

(Teil-)Privatisierung von Justizvollzugsanstalten

– Ökonomische Überlegungen und empirischer Befund –

Von Universitätsprofessor Dr. Holger Mühlenkamp, Speyer*

Die Justizvollzugsanstalt Hünfeld in Hessen ist das erste teilprivatisierte Gefängnis in Deutschland. Andere Bundesländer wollen diesem Beispiel folgen und ebenfalls teilprivatisierte Haftanstalten eröffnen. Begründet werden Gefängnis(teil)privatisierungen regelmäßig – so auch die genannten – mit einer größeren Wirtschaftlichkeit privater Dienstleister. Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich zum einen mit theoretischen und konzeptionellen Fragen eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs öffentlicher und privater Einrichtungen bzw. Gefängnisse unter Berücksichtigung der Qualität. Zum anderen werden internationale vorliegende empirische Ergebnisse zum Thema vorgestellt. Sowohl der theoretische als auch der empirische Befund ziehen eine generelle Überlegenheit privater Anbieter in Zweifel und deuten darauf hin, dass Privatisierungsvorteile überschätzt werden.

I. Einleitung

Warum ist die Einschaltung privater Unternehmen bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben im Allgemeinen und im Bereich des Strafvollzugs im Speziellen ein relevantes Thema?

Als Hauptbeweggrund und Erklärung für die Übertragung öffentlicher Aufgaben an Private wird zumeist die nachhaltig desolate Haushalts- bzw. Finanzlage der meisten Gebietskörperschaften angesehen. Die finanziellen Engpässe der öffentlichen Hände haben zum einen die Diskussion über die Notwendigkeit und den Umfang öffentlicher Aufgaben angestoßen. Zum Zweiten haben sie Überlegungen befördert, wie sich die Effizienz bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben steigern lässt und welche Rolle Private dabei spielen können. Die Aussicht, öffentliche Aufgaben in private Hände zu bekommen, hat drittens Gewinnerwartungen geweckt und Interessenvertreter auf den Plan gerufen, welche die Vorteile privater

Firmen preisen.¹ Sofern der Glaube an die Vorteilhaftigkeit privater Lösungen von einer hinreichend großen Zahl von Wählern geteilt wird, ist es viertens für Politiker attraktiv, privatwirtschaftliche Lösungen im Bereich öffentlicher Aufgaben zu fordern und zu fördern.

Was sind nun die besonderen Motive für die Voll- oder Teilprivatisierung² von Justizvollzugsanstalten (hier synonym „Gefängnisse“, „Straf-“ oder „Haftanstalten“)? Ein Blick in die Literatur zeigt, dass in vielen Staaten aufgrund steigender Inhaftierenzahlen ein Mangel an Gefängnisplätzen besteht. Darüber hinaus weist ein großer Teil der bestehenden Einrichtungen erheblichen Modernisierungsbedarf auf.³ Durch die Erschließung priva-

1 Die Lobbyarbeit der Privatfirmen beschreibt z.B. *Stephen Nathan*, 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, Internationales Forschungsinstitut für öffentliche Dienste (PSIRU), University of Greenwich, London 2005, www.epsu.org/IMG/pdf/GER_PSIRU_Prison_report_2005.pdf, S. 7 f.

2 In Deutschland sind, anders als z.B. in den USA, aus rechtlichen Gründen nur Teilprivatisierungen möglich.

3 Vgl. z.B. *Samuel Jan Brakel/Kimberley Ingersoll Gaylord*, Prison Privatization and Public Policy, in: *Alexander Tabarrok* (Hrsg.), *Changing the Guard – Private Prisons and the Control of Crime*, Oakland 2003, S. 125 ff., 127; *Lenny Roth*, Privatisation of Prisons, NWS Parliament Library Research Service, Background Paper No. 3/04, Sydney 2004, [www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlment/publications.nsf/9d987d06713c5f544a256599002alc5/ed/4ba0b9d18c2546ca256ef9001b3ada/\\$FILE/bg03-04.pdf](http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlment/publications.nsf/9d987d06713c5f544a256599002alc5/ed/4ba0b9d18c2546ca256ef9001b3ada/$FILE/bg03-04.pdf), S. 7 ff.; *Byron Eugene Price*, Merchandizing Prisoners – Who Really Pays for Prison Privatization? Westport/London 2006, S. XIII–XIV; *Uri Timor*, Privatization of Prisons in Israel – Gains and Risks, *Israel Law Review* 2006, Vol. 39, No. 1, S. 81 ff., 94. Die fehlenden Haftplätze in teilweise veralteten Einrichtungen stellen nicht nur ein Problem in Bezug auf die Vollstreckbarkeit von Haftstrafen dar, sondern gefährden auch das Ziel eines humanen Strafvollzugs (vgl. z.B. *Roth*, ebd., S. 7; *Price*, ebd., S. XIV). Natürlich ist in diesem Kontext auch nach effizienteren Alternativen zur Inhaftierung zu fragen (vgl. z.B. *Kenneth L. Avio*, *The Economics of Prisons*, in: *Tabarrok*, ebd., S. 9 ff.), welche den Bedarf an Haftplätzen verringern könnten.

* Anmerkung der Schriftleitung. Der Autor ist Professor für Öffentliche Betriebswirtschaftslehre an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

ter Kapitalquellen und privaten Sachverstands möchte man offenbar die finanziellen und technisch-organisatorischen Lücken füllen, die die öffentliche Hand – tatsächlich oder vermeintlich – nicht zu schließen vermag.⁴ So wird auch der Bau der ersten in Teilbereichen privat betriebenen Justizvollzugsanstalt (JVA) in Deutschland – der JVA Hünfeld – mit fehlenden Haftplätzen und Kosteneinsparungen begründet.⁵

Der vorliegende Beitrag geht nun der Frage nach, inwieweit (Teil-)Privatisierungen von Haftanstalten tatsächlich zu Kosteneinsparungen führen und welche Auswirkungen auf die Qualität des Strafvollzugs zu erwarten sind. Rechtliche, politische, ethische und soziale Aspekte bleiben außerhalb der Betrachtung.⁶

Im zweiten Abschnitt werden zunächst grundsätzliche Überlegungen zur Einbeziehung Privater bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung angestellt. Im dritten Kapitel wird der Transaktionskostenansatz skizziert, welcher für einen (Kosten-)Vergleich öffentlicher und privater Aufgabenwahrnehmung von fundamentaler Bedeutung ist. Unter IV. wird auf die durch Privatisierung zu erwartenden Qualitätseffekte eingegangen. Ein schematischer Kostenvergleich zwischen öffentlicher und privater Aufgabenwahrnehmung, welcher die Bedingungen für eine prinzipielle Kostenvor- und -nachteilhaftigkeit beider Lösungen aufdeckt, folgt unter V. Der bisherige internationale empirische Befund zu Kosten- und Qualitätsunterschieden zwischen öffentlichem und privatem Strafvollzug wird im VI. Abschnitt zusammengefasst. Der Beitrag schließt mit einem Fazit unter VII.

II. Ökonomische Begründung staatlicher Aktivitäten und zur (Nicht-)Einschaltung Privater

Aus ökonomischer Perspektive setzen staatliche Aktivitäten jedweder Art „Marktversagen“ (synonym: „Marktunvollkommenheiten“) voraus.⁷ Marktversagen liegt z.B. vor, wenn sich selbst überlassene, d.h. staatlich unregulierte, Märkte bestimmte Güter nicht, in nicht ausreichendem Maße oder im Übermaß produzieren. Marktversagen ist allerdings lediglich eine notwendige, jedoch

4 Für die USA finden sich Untersuchungen, die darauf hinweisen, dass dortige Gefängnisprivatisierungen weniger durch ökonomische Gründe als durch politisch-ideologische Faktoren zu erklären sind (vgl. *Yijia Jing*, State Prison Privatization in the US – A Study of the Causes and Magnitude, Diss. Columbus 2005; *Price* [Fn. 3]).

5 Vgl. Hessisches Ministerium der Justiz: JVA Hünfeld – Bundesweit erste teilprivatisierte Justizvollzugsanstalt, www.hmdj.justiz.hessen.de/irj/HMDJ_Internet?cid=7f4f76e688c1a4970ca6e41c5670a132. Auch andere Bundesländer setzen auf Teilprivatisierungen von Vollzugsanstalten. Zu nennen sind die JVA Burg-Madel in Sachsen-Anhalt sowie die JVA Offenburg in Baden-Württemberg und Bremervörde in Niedersachsen (vgl. Spiegel online v. 31.1.2007 und die einschlägigen Homepages der Länder). Die JVA Büren in Nordrhein-Westfalen kooperiert bereits seit 1994 mit privaten Dienstleistern.

6 Vgl. dazu z.B. *Alison Liebling/Helen Arnold*, Prisons and their Moral Performance – A study of Values, Quality and Prison Life, Oxford u.a. 2004; *Timor* (Fn. 3); *Price* (Fn. 3).

7 Zu Marktversagen vgl. z.B. *Michael Fritsch/Thomas Wein/Hans-Jürgen Ewers*, Marktversagen und Wirtschaftspolitik – mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, 7. Aufl., München 2007.

keine hinreichende Bedingung für eine staatliche Betätigung. Ein staatlicher Eingriff ist nur dann gerechtfertigt, wenn dieser Marktunvollkommenheiten lindert oder kuriert.⁸

Wo liegen nun Marktunvollkommenheiten im Bereich der sog. Strafrechtspflege bzw. der Strafverfolgung – also im Idealfall der Durchsetzung von zur Aufrechterhaltung eines Gemeinwesens notwendigen und nützlichen Regeln einschließlich der Bestrafung von Regelbrechern? Oder anders gefragt: Gibt es bei Abwesenheit des Staates auf diesem Gebiet ein effizientes privates Angebot an Maßnahmen zur Regeldurchsetzung?

