

## **Traiskirchen: „Wir sind nur Dienstleister“**

Kommerzialisierung und Zählung von Flüchtlings- und Sozialarbeit

**Martin Schenk**

Dieser Beitrag befasst sich mit der öffentlichen Vergabe von Flüchtlingsbetreuung und von hoheitlichen Aufgaben an profitorientierte Unternehmen – wie aktuell im Lager Traiskirchen oder der Schubhaft in Vordernberg. Die Privatisierungen im Menschenrechtsbereich werden in den Kontext der Kommerzialisierung sozialer Dienstleistungen in Österreich und Europa gesetzt.

### **Schubhafttheater**

Ein Biletteur erklimmt die Bühne des Burgtheaters. Er arbeitet sonst im Zuschauerraum, reißt die Karten ab, geleitet zu den Plätzen, verteilt Programme. Jetzt steht er auf den Brettern, die – wie es heißt – die Welt bedeuten. Und er erzählt von seinem eigentlichen Arbeitgeber, an den das Burgtheater die Biletteure verkauft hat: den GefängnisKonzern G4S. Dort sind die Biletteure seit einigen Jahren „ausgesourct“.

Group 4 Securior ist mit mehr als 600.000 MitarbeiterInnen der größte Arbeitgeber unter den an der englischen Börse notierenden Unternehmen. Das Unternehmen leitet und unterhält private Gefängnisse in England und den USA, organisiert Flüchtlingsheime, Abschiebegefängnisse und „Sozialhilfe-Zentren“ in Nordengland. Außerdem kümmert es sich um Minen seltener Erden in Südamerika und Afrika, es fährt Sicherheitstransporte, es sichert westliche Unternehmen in Afghanistan, bewacht Banken und Botschaften, Ölpipelines, Atomkraftwerke und Flughäfen weltweit. Im Zuge einer solchen Abschiebung kam am 12. Oktober 2010 der Angolaner Jimmy Mubenga ums Leben. Drei G4S-Mitarbeiter hatten ihn im Flugzeug minutenlang zu Boden gedrückt, woraufhin der 46-Jährige erstickte. Eine Untersuchungskommission sprach von „unverhältnismäßiger Gewaltanwendung“. Der Fall Mubenga ist der schlimmste in einer ganzen Reihe von Zwischenfällen, in die G4S involviert war. Immer wieder wird von Menschenrechtsverletzungen berichtet. Kritisiert wird zudem die schlechte Bezahlung und Ausbildung der MitarbeiterInnen. Das britische Innenministerium kündigte inzwischen den Vertrag mit G4S.

Das österreichische Innenministerium hingegen schloss 2013 einen Vertrag mit dem Konzern ab. Das Unternehmen wird in den nächsten 15 Jahren ein Abschiebegefängnis in Vordernberg in der Steiermark unterhalten und leiten. 68 Millionen Euro ist der Auftrag wert, verteilt auf die nächsten 15 Jahre. Laufzeiten, von denen Initiativen im Menschenrechts- oder Sozialbereich nur träumen können. Rechtsberatung von NGOs wird beispielsweise vom Ministerium nur auf ein Jahr vergeben – und rückwirkend bezahlt. Der Zufall will es auch, dass der jetzige G4S-Chef Matthias Wechner als Vizekabinettschef unter Ex-Innenminister Platter diente. Und Ernst Strasser nach seinem Ministeramt jahrelang im Aufsichtsrat von G4S saß. Zudem suchte die Ausschreibung gezielt nach einem Wachdienst-Unternehmen, das mindestens 150 Mitarbeiter beschäftigt und im EWR-Raum bereits ein Gefängnis oder Schubhaftzentrum betreibt. Das konnte nur G4S schaffen. Die Konzernmutter steuerte die Gefängnis-Referenz bei.

