

Europäische Strafvollzugsgrundsätze verabschiedet!

Frieder Dünkler, Christine Morgenstern und Juliane Zolondek

Am 11.1.2006 verabschiedete das Ministerkomitee des Europarats die Empfehlung „Rec (2006) 2 on the European Prison Rules“. Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze (EPR) ersetzen die vorangegangene Version aus dem Jahr 1987.¹ Sie sind Ausdruck eines gewachsenen Bewusstseins für Menschenrechtsfragen im Strafvollzug. Fortschritte in dieser Hinsicht sind in den letzten 20 Jahren vor allem in vier Bereichen zu beobachten gewesen: zum einen die Verabschiedung der sog. Anti-Folter-Konvention des Europarats (in Kraft getreten 1989)² und darauf bezogen die Arbeit des Anti-Folter-Komitees des Europarats (CPT),³ das mit der Formulierung der aus den Inspektionen in allen Mitgliedsländern des Europarats entwickelten „CPT-Standards“⁴ auch für die EPR Maßstäbe setzte. Zweiter Eckpfeiler der Entwicklung war und ist die Entwicklung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der in einigen wichtigen Entscheidungen klarstellte, dass bestimmte Unterbringungs- und Behandlungsformen als Verstoß gegen das in Art. 3 der EMRK formulierte Folterverbot darstellt.⁵

Ein dritter Faktor hängt mit der europäischen Erweiterung nach den gesellschaftlichen Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa zusammen. Der Erweiterung der Europäischen Union war die Erweiterung der Mitgliedsstaaten des Europarats (auf 2006: 46) und damit des unmittelbaren Einflussbereichs der Menschenrechtsstandards vorausgegangen. Das besondere Interesse und der Orientierungsbedarf der neuen Mitgliedsländer spiegelt sich z. B. darin wider, dass bei den notwendigen Neukodifikationen wie z. B. bei der Verabschiedung des neuen Strafvollstreckungsgesetzbuches in Litauen im Jahr 2000 (in Kraft seit 2003) die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze entweder zitiert oder sogar

¹ Die Rec (2006) 2 ist zu finden unter <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=955747>. Die Europaratsempfehlungen gehen zurück auf die 1955 verabschiedeten Standard Minimum Rules der Vereinten Nationen und eine erste europäische Fassung der Prison Rules von 1973, vgl. hierzu van Zyl Smit (2006): The 2006 European Prison Rules, Paper for the International Penitentiary Conference, Barcelona, 30 March – 1 April 2006, zu erhalten über den Autor: Dirk.van-zyl-smit@nottingham.ac.uk.

² *European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Punishment or Treatment*, zu finden unter <http://www.cpt.coe.int/en/documents/ecpt.htm>.

³ *Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)*; zur Arbeitsweise und zu Ergebnissen der Inspektionen des CPT vgl. z. B. *Morgan/Evans: Combating torture in Europe: the work and standards of the European Committee for the Prevention of Torture (CPT)*. Strasbourg: Council of Europe 2001; *Morgan*, in *van Zyl Smit/Dünkler* (Hrsg.): *Imprisonment today and tomorrow – International perspectives on prisoners' rights and prison conditions*. 2. Aufl., Deventer, Boston: Kluwer, S. 717-739.

⁴ Die CPT-Standards sind im Internet unter www.cpt.coe.int bei den Dokumenten des Ministerkomitees bzw. European Committee on Crime Problems zu finden.

⁵ Herausragender und immer wieder zitierter Beispielsfall ist die Entscheidung *Kalashnikov gegen Russland* v. 15.7.2002 (Reg.-Nr. 47095/99); die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist – auch im Volltext – unter www.ECHR.coe.int zugänglich).