Die Antwort muss wohl „nein“ lauten. Die Ursache liegt darin, dass die Durchsetzung von Regeln bei demjenigen mit Kosten verbunden ist, der für die Regeldurchsetzung sorgt, während er sich nur einen (wahrscheinlich sehr geringen) Teil des daraus resultierenden gesellschaftlichen Nutzens aneignen kann. Mit anderen Worten: Die Regeldurchsetzung bewirkt einen positiven externen Effekt mit den Eigenschaften eines öffentlichen Gutes.⁹ Positive externe Effekte bzw. öffentliche Güter werden auf Märkten nicht oder in zu geringem Umfang erzeugt und sind daher typische Kandidaten für staatliche Interventionen.

Regeldurchsetzung erfordert die Ermittlung von Regelbrechern (und ggf. ihre Festsetzung bzw. Gefangenennahme), deren Verurteilung und den Strafvollzug (eine Bestrafung bzw. Sanktion). Die Sanktion im Rahmen des Strafvollzugs besteht im Regelfall in einer Geldstrafe oder einer Freiheitsstrafe mit oder ohne Bewährung. Im letztgenannten Fall erfolgt der Strafvollzug in einer Haftanstalt. Deren Aufgabe besteht einerseits in der Bestrafung, andererseits aber auch in der Verwahrung und – so weit möglich – Resozialisierung von „Regelbrechern“.¹⁰

8 Letzteres ist keineswegs garantiert, da der Staat auch ungeeignete Mittel ergreifen oder sogar ohne Marktversagen intervenieren kann (man spricht dann von „Staatsversagen“), vgl. dazu z.B. *Charles B. Blankart*, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 6. Aufl., München 2006, S. 68 ff.

9 Öffentliche Güter sind durch Nichtausschließbarkeit und Nichttrivialität gekennzeichnet. Nichtausschließbarkeit bedeutet, dass auch diejenigen ein Gut oder eine Ressource nutzen können, die nichts dafür bezahlen. Infolgedessen werden die Nutznießer auf freiwilliger Basis kaum bereit sein, dafür einen Beitrag zu leisten. Sofern die Produktionskosten des Anbieters höher sind als sein persönlicher Nutzen, wird er ein öffentliches Gut mangels Zahlungsbereitschaft der übrigen Nutznießer nicht erzeugen. Also ist ein staatlicher Eingriff notwendig, der für ein möglichst effizientes Angebot sorgt. – Die im Rahmen des Strafvollzugs ergriffenen Maßnahmen zur Regeldurchsetzung beinhalten zum Teil auch Resozialisierung. Letztere bewirkt nicht nur positive externe Effekte, sondern verbessert im Erfolgsfall zudem das Humankapital der Resozialisierten. Fraglich ist aber auch hier, ob die Betroffenen über eine entsprechende Zahlungsbereitschaft oder -fähigkeit verfügen.

10 *Ingolf Meyer-Larsen*, Privatisierung von Strafvollzug – eine institutionenökonomische Analyse unter besonderer Berücksichtigung jugendlicher Straffälliger, Marburg 2007, S. 68 ff., 239 ff., verwendet in diesem Kontext die Begriffe „Abschreckung“, „Beschränkung“ und „Sozialisierung“. Neben diesen drei „Produkten“ kann im Rahmen des Strafvollzugs auch „Wiedergutmachung“ versucht werden (vgl. *Meyer-Larsen*, ebd., S. 76 ff.). Als weitere Ziele oder „Nebenbedingungen“ des Strafvollzugs werden z. B. die Rechtmäßigkeit und Humanität des Strafvollzugs definiert (vgl. z.B. *Gerald G. Gaes/Scott Camp/Julianne B. Nelson/William G. Saylor*, Measuring Pri-

Abb. 1: Zeitliche Abfolge von Transaktionskosten



Quelle: Eigene Darstellung

Bestrafung dürfte vornehmlich der Abschreckung und Normverdeutlichung dienen. Verwahrung schützt die Bevölkerung vor nicht resozialisierungsfähigen oder (noch) nicht resozialisierten Straftätern. Resozialisierung mindert oder verhindert im Idealfall die Rückfälligkeit und reduziert damit *ceteris paribus* die Zahl zukünftiger Straftaten.

Aus ökonomischer Perspektive kann die öffentliche Hand grundsätzlich alle Aufgaben – von denen hier die der Haftanstalten im Vordergrund stehen – entweder in Eigenregie wahrnehmen oder an Private delegieren. Ob „Eigenfertigung“ oder die Vergabe an Private zu bevorzugen ist, hängt aus ökonomischer Perspektive primär von den Kosten und der Leistungsqualität ab. Zunächst werden wir näher auf die Kosten eingehen.

III. Transaktionskosten und Transaktionskostentheorie

Im ersten Teil dieses Abschnitts werden Transaktionskosten definiert und grundlegende Gedanken der Transaktionskostentheorie vorgestellt. Der empirische Befund zur Transaktionskostentheorie und zur Höhe der Transaktionskosten ist Gegenstand des zweiten Unterabschnitts.

1. Theoretische Überlegungen

Die Transaktionskostentheorie versucht zu erklären, warum bestimmte wirtschaftliche Vorgänge (Transaktionen¹¹) mit Hilfe einfacher (Kauf-, Werk- oder Dienst-) Verträge oder mittels komplexer Tausch- und Vertragsbeziehungen (sog. Hybride wie Öffentlich-Private-Partnerschaften bzw. „Public Private Partnerships“) auf Märkten und andere unter dem Dach einer sog. Hierarchie (also in Eigenproduktion) abgewickelt werden. Im vorliegenden Kontext geht es also letztlich um die ökonomisch sinnvollen Grenzen zwischen Staat und Privatwirtschaft bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben.

Die Transaktionskostentheorie¹² lehrt, dass es nicht ausreicht, die unmittelbaren Produktionskosten, die bei

son Performance – Government Privatization and Accountability, Walnut Creek 2004, S. 2 f., S. 8 ff.).

11 Der Begriff „Transaktion“ meint die Aneignung und Übertragung von Verfügungsrechten.

12 Vgl. hierzu insbes. *Oliver E. Williamson*, Credible Commitments – Using Hostages to Support Exchange, *American Economic Review* 1983 (Vol. 73), S. 519 ff.; *Oliver E. Williamson*, The Economic Institutions of Capitalism, New York 1985;

Eigenerstellung eines Gutes oder einer Leistung entstehen, mit den Kosten zu vergleichen, die im Falle einer Herstellung durch einen Außenstehenden auftreten. Auch Transaktionskosten sind zu beachten. Gemäß der Transaktionskostentheorie bestimmt die Summe aus Produktions- und Transaktionskosten, ob es optimal ist, eine Transaktion unter dem institutionellen Regime eines Marktes, eines Hybrids oder einer Hierarchie abzuwickeln.

Transaktionskosten umfassen alle Kosten, die in Zusammenhang mit einer Vertragsanbahnung (wie die Kosten der Ausschreibung bei der ausschreibenden Stelle und bei allen [!] an der Ausschreibung teilnehmenden Bietern, des Einholens von Informationen über Anbieter etc.), mit der Einigung und dem Vertragsabschluss sowie mit der Anpassung, Überwachung und Durchsetzung von Verträgen entstehen (vgl. Abb. 1).

Der transaktionskostentheoretische Blickwinkel verdeutlicht insbesondere die Bedeutung der nach Vertragsabschluss anfallenden Kosten, welche bei sog. unvollständigen Verträgen auftreten. Unvollständige Verträge sind dadurch gekennzeichnet, dass die vertragschließenden Parteien nicht Willens oder in der Lage sind, alle vertragsrelevanten Aspekte/Parameter im Vorhinein, d.h. zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses, abschließend zu regeln.

Dies impliziert die Notwendigkeit von nachträglichen Vertragsinterpretationen und Vertragsanpassungen. Des Weiteren ist es wahrscheinlich, dass Gerichte den (Nicht-)Eintritt vertragsrelevanter Umstände und Vertragsverstöße nicht oder nicht eindeutig ausmachen können (sog. Nichtverifizierbarkeit von Verträgen durch Dritte). Damit bergen komplexe, unvollständige Verträge erhebliche Anpassungs- und Durchsetzungskosten bzw. -risiken in sich.

Unvollständigkeit und Nichtverifizierbarkeit eröffnen den Vertragsparteien Spielräume für opportunistisches Verhalten – z.B. durch Behaupten oder Bestreiten des Eintritts von vertragsrelevanten Ereignissen und Zuständen, die Weigerung Vertragslücken zu füllen, die Interpretation vertraglicher Bestimmungen ausschließlich zum eigenen Nutzen. Die weniger verhandlungsmächtige, „schwächere“ Seite läuft dann Gefahr, während der Ver-

Oliver E. Williamson, Comparative Economic Organization, The Analysis of Discrete Structural Analysis, *Administrative Science Quarterly* 1991 (Vol. 36), S. 269 ff.

tragsdauer empfindliche Nutzeneinbußen – z.B. in Form von Preissteigerungen und Qualitätsverschlechterungen – zu erleiden.

