

**Kurz-
zusammenfassung**

**des Berichtes der
Arbeitsgruppe
"Modellprojekte zur
Privatisierung im Strafvollzug"**

Bericht der Arbeitsgruppe¹
(Kurzzusammenfassung)

**Privatisierbarkeit
Planung und
Errichtung**

1. Der Planung und Errichtung von Haftanstalten durch Private stehen keine verfassungs- oder verwaltungsrechtlichen Grundsätze entgegen. Der Staat kann seinen Vollzugsaufgaben auch dann voll Rechnung tragen, wenn er ein privat errichtetes Gebäude nicht als Eigentümer übernimmt, sondern lediglich mietet oder pachtet, sofern er nur gewährleistet, dass die Räumlichkeiten für den Strafvollzug geeignet sind, d.h. den gesetzlichen Sicherheits- und sonstigen Anforderungen entsprechen.

**Privatisierbarkeit
Betrieb**

2. Eine Privatisierung im Strafvollzug (= Wahrnehmung einzelner Aufgaben durch vertraglich verpflichtete Personen) ist auf der Grundlage des geltenden Rechts ohne Änderung des Strafvollzugsgesetzes möglich, soweit sich die Tätigkeit der Privaten auf Dienst- und Serviceleistungen im weiteren Sinne ohne Eingriffsbefugnisse gegenüber Gefangenen beschränkt. Diese differenzierende Betrachtung zwischen einer Tätigkeit mit und ohne Eingriffsqualität in Rechte von Gefangenen steht auch im Einklang mit Art. 33 Abs. 4 und 5 GG und widerspricht weder der Organisationskompetenzordnung der Art. 83 ff. GG noch dem Demokratie- und Sozialstaatsprinzip
3. Eine Privatisierung des Strafvollzuges als Ganzes ist in Deutschland jedoch unzulässig, da der Strafvollzug zum Kernbereich staatlicher Aufgabenwahrnehmung gehört und als solcher im Hinblick auf Art. 33 Abs. 4 und 5 GG nicht privatisierungsfähig ist.
4. Die rechtliche Bewertung der in Betracht kommenden Aufgaben und Tätigkeitsbereiche im Strafvollzug im Hinblick auf eine Privatisierbarkeit im Einzelfall ist Gegenstand des Berichtes.
Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass jeweils große Teile
des Hausmanagements
(z.B. Bauunterhaltung, Wartung/Reparatur der technischen Anlagen, Reinigung der Anstalt, Lagerhaltung von Einrichtungs- und Verbrauchsgegenständen, teilweise auch Verwaltung (z.B. Konto- und Kassenführung)),

des Versorgungsmanagements
(z. B. Küche, Reinigung der Wäsche, Ausgabe von Bekleidungs- und Ausstattungsgel-

¹ Der Arbeitsgruppe „Modellprojekte zur Privatisierung im Strafvollzug“, die ihren Bericht im Dezember 1999 vorgelegt hat, gehörten an: Ministerialdirigent Thomas **Aumüller**, Leiter der Abteilung IV (Justizvollzug) im Hessischen Ministerium der Justiz (Vorsitzender); Professor Dr. Heinz-Joachim **Bonk**, Richter am Bundesverwaltungsgericht a.D.; Staatssekretär a.D. Heinz **Fromm**, Leiter der JVA Kassel I, Ministerialdirigent a.D. Dr. Karl-Heinz **Groß**, ehemals Leiter der Abteilung III (Strafrecht) im Hessischen Ministerium der Justiz; Leitender Psychologie-Direktor Rüdiger **Wohlgemuth**, Leiter der JVA Celle; Staatsanwalt Torsten **Kunze**, Referatsleiter in der Abteilung Justizvollzug im Hessischen Ministerium der Justiz (Geschäftsführer)

genständen, Einkauf der Gefangenen, ärztliche Versorgung)

