

Online-Texte der Evangelischen Akademie Bad Boll

Auslaufmodell Staat – auch in der sozialen Rechtspflege?

Dr. Erhard Eppler

Ein Beitrag aus der Tagung:

Straffälligenhilfe: Privatisiert – und was nun?

Auf dem Weg zu neuen Strukturen

Bad Boll, 17. – 18. Juli 2006, Tagungsnummer: 520806

Tagungsleitung: Kathinka Kaden

Bitte beachten Sie:

Dieser Text ist ausschließlich zum persönlichen, privaten Gebrauch bestimmt. Jede weitere Vervielfältigung und Verbreitung bedarf der ausdrücklichen Genehmigung des Urhebers/der Urheberin bzw. der Evangelischen Akademie Bad Boll.

© 2006 Alle Rechte beim Autor/bei der Autorin dieses Textes

Eine Stellungnahme der Evangelischen Akademie Bad Boll ist mit der Veröffentlichung dieses Textes nicht ausgesprochen.

Evangelische Akademie Bad Boll
Akademieweg 11, D-73087 Bad Boll
E-Mail: info@ev-akademie-boll.de
Internet: www.ev-akademie-boll.de

Auslaufmodell Staat – auch in der sozialen Rechtspflege?

Dr. Erhard Eppler

Was mich seit etwa zehn Jahren beschäftigt, ist der Zerfall von Staaten, vor allem im Süden dieses Globus. Ein Beispiel ist der Kongo, in den jetzt deutsche Soldaten fliegen. Dieser Kongo ist von einem kleptokratischen Diktator namens Mobutu unter Hilfe der Vereinigten Staaten - weil er nämlich ein Antikommunist war - so zugrunde gerichtet worden, dass, als der Mann dann an Krebs gestorben war, die Städte hungerten, weil die Straßen in die Städte nicht mehr befahrbar waren und die Lebensmittel dort nicht mehr ankamen. Dabei ist dieser Staat, der größer ist als Deutschland, Frankreich und Großbritannien zusammen genommen, vor die Hunde gegangen. Heute herrschen dort bewaffnete Gruppen, Warlords, verschiedene Gruppen, die mit Burundi und Ruanda in einem Zusammenhang stehen, und man versucht jetzt, mit dem amerikanischen Allheilmittel der Wahlen hier wieder einen Staat aufzubauen. Das wird natürlich nicht gelingen. Um einen Staat zu ruinieren, reichen wenige Jahre. Wenn er wirklich ruiniert ist, dauert es Generationen oder mindestens Jahrzehnte, ihn wieder aufzubauen.

Wie findet der Staatszerfall statt? Er beginnt damit, dass ein Staat nicht mehr das Minimum dessen leisten kann, was seine Bürgerinnen und Bürger von ihm erwarten, wenn also zum Beispiel die Polizei so miserabel bezahlt ist, dass sie keinerlei Lust mehr hat, Verbrecher zu stellen, sondern einfach zugeht, wenn ein Markt geplündert wird. Oder wenn der Staat nicht mehr in der Lage ist, einen Schulmeister ins Dorf zu schicken, der den Kindern Lesen und Schreiben beibringt. Oder wenn zum Beispiel die Justiz so korrupt ist, dass man von vornherein weiß: Der gewinnt, der am meisten geschmiert hat. Wenn also diese Grundfunktionen des Staates nicht mehr erfüllt werden, dann privatisiert sich und kommerzialisiert sich die Gewalt. Die Händler, deren Markt geplündert wurde, schaffen sich ihre eigene Schutztruppe, die dann wiederum unabhängig von den Händlern wird und ihre eigene Verbrechensbekämpfung, ihre eigene Justiz, ihre eigenen Exekutionen zelebriert. Je mehr die Gewalt sich privatisiert, desto mehr zerfällt der Staat und umgekehrt, je mehr der Staat zerfällt und seine Aufgaben nicht mehr wahrnehmen kann, desto mehr privatisiert sich die Gewalt, bis man am Schluss an dem Punkt ist, den die Franzosen die „Entité chaotique ingouvernable“ nennen, also kein Staat, sondern ein Gebilde, unregierbar und chaotisch.