Die Verhandlungsmacht der Vertragsparteien wird im Wesentlichen durch die Spezifität des im Rahmen der Vertragsbeziehung eingesetzten Kapitals bestimmt. Je spezifischer das einer vertraglichen Beziehung gewidmete Kapital ist, desto geringer ist sein Wert im Falle einer „Vertragsstörung“, d.h. bei Nichteinhaltung oder Abbruch der vertraglichen Beziehung.¹³ Deshalb kann ein Vertragspartner, der kein spezifisches Kapital einsetzt oder dessen Verluste durch eine Vertragsstörung geringer sind als die der Gegenseite, dem anderen Vertragspartner wenigstens einen Teil von dessen ursprünglich erwarteten Vertragsnutzens „abpressen“.¹⁴

Sofern ein Vertragspartner die Gefahr der „Erpressung“ voraussieht, wird er entweder nicht bereit sein, in spezifisches Kapital zu investieren oder Besicherungen fordern. Besicherungen können die Form „ökonomischer Äquivalente von Geiseln“¹⁵ (die aber wiederum Transaktionskosten verursachen) oder der vertikalen Integration („Eigenfertigung“) annehmen. Nach der Transaktionskostentheorie steigen die Transaktionskosten mit der Spezifität des eingesetzten Kapitals. Ab einer gewissen Kapitalspezifität können die Transaktionskosten bei Einschaltung Externer so hoch sein, dass sie eventuelle Produktionskostenvorteile überkompensieren. Dann ist Eigenfertigung bzw. „Hierarchie“ die wirtschaftlichste Lösung.¹⁶

13 Spezifisches Kapital ist auf einen ganz spezifischen Zweck, auf einen ganz bestimmten Ort oder einen bestimmten Zeitpunkt zugeschnitten. Williamson unterscheidet u.a. zwischen Standortspezifität, Sachkapspezifität, Humankapitalspezifität und Termspezifität (Oliver E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism*, New York 1985; Oliver E. Williamson, *Comparative Economic Organization, The Analysis of Discrete Structural Analysis*, *Administrative Science Quarterly* 1991 [Vol. 36], S. 269 ff.).

14 In diesem Kontext dürfte die Anreizintensität eine bedeutende Rolle spielen. Private haben grundsätzlich stärkere Anreize, „hart“ zu verhandeln als die Vertreter der öffentlichen Hand, so dass möglicherweise eine strukturelle Verhandlungsintensitätsasymmetrie besteht (vgl. Holger Mühlenkamp, *Public Private Partnership aus der Sicht der Transaktionskostenökonomik und der Neuen Politischen Ökonomie*, in: Dietrich Budäus (Hrsg.), *Kooperationsformen zwischen Markt und Staat*, Baden-Baden 2006, S. 29 ff.; Alexander Eisenkopf/Christian Schnöbel, *Die Zukunft des öffentlichen Infrastrukturauftrags im Verkehrssektor – Chancen und Risiken von Public Private Partnerships*, in: Stephan A. Jansen/Birger P. Priddat/Nico Stehr (Hrsg.), *Die Zukunft des Öffentlichen – Multidisziplinäre Perspektiven für eine Öffnung der Diskussion über das Öffentliche*, Wiesbaden 2007, S. 49 ff.

15 Vgl. hierzu Oliver E. Williamson, *Credible Commitments – Using Hostages to Support Exchange*, *American Economic Review* 1983 (Vol. 73), S. 519 ff.; Holger Mühlenkamp, *Eine ökonomische Analyse ausgewählter institutioneller Arrangements zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben*, Baden-Baden 1999, S. 164 ff.

16 Die Hierarchie ermöglicht – anders als einfache oder komplexe Marktlösungen – Anweisungen. Anweisungen sind offensichtlich leichter, schneller und damit auch transaktionskostengünstiger durchzusetzen als Verhaltenssteuerungen durch Nachverhandlungen, wie sie insbesondere bei Hybriden wahrscheinlich sind. Die Produktionskostenvorteile marktlicher Lösungen liegen gemäß der Transaktionskostentheorie in der Nutzung von Größen- und Verbundvorteilen sowie in den stärkeren Anreizen zur Kosteneffizienz. Je spezifischer eine Investition oder ein Anlagegegenstand ist,

Neben der Kapitalspezifität bestimmen die Transaktionshäufigkeit und die Unsicherheit bzw. Komplexität der Transaktion die Höhe der Transaktionskosten und damit die effiziente Beherrschungs- und Überwachungsstruktur.¹⁷ Mit zunehmender Transaktionshäufigkeit lohnt es sich, spezielle Beherrschungs- und Überwachungsmechanismen einzurichten, die die Kosten pro Transaktion senken. So lassen sich mit zunehmender Transaktionshäufigkeit die Kosten der Erarbeitung komplexer Standardverträge oder der Einrichtung interner Steuerungsgefüge („Hierarchien“) auf mehr Transaktionen verteilen. Unsicherheit/Komplexität steigert die Transaktionskosten (und zwar in hybriden Strukturen stärker als in Hierarchien), so dass ab einer gewissen Unsicherheit/Komplexität die Hierarchie die beste Lösung darstellen kann.

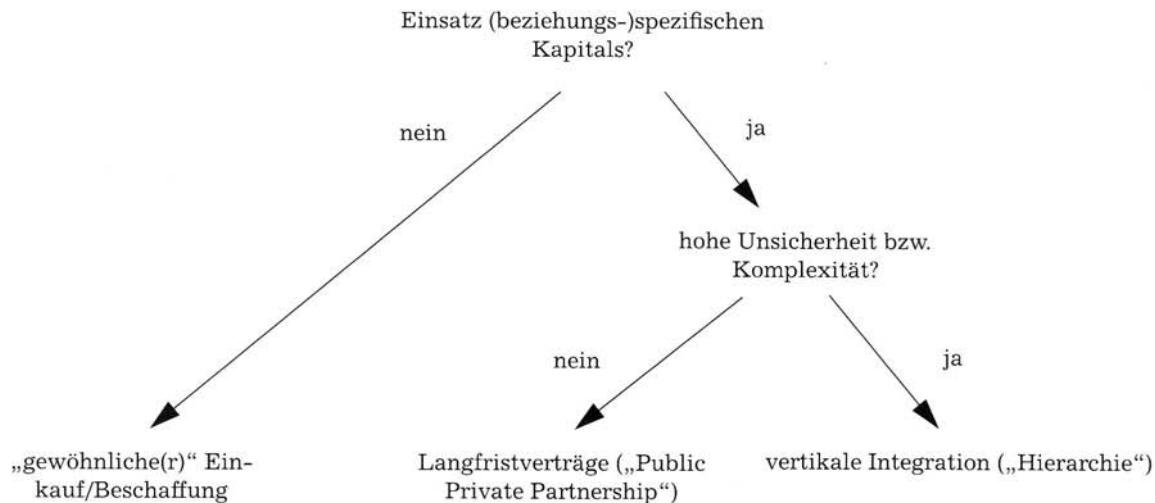
In vereinfachter Form lässt sich das optimale institutio nelle Arrangement bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben mittels *Abbildung 2* (s. S. 529) darstellen. Ohne spezifisches Kapital ist es jederzeit möglich, den Vertragspartner zu wechseln und auf gewöhnlichen Märkten („Spot Markets“) zu kaufen. Falls spezifisches Kapital erforderlich ist, hängt die Entscheidung (neben der Transaktionshäufigkeit) von der Komplexität/Unsicherheit ab. Bei nicht zu großer Komplexität werden spezielle, längerfristige Verträge mit Privaten abgeschlossen, wie sie im Rahmen von Public Private Partnerships bzw. sog. Hybriden zu beobachten sind. Sehr große Unsicherheit/Komplexität spricht bei sonst gleichbleibenden Bedingungen (*ceteris paribus*) eher für eine vertikale Integration („Hierarchie“).

Werden die vorausgehenden Überlegungen auf Justizvollzugsanstalten übertragen, kommt man zu dem Ergebnis, dass Justizvollzugsanstalten sehr spezifisches (Sach-)Kapital darstellen dürften. Erstens können sie wohl kaum auf wirtschaftliche Weise einer anderen Verwendung zugeführt werden. Zweitens kann man sie nicht auf Räder stellen und an einem anderen Ort nutzen. Der Investor ist also von der öffentlichen Hand abhängig (dies erklärt vielleicht wenigstens zum Teil, warum die JVA Hünfeld im Besitz der öffentlichen Hand bleibt). Umgekehrt tätigt aber auch die öffentliche Hand spezifische Investitionen, z.B. in Form von Ausschreibung und Vertragsverhandlungen. Kommt es zu einem Abbruch der Vertragsverhandlungen oder einer Auflösung eines bereits bestehenden Vertrags, wird ein neuer Anbieter u.U. andere

desto weniger können allerdings Größenvorteile ins Gewicht fallen, so dass der Produktionskostenvorteil der Institutionen „Markt“ und „Hybrid“ gegenüber der „Hierarchie“ mit zunehmender Kapitalspezifität abnimmt.

17 Die Begriffe „Unsicherheit“ und „Komplexität“ werden in der Literatur häufig nicht präzisiert und nicht gegeneinander abgegrenzt. Unsicherheit kann einerseits durch Umstände bedingt sein, die nicht durch die Vertragsparteien beeinflusst werden können. Andererseits resultiert Unsicherheit auch aus dem (opportunistischen) Verhalten der Beteiligten. In beiden Fällen können Umstände eintreten, die nicht oder nur zum Teil vertraglich antizipiert werden können und damit unvorhersehbaren Anpassungsbedarf oder hohe Kosten verursachen. Komplexität dürfte eher bedeuten, dass viele und schwer fassbare Ursache- und Wirkungszusammenhänge bestehen, die schwer vertraglich zu regeln sind. In der Konsequenz drohen wiederum erheblicher Nachregelungsbedarf sowie Ergebnis- und Kostenrisiken.