Aus der Privatisierung hoheitsrechtlicher Aufgaben ergeben sich noch andere Probleme: Verfassungsrechtlich höchst problematisch ist die faktische Ausgliederung von Hoheitsbefugnissen, analysiert die Volksanwaltschaft (2015). „Dies geschieht insbesondere dadurch, dass der Schutz von Insassen gegen Übergriffe, welcher primär durch hoheitliches (erforderlichenfalls robustes) Einschreiten von Exekutivbediensteten zu bewerkstelligen wäre, de facto vermehrt durch Ausübung von Jedermannsrechten (insbesondere Notrechten) durch private Sicherheitskräfte ersetzt werden soll.“ Problematisch erachtet die Volksanwaltschaft auch das Fehlen gesetzlicher Regelungen über den Rechtsschutz gegen Übergriffe privater Wachebediensteter. Das heißt, dass es, etwa wenn es zu Fällen von Folter kommen sollte, keine direkte Möglichkeit mehr gibt, ein staatliches Organ verantwortlich zu machen.

„Das ist ein echter Paradigmenwechsel“, sagt Manfred Nowak, Professor für Internationales Recht und Menschenrechte an der Universität Wien. Einem Menschen die Freiheit zu entziehen sei aus gutem Grund nur dem Staat erlaubt. „Die Hauptlegitimation für einen modernen Staat ist, dass er Menschenrechte schützt und gewährleistet. Wenn er diese Kernaufgabe auch noch auslagert, dann gibt er sich auf“ (Sterkl 2014). Während die Tätigkeit von Exekutivbeamten über eine längere Weisungskette bis hin zur Ministerin nachzuverfolgen ist und der parlamentarischen Kontrolle unterliegt, gibt es bei Privaten weder Disziplinarverfahren noch ein direktes Durchgriffsrecht der Behörde. G4S werde nur für Reinigung, Küche, Reparaturen zuständig sein, hieß es, die hoheitlichen Aufgaben also Bewachen, Befehlen und Festhalten, blieben Sache der Polizei. Warum aber einen Wachdienst engagieren, der gar nicht bewachen soll?

### **Flüchtlingslager Traiskirchen**

Dass Teile der Flüchtlingsbetreuung in Österreich von gewinnorientierten Privatunternehmen organisiert werden, geht auf die Zeit von Innenminister Ernst Strasser zurück. Anfang 2003 entschied die deutsche Organisation European Homecare die Ausschreibung über die Ausgliederung der Bundesbetreuungseinrichtungen für sich. Gemeinnützige Hilfsorganisationen hatten sich mit einem Konsortium vergeblich beworben. Als Zuschlagskriterien wurden zu 65 Prozent der Preis, zu 20 Prozent die Übernahme des Personals und zu 15 Prozent die Qualität berücksichtigt. Freilich lief es dann auch mit European Homecare nicht immer reibungslos. So kündigten die Deutschen ihre Verträge, da die Umsätze sich angesichts geringer Flüchtlingszahlen nicht nach ihren Vorstellungen entwickelt hatten. Das Land Niederösterreich rang dem Innenministerium den Beschluss ab, nicht mehr als 480 Menschen in Traiskirchen unterzubringen. Rolf-Dieter Korte, der Senior-Chef von European Homecare, warf den Auftrag hin: „Ohne Spitzenauslastung sah er sich nicht in der Lage, magere Phasen finanziell durchzustehen.“ (Meinhart 2015).

Bei der Neuausschreibung im Jahr 2011 setzte sich letztlich die ORS durch, die sich in der Schweiz schon seit 1992 mit der Betreuung von Flüchtlingen beschäftigt. Die ORS Service GmbH gehört der Schweizer Ox Group, die im Sommer 2013 von der britischen Equistone Partners Europe (EPE) gekauft worden ist. Diese wiederum gehört laut Homepage rund 30 institutionellen Anlegern und der Barclays Bank.