Diese Privatisierung der Gewalt geschieht gleichzeitig von unten und von oben. Etwa in Kolumbien. Von unten kommen die so genannten Rebellen, die vor vierzig Jahren einmal wirklich Rebellen waren, heute aber Drogendealer wie die anderen auch sind. Und dann beginnt von oben die Privatisierung der Gewalt, indem man Todesschwadronen, Paramilitärs, Milizen mobilisiert, die die privatisierte Gewalt von unten bekämpfen sollen, meistens mit dem Ergebnis, dass sich die Methoden der privatisierten Gewalt von oben an die Methoden der privatisierten Gewalt von unten anpassen.

Um klar zu machen, dass es sich hier nicht nur um ein Thema ganz armer Staaten und ganz unentwickelter Staaten handelt, werfen wir einen Blick auf Brasilien. Im letzten Jahr hat der neue Präsident Lula seinem Volk klar zu machen versucht, dass es nicht sein kann, dass unter den Straßenkindern jährlich Todesopfer in der Größe einer kriegsstarke Division durch Gewalt, durch Gewaltbanden der verschiedensten Art anfallen. Lula hat seinem Volk ein neues Waffengesetz vorgeschlagen, das beinhaltete, dass man nicht mehr einfach Waffen kaufen kann und das in etwa europäischem Standard entsprochen hätte. Er hat ein Referendum dazu abgehalten, und in diesem Referendum hat das Volk mit Zweidritteln die Bitte des Präsidenten abgelehnt, mit der Begründung, der Staat kann uns sowieso nicht mehr schützen, wir müssen das selber tun. Das heißt, das staatliche Gewaltmonopol existiert praktisch nicht mehr, also kann man sich auch nicht darauf verlassen. Und das, was wir in diesen Tagen in Brasilien erleben, ist die unmittelbare Folge. Ich lese vor, was ich am Samstag, also vorgestern, in der „Süddeutschen Zeitung“ gelesen habe: „Sicherheitsbehörden vermuten hinter den Anschlägen, die am Dienstag begannen, die Drogenmafia Erstes Hauptstadtkommando PCC. Dieser wird bereits eine Anschlagserie im Mai angelastet, bei der fast zweihundert Menschen starben. Die Anschläge mit Schusswaffen und selbstgebauten Bomben sollten offenbar die öffentliche Ordnung lahm legen. Seit Dienstagabend brannten bei mehr als hundert Anschlägen siebzig Busse ab, die meisten davon in Sao Paulo. Die meisten der Todesopfer waren Polizisten oder Wachleute, mehrere Polizisten erlitten ... Verletzungen. Weitere Attacken richteten sich gegen Supermärkte, Bankfilialen, Ambulanzwagen und Privatwohnungen von Polizisten. ‚Wir werden wie Tiere gejagt‘, sagte ein Polizist dem Nachrichtensender Globon News.“ Das Gewaltmonopol ist in der Weise erodiert, dass jetzt die Polizisten nicht mehr jagen, sondern gejagt werden wie die Tiere. Und die Kommandozentrale ist im Gefängnis der Boss, der das alles in Gang setzt, ist hinter Gittern.

Das Gewaltmonopol versteht sich heute ganz sicherlich nicht mehr von selbst, auch nicht in Industrieländern. Wenn wir etwa in die Vereinigten Staaten sehen, so gilt das Gewaltmonopol weder unten in der Gesellschaft noch oben in der Gesellschaft, sondern nur in einer schrumpfenden Mitte. Unten in die no-go-areas der Slums wagt sich die Polizei nur noch selten hinein, und dann nur in großen Rudeln bei Tag, ansonsten diktieren dort die kriminellen Banden. Als Schutz vor dieser Art von Kriminalität igeln sich die Wohlhabenden in den „gated communities“ ein, befestigten Städten innerhalb und am Rande der Städte, umgeben von elektrisch geladenen Zäunen, bewacht von Kompanien privat angeheuerter Sicherheitsleute. Das ist keine Randerscheinung. In den „gated communities“ der Vereinigten Staaten leben heute mehr Leute als in Baden-Württemberg. Das staatliche Gewaltmonopol erodiert auch in Industrieländern.