Abb. 2: Ablaufschema zur Produktion/Beschaffung öffentlicher (Dienst-)Leistungen



Quelle: In Anlehnung an *de Bettignies/Ross* (Fn. 18), S. 140

technische und organisatorische Lösungen vorschlagen,¹⁸ so dass neu geplant werden muss und sich neue bzw. andere Vertragsprobleme ergeben. Zudem ist die öffentliche Hand aufgrund ihrer Verpflichtung zur Aufgabenwahrnehmung von der zuverlässigen Auftragserfüllung durch den Privaten abhängig.¹⁹ Insgesamt ist also eine erhebliche gegenseitige Abhängigkeit der Vertragsparteien zu konstatieren.²⁰

Verträge über den Bau und Betrieb von Justizvollzugsanstalten dürften wegen der Menge der zu regelnden Aspekte und gewisser Unsicherheiten über zukünftige Entwicklungen (z.B. nicht vorhersehbarer neuer rechtlicher Anforderungen an den Strafvollzug) komplex sein. Allerdings bestehen internationale Erfahrungen mit dem privaten Betrieb von Haftanstalten und der Gestaltung

entsprechender Verträge, deren Berücksichtigung die Vertragsabschlusskosten senken können. Aufgrund der bis hierher geführten theoretischen Überlegungen sind Strafvollzugsanstalten insgesamt sowohl Kandidaten für PPP als auch für die rein staatliche Aufgabenerfüllung.²¹ Um im Einzelfall beurteilen zu können, ob eine (Teil-)Privatisierung oder öffentliche Leistungserbringung besser ist, bedarf es einer genaueren Analyse (dazu mag das unter V. vorgestellte Schema helfen) und dazu wiederum entsprechender Daten.

2. Empirische Ergebnisse

Für den Privatsektor liegt eine Vielzahl empirischer Arbeiten vor, in denen die Hypothesen der Transaktionskostentheorie getestet werden. Dort bestätigen sich die Kernaussagen der Transaktionskostentheorie weitgehend. Gleichwohl bleibt hier noch einiges zu tun, weil z.B. die Definition und Messung der Kapitalspezifität, Unsicherheit und anderer Variablen uneinheitlich erfolgt und in vielen Studien verbesserungswürdig ist. Vor allem erfuhren die institutionellen Rahmenbedingungen bisher zu wenig Aufmerksamkeit.²²

Die Zahl der Untersuchungen zu Transaktionskosten im öffentlichen Sektor ist dagegen überschaubar.²³ Auch

18 Vgl. *Jean-Etienne de Bettignies/Thomas W. Ross*, The Economics of Public-Private Partnerships, Canadian Public Policy 2004 (Vol. 30, No. 2), S. 135 ff. (140).

19 Bei öffentlichen Aufgaben wie dem Strafvollzug bleibt die öffentliche Hand immer in der Pflicht. Wenn ein Privater die Aufgabe nicht oder nicht in der gewünschten Weise wahrnimmt, muss die öffentliche Hand also ggf. entweder aus dem Stand in der Lage sein, die Aufgabe selbst wahrzunehmen oder sie sofort einem anderen übertragen können. Dazu müssen Rückfall- oder Übertragungsregelungen vorgesehen werden, was die Vertragsgestaltung verkompliziert. Dennoch werden wohl nicht unerhebliche finanzielle und juristische Risiken bleiben.

20 Die Ausbildung der im Strafvollzug Beschäftigten impliziert (zweck)spezifisches Humankapital, welches in anderen Branchen wenig brauchbar sein dürfte. Inwieweit es auf spezielle Einrichtungen und den öffentlichen bzw. privaten Sektor zugeschnitten ist, hängt u.a. von der Durchlässigkeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor ab. Je durchlässiger das System, desto weniger einrichtungs- bzw. öffentlich- oder privat-spezifisch ist das Humankapital, und desto eher müssten sich marktliche Lösungen finden lassen. Ansonsten könnte der im öffentlichen Dienst bestehende weitgehende Kündigungsschutz notwendig sein, um die Beschäftigten überhaupt erst zur Investition in spezifisches Humankapital zu bewegen.

21 Unterscheidet man die in einer Haftanstalt anfallenden Tätigkeiten, wird man wohl zu einer differenzierten Beurteilung kommen. Beispielsweise scheinen die Reinigung von Gebäuden und Kleidung sowie die Verpflegung – nicht nur aus juristischer, sondern auch aus ökonomischer Sicht – wesentlich leichter zu privatisieren sein als die Beaufsichtigung und Disziplinierung der Strafgefangenen.

22 Vgl. *Peter G. Klein*, The Make-or-Buy Decision – Lessons from Empirical Studies, in: *Claude Ménard/Mary M. Shirley* (Hrsg.), *Handbook of New Institutional Economics*, Dordrecht u.a. 2005, S. 435 ff.

23 Eine Übersicht liefert *Gabriel Obermann*, The Role of the State as a Guarantor of Public Services – Transaction Cost

dort werden die Aussagen der Transaktionskostentheorie im Grundsatz bestätigt. Allerdings existieren bisher nur sehr wenige Untersuchungen, in denen die Transaktionskosten quantifiziert werden. Danach schwanken die Transaktionskosten relativ stark zwischen verschiedenen Sektoren wie Abwasserbeseitigung, Winterdienst, Straßenreinigung, öffentlicher Personennahverkehr, Schulen und Krankenhäusern. Sie können durchaus zweistellige Prozentsätze der Gesamtkosten ausmachen.

Interessant ist vor allem eine Untersuchung von *Dudkin/Välijä*²⁴ von 55 britischen Public Private Partnerships, darunter drei Gefängnisse. Diese Studie erfasst zwar nur die Transaktionskosten in der Beschaffungs- und der Vertragsabschlussphase, dafür aber nicht nur bei der öffentlichen Hand, sondern auch bei allen an den Vergabeverfahren beteiligten Unternehmen. Im Durchschnitt liegen die so ermittelten Transaktionskosten hier bei ca. 10 % der Kapitalkosten. Die in der genannten Untersuchung speziell bei der Privatisierung von Vollzugsanstalten ermittelten Transaktionskosten in Höhe von ca. 1 % sind im Vergleich zu anderen Sektoren niedrig. Allerdings konnten im Gefängnissektor die bieterspezifischen Kosten nicht erfasst werden, so dass die gesamten Transaktionskosten in diesem Bereich deutlich über einem Prozent liegen dürften, ihre konkrete Höhe jedoch spekulativ ist.

IV. Qualität

In Abschnitt III. 1. wurde darauf hingewiesen, dass – entsprechend des Bildes unvollständiger Verträge – in komplexen Situationen viele Vertragsparameter nicht oder nicht exakt spezifiziert und verifiziert werden können. Hierzu dürften in besonderem Maße qualitative Aspekte betroffen sein. Qualität ist grundsätzlich schwerer messbar als Quantität. Deshalb ist davon auszugehen, dass sich den Vertragsparteien signifikante Spielräume für Qualitätsvariationen eröffnen. So werden gewinnorientierte Auftragnehmer zur Kostensparnis schnell auf die Idee kommen, die Qualität dort zu verringern, wo Qualitätsverschlechterungen nicht oder schwer nachweisbar sind oder wo ganz einfach keine bzw. keine verbindlichen Regeln zur Qualität existieren – jedenfalls dann, wenn keine Reputationseffekte wirken.²⁵

Issues and Empirical Evidence, in: *Annals of Public and Cooperative Economics* 2007 (Vol. 78, No. 3), S. 475 ff.

²⁴ Gerti *Dudkin/Timo Välijä*, Transaction Costs in Public Private Partnerships – A First Look at the Evidence, European Investment Bank 2005, Economic and Financial Report 2005/03, www.bei.org/attachments/efs/efr05n03.pdf.

²⁵ Vertragspartner, die auf Vertragsverlängerungen oder Neuverträge aus sind, haben das Interesse, die Qualität zumindest in den „sichtbaren“ Bereichen nicht allzu sehr zu reduzieren. Allerdings besteht bei Langfristverträgen trotzdem die Gefahr einer zwischenzeitlichen Qualitätsreduktion. Außerdem verfügt das auf dem Markt befindliche Unternehmen bei Neuaußschreibungen gegenüber Konkurrenten einen Vorteil, wenn spezifisches Kapital eingesetzt werden muss. Dies mindert den Wettbewerbs- und damit auch den Qualitätsdruck auf das Unternehmen, welches im laufenden Vertrag steht (vgl. *John Vickers/George Yarrow*, *Privatization – An Economic Analysis*, Cambridge/London 1988, S. 111 ff.).

Modelltheoretisch wird dieses Thema u. a. von *Laffont/Tirole*²⁶ sowie von *Hart/Shleifer/Vishny*²⁷ behandelt. Ein Ergebnis dieser Analyse ist: Unter der Voraussetzung unvollständiger Verträge, eines positiven Zusammenhangs zwischen Kosten und Qualität und bei Abwesenheit von Reputationseffekten wird ein Privater geringere Produktionskosten aufweisen als die öffentliche Hand, dafür aber schlechtere Qualität liefern.

Hart/Shleifer/Vishny führen nun die Möglichkeit ein, dass ein Privater durch Qualitätsverschlechterungen nicht nur Kosten sparen, sondern durch Qualitätsverbesserungen möglicherweise auch höhere Erlöse erzielen kann. Nach diesem Modell weisen Private immer geringere Produktionskosten als die öffentliche Hand auf und liefern entweder eine insgesamt geringere oder eine bessere Qualität als ein öffentlicher Betrieb. Ob die öffentliche oder private Produktion vorteilhaft ist, hängt a) davon ab, wie negativ die Konsequenzen von Kosteneinsparungen und der damit verbundenen Qualitätsverminderungen sind, b) wie stark die Anreize der öffentlich Bediensteten im Vergleich zu Beschäftigten in der Privatwirtschaft sind und c) wie wichtig Qualitätssteigerungen (für die öffentliche Hand) sind. Eine Produktion in öffentlicher Hand ist dann gegenüber einer Privatisierung vorteilhaft, wenn erstens die negativen Effekte der Qualitätsreduktion groß und zweitens entweder Qualitätssteigerungen unmöglich bzw. irrelevant sind oder die öffentlich Bediensteten gleiche Anreize zur Qualitätssteigerung haben wie Private. Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, ist eine Privatisierung besser.