Die Qualität der Arbeit wird kritisch gesehen. Die Menschenrechtsorganisation Amnesty International war im Sommer 2015 mit sechs Leuten einen Tag lang im Flüchtlingslager Traiskirchen und berichtet von einem «strukturellen Versagen» (Amnesty International 2015). Die Unterkunft sei völlig überbelegt, die medizinische und soziale Versorgung un-

zureichend. Heinz Patzelt, Generalsekretär von Amnesty Österreich, sagte: «Als wir vor Ort waren, mussten rund 1500 Menschen in Traiskirchen im Freien schlafen, dazu kommen noch jene, die außerhalb des Geländes übernachteten. Ein unhaltbarer Zustand.» Der Anstieg der Asylsuchenden in den letzten Monaten hat viele Akteure vor Versorgungsprobleme gestellt. Mit den vom Ministerium zur Verfügung gestellten Mitteln war die Verdreifachung der Menschen im Lager Traiskirchen kaum zu bewältigen. Andererseits hatte ORS keine Kapazitäten Ehrenamtliche zu mobilisieren, kein Interesse mit zivilgesellschaftlichen Gruppen zusammenzuarbeiten und auch keine Bereitschaft mit professionellen NGOs wie Ärzte ohne Grenzen Kooperationen einzugehen.

Denise Graf, Flüchtlingskordinatorin von Amnesty Schweiz, sagt auf Anfrage, dass es in den Schweizer Zentren der ORS grundsätzlich mehr Probleme gebe als in denen von anderen Betreibern. Das zeige sich in jenen Fällen exemplarisch, in denen die ORS ein bestehendes Zentrum übernehme oder eines ihrer eigenen an eine andere Organisation abgebe. Amnesty International hat in seinen Berichten mehrmals Missstände in ORS geführten Einrichtungen beschrieben. Graf: „Wenn am Personal gespart wird, besteht die Gefahr, dass Asylsuchende nur mehr verwaltet werden und vor allem Effizienz und Fragen der Sicherheit im Vordergrund stehen“ Will man bezüglich Traiskirchen Kontakt mit ORS aufnehmen, werden JournalistInnen an das Innenministerium verwiesen. ORS hat sich vertraglich zum Schweigen verpflichtet. Anwaltschaftliche Arbeit kommt im Selbstverständnis und in der Praxis nicht vor. Menschenrechtliche Vorschläge hat ORS nicht.

Die für NPOs charakteristischen drei Tätigkeitsdimensionen Service, Advocacy und Community, beschränken sich hier lediglich auf die Dienstleistungserbringung. Die anwaltschaftliche Arbeit gegenüber Medien und Politik sowie das zivilgesellschaftliche Engagement mit Partizipation kommen nicht vor. Michaela Neumayr (2010) beschreibt Advocacy (Fürsprache) als „alle Aktivitäten, die eine Veränderung oder Beibehaltung bestimmter Politiken oder die Sicherung öffentlicher Güter zum Ziel haben. Diese können sowohl an die allgemeine Bevölkerung gerichtet sein, um das Bewusstsein zu erhöhen und die Bevölkerung zu mobilisieren; sie können aber auch direkt an jegliche Art institutioneller Eliten gerichtet sein“. Community building (Bildung von Gemeinschaften) schließlich drückt sich aus in allen „Aktivitäten, die dazu beitragen, um gegenseitiges Vertrauen, Beziehungen und Netzwerke sowie gemeinsame Normen zu entwickeln und zu fördern, wobei dies entweder zwischen like-minded oder zwischen nicht like-minded Individuen entstehen“ (Neumayr 2010: 49). Beim community building entsteht demnach ein Gemeinschaftsgefühl; der soziale Kontakt zwischen Mitgliedern, Freiwilligen, Ehrenamtlichen, befreundeten und anderen Organisationen wird gepflegt.

Betriebswirtschaftlich weist die ORS Service GmbH für das Jahr 2014 bei einer Bilanzsumme von 12,1 Millionen einen Bilanzgewinn von einer Million aus. 500.000 Euro davon werden an die Gesellschafter ausgeschüttet. Öffentliche Gelder werden hier nicht in die Flüchtlingsarbeit reinvestiert, sondern in den privaten Finanzsektor umverteilt. Diese Tendenz, dass sozial gewidmete Steuergelder über kommerzielle Profitunternehmen an private Fondsbesitzer fließen, findet sich mittlerweile auch in anderen Feldern sozialer Dienstleistungen. In der Pflege beispielsweise hat Senecura ihre 2008 erworbene Tochter Senevita, die in der Schweiz etwa 1.200 Betten in Alten- und Pflegeheimen führt, vor kurzem an die international tätige ORPEA Aktiengesellschaft verkauft. ORPEA ist in Westeuropa mit etwa 52.000 Betten vertreten, und hat mit dem Zukauf der Senevita ihren Expansionskurs weiter verstärkt. Ebenfalls wurde die Silver Care Group aus Deutsch-