In den Vereinigten Staaten sitzen 2,1 Millionen Menschen hinter Gittern. Das ist, auch bezogen auf die Bevölkerungszahl, das Zehnfache von Europa. Und weil dies eine gewaltige soziale Schieflage ankündigt, hat man daraus eine Wachstumsbranche gemacht, indem man die Gefängnisse privatisiert hat, was wiederum die Verweildauer in den Gefängnissen deutlich erhöht hat. Das heißt, aus der Schieflage wird eine Wachstumsbranche.

Überlegen Sie sich einmal, wie ist das, wenn Sie Ihr Geld in Gefängnisaktien angelegt haben - sind Sie dann nicht auch an der Auslastung der Gefängnisse interessiert? Es ist fast unvermeidlich, dass das so ist. Hier gibt es einen Interessengegensatz, der bisher gar nicht genannt worden ist. Ein funktionierender Staat hat das Interesse, möglichst wenige Menschen hinter Gittern zu haben. Wer sein Geld in Gefängnisaktien angelegt hat, hat genau das umgekehrte Interesse.

Ich versuche Ihnen klar zu machen, wie ich an das Thema herangekommen bin. Mir ist klar geworden, dass das Gewaltmonopol des Staates, das ja auch noch nicht sehr alt ist, ein kostbares Gut ist. Was im Augenblick üblich ist, auch in den Vereinigten Staaten, ist, dass immer mehr private Sicherheitsdienste die Aufgabe der Polizei übernehmen, dass also in Kalifornien auf einen Polizisten schon vier Angestellte privater Firmen kommen. Und das erhöht sich permanent und bedeutet, dass die Sicherheit von Verbrechen zu einer Ware wird, die, wie andere Waren auch, sich einige kaufen können und viele nicht, und dass das Gewaltmonopol des Staates, eigentlich der Kern des Staates überhaupt, auf diese Weise zerbröselt.

Ich glaube, dass die große Gefahr im 20. Jahrhundert die Kriege zwischen Staaten waren, fürchterliche Gemetzel wie die Weltkriege, im 21. Jahrhundert wird es diese Kriege nach meiner Überzeugung nicht mehr geben, in Europa sowieso nicht, und der Irakkrieg beweist im Augenblick, dass auch der Sieger eines Krieges nur verlieren kann. Also wird dieser Krieg auch weltweit wohl ein Auslaufmodell werden. Dafür wird der Staatszerfall zum entscheidenden Thema des 21. Jahrhunderts. Und das kann man dann auch so formulieren: Im 20. Jahrhundert war die größte Gefahr die überbordende Staatsmacht, der totale, totalitäre Staat, im 21. Jahrhundert dürfte die Hauptgefahr der handlungsunfähige, der ausgehungerte, der erpressbare Staat sein. Von daher komme ich zu der generellen Überlegung: Was auch immer direkt oder indirekt mit dem staatlichen Gewaltmonopol zu tun hat, muss beim Staat bleiben.

Ich habe Herrn Steindorfner sehr genau zugehört, und da ich selber einmal ein Ministerium zu leiten hatte, habe ich von ihm den Eindruck eines außerordentlich tüchtigen Ministerialbeamten, und was er uns gesagt hat, war für mich im großen Ganzen recht vernünftig. Nur eine Frage hat er mir nicht beantwortet, nämlich warum eigentlich das, was er dem freien Träger übergeben will, dem auch übergeben werden muss, und warum das, was er an qualitativen, an inhaltlichen Veränderungen haben will, nur auf diese Weise gehen kann, zumal er selber immer gesagt hat, die anderen Bundesländer, die nicht diese Teilprivatisierung machen, werden etwa genau dasselbe tun müssen. Das heißt, mein Herangehen an das Thema ist: Wer im Bereich des staatlichen Gewaltmonopols privatisieren will, muss sehr genau darlegen, warum es anders nicht geht, er hat die Beweislast, warum es anders nicht geht und nicht umgekehrt.