*Wigger*²⁸ modifiziert das Modell von *Hart/Shleifer/Vishny* durch die Einführung einer vom Privaten zu liefernden Mindestqualität. Diese Nebenbedingung verkehrt das Ergebnis bezüglich der Möglichkeiten zur Qualitätssteigerung ins Gegenteil: Bei guten Möglichkeiten der Qualitätsverbesserung (und starken negativen Effekten der Kostenreduktion) führt die öffentliche Produktion zu einer höheren Wohlfahrt als die private Leistungserstellung und umgekehrt.²⁹ *Wigger* wirft bereits selbst die Frage auf, inwieweit Qualitätsstandards vollständig und verifi-

²⁶ Jean-Jacques Laffont/Jean Tirole, *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge/London 1993, S. 211 ff.

²⁷ Oliver Hart/Andrei Shleifer/Robert W. Vishny, The Proper Scope of Government – Theory and an Application to Prisons, *Quarterly Journal of Economics* 1997 (Vol. 112), S. 1127 ff.

²⁸ Bertold U. Wigger, Public versus Private Production of Government Services, *Zeitschrift für Betriebswirtschaft* 2004 (Heft 1), S. 53 ff.

²⁹ *Wiggers* Resultat lässt sich durch den indirekten Anreiz aus der Qualitätsrestriktion erklären. Ohne Qualitätsrestriktion interessiert sich der private Anbieter im Gegensatz zum öffentlichen Manager nicht für die negativen externen Effekte der Kostensenkung. Über die Qualitätsrestriktion kann der Private dagegen durch Qualitätsverbesserungen seine Möglichkeiten zur Kostensenkung ausweiten. Bei ungünstigen Bedingungen muss er relativ viel in Qualität investieren, um Kostensenkungen durchzuführen zu können. Wenn es dagegen leicht ist, die negativen externen Effekte der Kosteneinsparungen anderweitig zu kompensieren, wird er die Nebeneffekte der Kostensenkung kaum beachten. Für den öffentlichen Manager sind die negativen externen Effekte der Kostenreduktion auf jeden Fall relevant, weil er kostenreduzierende Maßnahmen nicht ohne die Einwilligung des Auftraggebers tätigen kann.

zierbar sind bzw. wie viele Qualitätsdimensionen vorliegen. Je weniger verifizierbar Qualitätsstandards bzw. je mehr Qualitätsdimensionen von Bedeutung sind, desto weniger helfen Qualitätsstandards.

Wo liegen die Qualitätsprobleme von Strafanstalten? Da der größte Teil der laufenden Kosten aus Personalkosten besteht, dürften letztere einen der Hauptansatzpunkte für Kosteneinsparungen liefern. Kosteneinsparungen in diesem Bereich lassen sich durch effizienteren Personaleinsatz, aber auch durch Lohnsenkungen³⁰ und Personalabbau über das notwendige Maß hinaus erreichen. Die beiden letztgenannten Maßnahmen bergen die Gefahr des Einsatzes von wenig qualifiziertem Personal, hoher Mitarbeiterfluktuation, geringer Motivation und steigender Anfälligkeit für Bestechung.

Geringe Qualifikation, Erfahrung und Motivation des Personals dürfte sich auf alle in der Literatur genannten Qualitätsmerkmale von Gefängnissen – Ausbrüche, Gewalttaten unter Strafgefangenen sowie zwischen Strafgefangenen und Bewachungspersonal, Hotelleistungen (Essen, Unterkunft), den Gesundheitszustand der Häftlinge, die sinnvolle Beschäftigung der Häftlinge und Resozialisierungsmaßnahmen etc. – negativ auswirken.

In der Praxis versucht man, dem Qualitätsproblem (welches natürlich auch in öffentlichen Gefängnissen keineswegs trivial ist) mit einer Vielzahl von Indikatoren und Standards sowie der Akkreditierung von Haftanstalten Herr zu werden. Laut *Hart/Shleifer/Vishny* (S. 1149) hat z.B. die American Correctional Association (ACA) mehrere Hundert Qualitätsstandards aufgestellt, davon sind mehrere Dutzend für Strafanstalten für Erwachsene verbindlich. Für eine Akkreditierung durch die ACA müssen alle Pflichtstandards und 90 % der freiwilligen Standards erreicht oder überboten werden. Abgesehen von den Transaktionskosten einer Akkreditierung sowie der Vereinbarung, Überwachung und Durchsetzung dieser großen Menge von Standards, lösen Standards und Akkreditierung viele Qualitätsprobleme nur scheinbar.

Die große Zahl an Qualitätsindikatoren kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass trotzdem nur ein Teil aller Qualitätsaspekte gemessen bzw. abgebildet wird. Wenn aber nicht alle Qualitätsmerkmale gleich gut oder überhaupt gemessen werden, werden sich die beauftragten Firmen oder überwachten Einrichtungen auf die (gut) gemessenen (und im Falle von Normabweichungen mit Sanktionen versehenen) Indikatoren konzentrieren und nicht oder schlecht gemessene Qualitätsmerkmale vernachlässigen.³¹ Zudem werden sie bemüht sein, entsprechend positive Informationen (z.B. in Form von [Positiv-]Berichten) an die Auftraggeber bzw. überwachenden Instanzen zu liefern, mit der Folge, dass die überwachenden Instan-

zen die gelieferten Informationen sehr genau kontrollieren oder letztlich selbst erheben müssen.

Das beschriebene Qualitätsmessproblem kann man auch aus dem Blickwinkel der Dienstleistungökonomik betrachten. Dort wird zwischen Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität unterschieden. Bezogen auf Strafanstalten wäre unter Strukturqualität z.B. die Ausstattung der Einrichtung mit Sicherheitstechnik, das Zahlenverhältnis zwischen Personal und Strafgefangenen, die Zellengröße etc. zu verstehen. Prozessqualität bezieht sich im Grunde auf alle denkbaren Arbeitsabläufe. Ergebnisqualität sollte die eigentlichen Ziele des Strafvollzugs erfassen. In der Praxis führen fast alle Maßnahmen zur Qualitätssicherung im Bereich von Dienstleistungen zu einer überwiegenden Struktur- und vor allem Prozessorientierung, weil sich Strukturen und Prozessabläufe vergleichsweise gut messen und dokumentieren lassen. Legt man Wert auf eine gute Ergebnisqualität (gemessen an den Zielen des Strafvollzugs wie etwa Sicherheit, Abschreckung, geringe Rezidiv-Rate, Reintegration in die Gesellschaft), ist ein Struktur- und Prozessfokus nur dann angezeigt, wenn bestimmte Strukturen und Prozesse die gewünschten Ergebnisse bewirken. Dies erfordert eine regelmäßige Analyse von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen bzw. Struktur-Prozess-Ergebnis-Zusammenhängen im Strafvollzug.³² Geschieht dies nicht, erhalten Strukturen und Prozesse de facto einen Wert an sich, der möglicherweise völlig losgelöst von den Zielen des Strafvollzugs ist und letztere sogar konterkarieren kann.

Bei Produkten oder Leistungen mit schwerwiegenden latenten und schwer messbaren Qualitätsmerkmalen (dies entspricht hoher Komplexität im Sinne der Transaktionskostentheorie) führt die Beauftragung von Akteuren mit Gewinnerzielungs- oder Einkommensmaximierungsabsichten, regelmäßig zum Aufbau einer umfangreichen Qualitätsmess- und Evaluierungsbürokratie. Mit anderen Worten: Das mit dem Ziel einer Produktionskostensenkung durch Privatisierung eingesetzte Instrument starker Anreize, hat in vielen Bereichen – so wohl auch im Strafvollzug – eine erhebliche Nebenwirkung in Form signifikanter Transaktionskosten.³³

V. Schematischer Kostenvergleich zwischen öffentlicher und privater Aufgabendurchführung

Ein schematischer (einzelwirtschaftlicher³⁴) Kostenvergleich zwischen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben

32 Zur Messung und Bewertung von Dienstleistungen vgl. z.B. *Holger Mühlenkamp*, Ökonomische Überlegungen zur Messung und Bewertung der Qualität von Gesundheitsleistungen, in: *Günter E. Braun/Frank Schulz-Nieswandt* (Hrsg.), Liberalisierung im Gesundheitswesen – Einrichtungen des Gesundheitswesens zwischen Wettbewerb und Regulierung, Baden-Baden 2006, S. 165 ff.

33 Zu diesen Kosten zählen im Übrigen nicht nur die unmittelbaren Kosten dieser Bürokratien, sondern auch die dadurch „gestohlene“ Arbeitszeit und Demotivation bei den Beschäftigten in den überwachten Einrichtungen.

34 Der hier angestellte Kostenvergleich betrachtet die Welt aus der Perspektive der auftraggebenden bzw. durchführenden Gebietskörperschaft. Bei Dritten (Beschäftigten, Bürgern, Unternehmen, anderen Gebietskörperschaften etc.) auftre-

30 Sofern die Lohnsenkungen – wie auch das entsprechende Ausnutzen von Einkaufsmacht auf anderen Märkten – das Resultat monopsonistischen Verhaltens privater Gefängnisbetreiber sind, ergeben sich Wohlfahrtsverluste. Diese Wohlfahrtsverluste sind bei einer volkswirtschaftlichen Betrachtung der Privatisierungslösung anzulasten.