wörtlich (im Beispielsfall in Verordnungen) übernommen wurden.⁶ Die Bekämpfung hoher Inhaftierungsraten und der Überbelegung ist vor allem, aber nicht nur ein osteuropäisches Problem.⁷ Andererseits ist die Fortentwicklung der EPR nicht als „Einbahnstraße“ zu sehen, wenn man etwa die in mittel- und osteuropäischen Ländern sehr viel weitergehenden Langzeitbesuchsregelungen von 72 Std. und mehr sieht.⁸ Als vierten Faktor, der Motor bei der Überarbeitung der EPR war, benennt *van Zyl Smit* die Aktivitäten des Europäischen Parlaments und auch der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, die in verschiedenen Resolutionen 2004 und 2005 (unter Bezugnahme auf die Arbeit des CPT) die Zustände in Gefängnissen zahlreicher Ländern beklagten und zugleich die Verpflichtung der Staaten, Menschenrechte effektiv zu gewährleisten, hervorhoben.⁹

Daher sind die neuen EPR eine fast zwangsläufige Folge des aktuellen Menschenrechtsdiskurses in Europa. Man könnte aus deutscher Sicht hinzufügen, dass hier die Rolle des BVerfG und seiner Rechtsprechung, insbesondere seit Anfang der 1990er Jahre besonders hervorzuheben ist.¹⁰ Die weitgehend deutsche Besonderheit eines verfassungsgerichtlichen Individualrechtsschutzes hat zur Wahrung von Menschenrechtsstandards in Bereichen beigetragen, die ansonsten dem Europäischen Gerichtshof zur Prüfung vorliegen.¹¹

Aufbau und wesentliche Grundsätze der EPR

Die EPR sind in neun Teile gegliedert und enthalten 108 „Rules“, die z. T. in zahlreiche Absätze unterteilt sind. Bereits dies macht den umfassenden Regelungsanspruch deutlich, den die vom Europarat eingesetzte dreiköpfige Expertengruppe in ihrer mehr als zweijährigen Arbeit umgesetzt hat.¹²

Teil I (Nr. 1-13) stellt einige allgemeine Grundsätze, die „*Basic Rules*“ voran. Teil II (Nr. 14-38) bezieht sich allgemein auf die Haftbedingungen (unabhängig von Straf- oder U-Haft) mit einigen Sonderregelungen für bestimmte Gefangenengruppen wie Frauen, Ausländer bzw. Angehörige ethnischer Minderheiten etc. Teil III widmet sich der Gesundheitsfürsorge („*Health*“, Nr. 39-48), Teil IV der Sicherheit und Ordnung („*Good order*“, Nr. 49-70). Teil V bezieht sich auf die Leitung und das Personal in Anstalten („*Management and*

⁶ Vgl. *Sakalauskas*: Strafvollzug in Litauen. Kriminalpolitische Hintergründe, rechtliche Regelungen, Reformen, Praxis und Perspektiven. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg 2006 (im Druck).

⁷ Vgl. zu den jeweils aktuellen Gefangeneneraten die von *Walmsley* betreuten Datensammlungen des Kings College in London, im Internet zugänglich unter www.kcl.ac.uk/depsta/rel/icps/home.html.

⁸ Vgl. *van Zyl Smit* a. a. O. (Fn. 1), S. 6.

⁹ *Van Zyl Smit* a. a. O. (Fn. 1), S. 6 f.

¹⁰ Man denke nur an die Entscheidung aus dem Jahr 2002, wonach die Unterbringung von zwei Gefangenen in ein ca. 8 qm grossen Zelle ohne abgetrennten Sanitärbereich als Verletzung der Menschenwürde angesehen wurde, vgl. BVerfG EuGRZ 2002, S. 196 und EuGRZ 2002, S. 198 = NJW 2002, S. 2699, 2700.

¹¹ Vgl. *Dünkel*: Der deutsche Strafvollzug im internationalen Vergleich. Internet-Publikation 2003, www.uni-greifswald.de/~ls3, Veröffentlichungen.

¹² Mitglieder der Expertengruppe waren *Andrew Coyle*, Kings College, London, *Gerard de Jonge*, Universität Maastricht und *Dirk van Zyl Smit*, Universität Nottingham.

staff“, Nr. 71-91). Teil VI (Nr. 92-93) enthält drei Regelungen zu Inspektionen und Aufsicht („*Inspection and monitoring*“), Teil VII betrifft spezielle Regelungen für Untersuchungs- (Nr. 94-101), Teil VIII für (rechtskräftig verurteilte) Strafgefangene (Nr. 102-107, „*Objective of the regime for sentenced prisoners*“). Der abschließende Teil IX enthält nur eine Einzelregelung (Nr. 108), die die regelmäßige Fortschreibung bzw. Überarbeitung der EPR fordert.