Ich habe mich in letzter Zeit auf Bitten von Psychiatern in Nordrhein-Westfalen mit der Privatisierung der Forensischen Psychiatrie beschäftigt. Diese hat auch mit dem staatlichen Gewaltmonopol zu tun, weil es sich ja um Strafen handelt, die vom Richter ausgesprochen werden; und ich habe dabei Gutachten gelesen, auch zu diesem Thema, und da bin ich auf eine Stelle eines Gutachtens von einem klugen Juristen gekommen. Die Rede ist dort allerdings von einer wirklichen Privatisierung mit Gewinnabsicht von denen, die das übernehmen. Und jetzt müssen Sie genau zuhören, denn ich musste es auch zwei-, dreimal lesen, um es verstehen zu können, denn wenn irgendwo bei einem Gutachten etwas mulmig wird, dann wird auch das Deutsch entsprechend: „In einem Beleihungsvertrag oder damit zusammenhängenden vertraglichen Abmachungen zwischen Staat und Privaten sollten zweckmäßigerweise unter anderem auch zu folgenden Punkten Regelungen getroffen werden: Einmal das Streikverbot bzw. Streikverzicht für die Mitarbeiter im privatisierten Maßregelvollzug“ (d. h. sie sind

dann zwar keine Beamten, aber sie haben auch kein Streikrecht); „Gewährleistung von Qualitätsstandards hinsichtlich der Zahl und der Qualifikation des einzusetzenden Personals und der Bereitstellung von Räumlichkeiten.“ Und jetzt kommt der Satz, der sehr schwer verständlich ist: „Eine dahingehende Regelung, die sicherstellt, dass bei absinkender Belegungsquote unter ein für den Privaten rentablen Rahmen weder ein operativer Verlust für ihn eintritt noch eine Situation, in der er unter erwerbswirtschaftlichen Gesichtspunkten sich gezwungen sehen könnte, mit Argumenten einer dann so genannten weiteren Behandlungsbedürftigkeit eine rechtlich anstehende Aussetzung der Unterbringung eines Patienten zu unterlaufen, um seine Behandlungsgrenze rentabel belegt zu erhalten.“ Ich will jetzt nicht in meine schulmeisterlichen Eigenheiten zurückfallen, aber ich weiß nicht, ob Sie es verstanden haben. Gemeint ist, dass wenn diese privatisierte Anstalt zu wenig belegt ist und sie nicht mehr auf ihre Rechnung kommt, dann muss der Staat zuschießen, damit auch nicht der Fall eintritt, dass die Leute jemanden, der eigentlich entlassen werden müsste, nicht entlassen und behaupten, er müsste weiter behandelt werden. Hier muss also der Staat auch Angst haben, dass zu wenig Leute in der forensischen Psychiatrie sind, weil er nämlich dann eine Ausgleichszahlung zahlen muss. Dabei ist er doch daran interessiert, dass möglichst wenig Leute in der Forensischen Psychiatrie sind. Sie merken, hier gibt es einfach Interessengegensätze.

