsache, dass die absolute Zahl der als kriminell eingestuften Delikte nicht gestiegen ist, vielmehr ein kleiner Rückgang zu beobachten war, oder anders: die Zahl der Häftlinge steigt bei sinkenden Angeklagtenzahlen. Es hat den Anschein, und viele öffentliche Debatten verlaufen danach, dass die „gefühlte Bedrohung durch Kriminalität“ mit der Realität wenig zu tun hat. Anhorn konstatiert dementsprechend eine vor allem „massenmedial angeheizte Emotionalisierung“ und ein damit verbundenes allmähliches „Abrücken von den Grundlagen einer rationalen Kriminalpolitik“.

It's the Economics, Stupid!

Dass die Struktur und Organisation des Strafvollzugssystems nicht effektiv, rational und wirtschaftlich sei, ist – überall auf der Welt – ein Hauptargument jener, die im Gefängnisbusiness Profit erzielen wollen. Sie werfen dem Staat vor, bei knappen öffentlichen Finanzen das Geld zum Fenster hinaus zu werfen, anstatt es sinnvoll einzusetzen. Interessanterweise gibt es aber nirgendwo aussagekräftiges, empirisch ordentlich erhobenes Datenmaterial darüber, weder in England noch in den USA oder Deutschland, dass privat finanzierte oder betriebene Gefängnisse billiger errichtet werden oder wirtschaften als staatliche. Im Gegenteil: In den Vereinigten Staaten haben sich in den letzten Jahren einige Betreiber aus konkreten Gefängnisprojekten zurückgezogen, weil sie die selbstgestellten Vorgaben nicht einhalten konnten.

In England, wo dank Stephen Nathans Arbeit eine akribische Archivierung aller Vorgänge hinsichtlich privater Haftanstalten stattfindet, versuchen manche Betreiber etwa durch Aussparen sozialer Projekte oder Maßnahmen zur Resozialisierung Kosten zu senken – was zu kritischen Kommentaren und Interventionen von Seiten der staatlichen Gefängnisbeamten führte. Da aber die Vertragsdaten zu den Privatgefängnissen geheim sind, besteht keine Möglichkeit, eine wirklich objektive und vergleichende Wirtschaftlichkeitsberechnung von staatlichen und privat betriebenen Gefängnissen anzustellen.

Darüber hinaus lassen sich Vergleichsrechnungen schon deshalb nicht so einfach aufstellen, weil die wirtschaftliche Betriebsführung der staatlichen Justiz noch in den Anfängen steckt. In Mecklenburg-Vorpommern etwa diskutiert man heute wieder jene Verträge, die 1996 mit dem privaten Finanzier der JVA Waldeck geschlossen wurden. Denn jetzt schält sich so langsam die Vermutung heraus, dass das gewählte Modell doch nicht so sparsam war. Ein Ministerialrat im Justizministerium dazu: „Was sie nicht berücksichtigen können, ist, was in dreißig Jahren an Bauunterhaltung auf uns zukommt. Auch muss gesehen werden, dass private Investoren natürlich Steuersparmöglichkeiten bei der Errichtung solcher Bauten ausschöpfen wollen. Diese müsste man beziffern, denn die Steuereinnahmen gehen dem Staat verloren.“ Hinzu kommt, dass etwa die Kosten, die dem Staat durch die notwendige Kontrolle der Privaten entstehen, schon gar nicht erfasst werden.

So gehen auch bei der neuen Haftanstalt Hünfeld/Hessen die Einschätzungen weit auseinander. Während die hessische Landesregierung Anfang Januar 2007 eine erreichte Einsparung von zehn Prozent der Kosten vermeldet, ohne das konkret zu belegen, hat der hessische Landeschef des Bundes der Strafvollzugsbediensteten (BSBD) Wochen vorher in einem Interview (auch ohne Nennung konkreter Daten) behauptet, die versprochenen Einsparungen seien nicht erreicht worden, es habe nur eine Umschichtung der Kosten gegeben: Sachkosten wurden erhöht und Personalkosten gesenkt. Und genau hier ist der Punkt, an dem es zum Kern geht. Denn bei den Personalkosten muss nicht spekuliert werden.