land mit etwa 6.000 Betten geschluckt. In der Presseaussendung von ORPEA (2014) hört sich das so an: «Nach den Übernahmen von Senevita in der Schweiz und Silver Care in Deutschland im Jahr 2014 beginnt ORPEA das Jahr 2015 erneut mit einer strategischen Operation mit hohem Entwicklungspotenzial. Diese Übernahme eines Vermögenswertes, der über eine in Österreich und der Tschechischen Republik einzigartige Wettbewerbsposition verfügt bietet ORPEA eine neue Wachstums- und Rentabilitätsquelle sowie wertschöpfende Entwicklungschancen“ (ORPEA 2014). Was das an der Pariser Börse notierte Unternehmen optimistisch macht, ist der erhoffte Abbau der öffentlichen Daseinsvorsorge. In Österreich gebe es ein „massive Dominanz der öffentlichen Akteure und Verbände ... und das vor dem Hintergrund sinkender öffentlicher Ausgaben.“ Heißt übersetzt, dass wenn Qualität und Zugang durch Kürzung bei solidarisch finanzierter Pflege sinkt, die Chancen für kommerzielle Anbieter steigen. Mit der Pflege für alte Menschen in struktur – und einkommensschwachen Gebieten will man sich nicht aufhalten: Chancen gebe es für „Entwicklung in den Gebieten mit hoher Kaufkraft“ (ORPEA 2014).

### **Warum in Schwedens Schulen Leistung und Gerechtigkeit nicht mehr zusammen finden**

Von der Kommerzialisierung des sozialen Dienstleistungssektors sind auch andere Sozialstaaten in Europa betroffen. In Schweden beispielsweise begann es in den 90er Jahren mit der Kommunalisierung der Schule ohne Zielsteuerung. „Die Rathäuser hatten weder Mittel noch Erfahrung“, analysiert der schwedische Bildungshistoriker Hans Albin Larsson. „Es gab keine konkreten Qualitätsstandards mehr“ (Biegalko 2014). In den 2000er Jahren folgte die Kommerzialisierung. Die Schlagwörter hießen freie Schulwahl, Bildungsschecks, private Profitanbieter für mehr Wettbewerb. Schul-Aktiengesellschaften drängten in die Bezirke mit Renditen von 4–6%, manche streiften 15% Gewinn ein (Gammillscheg 2011). Gleichzeitig wird das Angebot geographisch und sozial immer unausgewogener. Die Einkommensstärkeren sammeln sich in den privaten Schulen, die Ärmere bleiben zurück. Der öffentlich ausgetragene Wettkampf der Schulstandorte treibt die soziale Segregation weiter an. Es entstehen aber auch Leistungsprobleme in den Privatschulen: Wichtig ist nicht, den Schülern eine gründliche Bildung zu vermitteln, sondern sie als Kunden zufriedenzustellen. Daraus resultierte eine Inflation guter Noten und steigender Druck auf die Lehrerinnen und Lehrer, möglichst niemanden durchfallen zu lassen.

Die Mehrheit der Schweden hält die Privatisierung des Schulsystems inzwischen für einen Fehler. Zwei von drei freien Trägern sind Risikokapitalgesellschaften. Als eine solche Gesellschaft vor einem Jahr Insolvenz anmeldete, mussten 10.000 Schülerinnen und Schüler mitten im Schuljahr eine neue Schule suchen. „Wir waren naiv“, gesteht mir Per ein, den ich 2014 in Stockholm auf einer großen Konferenz sozialer Dienstleister treffe. Er hatte, so erzählt er, große Erwartungen, „aber die Folgen sind desaströs.“ Im aktuellen Leistungsvergleich der OECD (2013) haben sich Schwedens Schüler am deutlichsten verschlechtert. Sie liegen in Mathematik, Lesen und Naturwissenschaften unter dem OECD-Durchschnitt, am 28. Rang unter den 34 OECD Ländern in Mathematik, am 27. in Lesen und in Naturwissenschaften. Der Abstand zwischen leistungsstarken und -schwächeren Schülern ist größer geworden, die soziale Herkunft macht sich in den Leistungen deutlicher als in der Vergangenheit bemerkbar.