und des Betreuungsmanagements

(z. B. Arbeit, Ausbildung, Freizeitgestaltung, Beratung, soziale Betreuung),

aber auch Teile des Bewachungs- und Kontrollmanagements

(z.B. rein objektbezogene allgemeine Sicherungsmaßnahmen wie beispielsweise tägliche Kontrolle der Funktionsfähigkeit / Unversehrtheit von technischen (Alarmanlagen, Kameras etc.) und mechanischen (Gitter, Schließanlagen) Sicherheitssystemen, Objektbezogene Raumkontrollen, Objektschutz u.ä., aber auch personenbezogene Kontrollmaßnahmen wie Anwesenheits- und Bewegungskontrollen, allgemeine Beaufsichtigungsmaßnahmen, Begleitung von Gefangenen innerhalb der Anstalt, und auch reine Dienstleistungen im Sicherheitsbereich wie die Stellung von Fahrer (nicht Bewachung) und Fahrzeug bei Gefangenentransporten)

einer Privatisierung zugänglich sind.

5. Die vertraglich verpflichteten Personen im Strafvollzug handeln nicht in eigenem Namen, sondern stets im Auftrag der Justizvollzugsbehörden. Sie sind insoweit Verwaltungs- bzw. Vollzugshelfer, nicht jedoch Beliehene. Für einen Einsatz als Beliehene, der auch eine Übertragung von Eingriffsbefugnissen ermöglichen würde, fehlt es an einer hinreichend konkreten gesetzlichen Grundlage.
6. Die organisatorische Ausgestaltung der Arbeitsabläufe und ihre tatsächliche Durchführung in einer teilprivatisierten Vollzugsanstalt ist an einer klaren Abgrenzung zwischen Maßnahmen mit Eingriffscharakter, die dem staatlichen Personal vorbehalten sind, und Serviceleistungen, die Verwaltungshelfern übertragen werden, zu orientieren. Es müssen daher in der teilprivatisierten Vollzugsanstalt organisatorische Vorkehrungen getroffen werden, die nicht nur eine wirksame Anleitung und Kontrolle der Privaten, sondern auch ein rechtzeitiges Eingreifen von Justizvollzugsbeamten für solche Vollzugssituationen sicherstellen, in denen die Ausübung von staatlichem Zwang erforderlich wird.
7. Die vorgenannten Ergebnisse sind grundsätzlich auch auf den Bereich der Untersuchungshaft und der Abschiebungshaft übertragbar.

Anpassungsbedarf des materiellen Strafrechtes

8. Im Falle der nach geltendem Recht zulässigen Teilprivatisierung des Betriebes einer Justizvollzugsanstalt, besteht zur Beibehaltung des strafrechtlichen Schutzes der Bediensteten, der Gefangenen und der staatlichen Ordnung durch die Vorschriften des allgemeinen Strafrechtes, kein Änderungsbedarf des Strafgesetzbuches.

**Organisatorische
Bewertung**

9. Die Summe der Aufgaben mit dienstleistendem Charakter im Strafvollzug, die durch vertraglich verpflichtete Personen wahrgenommen werden können, betrifft ca. 30 % bis 40 % des Personalkörpers einer Justizvollzugsanstalt. In diesem Umfang kann der Betrieb einer Justizvollzugsanstalt privat organisiert werden.
10. Die Einbindung privat organisierter Aufgabenwahrnehmung im Vollzug in den Gesamtbetrieb einer Justizvollzugsanstalt ist eine Frage der Organisation, die nach vorliegenden Beispielen und Erfahrungen keine ernsthaften Probleme aufwirft. Die Aufgabenteilung und die Zusammenarbeit zwischen Privaten und Staatsorganen bedürfen einer klaren organisatorischen Konzeption, sorgfältigen vertraglichen Gestaltung und effektiver Kontrolle der Aufgabenwahrnehmungen.