Wie steht es mit dem Verhältnis der Gerichts- und Bewährungshilfe, wobei beides ja gerade in dieser Beziehung nicht dasselbe ist, zum Gewaltmonopol des Staates? Dass man Menschen einsperrt aufgrund eines Richterspruchs, der wiederum aufgrund eines Gesetzes stattfindet, ist Ausfluss des staatlichen Gewaltmonopols. Ein Unternehmer, der mit seinem Angestellten nicht zufrieden ist, kann ihn nicht einsperren, weil er nicht über das staatliche Gewaltmonopol verfügt. Deshalb habe ich aus einem Gutachten eine Stelle aus der Strafprozessordnung, und zwar § 463 d., herausgeholt, da heißt es: „Zur Vorbereitung der nach den §§ 453 bis 461 zu treffenden Entscheidungen kann sich das Gericht oder die Vollstreckungsbehörde der Gerichtshilfe bedienen. Dies kommt insbesondere vor einer Entscheidung über den Widerruf der Strafaussetzung oder der Aussetzung des Strafrestes in Betracht usf.“ Und im anderen heißt es: „Im Rahmen der Strafvollstreckung können Gericht oder Vollstreckungsbehörde zur Vorbereitung von Nachtragsentscheidungen im Vollstreckungsverfahren gemäß §§ 453 und 461 der Strafprozessordnung die Gerichtshilfe einschalten. Dies betrifft insbesondere die nachträgliche Entscheidung über Strafaussetzung, die Aussetzung des Strafrestes usf.“ Wenn das stimmt, dann hat mindestens die Gerichtshilfe, aber in vielen Fällen sicherlich auch die Bewährungshilfe einen Einfluss darauf, ob Menschen im Kittchen sitzen oder nicht. Damit sind sie verbunden mit dem staatlichen Gewaltmonopol, sie nehmen teil an einer Entscheidung darüber, ob ein Mensch in Freiheit herumläuft oder eben nicht. Deshalb sage ich, hier geht es um einen Teil der Strafverfolgung, die Strafverfolgung ist basiert auf dem Gewaltmonopol, und von daher würde ich sagen: Finger weg. Was mit dem Gewaltmonopol zu tun hat, muss nach meiner Überzeugung beim Staat bleiben.

Baden-Württemberg ist das einzige Bundesland, das diese Teilprivatisierung in Gang setzt. In derselben Zeitschrift, in der auch Herr Steindorfner einen Aufsatz über Staatshandeln in Zeiten voller Kassen und leerer Kassen geschrieben hat (nach meiner Überzeugung gibt es eigentlich nur eine Verfassung, nicht eine für volle Kassen und eine für leere Kassen), haben auch zwei Bayern sich geäußert, ein Konrad Bess und eine Gertraud Kob-Sottke. Da heißt es: „Baden-Württemberg betreibt als einziges Land die Überführung der staatlichen Bewährungshilfe in eine freie Trägerschaft. Die Landesjustizverwaltung Bayern hat sich gegen diesen Weg entschieden. Sie erkennt in einer Privatisierung der

Bewährungshilfe keine Sparpotenziale, denn der Staat muss den privaten Träger in vollem Umfang finanzieren. Dabei bleibt offen, wie der Effizienzgewinn erzielt werden soll, ohne Qualitätseinbußen hinzunehmen.“ Was mir aufgefallen ist an dem meiner Ansicht nach sehr klugen Vortrag von Herrn Steindorfner ist, dass der Koordinierungsbedarf zwischen Justizministerium, freien Trägern usw. erheblich steigen wird. Er hat ja immer von der Zusammenarbeit, von der Koordination geredet. Meine Erfahrung als Minister war, nichts ist aufreibender, nichts braucht mehr Personal als ein hoher Koordinierungsbedarf zwischen verschiedenen, einigermaßen selbstständig agierenden Partnern. Und da darf ich jetzt noch einmal zurückkommen auf die Forensische Psychiatrie. Ich habe dort einen Vertragsentwurf von einem Bundesland gelesen, in dem genau stand, was vom Staat noch kontrolliert werden muss. Und dann habe ich gefragt: Wer macht denn das? Dann war die Antwort, da muss man neue Stellen schaffen. Das heißt, wenn Sie einen freien Träger haben, der aber unter der vollen Verantwortung des Ministeriums steht und das Ministerium gezwungen ist, auch vom Verfassungsrecht her, nun das alles bis ins Einzelne zu kontrollieren, dann möchte ich einmal wissen, wo die Einsparungsmöglichkeiten sind. Das kann ich mir jedenfalls als jemand, der einmal sechs Jahre lang auch ein kompliziertes Ministerium mit sehr vielen halbselbstständigen Organisationen geleitet hat, beim besten Willen nicht vorstellen. Ich habe mir das genau angehört, was Herr Steindorfner über die inhaltlichen Veränderungen berichtet hat, die jetzt im Gange sind. Ich habe keine einzige gefunden, die nur unter dieser Konstruktion möglich ist. Das sind ganz vernünftige Dinge, die alle auch in einer anderen Konstruktion genauso gemacht werden können.