Aufschwung Knast

Als die JVA Büren 1994 den Betrieb mit privatem und staatlichem Personal eröffnete, mussten, um den gleichen Lohn zu erhalten, die privaten Mitarbeiter rund 25 Prozent mehr arbeiten als die staatlichen Vollzugsbediensteten. In dieser Höhe dürften auch heute die Vergleichszahlen etwa in Hünfeld liegen – wenn nicht noch höher. Denn schon 1994 lagen in Büren Dumping-Angebote von ostdeutschen Unternehmen auf dem Tisch. Die Senkung der Personalkosten bei gleichzeitiger Schwächung der Gewerkschaften – das war auch das Ziel Maggie Thatchers bei der Errichtung der ersten Privatgefängnisse in England. Durch die Senkung des Budgets für den Strafvollzug mussten damals in England viele – vorher teuer und auf Staatskosten ausgebildete – Vollzugsbedienstete entlassen werden. Die meisten wanderten zu den privaten Gefängnisbetreibern ab: für ein Drittel weniger Lohn. Und überdies war dort gewerkschaftliches Engagement nicht erwünscht. Ähnlich ist es heute bei den Unternehmen der Security-Branche auch in Deutschland.

Dass die Branche inzwischen auch in der oberen Etage der Wirtschaft angekommen ist, kann man am besten an der Börse nachvollziehen. In den neunziger Jahren hatten amerikanische Unternehmen wie Corrections Corporation oder Wackenhut Correction, damals Marktführer, Wertsteigerungen ihrer Aktien bis zu tausend Prozent innerhalb von wenigen Jahren zu verzeichnen. Damals wurden beide Unternehmen an der Berliner Börse gehandelt. Heute findet man die Global Players des Knast-Business, samt ihren Töchtern, alle in Berlin notiert: die britische Serco Group, die Hünfeld mitbetreibt; die amerikanische Corrections Corporation; die ehemals dänisch-belgische und heute britische Group 4 Securicor; die britisch-amerikanische GEO Group; die französische Sodexo-Gruppe. Alle befinden sich in ihren Notierungen, nach einer kleinen Stagnationsperiode Anfang des Jahrtausends, wieder auf dem Weg nach oben.

Aufsteigende Tendenz haben auch die Aktien jener Firmen, die sich mit der Herstellung von elektronischen Fußfesseln beschäftigen. Dieses Instrument, eine besondere Variante der Privatisierung des Strafvollzugs, kam 1984 in den USA erstmals anlässlich der Verurteilung zu Hausarrest zur Anwendung und hat bis heute die Phantasie besonders von Politikern entzündet. Was kann nicht alles mit solchen elektronischen Überwachungsgeräten versehen werden: Psychatriepatienten, Islamisten, aufmüpfige Schüler, potentielle Radaubruder, gewalttätige Fußballfans, Drogenverdächtige, Straftäter, „gefährliche Ausländer“ etc. Wie die Diskussion um Privatgefängnisse sind auch die Kontroversen über Sinn und Zweck der „Elektronischen Monitorings“ noch nicht zu Ende. Eines aber kann mit Sicherheit gesagt werden: Die Fußfessel ist ein prächtiges Instrument für das Motto „My home is my prison“ – und eine besondere kostensparende Form der Privatisierung. Denn dann braucht man keine Gefängnisse mehr zu bauen, der Soziale Wohnungsbau tut es zur Not auch.

Security-Karrieren

Entsprechend den wirtschaftlichen Höhenflügen hat die Security-Branche nach und nach sehr an Attraktivität für persönliche Karrieren gewonnen. Besonders für jene Aussteiger, die aus Politik, Polizei oder Geheimdiensten kamen. Die Wackenhut Correction etwa wurde vom ehemaligen FBI-Agenten George Wackenhut gegründet, er stellte einige führende Leute aus CIA, Militär und Polizei gleich mit ein. Oder Frank Carlucci: der ehemalige Berater von Ronald Reagan hat nach seinem Ausstieg aus der Politik sein Geld als Berater im Gefängnisbusiness gemacht. Aktuell sind die Aktivitäten von Halliburton, dem US-Militär-Dienstleister, der einen Link zwischen militärisch-industriellem Komplex und Gefängnis-industriellem-Komplex herstellt; etwa durch den Bau oder Betrieb von Gefängnissen im Irak.