Im Vergleich zu den EPR von 1987 neu sind die im ersten Teil enthaltenen Grundprinzipien. Wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung sollen sie im Folgenden in wörtlicher Übersetzung wiedergegeben werden:

1. Alle Menschen, denen die Freiheit entzogen ist, sind unter Achtung ihrer Menschenrechte zu behandeln.
2. Personen, denen die Freiheit entzogen ist, behalten alle Rechte, die ihnen durch die Entscheidung, mit der gegen sie eine Freiheitsstrafe verhängt oder Untersuchungshaft angeordnet wird, nicht rechtmäßig aberkannt werden.
3. Einschränkungen, die Personen auferlegt werden, denen die Freiheit entzogen ist, dürfen über das notwendige Mindestmaß nicht hinausgehen und müssen in Bezug auf den rechtmäßigen Zweck, zu dem sie verhängt werden, verhältnismäßig sein.
4. Mittelknappheit kann keine Rechtfertigung sein für Vollzugsbedingungen, die gegen die Menschenrechte von Gefangenen verstoßen.
5. Das Leben in der Vollzugsanstalt ist den positiven Aspekten des Lebens in der Gesellschaft so weit wie möglich anzugleichen.
6. Jede Freiheitsentziehung ist so durchzuführen, dass sie Personen, denen die Freiheit entzogen ist, die Wiedereingliederung in die freie Gesellschaft erleichtert.
7. Die Zusammenarbeit mit externen sozialen Diensten und, soweit dies möglich ist, die Beteiligung der Zivilgesellschaft am Leben in der Vollzugsanstalt sind zu fördern.
8. Das Personal in den Vollzugsanstalten erbringt eine wichtige öffentliche Dienstleistung und ist durch die Einstellungspraxis, Ausbildung und Arbeitsbedingungen in die Lage zu versetzen, bei der Betreuung der Gefangenen hohe Standards einzuhalten.
9. Alle Vollzugsanstalten werden regelmäßig durch staatliche Stellen kontrolliert und durch unabhängige Gremien überwacht.

Einige Regelungen sind dem deutschen Leser aus der Dogmatik des Strafvollzugsgesetzes vertraut (z. B. der Gesetzesvorbehalt in Nr. 2, der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in Nr. 3 oder der Wiedereingliederungsgrundsatz in Nr. 6), jedoch sind sie gelegentlich moderner gefasst. So bezieht sich der Angleichungsgrundsatz in Nr. 5 nur auf die *positiven* (man könnte auch sagen „sozialstaatlichen“) Aspekte des Lebens in Freiheit, womit eine Angleichung an

unzulängliche Systeme in Freiheit, z. B. der Gesundheits- und Sozialfürsorge, nicht angestrebt werden soll.

Ein kleiner, aber nicht unbedeutender Unterschied zu den bisherigen EPR ist, dass in Nr. 1 nicht nur auf die Wahrung der *Menschenwürde* Bezug genommen, sondern die Achtung der *Menschenrechte insgesamt* hervorgehoben wird. Die neuen EPR betonen nunmehr in besonderem Maß die Bedeutung des Vollzugspersonals (das „eine wichtige öffentliche Dienstleistung erbringt“) und die Zusammenarbeit mit externen sozialen Diensten bzw. die Einbeziehung der Zivilgesellschaft. Es geht demgemäß nicht nur um Rechte und Pflichten der Gefangenen, sondern auch um die Verantwortung des Vollzugspersonals und der Gesellschaft für die Wiedereingliederung (vgl. hierzu im „Besonderen Teil“, Part V.). In diesem Zusammenhang sind auch Inspektionen und „Monitoring“ (Rule 9 und Teil VI) von besonderer Bedeutung. Eine ganz wichtige Regelung zur „Qualitätssicherung“ stellt Rule 4 dar, die eine mit Kostenargumenten begründete Absenkung von Lebensstandards auf ein menschenrechtswidriges Niveau ausdrücklich untersagt. *Van Zyl Smit* betont in diesem Zusammenhang, dass eine Kriminalpolitik, die mehr Gefangene „produziert“, als das Gefängnissystem auf humane Weise unterzubringen vermag, zu ändern ist und sich die Gefangenen mit den unerträglichen Haftbedingungen der Überbelegung nicht abfinden müssen.¹³

Von der Struktur und dem Aufbau her versuchen die neuen EPR möglichst viele Einzelregelungen „vor die Klammer“ zu ziehen und die Besonderheiten für U-Haft oder Strafhaft auf das notwendige Maß zu begrenzen.