**Wirtschaftlich-
keitsgebot**

11. Die privatwirtschaftliche Organisation von Planung, Bau und Teilbetrieb einer neuen Haftanstalt entspricht dem haushaltsrechtlichen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Hinsichtlich Planungs- und Baukosten weisen Vergleichsdaten darauf hin, dass die Abwicklung durch Private kostengünstiger möglich ist. Zudem liegt die Fertigstellungszeit bei Planung und Errichtung durch Private deutlich unter den Erfahrungswerten einer Projektabwicklung in staatlicher Hand. Auch bei den Betriebskosten weisen die verfügbaren Vergleichsdaten Einsparpotentiale aus, deren Verwirklichung durch das Ausschreibungs- und Vergabeverfahren sichergestellt werden kann.
12. Zur Beantwortung der Frage nach der Wirtschaftlichkeit einer privaten Finanzierung sind nicht lediglich monetäre Größen miteinander zu vergleichen. Maßgebliche Entscheidungskriterien beruhen in einer Gesamtschau der derzeitigen Situation des Landeshaushalts, seiner voraussichtlichen Entwicklung, der konkurrierenden Aufgaben und geplanten Projekte innerhalb der gesamten Landesregierung, auf dem politischen Gestaltungswillen, Prioritäten zu gewichten und zu setzen.

Dabei sind neben betriebswirtschaftlichen volkswirtschaftliche Aspekte, außer ökonomische auch allgemeine gesellschaftliche Wertvorstellungen in die Abwägung einzubeziehen, um die für das Gemeinwohl optimale Entscheidung über die Finanzierungsform treffen zu können.

Projektstruktur

13. Für die Durchführung des Projekts kommen hinsichtlich der Vertrags- und Projektstruktur im wesentlichen drei grundsätzliche Varianten in Betracht:
 - das klassische Finanzierungs- und Vertragsmodell,

(Land ist Eigentümer und Nutzer von Grundstück und Gebäude und finanziert Projekt selbst; Land hat zwei Vertragspartner (für Planung/Errichtung und für den privaten Teilbetrieb), die untereinander in keiner rechtlichen und wirtschaftlichen Verbindung stehen; getrennte Ausschreibung von Bau und Betrieb)

Vorteil: bekanntes, verhältnismäßig wenig komplexes Vergabeverfahren und dadurch bedingte Zeitersparnis von ca. 6 Monaten

Nachteil: gewünschte Synergie-Effekte der privaten Vergabe können nur bedingt erschlossen werden, Baukonzeption kann nicht auf die spezifischen Nutzeranforderung des privaten Betriebspartner abgestimmt werden.

- das Vorfinanzierungsmodell,

(entspricht grds. obigen Modell, jedoch Finanzierung durch Private)

Vorteil: wie oben; und keine kurzfristige Belastung der öffentlichen Haushalte, hierdurch finanzieller Spielraum für andere Projekte

Nachteil: wie oben, und langfristige Belastung des Haushaltes über Zeitraum von mind. 25 Jahre durch Finanzierungsraten

- das Konzessions-/Betreibermodell.

(Land hat nur einen Vertragspartner (Projektgesellschaft), Bau, Finanzierung und Betrieb bilden eine wirtschaftliche Einheit und werden gemeinsam ausgeschrieben und vergeben)

Vorteil.: Vergabeverfahren zwar grds. komplexer, jedoch Vereinfachung durch Eröffnung der Loslösung von engen und formalisierten vergaberechtlichen Vorschriften; volle Nutzung aller Synergieeffekte; optimale Abstimmung der Anforderungen des Betreibers mit der Baukonzeption.

Nachteil: erhöhter Zeitbedarf von ca. 6 Monaten; Verfahren wurde bei einem vergleichbaren Projekt noch nicht eingesetzt

Bei dem klassischen Modell und dem Vorfinanzierungsmodell ist zwar theoretisch auch die Möglichkeit einer gemeinsamen Ausschreibung von Bau und Betrieb eröffnet, jedoch dürfte diese Verfahrensweise aufgrund streng formalisierter Vergabevorschriften wenig praktikabel sein, zumindest stehen Zeitverzögerungen des Projektes zu befürchten.

14. Die zeitlichen Unterschiede im Projektablauf sind so gering, dass sie nicht entscheidend ins Gewicht fallen. Vorgreiflicher Dreh- und Angelpunkt für die Auswahl der Projektstruktur ist die Entscheidung zur Eigen- oder Privatfinanzierung des Projekts. Die weiteren Entscheidungen zur Projektstruktur, sind sodann unter Abwägung der vergaberechtlichen Vorgaben und Risiken und der Praktikabilität des Verfahrens durch die zu beauftragende Projektgruppe zu treffen.

Standort

15. Die Arbeitsgruppe hat die Auswahl eines geeigneten Standortes zur Kenntnis genommen.