Noch eine, vielleicht böartige Bemerkung. Wenn trotzdem Einsparungen erwartet werden, dann doch auch deshalb, weil bei dieser Teilprivatisierung nachher bestimmte staatliche Regeln der Besoldung wegfallen, mit dem Ergebnis, dass man vielleicht an der Stelle noch einiges einsparen kann, aber dann natürlich auf Kosten der Beschäftigten.

Ich habe in den letzten Monaten ein Buch von einem Ökonomen und Historiker, der gleichzeitig Präsidentenberater auch bei Bush ist, Philip Bobbit, studiert, das in den Vereinigten Staaten herausgekommen ist. In England wird es groß diskutiert, ins Deutsche wurde es bisher seltsamerweise nicht übersetzt. In diesem Buch von 800 Seiten läuft die ganze Weltgeschichte zu auf den so genannten market state, den Marktstaat. Dieser Marktstaat unterscheidet sich von dem, was wir bisher haben, dadurch, dass sich der Markt zwischen die Bürger und den Staat schiebt. Im Marktstaat ist der Staat nur dafür verantwortlich, dass die jeweiligen Märkte funktionieren. Der Arbeitsmarkt, möglichst dereguliert, muss funktionieren. Wenn jemand dort die „opportunities“, die es da gibt, ergreift, hat er Glück gehabt, wenn nicht, dann hat er Pech gehabt, aber der Staat selber ist für die Arbeitslosen dann nicht mehr zuständig. Der Staat ist zuständig dafür, dass es einen Bildungsmarkt gibt, in dem man für gutes Geld seine Kinder ausbilden lassen kann, aber direkt für das Kind ist er nicht zuständig. Der Staat ist zuständig dafür, dass es einen Sicherheitsmarkt gibt mit entsprechenden Sicherheitsfirmen, aber dass er selbst die Bürger vor Verbrechen schützt, das ist damit zu Ende. Das heißt, zwischen den Bürger und den Staat schiebt sich der Markt, und das ist etwas, was im Augenblick im angelsächsischen Bereich mit großer Verve diskutiert, sicherlich auch kritisiert, aber gelegentlich auch als Ziel bestätigt wird.

Ich glaube, dass der europäische Rechts- und Sozialstaat eine Errungenschaft der Geschichte ist, die erste Möglichkeit, jegliche Gewalt, die private eines Verbrechers, die privatisierte von Banden und die staatliche, der Polizei, dem Recht zu unterwerfen. Wenn Sie sich die Frage stellen: Wie kann ich jegliche Gewalt dem Recht unterwerfen?, kommen Sie auf den demokratischen Rechtsstaat, es gibt dazu keine andere Methode. Deshalb gehöre ich zu denen, die diesen demokratischen Rechtsstaat mitsamt seinem Gewaltmonopol mit Zähnen und Klauen verteidigen möchten. Es gibt keine ungerechtere Ordnung als die, in der die Sicherheit vor Verbrechen zu einer Ware wird, die einige sich leisten können und viele nicht. Deshalb ist für mich das Thema Gewaltmonopol, so seltsam das klingt, ein Kernthema geworden.

Der Bürger ist dafür zuständig, was in der Gemeinde, im Land passiert und umgekehrt, der Staat ist zuständig, wenn der Bürger verunglückt, wenn er in eine andere Krise gerät, wenn er arbeitslos wird. Und weil dem so ist, prüfe ich alles, was im Augenblick politisch läuft: Läuft das auf den Marktstaat zu? Ist das ein vielleicht kleiner Schritt in der Richtung oder ist das ein Schritt in die Richtung auf ein europäisches Modell des demokratischen Rechts- und Sozialstaats?

Und nun muss ich ja ehrlich gestehen, dass das, was hier in diesem Kontext zur Debatte steht, wirklich ein sehr kleiner Schritt ist und, wie mir heute klar geworden ist, auch ein sehr mit inneren Zweifeln belasteter Schritt, aber eben doch ein Schritt. Wer am staatlichen Gewaltmonopol manipuliert, hat die Pflicht zu beweisen, dass es anders nicht geht.