Einzelaspekte der EPR

Es würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen, die neuen EPR und den umfangreichen Kommentar¹⁴ (der im Übrigen auffällig häufig die CPT-Standards oder Rspr. des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zitiert) umfassend zu würdigen. Daher kann hier nur auf einige wenige Einzelaspekte kurz eingegangen werden.

Der Anwendungsbereich der EPR bezieht sich zwar auf Freiheitsentzug jeglicher Art (vgl. Rule Nr. 10.1), jedoch sind damit wohl doch nur die Untersuchungshaft und die Freiheitsstrafe gemeint, denn nur die in Vollzugsanstalten Untergebrachten (einschließlich dort inhaftierter Abschiebehäftlinge o. ä.) sind in Nr. 10.1-4 genannt. Unter 18-jährige Jugendliche und Gefangene mit psychiatrischer Indikation sollen nicht in Vollzugsanstalten untergebracht werden, ggf. sind besondere Regelungen für

¹³ Vgl. *van Zyl Smit* a. a. O. (Fn.1), S. 11.

¹⁴ Der offizielle Kommentar ist gleichzeitig mit dem Empfehlungstext verabschiedet worden, vgl. *Council of Europe*, Commentary on the European Prison Rules, CM (2005) 163 Add. 2; er ist im Internet an der gleichen Stelle (s. o. Fn. 1) am Ende des Empfehlungstextes zu finden.

diese Gruppen vorzusehen (vgl. Rules Nr. 11 und 12).¹⁵ Wichtig erscheint die an späterer Stelle eingefügte Regelung, dass die EPR in vollem Umfang auch für privat geführte Anstalten gelten (vgl. Nr. 88).

Bei den allgemeinen Vorschriften zur Unterbringung wird nunmehr das Prinzip der möglichst heimatnahen Unterbringung in Rule Nr. 17.1 explizit genannt. Auf die in den EPR 1987 (Nr. 11.1) genannten Differenzierungskriterien wie Straflänge, Erst- und Rückfalltäter, kurze oder lange Freiheitsstrafen wird nicht mehr Bezug genommen, sie erscheinen überflüssig bzw. veraltet. Ebenso wie die EPR von 1987 sehen die EPR 2006 die Einzelunterbringung während der Ruhezeit als „Regelfall“ vor, „es sei denn, die gemeinschaftliche Unterbringung mit anderen Gefangenen ist für sie sinnvoller“ (Rule Nr. 18.5). In diesem Zusammenhang ist Rule Nr. 18.1 zu beachten, wonach alle Hafträume, insbesondere die für die nächtliche Unterbringung vorgesehenen Räume, menschenwürdig ausgestaltet sein müssen und die Intimsphäre so weit wie möglich schützen sollen. Die Schwierigkeiten einer grundsätzlichen Einzelunterbringung werden im Kommentar zu den EPR durchaus gesehen, jedoch werden Ausnahmen von diesem Prinzip aus Gründen der Überbelegung als „Dauerlösung“ für unakzeptabel gehalten. Auch die baulichen Vorgaben überkommener Anstalten (insbesondere mit Blick auf die mittel- und osteuropäischen Länder) werden wahrgenommen, jedoch wird zumindest für den *Neubau* von Anstalten die Einzelunterbringung (wenngleich in relativ unverbindlicher Formulierung „*should be taken into account*“) als Prinzip eingefordert. Bei einer eventuell erforderlichen oder von Gefangenen gewünschten gemeinschaftlichen Unterbringung soll auf die Gemeinschaftsverträglichkeit besonders geachtet werden (vgl. Rule 18.6) So sollen Raucher nicht mit Nichtraucher zusammen untergebracht werden und es sind adäquate Formen der Aufsicht und Kontrolle durch das Vollzugspersonal vorzusehen, die „Bullying“ und andere Formen der Gewalt verhindern. Die in mittel- und osteuropäischen Ländern üblichen Schlafsäle werden als „*inherently undesirable*“ bezeichnet (vgl. den Kommentar zu den EPR 2006, S. 7). Der Einzelunterbringung während der Ruhezeit soll ein umfassendes System von Kontaktmöglichkeiten während der Tageszeit gegenüber stehen.

