

Verfassungs- und menschenrechtliche Grenzen der Strafvollzugsgestaltung*

FRANK NEUBACHER

Der Beitrag geht den Grenzen der Strafvollzugsgestaltung nach und würdigt insbesondere die Bedeutung des Bundesverfassungsgerichts für die konkrete Verbesserung von Haftbedingungen Gefangener in Deutschland. Die grund- und menschenrechtliche Relevanz seiner Entscheidungen wird an ausgesuchten Beispielen verdeutlicht. Im Weiteren werden auf der Normsetzungsebene die wichtigsten internationalen Standards der Vereinten Nationen und des Europarats zum Strafvollzug erörtert. Im fortschreitenden Prozess der Verrechtlichung und Internationalisierung hat das Bundesverfassungsgericht jedenfalls zwei Gefahren vorgebeugt, die auch die internationalen Standards bannen wollen: Dass Resozialisierung zum hohlen Versprechen verkommt und dass Menschenrechte aus finanziellen Gründen verletzt werden.

1. Was heißt „neoliberale“ Kriminalpolitik?

Unter den verbreiteten kriminalpolitischen Irrtümern ist jener besonders folgenreicher, wonach überfüllte Gefängnisse die Folge und zugleich Beleg steigender Kriminalität seien. Tatsächlich hat das eine mit dem anderen nur wenig zu tun. So ging in Deutschland die Zahl der Inhaftierten nach der Großen Strafrechtsreform von 1969/1970 wegen vermehrt verhängter Geld- und Bewährungsstrafen deutlich zurück, obwohl die Kriminalität zugenommen hatte. Umgekehrt herrscht heute in nordamerikanischen Gefängnissen dringvolle Enge – trotz sinkender Kriminalitäts-

zahlen seit den 1990er Jahren. Von größerer Relevanz für die Auslastung des Vollzugs sind demgegenüber politische Strömungen, die sich in engen Vorgaben des Gesetzgebers für die Sanktionierung, in härterer Strafzumessung durch die Gerichte, in restriktiveren Entscheidungen bei der Strafvollzugsgestaltung und in entsprechenden Erwartungen der Bevölkerung niederschlagen.¹

Nehmen wir das Beispiel Kaliforniens, jenes Bundesstaates, der gegenwärtig vor den Trümmern seiner langjährigen Kriminalpolitik steht. Die Ausweitung von Haftplatzkapazitäten durch Gefängnisneubauten (nicht weniger als 21 in der Zeit zwi-

* Überarbeitete Version eines Vortrags, den Verf. im Rahmen der Tagung „Humanisierung des Strafvollzugs – Konzepte und Praxismodelle“ am 23. April 2010 unter dem Titel „Verfassungsrechtliche und internationale Aspekte eines humanen Strafvollzugs“ in Freiburg i. Br. gehalten hat.

1 Dazu s. *Kury/Brandenstein/Yoshida*, Kriminalpräventive Wirksamkeit härterer Sanktionen – Zur neuen Punitivität im Ausland (USA, Finnland und Japan), in: ZStW 121 (2009), S. 190 ff.