In Deutschland hat sich der ehemalige sozialdemokratische Hamburger Innensenator Werner Hackmann nach seinem Rücktritt anlässlich eines Polizeiskandals 1995 sogleich als Geschäftsführer der englischen ASD-Securicor verdingt und allüberall die Privatisierung von Gefängnissen gefordert. Thorsten Mehles, Hamburger Polizeidirektor wechselte 2002 zur börsennotierten Wirtschaftsdetektei „Prevent AG“. Ein weiterer Spitzenbeamter aus Hamburg wurde Manager des englischen Sicherheitsunternehmens „Control Risks“. Viele Beamte lassen sich nach der



Pensionierung bei Security-Unternehmen als Berater verpflichten. So hat sich etwa das Essener Unternehmen Kötter Services einen „Sicherheitsbeirat“ mit illustren Namen zugelegt: Ex-GSG9-Chef Ulrich Wegener, der ehemalige BGS-Bundesvorsitzende Hubertus Grützner, Ex-Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz Peter Frisch oder Horst Heitmann, früher Polizeidirektor.

Kriminelle Zukunft

Der norwegische Kriminologe Nils Christie (1995) hat davor gewarnt, dass durch die Privatisierung des Justizvollzugs eine Entwicklung eingeleitet werden könnte, die die „Kriminalitätskontrolle zu einem Produkt“ macht – mit allen Weiterungen, die ein solcher Prozess nach sich zieht: „Mit diesem Zusammenspiel zwischen öffentlichen und privaten Profitinteressen, selbst bis auf das Niveau von privaten Gefängnissen hinunter, bauen wir einen wichtigen Wachstumsfaktor in das System ein.“ Die Gefangenen werden zum Rohstoff gesellschaftlicher Kontrolle – und damit zu einem Objekt der Nachfrage. Die alte Frage, ob sich „Verbrechen lohnt“, wird in diesem Zusammenhang positiv beantwortet: Verbrechen lohnt sich – für alle, die in der Kontroll-Industrie beschäftigt sind, und noch mehr für jene, die daraus ihre Spekulationsgewinne ziehen. Die Zukunft dieser Industrie liegt in der Produktion von Kriminellen – mit eingebauter Wachstumsrate, besonders auch was die durchschnittliche Haftdauer betrifft.

Eine Gegenbewegung hierzu ist nur in Ansätzen vorhanden. Stephen Nathan vom „Prison Privatisation Report“ hat in einem Referat anlässlich einer Tagung des Europäischen Gewerkschaftsverbandes für den öffentlichen Dienst (EGÖD) 2005 zwar einige Einzelkampagnen von Gewerkschaften, NGO, Glaubensgemeinschaften oder Bürgergruppen gegen die Privatisierung des Strafvollzugs genannt, aber gleichzeitig auch eine bisher nicht vorhandene „strategische internationale Antwort von NGO und Gewerkschaften“ angemahnt. Wenn die nicht erfolgt, so ist zu befürchten, findet nicht nur ein Rückschritt in das Vollzugssystem der sechziger Jahre statt, wie in einigen Publikationen zu lesen, sondern noch weiter zurück in die Geschichte. Erste Anzeichen dazu gibt es zumindest schon in den USA: dort wird die Todesstrafe heute – und wie zu den Hochzeiten des Londoner „House of Detention“ – auch durch private Vertrags-Henker vollstreckt.

Literatur

Christie, Nils: Kriminalitätskontrolle als Industrie. Auf dem Weg zu Gulags westlicher Art, Pfaffenweiler 1995

Christie, Nils: Wieviel Kriminalität braucht die Gesellschaft?, München 2005

Keicher/Anhorn (Hrsg.): Privatisierung als Chance?. Straffälligenhilfe zwischen marktwirtschaftlicher und staatlicher Steuerung, Freiburg im Breisgau 2005

Nathan, Stephen: Der europäische Markt für privatisierte Dienstleistungen im Strafvollzug, unveröff. Manuskript 2005

in: Magazin Mitbestimmung, 1+2/2007, S. 32