Als Trennungsgrundsätze sehen die EPR in Nr. 18.8 die Trennung von U-Haft und Strafhaft, von Männern und Frauen und von heranwachsenden von älteren Gefangenen vor. Letzteres betrifft den Jugend- oder Jungtätervollzug wie er auch in Deutschland üblich ist. Zu Behandlungszwecken und hinsichtlich der nächtlichen Unterbringung kann mit ihrer Zustimmung von diesen Trennungsgrundsätzen abgewichen werden. In diesem Zusammenhang ist auch Rule 101 erwähnenswert, wonach U-Gefangenen auf ihren Antrag hin gestattet

¹⁵ Da die EPR den Jugendstrafvollzug (und andere Freiheitsentziehung wie Heimerziehung o. ä.) nicht erfassen (es sei denn, die entsprechenden Jugendlichen befinden sich in einer „normalen“ JVA), hat das Committee on Crime Problems des Europarats im Januar 2006 eine weitere Expertenkommission beauftragt, Mindestgrundsätze für inhaftierte Jugendliche zu erarbeiten.

werden soll, am Regime des Vollzugs für Strafgefangene teilzunehmen (was wegen Arbeit, Arbeitsentlohnung, Therapie- oder Ausbildungsmaßnahmen von großem praktischem Nutzen sein kann).

Bewertende Einschätzungen

Während der Aufbau der EPR insgesamt plausibel erscheint, ist die Regelungsdichte zum Teil heterogen. So sind die in jeweils einem eigenen Abschnitt verselbständigten Regelungen zur Gesundheitsfürsorge (III) bzw. zur Sicherheit (IV) außerordentlich detailliert, während wichtige Fragen zur Öffnung des Vollzugs bzw. zu Lockerungen im Abschnitt für Strafgefangene (bzgl. Lockerungen vgl. Rule Nr. 103.6) eher am Rande behandelt werden. Der offene Vollzug ist weder als überleitungsorientierte noch als unmittelbar vom Strafantritt an vorzusehende Vollzugsform explizit genannt. Hier hätte man sich eher sogar eine Erwähnung des Prinzips der möglichst weitgehenden Öffnung und von Kontaktmöglichkeiten (hierzu allerdings ausführlich die Rules Nr. 24.1-12) als *Grundprinzip* gewünscht (etwa im Zusammenhang mit dem Gedanken der geringstmöglichen Einschränkung von Grundrechten entsprechend dem in Rule Nr. 3 verankerten Verhältnismäßigkeitsprinzip).

Nur einige wenige Detailregelungen erscheinen als nicht ganz befriedigend. So wird zwar bei Verlegungen von Gefangenen die jeweilige Anhörung des Gefangenen gefordert (vgl. Rule Nr. 17.3), jedoch wird auch in den Rules Nr. 32.1-3 das Problem (ggf. willkürlicher) Verlegungen, z. B. aus (verdeckt) disziplinarischen Gründen nicht erwähnt. Hier wäre eine schriftlich begründete und damit besser anfechtbare Entscheidung zu fordern.