31 Dies entspricht der in der ökonomischen Prinzipal-Agent-Theorie herausgearbeiteten Mehraufgabenproblematik, wonach ein Agent Aufgaben vernachlässigt, für die er nicht oder relativ schlecht bezahlt wird.

durch die öffentliche Hand oder durch Private muss nach den vorangehenden Ausführungen Produktions- und Transaktionskosten umfassen. Die „Produktionskosten“ lassen sich in die Investitionskosten (hier zusammenfassend die Planungs- und Bau- bzw. Anschaffungskosten) und die Kosten des laufenden Betriebs (Betriebskosten) zerlegen. Das durch die Investition gebundene Kapital erzeugt Finanzierungskosten. Im Falle einer vollständigen Fremdfinanzierung entsprechen die Finanzierungskosten den dafür zu zahlenden (diskontierten) Fremdkapitalzinsen zuzüglich eventueller Nebenkosten. Beim Einsatz von Eigenkapital sind in der Privatwirtschaft kalkulatorische Eigenkapitalzinsen anzusetzen. Die Verzinsung von Eigenkapital der öffentlichen Hand ist zumindest aus theoretischer Sicht strittig. Sofern sich die Risiken zwischen öffentlicher und privater Aufgabenerfüllung aus Sicht der öffentlichen Hand unterscheiden, weil z.B. aufgrund von Insolvenz, Streik, opportunistischen Verhaltens der Auftragnehmer seinen Verpflichtungen eher nicht nachkommt als die öffentliche Hand, sind auch kalkulatorische Risikokosten in den Kostenvergleich einzustellen.³⁵ Private Anbieter werden darüber hinaus Gewinn- und Risikozuschläge kalkulieren.³⁶ Falls infolge der Privatisierung bei der öffentlichen Hand z.B. wegen kurzfristig nicht kündbarer Verträge oder nicht abbaubaren Personals ungenutzte Kapazitäten verbleiben, sind diese als sog. Remanenzkosten ebenfalls der privaten Lösung zuzuschlagen.³⁷

Grundsätzlich lassen sich Investition, Finanzierung und Betrieb auf verschiedene Weise kombinieren. Man könnte alles einem Privaten oder alles der öffentlichen Hand überlassen. Man könnte aber auch z.B. öffentlich bauen und finanzieren, aber privat betreiben, oder privat bauen lassen, öffentlich finanzieren und privat betreiben – so geschehen bei der JVA Hünfeld. Die folgende Betrachtung beschränkt sich aus Platzgründen auf den rein privaten und den rein öffentlichen Fall. Mischfälle lassen sich jedoch in analoger Weise darstellen.

Um festzustellen, ob eine private oder öffentliche Lösung vorzuziehen ist, sind die Gesamtkosten beider Optionen gegenüberzustellen. Auf privater Seite sind dies:

tende Effekte werden dabei außer Acht gelassen. Aus volkswirtschaftlicher Sicht wären natürlich alle Wirkungen einzubeziehen und die Analyse entsprechend auszuweiten.

35 Hier sind die Kosten gemeint, die der öffentlichen Hand durch eine nicht ordnungsgemäße bzw. komplette Nichterfüllung von öffentlichen Aufgaben durch Private oder durch Eigenverschulden über die Transaktionskosten hinaus entstehen. Die bei Privaten auftretenden Risiken sind üblicherweise in Form eines (nicht offengelegten) Risikoaufschlags in den Angebotspreisen enthalten. Man kann versuchen, die privaten Risikokosten aus den Angebotspreisen bzw. den reinen Investitionskosten ohne Risiko herauszurechnen, wie dies offenbar dem Finanzministerium NRW vorschwebt. Vgl. Finanzministerium NRW, Public Private Partnership – Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten, Düsseldorf 2007, www.ppp-nrw.de/publikationen/0000000_plausibel.pdf, S. 33 f., 62 ff.

36 Ein Privatinvestor wird normalerweise ebenso wie die öffentliche Hand andere Firmen (Bauunternehmen, Hersteller von Sachanlagen etc.) mit der Erstellung bzw. Lieferung der mit der Investition verbundenen Sachwerte beauftragen. Deren Aufschläge sind dann in den Investitionskosten enthalten.

37 Vgl. auch Finanzministerium NRW (Fn. 35).

- a) Investitionskosten (für Planung, Bau-, Beschaffung) bei privater Projektdurchführung
 - b) Gewinn- und Risikoaufschlag auf die Investitionskosten bei privater Projektdurchführung
 - c) Finanzierungskosten bei privater Projektdurchführung
 - d) Betriebskosten bei privater Projektdurchführung
 - e) Gewinn- und Risikoaufschlag auf die Betriebskosten bei privater Projektdurchführung
 - f) Risikokosten der öffentlichen Hand bei privater Projektdurchführung
 - g) Remanenzkosten
 - h) Transaktionskosten bei privater Projektdurchführung
- Die Kosten bei öffentlicher Investition und öffentlichem Betrieb belaufen sich auf:
- i) Investitionskosten bei öffentlicher Projektdurchführung
 - j) Finanzierungskosten bei öffentlicher Projektdurchführung
 - k) Betriebskosten bei öffentlicher Projektdurchführung
 - l) Risikokosten bei öffentlicher Projektdurchführung
 - m) Transaktionskosten bei öffentlicher Projektdurchführung

Eine rein private Lösung, bei der das Anlagevermögen (Sachkapital), Finanzierung und Betrieb in privater Hand liegen, wäre einer rein öffentlichen Aufgabenerfüllung dann vorzuziehen, wenn die Summe der Kostenpositionen a) bis h) geringer ist als die Summe der Positionen i) bis m). Andernfalls wäre eine öffentliche Projektdurchführung zu präferieren.

Dieser Kostenvergleich abstrahiert von Qualitätsunterschieden. Falls sich die Qualität der Lösungen (wie unter IV. diskutiert) aus Sicht des Auftraggebers unterscheidet, wäre dies durch entsprechende kalkulatorische Zu- oder Abschläge zu berücksichtigen.³⁸

Unterstellen wir – wie häufig in der Literatur behauptet, dass Private geringere Investitionskosten und geringere Betriebskosten als die öffentliche Hand aufweisen, während die Risikokosten und die Transaktionskosten bei einer privatwirtschaftlichen Lösung höher sind. Des Weiteren gehen wir davon aus, dass die Finanzierungskosten bei privater Investition größer oder kleiner als im Falle einer öffentlichen Investition sein können.³⁹

38 Aus volkswirtschaftlicher Sicht wären darüber hinaus bei Dritten auftretende Qualitätsunterschiede bzw. externe Effekte zu berücksichtigen. Z.B. lässt sich als Folge von Privatisierung und Liberalisierung häufig eine schlechtere Qualität in Form eines abnehmenden oder abgebauten Services, kürzerer Öffnungs- und längerer Wartezeiten, längerer Wege für Kunden etc. beobachten. Die damit verbundenen Nutzenverluste bzw. Kostenüberwälzungen von den Unternehmen auf die Kunden sind zu monetarisieren und einzukalkulieren.

39 Die öffentliche Hand erhält gewöhnlicherweise bessere Finanzierungskonditionen als Private. Dafür muss ein Private jedoch nur einen niedrigeren Betrag refinanzieren, wenn er effizienter investiert. Deshalb können die reinen Refin-

Die Gegenüberstellung der Positionen a) bis h) mit den Posten i) bis m) verdeutlicht, dass im Falle unterstellter Kostenvorteile privater Anbieter im Bereich der Investitions-, Finanzierungs- und Betriebskosten, diese größer sein müssen als deren angenommenen Nachteile bei den Risiko- und den Transaktionskosten zuzüglich der Gewinn- und Risikoaufschläge und eventueller Remanenzkosten. Falls dagegen die Finanzierungskosten einer Privatlösung höher als die einer öffentlichen Lösung sind, müssen allein die (angenommenen) Investitions- und Betriebskostenvorteile der privatwirtschaftlichen Alternative in der Lage sein, alle übrigen Nachteile zu kompensieren. Daher dürften leichte Investitions- und Betriebskostenvorteile Privater – von vielleicht 5 bis 10 % – nicht ausreichen, um eine private Lösung wirtschaftlich zu rechtfertigen. Vielmehr muss dazu die private Projektdurchführung wohl erheblich geringere Investitions- und Betriebskosten als die Projektdurchführung unter öffentlicher Regie aufweisen.

VI. Empirische Befunde zu Kosten und Qualitäten öffentlicher und privater Strafanstalten

Der empirische Befund zu Kosten⁴⁰ und Qualitäten⁴¹ öffentlicher und privater Haftanstalten ist sehr gemischt. In manchen Fällen schneiden Privatgefängnisse besser ab als öffentliche Strafanstalten, in anderen Fällen erweisen sich öffentliche Einrichtungen gegenüber Privaten überlegen. Entscheidend ist jedoch nicht der Einzelfall, sondern die Frage, ob systematische bzw. generalisierbare Unterschiede zwischen den Gruppen vorliegen.