schen 1982 und 2002²), eine drakonische Bestrafung von Rückfalltätern infolge eines unter dem spielerisch anmutenden Slogan „three strikes and you're out“ eingeführten Gesetzes sowie die Verhinderung vorzeitiger Entlassungen haben die monetären und sozialen Kosten in Schwindel erregende Höhen getrieben. Die Inhaftierungsquote hat sich seit 1980 vervierfacht, fast 800 von 100.000 US-Bürgern sitzen in Haft – so viel wie in keinem anderen Land. Bundesgerichte drohen Kalifornien wegen der Gefängnisüberfüllung inzwischen mit der zwangsweisen Entlassung von Gefangenen. „New Penalty“ – so nennen US-Kriminologen die Kriminalpolitik der neoliberalen Ära, die durch Masseninhaftierung, härtere Sanktionspraxis und Fixierung auf Risikoabschätzung (risk assessment) geprägt sei. Der Staat verzichte auf Interventionen am Markt und verlege sich dafür umso stärker auf das Kriminalisieren.³ In Großbritannien rechnet *Robert Reiner*, Professor an der London School of Economics und Mit-herausgeber des Oxford Handbook of Criminology, mit dem neoliberalen Denken ab. Schwere Gewaltverbrechen und unmenschliche Kontrollformen seien eher in neoliberalen politischen Ökonomien mit großer sozialer Ungleichheit zu finden als in wohlfahrtsstaatlich verfassten Gesellschaften.⁴ Das klingt ziemlich radikal. Aber kein Geringerer als *Cesare Beccaria*, der große Rechtsphilosoph und Strafrechtsreformer, hat schon 1764 gemeint: „Die Länder und Zeiten des grausamsten Strafvollzugs waren stets auch die der blutigs-

ten und unmenschlichsten Taten, weil vom selben Geist der Barbarei, der die Hand des Gesetzgebers führte, auch die des Mörders gelenkt wurde.“⁵

Nun sind auch in Deutschland Tendenzen einer neoliberalen Kriminalpolitik zu beobachten: Sanktionen werden verschärft (man denke an den Ausbau der Sicherungsverwahrung), der Strafzweck der Resozialisierung wird relativiert, das Jugendstrafrecht soll dem Erwachsenenstrafrecht angenähert werden, der Vollzug wird z. T. privatisiert. Zum Glück hat sich diese kriminalpolitische Linie hierzulande nicht so radikal wie in den USA oder in England durchsetzen können. Überdies kommt uns die Bevölkerungsentwicklung zu Hilfe. Überall geht die Zahl junger Gefangener zurück. Die Hamburger Justizvollzugsanstalten sind gegenwärtig sogar nur zu etwa 67% ausgelastet – das entspricht einem Rückgang der Gefangenen um 38% seit dem Jahre 2003 und beruht auf politischen Fehleinschätzungen sowie der demographischen Entwicklung.⁶ Der abnehmende Anteil junger Menschen an der Bevölkerung hat insofern sein Gutes, als er das Problem der Überbelegung, das mit dem Höchststand der Gefangenenzahlen 2006 seinen Höhepunkt erreichte, abfedert.

Der Europarat wandte sich bereits 1999 gegen neoliberale Tendenzen. In seiner Empfehlung betreffend die Überbelegung in den Strafanstalten sowie den übermäßigen Anstieg der Zahl inhaftierter Personen

2 Vgl. *The Economist* February 27th 2010, S. 47.
3 *Harcourt*, Neoliberal penalty: A brief genealogy, in: *Theoretical Criminology* 2010, S. 74, 77.
4 *Reiner*, Politische Ökonomie, Kriminalität und Strafrechtspflege: ein Plädoyer für eine sozialdemokratische Perspektive, in: *Kriminologisches Journal* 2010, S. 41; zum Ganzen auch *Wacquant*, Punishing the Poor. The Neoliberal Government of Social Insecurity, 2009.

5 *Beccaria*, Über Verbrechen und Strafen, hrsg. von Wilhelm Alff, 1988, S. 120.
6 Vgl. *Villmow/Gericke/Savinsky*, Überkapazitäten im Strafvollzug – Von der Überfüllung zur Schließung von Strafvollzugsanstalten? in: *Neue Kriminalpolitik* 2010, S. 11; *Dunkel/Geng/Morgenstern*, Strafvollzug in Deutschland, Aktuelle rechtstatastliche Befunde, in: *Forum Strafvollzug* 2010, S. 32.

hat er sich gegen die Ausweitung des Anstaltswesens und für das Institut der Strafrestausssetzung zur Bewährung ausgesprochen.⁷ Jüngeren Meta-Studien zufolge ist aus wissenschaftlicher Sicht bei vorzeitiger Haftentlassung keine erhöhte Rückfälligkeit zu befürchten.⁸ Der Europarat hat sich jedenfalls stets sowohl von Aspekten des Anstaltsmanagements als auch von den Menschenrechten der Gefangenen leiten lassen.