Schwächer formuliert als die vorangegangenen EPR ist die Vorschrift, dass die Anstalten sinnvolle Arbeit organisieren sollen. In Anbetracht der in zahlreichen Ländern offensichtlichen Probleme, die vielfach noch bestehende Arbeitspflicht mit Leben zu füllen, formuliert Nr. 26.2 EPR 2006 nur noch: „Die Vollzugsbehörden sind bestrebt, für genügend nützliche Arbeit zu sorgen.“

Positiv hervorzuheben sind demgegenüber die in einigen Teilbereichen verbindlicheren und differenzierten Regelungen, insbesondere was die Kontakte zur Außenwelt und die anstaltsinternen Freizeitaktivitäten anbelangt. Gefangene sollen grundsätzlich eigene Kleidung tragen (vgl. Rule Nr. 20.1), sie haben Anspruch auf Rechtsberatung (vgl. Rules Nr. 23.1-6), Arbeit darf nicht zu Bestrafungszwecken eingesetzt werden (Nr. 26.1), ein Ruhetag pro Woche ist jetzt als Muss-Vorschrift vorgesehen (Nr. 26.16), Gefangene sollen Zusatznahrungsmittel und andere Waren zu Preisen zu erwerben, „die nicht außergewöhnlich höher als in der freien Gesellschaft sind“ (Nr. 31.5). Bei den Sicherheitsvorschriften wird nunmehr das Prinzip der „dynamischen Sicherheit“ (durch geschulte Bedienstete, im Gegensatz zu physischen bzw. technischen Entweichungshindernissen) in Nr. 51.2 erwähnt. Völlig neu sind auch die detaillierten Vorschriften zu Sicherheitsmaßnahmen, insbesondere der auf

Extremfälle zu beschränkenden Unterbringung in Hochsicherheitsanstalten oder –abteilungen (vgl. Nr. 53.1-7).

Für den deutschen Leser und im Hinblick auf die aktuelle (unselige) Debatte über die Aufwertung der Sicherheit zu einem eigenständigen Vollzugsziel¹⁶ wichtig erscheint, dass als Ziel der Freiheitsstrafe allein die Resozialisierung sein soll (vgl. Rule N. 102.1 und Nr. 6 der Grundprinzipien). Ferner wird – wie schon 1987 – hervorgehoben, dass die Freiheitsstrafe „allein durch den Entzug der Freiheitsstrafe an sich“ charakterisiert wird, „weshalb die Vollzugsform für Strafgefangene die mit der Freiheitsstrafe zwangsläufig verbundenen Leiden nicht verstärken darf“ (Rule Nr. 102.2; früher: Nr. 64 der EPR 1987). Damit sind schulddifferenzierende Gestaltungen der Freiheitsstrafe untersagt und die in den 1980er Jahren verbreitete Rechtsprechung einiger Oberlandesgerichte zur Berücksichtigung der Schuldschwere bei der Gewährung von Lockerungen oder der Verlegung in den offenen Vollzug aus der internationalen Menschenrechtsperspektive überholt. Gleiches gilt natürlich für die in zahlreichen mittel- und osteuropäischen Ländern immer noch existierende Differenzierung des Vollzugs nach Schweregraden des Regimes (z. B. auch in den neueren Gesetzgebungen in Russland von 1997 oder Litauen von 2003).

Ausblick

Insgesamt sind die neuen EPR als gelungene Modernisierung anzusehen, die zur Implementierung und „Qualitätssicherung“ von Menschenrechtsstandards sicherlich beitragen wird, obwohl es sich nur um „soft law“ handelt, dem keine Verbindlichkeit wie etwa der Europäischen Menschenrechtskonvention oder anderen in innerstaatliches Recht transformierten Konventionen zukommt. Von daher wäre der nächste Schritt, die EPR (oder Teile davon) zu einer europäischen Konvention aufzuwerten, sicherlich von Vorteil. Darüber wurde innerhalb der Europaratsgremien zwar nachgedacht, jedoch scheint dafür eine Mehrheit (noch) nicht gewinnbar zu sein.

Prof. Dr. Frieder Dünkel ist Mitherausgeber dieser Zeitschrift, Dr. Christine Morgenstern und Ref. jur. Juliane Zolondek sind Mitarbeiterinnen am Lehrstuhl für Kriminologie in Greifswald

Der Beitrag erscheint in Neue Kriminalpolitik, Nomos Verlag Baden-Baden, Heft 2/2006.

¹⁶ Vgl. zur Initiative einiger Bundesländer, die „Sicherheit“ zum neben der Resozialisierung gleichwertigen Vollzugsziel zu erheben kritisch *Dünkel* in NK 2003, S. 8 f. und in Kriminalpädagogische Praxis Heft 43/2004, S. 16 ff.