Analysen, die sich an dieser Frage versuchen, kommen ebenfalls zu unterschiedlichen bis konträren Ergebnissen. Die Spannweite reicht hier von Studien, die eine generelle Überlegenheit privater Haftanstalten gegenüber öffentlichen Haftanstalten konstatieren,⁴² über Untersuchungen, die keine signifikanten Unterschiede bzw. Vorteile Privater in Hinblick auf bestimmte Indikatoren und Vorteile öffentlicher Anstalten bezüglich anderer Indikatoren er-

zierungskosten einer Privatlösung trotz schlechterer Finanzierungskonditionen geringer sein als bei einer Investition unter dem Regime der öffentlichen Hand. – Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass die öffentliche Hand bei Projektentwicklung, Bau- und Finanzierung durch einen Privaten nicht nur die Investition, sondern auch dessen Finanzierungskosten und Zuschläge refinanzieren bzw. bezahlen muss. Kauft sie z.B. eine Immobilie von einem Privatinvestor, der die Planung und den Bau durchgeführt sowie die Vorfinanzierung übernommen hat, und finanziert sie diesen Kauf ihrerseits über eine Kreditaufnahme, zahlt sie Zinsen auf die Investition, die privaten Finanzierungskosten und den Kostenzuschlag. Entscheidend sind also nicht die Finanzierungskosten des Privaten, sondern die Finanzierungskosten der öffentlichen Hand bei einer privatwirtschaftlichen Lösung.

40 Untersucht werden zumeist die Betriebskosten pro Zeiteinheit (Tag, Monat, Jahr) und Häftling. Während in der „Gefängnisliteratur“ in diesem Zusammenhang häufig von „Kosteneffektivität“ gesprochen wird, müsste man korrektweise von „Kosteneffizienz“ sprechen.

41 Zur Messung der Qualität werden sehr unterschiedliche Indikatoren verwendet wie Rückfälligkeit, Gewalttätigkeiten, Ausbruchsicherheit, Umgang zwischen Insassen und Personal, Gesundheitszustand der Häftlinge.

42 Beispielsweise zitiert *Avio* (Fn. 3), S. 18, Untersuchungen, in denen geringere Rückfälligenzquoten für private Haftanstalten als für öffentliche Haftanstalten festgestellt wurden.

mitteln,⁴³ bis zu dem Ergebnis, dass Private teurer sind, wenn man die verborgenen Kosten – wie Schadensersatzansprüche von Häftlingen in Privatanstalten gegenüber dem Staat oder Transaktionskosten – berücksichtigt.⁴⁴ Auf der Kostenseite lassen sich am ehesten eindeutige Aussagen bezüglich der Investitions- bzw. Baukosten treffen. Hier scheint es, als ob die Einschaltung Privater in der Tendenz einen Vorteil bringt. Dieser Vorteil basiert aber wesentlich auf der geringeren Regelgebundenheit von Privatfirmen,⁴⁵ so dass man wohl zu Recht von einer „Flucht aus dem öffentlichen Recht“ sprechen kann.

Mindestens ein Großteil der zur Verfügung stehenden Analysen leidet unter unzureichenden Daten und/oder methodischen Problemen.⁴⁶ Beispielsweise sind die Daten des Rechnungswesens verschiedener untersuchter Unternehmen/Anstalten häufig nicht miteinander kompatibel. Auch ist davon auszugehen, aber regelmäßig unberücksichtigt, dass sich die Ausbildung und Erfahrung der Befragten in den Antworten bzw. Berichten niederschlägt, die z. T. als Datenbasis für die Qualitätsmessung dienen.⁴⁷ Sollten systematische Ausbildungs- und Erfahrungsunterschiede zwischen den Beschäftigten in Privathaftanstalten und in öffentlichen Gefängnissen bestehen, könnten diese die Daten und damit die Ergebnisse verzerrn. Darüber hinaus ist es möglich, dass sich aufgrund unterschiedlicher Anreize und Bedingungen die Berichterstattungs- bzw. das Antwortverhalten zwischen verschiedenen Anstaltstypen systematisch unterscheidet.⁴⁸

Neben Fragen der Gültigkeit (Validität) der Daten ist zu beachten, dass viele Studien auf einer teilweise sehr klei-

43 *Roth* (Fn. 3), S. 88 ff., nennt Studien aus den USA, die bezüglich Kosten und Qualitäten zu gemischten Resultaten kommen. Darüber hinaus führt er Untersuchungen aus Großbritannien an, die zu dem Ergebnis kommen, dass Private besser in „Decency“ und „Regimes“, während öffentliche Haftanstalten besser in „Safety“ und „Security“ sind. Ähnliches ergibt sich aus US-amerikanischen Studien, die auf Befragungen (Surveys) von Beschäftigten und Insassen basieren (vgl. *Gaes u. a.* [Fn. 10], S. 83 f.). Die Meta-Analysen von *Travis C. Pratt/Jeff Maahs*, Are Private Prisons More Cost-Effective Than Public Prisons? – A Meta-Analysis of Evaluation Research Studies, *Crime & Delinquency*, 1999 (Vol. 45, No. 3), S. 358 ff., und *Mara Zager/Johnny McGaha/Lori Garcia*, Prison Privatization and Public Budgeting – A Meta-Analysis of the Literature, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* 2001 (Vol. 13, No. 2), S. 222 ff., zur Kosteneffizienz sowie *Dina Perrone/Travis C. Pratt*, Comparing the Quality of Confinement and Cost-Effectiveness of Public Versus Private Prisons – What we Know, Why we do not Know More, and Were to go From Here, *The Prison Journal* 2003 (Vol. 83, No. 3), S. 301 ff., zur Qualität können ebenfalls weder eine generelle Überlegenheit privater Gefängnisse gegenüber öffentlichen Einrichtungen noch das Gegenteil feststellen. *Patrick Bayer/David E. Pozen*, The Effectiveness of Juvenile Correctional Facilities – Public Versus Private Management, *Journal of Law and Economics* 2005 (Vol. 48, No. 2), S. 549 ff., ermitteln im Rahmen eines Vergleichs der Rückfälligkeit von jugendlichen Strafgefangenen in privaten, gewinnorientierten Haftanstalten, öffentlichen Einrichtungen und privaten nichtgewinnorientierten Einrichtungen die geringste Rückfallquote in nichtgewinnorientierten Privatanstalten und die höchste Rückfälligkeit in gewinnorientierten Privatgefängnissen.

44 Vgl. *Timor* (Fn. 3), S. 85.

45 Vgl. z. B. *Zager/McGaha/Garcia* (Fn. 43), S. 225 ff.

46 Ausführlich hierzu *Gaes u. a.* (Fn. 10).

47 Vgl. *Gaes u. a.* (Fn. 10), S. 49 ff.

48 Vgl. *Gaes u. a.* (Fn. 10), S. 28 f.

nen und nichtrepräsentativen Fallzahl beruhen.⁴⁹ Selbst, wenn die in diesen Studien erhobenen Daten valide wären, kann man aus diesen Untersuchungen keine allgemeingültigen, verlässlichen Schlussfolgerungen ziehen.

Der grundsätzliche methodische Mangel der Untersuchungen auf dem Feld der Kosteneffizienz und Qualität von Justizvollzugsanstalten liegt – nicht zuletzt bedingt durch die kleinen Fallzahlen und die schlechte Datenlage – in der unzureichenden Berücksichtigung wichtiger Einflussfaktoren. So ist beispielsweise die Zusammensetzung der Insassen (selbst bei gleicher „Sicherheitsklasse“ bzgl. Gefährlichkeit, Alter, Gesundheit etc.) regelmäßig nicht ausreichend erfasst. Bei Kostenuntersuchungen wurden unter anderem das Alter und der Sicherheitsstandard der Einrichtungen nicht (ausreichend) berücksichtigt.⁵⁰

Insgesamt ist also zu konstatieren, dass der bisher vorliegende empirische Befund keine zuverlässigen Aussagen über die Vor- und Nachteilhaftigkeit öffentlicher und privater Haftanstalten zulässt. Diese Einschätzung wird von anderen Autoren geteilt: „To date, the empirical evidence comparing private and public management of adult secure facilities has been scant and somewhat unsatisfactory“ und „[...] the time is ripe for sophisticated quantitative research“.⁵¹ „The empirical evidence regarding whether private prisons are more cost-effective and whether they provide a higher quality of confinement to inmates, however, is inconclusive“⁵² „[...] we argue that is premature to draw conclusions about the relative quality or cost of privately versus publicly operated prisons“.⁵³

In der Konsequenz sind (weitere) empirische Untersuchungen auf dem Feld der Effizienz und Qualität von Strafanstalten notwendig, bevor einigermaßen verlässliche Aussagen genereller Art über die sog. Performanz öffentlicher und privater Gefängnisse möglich sind. Die damit verbundenen Datenanforderungen sind erheblich.

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass sich die bisherigen Untersuchungen vergleichsweise einfachen Fragen gewidmet haben. Insbesondere die Ermittlung der Ergebnisqualität und die Einbeziehung aller in Abschnitt V aufgeführten Kosten – wie der Transaktionskosten – stellen große Herausforderungen für die empirische Analyse dar.

VII. Fazit

Aus ökonomischer Sicht ist der Strafvollzug eine staatliche Aufgabe, die – wie alle anderen staatlichen Aufgaben auch – grundsätzlich in Teilen oder auch als Ganzes privatisierbar ist. Ob allerdings eine Teil- oder Vollprivatisierung generell oder im Einzelfall ökonomisch sinnvoll ist, lässt sich abstrakt und allgemeingültig nicht beantworten. Dazu bedarf es einer umfassenden Analyse aller Kosten und Ergebnis- bzw. Qualitätswirkungen.

49 Vgl. z. B. Gaes u. a. (Fn. 10), S. 24 ff.

50 Charles Logan, Private Prisons – Cons and Pros, 1990, New York u. a.; Pratt/Maahs (Fn. 43) zeigen einen klaren Zusammenhang zwischen den Kosten einerseits und dem Alter und dem Sicherheitsstandard der Einrichtungen andererseits auf.