Im Folgenden soll aber nicht von Strafvollzugspolitik die Rede sein, obwohl der gesellschaftspolitische Zusammenhang bei den verfassungsrechtlichen Aspekten eines humanen Strafvollzugs nicht aus dem Auge geraten darf. Denn es kann wohl kaum einem Zweifel unterliegen, dass der jeweilige politische Zeitgeist Verständnis und Deutung von verfassungsrechtlichen Normen mitbestimmt. Das Bundesverfassungsgericht ist insofern eine wichtige Konstante. Es hat wesentliche Aussagen nicht relativiert, sondern bekräftigt, z. B. in seinem Urteil zur Verfassungswidrigkeit des Jugendstrafvollzugs von 2006. Es hat darüber hinaus zentrale verfassungsrechtliche Begriffe, z. B. die Menschenwürde, konkretisiert. Es geht beim Thema Menschenrechte im Strafvollzug keineswegs um idealistische Träumerei, sondern um konkrete Konfliktfelder, um elementare Bedürfnisse und um Grenzl意思 bei der Ausübung staatlicher Macht. Die Achtung menschlicher Würde

ist Grundvoraussetzung menschlichen Miteinanders. Es fällt leichter, einer Person, die unter unwürdigen Bedingungen existiert, Leid zuzufügen, sie zu dehumanisieren und als Objekt zu betrachten. Umgekehrt wird derjenige, der sich angemessen behandelt sieht, eher zu einem würdigen Verhalten finden. Geht es letztlich nicht auch bei der viel beschworenen Atmosphäre in einer Haftanstalt darum, dass Menschen sich mit Respekt begegnen und wechselseitig ihre Würde achten? *Friedrich Schiller* meinte 1797 zur Würde des Menschen: „Nichts mehr davon, ich bitt euch. Zu essen gebt ihm, zu wohnen. Habt ihr die Blöße bedeckt, gibt sich die Würde von selbst.“⁹ Die Bedeutung, welche die Befriedigung elementarer Bedürfnisse für die Menschenwürde hat, wird in diesen Worten treffend auf den Punkt gebracht. Aus heutiger Sicht denken wir vielleicht noch an den Aspekt des Rechtsschutzes, der gleichfalls grundlegend ist.

2. Rolle und Bedeutung des Bundesverfassungsgerichts

Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts für den Strafvollzug kann wohl kaum überschätzt werden. *Frieder Dünkel* hat erst kürzlich von einem „Stabilisierungsfaktor“ gesprochen, der „in Europa relativ einzigartig“ sei. Seine Rechtsprechung zur Resozialisierung habe nicht nur einen humanen Strafvollzug befördert, sondern auch im Sanktionenrecht und in der Strafzumessung dazu beigetragen, eine vergleichsweise moderate Praxis zu bewahren.¹⁰ Das Karlsruher Gericht ist aber nicht

7 Nr. 2 und 24 des Anhangs zur Recommendation R (99) 22 vom 30. 9. 1999 concerning prison overcrowding and prison population inflation; s. ferner *Dünkel/Geng*, Fakten zur Überbelegung im Strafvollzug und Wege zur Reduzierung von Gefangeneneraten, in: Neue Kriminalpolitik 2003, S. 146 ff.; *Snacken*, Europäische Standards zu langen Freiheitsstrafen: Aspekte des Strafrechts, der Strafvollzugsforschung und der Menschenrechte, in: Neue Kriminalpolitik 2009, S. 58 ff.

8 *Guzman/Krisberg/Tsukida*, Accelerated Release: A Literature Review, Views from the National Council on Crime and Delinquency, January 2008.