Auf der Konferenz erzählen Krankenschwestern von ähnlichen Entwicklungen in der Pflege. Vor allem die Skandale um Pflegedienstleister wie Carema schmerzen. Öffentli-

che Gelder, die zu Gewinnen umgemodelt werden und anschließend in Steuerparadiese abfließen, interne Kredite, die sich der Versteuerung entziehen, drastische Personalkürzungen, die zu Lasten der Bedürftigen ausfallen. Es gäbe eine große Unruhe wegen der mangelnden Leistbarkeit von Pflege bei gleichzeitig privaten Gewinnen im Sozialsektor (Mehrrens 2014).

Zurück ins Theater nach Wien. Es ist gerade Pause. Auf der Bühne des Burgtheaters steht noch immer der Billeteur, er heißt Christian Diaz. Und er erzählt den staunenden Gästen vom Theater der Schubhaft und von der Schubhaft im Theater. Kurzerhand wird er von der Moderatorin des Abends unterbrochen und von der Bühne gewiesen. Auf den Brettern, die die Welt bedeuten, darf das nicht sein. Wir lernen: Das eigentliche Stück findet in der Pause statt. So gesehen könnte das Innenministerium gleich den ganzen Spielplan an den Gefängniskonzern verkaufen. Die werden da schon was auf die Bühne bringen. Mit der Pausendramaturgie wollen sie aber nichts zu tun haben. G4S hat den Billeteur mittlerweile gekündigt.

## Literatur

- Amnesty International (2015): Quo vadis Austria? #MissionTraiskirchen Bericht.
- Gamillscheg, Hannes (2011): Schweden. Privatschulen umgarnen Schüler. In: Die Presse [http://diepresse.com/home/bildung/schule/hoehereschulen/688861/Schweden\\_Privatschulen-umgarnen-Schuler](http://diepresse.com/home/bildung/schule/hoehereschulen/688861/Schweden_Privatschulen-umgarnen-Schuler) (12.11.2015)
- Mehrrens, Philip (2014) Staatsschulden und Staatstätigkeit. Zur Transformation der politischen Ökonomie Schwedens.
- Meinhart, Edith (2015): Traiskirchen: Umstrittener Flüchtlingslager-Betreiber ORS. In: Profil Link: <http://www.profil.at/oesterreich/traiskirchen-fluechtlingslager-betreiber-ors-5827938> (12.11.2015)
- Neumayr, Michaela (2010): Ressource Dependence. Der Einfluss öffentlicher Finanzierungsformen auf die Funktionen von Nonprofit Organisationen in Österreich, Doctoral thesis, Wirtschaftsuniversität Wien.
- OECD (2013): Pisa 2012. Ergebnisse. Paris.
- ORPEA (2014): ORPEA-Gruppe kündigt Übernahme von SeneCura, dem österreichischen Marktführer im privaten Sektor in der Betreuung Pflegebedürftiger an. Link: <http://www.finanzen.ch/nachrichten/aktien/OTS-ORPEA-Deutschland-ORPEA-Gruppe-kuendigt-Uebernahme-von-SeneCura-dem--1000458880> (12.11.2015)
- Scholter, Judith (2013): Tief im Norden. In: Die Zeit <http://www.zeit.de/2013/50/pisa-studie-schweden> (12.11.2015)
- Sterkl, Maria (2014): Ausverkauf. In: Die Zeit Nr 1. Link: <http://www.zeit.de/2014/01/schubhaftzentrum-privater-sicherheitsdienst> (12.11.2015).
- Volksanwaltschaft (2015): Sonderbericht. Anhaltezentrum Vordernberg.