51 Avio (Fn. 3), S. 22.

52 Perrone/Pratt (Fn. 43), S. 301.

53 Gaes u. a. (Fn. 10), S. 177.

Der Beitrag verdeutlicht, dass neben den Produktionskosten auch andere Kosten – wie die hier besonders hervorgehobenen Transaktionskosten – in einen Vergleich eingehen müssen. Die theoretische Analyse zeigt die Notwendigkeit erheblicher Produktionskosten- und Betriebskostenvorteile privatwirtschaftlicher Arrangements, um deren auf anderen Gebieten bestehenden Kostennachteile zu kompensieren und Privatisierung zu legitimieren.⁵⁴ Dies gilt insbesondere dann, wenn die private Projektdurchführung keine Finanzierungskostensparnisse mit sich bringt.

Darüber hinaus sind Qualitätsdifferenzen zu berücksichtigen. Modelltheoretisch lässt sich herausarbeiten, dass private Anbieter unter bestimmten Umständen eine geringere Qualität und unter anderen Voraussetzungen eine höhere Qualität als öffentliche Einrichtungen liefern. Auf jeden Fall haben Private stärkere Anreize zur Kostenreduktion. Letztlich kommt man nicht umhin, Kosten und Qualitäten abzuwegen.

Die hier zitierte modelltheoretische Analyse geht davon aus, dass die Vertragsparteien die Qualität kostenlos beobachten und bewerten können. In der Realität wird jedoch insbesondere der Auftraggeber in vielen Fällen erheblichen Aufwand zur Qualitätserfassung treiben müssen. Mit steigender Notwendigkeit und steigendem Schwierigkeitsgrad der Qualitätsmessung erhöhen sich die Transaktionskosten. Sofern starke Anreize privater Anbieter zu gewinnsteigernden Kostenreduktionen die Gefahr von erheblichen Qualitätsminderungen mit sich bringen, impliziert die Qualitätssproblematik bei Privaten höhere Transaktionskosten als bei öffentlichen Einrichtungen.

Der bisherige internationale empirische Befund zur Kosteneffizienz und zur Dienstleistungsqualität in öffentlichen und privaten Haftanstalten steht angesichts schlechter Daten und erheblicher methodischer Mängel auf wackeligen Beinen. Jedenfalls lässt sich daraus keine generelle Überlegenheit des privaten Strafvollzugs gegenüber dem öffentlichen Strafvollzug ableiten, wie es von interessengeleiteter Seite häufig dennoch geschieht. Derzeit fehlen methodisch einwandfreie Untersuchungen auf solider Datenbasis.

Insgesamt muss man konstatieren, dass die Vorteile von Gefängnisprivatisierungen – diese Aussage gilt auch für andere staatliche Aufgabenbereiche – vermutlich über-

54 Betrachten wir exemplarisch die bei der JVA Hünfeld zu erwartenden Betriebskosteneinsparungen. Nach Angaben des hessischen Justizministeriums bestehen ca. 2/3 aller Betriebskosten aus Personalkosten. In Hünfeld sollen gut 40 % des Personalaufwands privatwirtschaftlich erbracht werden, wobei unterstellt wird, der private Auftragnehmer könne um 15 % günstiger operieren. Durch einfache Multiplikation ergibt sich dann eine Betriebskostensparnis von $0,4 \times 0,67 \times 0,15 = 0,04$ bzw. 4 %. Wir können davon ausgehen, dass diese Einsparung wenigstens großenteils allein durch Transaktionskosten aufgezehrt wird, so dass bestenfalls ein minimaler Vorteil bleibt. Betrachtet man die Sache volkswirtschaftlich, sind auch die Rentenverluste der im Vergleich zum öffentlichen Dienst schlechter bezahlten Privatbeschäftigte gegenzurechnen. Sofern die verwendeten Zahlen stimmen, ist die Privatisierung des Gefängnisbetriebs in Hünfeld mit großer Wahrscheinlichkeit ein volkswirtschaftlich schlechtes Geschäft.

schätzt und ihre Nachteile unterschätzt werden. Wahrscheinlich erfolgen deshalb mehr und weitgehendere Privatisierungen als ökonomisch angezeigt wäre.

Privatisierungen können positive Effekte am ehesten erzeugen, wenn private und öffentliche Anbieter über einen effektiven Wettbewerb in Hinblick auf Kosten und Qualität diszipliniert würden. Dies erfordert erstens eine

hinreichende Zahl von Wettbewerbern bei Abwesenheit wettbewerbsbeschränkender Kollusionen und Einflussnahmen auf Vergabeentscheidungen. Zweitens müssten – anders als derzeit der Regelfall – die tatsächlichen Kosten und Ergebnisse von Öffentlich-Privaten-Partnerschaften bzw. Teilprivatisierungen auf nachvollziehbare Weise offengelegt werden.

Fette und magere Jahre: Von Schranken, Bremsen und Rücklagen

– Art. 115 Abs. 1 GG ändern –

Von Dr. Hans Willi Weinzen, Kleinmachnow*

In der deutschen Diskussion konkurrieren gegenwärtig vor allem drei Varianten, die verfassungsrechtliche Schuldenschranke in Art. 115 Abs. 1 GG zu erhöhen. Die erste Variante will die Maastricht-Eckwerte einfügen, die zweite will die Schweizer Schuldenbremse übernehmen und die dritte den Investitionsbegriff ändern. Nachdem die einschlägige europäische Verordnung um eine Vielzahl von Exkulpationen ergänzt wurde, erscheint eine Ergänzung des Grundgesetzes um die beiden Eckwerte sinnlos. Eine kritische Reflexion der deutschen Konjunkturausgleichsrücklage lässt auch eine Anleihe bei der Schweizer Schuldenbremse zweifelhaft erscheinen. Eine Rückkehr zum objektgebundenen Deckungsgrundsatz und ein eng gefasster Investitionsbegriff wären ein sinnvolles Ergebnis der zweiten Föderalismuskommission. Weniger hilft manchmal mehr.

I. Einführung

Der politische Zeitgeist befindet, dass der deutsche Staat zu hoch verschuldet sei. Auch wenn er es spät bemerkt hat, ist dies fraglos nicht falsch. Fragwürdig erscheinen aber manche Vorschläge, wie die Krankheit zu heilen sei. Zunächst fällt auf, dass zumeist eine einzige Maßnahme ausreichen soll, um Remedur zu schaffen.

Auf eine Anamnese wird zumeist verzichtet, sei es Tuberkulose oder sei es ein Infekt, es soll sofort operiert werden. Mangels diachroner Perspektive werden gerne eklektisch Elemente aus Finanzsystemen anderer Länder gerupft und auf das deutsche Finanzsystem geklebt.

Weil in Amerika Städte in Konkurs gehen dürfen, wird dies auch für deutsche Kommunen empfohlen¹, weil in der Schweiz vor kurzem ein neuer Passus in der Verfas-

sung eingefügt wurde, wird dieser auch für das Grundgesetz angeraten². Außer Betracht bleibt ohnehin zumeist³ Art. 115 Abs. 2 GG, obgleich dessen Missbrauch nach dem Mauerfall neue Milliardenschulden zusätzlich zu den Milliardenschulden der jeweiligen Haushalte ermöglichte.

II. Mehr Maastricht ins Grundgesetz?

Betrachten wir zunächst den Vorschlag, die beiden Maastricht-Referenzwerte zur Neuverschuldung und zum Schuldenstand ins Grundgesetz einzufügen.

Bevor anstelle der Deutschen Mark der Euro eingeführt wurde, wurden europäische Vereinbarungen getroffen, die für Geldwertstabilität sorgen sollten. Besonders wichtig war dies den Deutschen, die dreimal in einem Jahrhundert durch Inflation plus Währungsreform weitgehend enteignet worden waren, soweit sie ihr Geld nicht in ein beständigeres Äquivalent getauscht hatten.

Nach Art. 104c Abs. 2 des Vertrages über die Europäische Union vom 7. Februar 1992⁴ – des Maastricht-Vertrages, kurz: EUV – überprüft die Europäische Kommission die Haushaltsdisziplin anhand von zwei Referenzwerten. Diese wurden im Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit zahlenmäßig festgelegt. Das öffentliche Defizit darf demnach 3 % des Bruttoinlandsprodukts eines Landes nicht überschreiten und der öffentliche Schuldenstand nicht 60 % des Bruttoinlandsprodukts.⁵

Art. 104c Abs. 11 EUV sieht sogar Sanktionen vor. Befolgt ein Mitgliedstaat mit einem übermäßigen Defizit die Empfehlungen des Europäischen Rates auch nach Fristsetzung nicht, dann kann der Rat u.a. verlangen, dass er eine unverzinsliche Einlage hinterlegt, oder Geldbußen in

* Anmerkung der Schriftleitung: Der Autor ist langjähriger Mitarbeiter der Senatsverwaltung für Finanzen und Lehrbeauftragter der Freien Universität Berlin.

1 Vgl. Stefan Niederste Frielinghaus, Die kommunale Insolvenz als Sanierungsansatz für die öffentlichen Finanzen, DÖV 2007 (Heft 15), 636–647; auf der Suche nach Indikatoren kommunaler Finanzkrisen Thomas Duve, Haushaltsnotlagen bei Kommunen – Kommunale Besonderheiten, Indikatoren und Staatsverantwortung, DÖV 2008 (Heft 1), 22–27.

2 Vgl. Andreas Glaser, Begrenzung der Staatsverschuldung durch die Verfassung – Ein Vergleich deutscher und schweizerischer Regelungen, DÖV 2007 (Heft 13), 98–106.

3 Anders Hans Willi Weinzen, Offene Flanke der Staatsverschuldung schließen: Art. 115 Abs. 2 GG streichen, DÖV 2007 (Heft 12), 509–513.

4 BGBI 1992 II S. 1253.

5 BGBI 1992 II S. 1309.