9 *Friedrich Schiller*, Werke und Briefe in zwölf Bänden, hrsg. von Otto Dann u. a., 1992–2004, Band I: Gedichte, S. 553.
10 *Dünkel*, Gefangeneneraten im internationalen und nationalen Vergleich, in: Neue Kriminalpolitik 2010, S. 10.

nur eine verlässliche Bastion des Grundrechtsschutzes in wechselvollen Zeiten. Als Schrittmacher treibt es die Dinge auch selbst an. Es ist dann, wie *Harald Preusker* es ausgedrückt hat, der „Motor der Strafvollzugsreform“.¹¹

Es gibt Entscheidungen aus Karlsruhe, die wahre Meilensteine in der Strafvollzugsentwicklung sind und die an einem Stichwort bzw. einer Jahreszahl zu identifizieren sind. Zu nennen sind die grundlegende Entscheidung von 1972 aus dem 33. Band der amtlichen Sammlung, das „Lebach-Urteil“ 1973, das Arbeitsentgelt der Gefangenen 1998, die menschenwürdige Unterbringung 2002 und die Verfassungswidrigkeit des Jugendstrafvollzugs 2006. Die zuerst und die zuletzt genannte Entscheidung waren verantwortlich dafür, dass – einmal im Erwachsenen-, das andere Mal im Jugendstrafvollzug – ein Zustand der „Gesetzlosigkeit“ beendet und der Prozess der Verrechtlichung vorangetrieben wurde. Von weitreichender Bedeutung ist ebenfalls die Rechtsprechung zur Resozialisierung. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Grundgesetz gewissermaßen ein ganzes Resozialisierungskonzept entnommen, welches sich folgendermaßen skizzieren lässt: Der Strafgefangene hat gegen den Staat einen Anspruch auf Resozialisierung, der sich aus seinen Grundrechten und seiner Menschenwürde ergibt. Diesem Anspruch entspricht eine im Sozialstaatsprinzip wurzelnde Verpflichtung der Allgemeinheit, die gesellschaftliche Wiedereingliederung des Gefangenen zu fördern. Schutz der Allgemeinheit und Resozialisierung des Strafgefangenen sind

keine sich ausschließenden Gegensätze, weil der Schutz der Allgemeinheit durch Resozialisierung am besten gewährleistet wird. Das Ziel der Wiedereingliederung darf nicht aufgegeben werden. Arbeit muss auch im Strafvollzug wertgeschätzt werden, ihr Wert für die spätere Eingliederung muss sich in einer angemessenen Entlohnung widerspiegeln. Auch im Strafvollzug ist der Gefangene Träger von Grundrechten. Diese können auf der Grundlage einer gesetzlichen Regelung eingeschränkt werden, diese Einschränkungen müssen jedoch verhältnismäßig sein.¹²

Diese Aussagen haben im Großen und Ganzen Entsprechungen auf internationaler Ebene. Auch der UN-Menschenrechtspakt von 1966 räumt der Wiedereingliederung einen prominenten Platz ein. Gemäß Art. 10 Abs. 3 S. 1 IPBPR schließt der Strafvollzug nämlich eine Behandlung der Gefangenen ein, die vornehmlich auf ihre Besserung und gesellschaftliche Wiedereingliederung hinzielt. Auf europäischer Ebene verdient die Europäische Menschenrechtskonvention besondere Hervorhebung. Danach darf, wie es Art. 3 EMRK ausdrückt, niemand unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden. Konkretisierungen dieses Prinzips stellen die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze von 2006 dar, die neben einer Vielzahl von Einzelvorschriften u.a. festhalten: „Die Freiheitsstrafe ist allein durch den Entzug der Freiheit eine Strafe. Der Strafvollzug darf daher die mit der Freiheitsstrafe zwangsläufig verbundenen Einschränkungen

11 *Preusker*, Das Bundesverfassungsgericht als Motor der Strafvollzugsreform, in: Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 2005, S. 195 ff.

12 Zum Vorstehenden auch *Müller-Dietz*, Strafvollzug und Verfassungsrecht, in: *Dünkel/Drenkhahn/Morgenstern* (Hrsg.), Humanisierung des Strafvollzugs, Konzepte und Praxismodelle, 2008, S. 13f.

gen nicht verstärken.“¹³ Ebenso schlicht wie deutlich ist auch Grundsatz Nr. 4: „Mittelknappheit kann keine Rechtfertigung sein für Vollzugsbedingungen, die gegen die Menschenrechte von Gefangenen verstoßen.“

Zurück zum Bundesverfassungsgericht: Es hat mit seiner Rechtsprechung jedenfalls beizeiten zwei Gefahren vorgebeugt, die auch die internationalen Standards bannen wollen: Dass Resozialisierung zum hohlen Versprechen verkommt und dass Menschenrechte aus finanziellen Gründen verletzt werden. Im Folgenden sei das an einigen Beispielen verdeutlicht. Dabei strebe ich keinen vollständigen Überblick über die grund- und menschenrechtsrelevante Entscheidungspraxis an, sondern greife lediglich einige besonders bedeutsame Aspekte heraus, die einen Eindruck von den konkreten Problemen wie auch der Bedeutung der Rechtsprechung aus Karlsruhe vermitteln.

3. Ausgewählte Problemfelder des Strafvollzugs

a) Menschenwürdige Unterbringung und Rechtsschutz

Im vergangenen Oktober entschied das Oberlandesgericht Köln über den Fall eines Gefangenen, der während seiner Haft einmal für 6 Tage und einmal für 38 Tage

gemeinsam mit einem Mithäftling in einer Einzelzelle untergebracht war. Die Zelle war etwa 7 qm groß, die Toilette lediglich durch eine sog. Schamwand vom übrigen Raum abgetrennt. Der Strafgefangene sah darin eine menschenunwürdige Unterbringung. Das beklagte Land verneinte das. Der Häftling habe eine Fülle von Möglichkeiten gehabt, sich auch außerhalb seiner Zelle aufzuhalten. Außerdem habe er sich nie mündlich oder schriftlich um eine Verlegung bemüht oder eine gerichtliche Entscheidung beantragt. Das LG Bonn gab der Klage zunächst statt, auf die Berufung des beklagten Landes wies das OLG Köln die Klage jedoch ab. Eine Entschädigung in Geld sei zur Genugtuung nicht erforderlich. Die Frage, ob überhaupt eine menschenunwürdige Unterbringung vorgelegen habe, könne letztlich dahinstehen. Denn auch wenn man davon ausgehe, dass sich die tatsächlichen Verhältnisse bei der hier gegebenen Doppelbelegung als sehr beengt dargestellt haben und es sich bei dem Kläger unstrittig um einen insulinpflichtigen Diabetiker handelte, so sei nicht ersichtlich, dass der Kläger im Sinne der Erheblichkeitsschwelle unter der gemeinschaftlichen Unterbringung besonders gelitten habe. Zwar soll er sich nach den Feststellungen des Landgerichtes noch während der Haft gegenüber Justizvollzugsbeamten mündlich beschwert haben. Ein Zeuge habe bekundet, er könne sich erinnern, dass der damalige Bereichsleiter in die Zelle gekommen sei und kumpelhaft sinngemäß gesagt habe, „Jungs, was soll das denn, ihr wisst doch, dass wir überbelegt sind, kümmert euch um Arbeit“, um sodann hinzuzufügen, er könne den Antrag ja wegschmeißen. Hiergegen habe der Kläger nicht nachhaltig und in förmlicher Weise remonstriert. Danach habe er seinen Wunsch auf Zuteilung

¹³ *Council of Europe, Recommendation R (2006) 2 of the Committee of Ministers on the European Prison Rules, Nr. 102.2.* Es war beschämend zu sehen, wie am 20.04.2010 in der Fernsehsendung „Menschen bei Maischberger“ ein ehemaliger Gefangener, der sich auf diesen Grundsatz berief, vom bayerischen Innenminister *Joachim Herrmann*, ohne dafür Widerspruch zu ernten, zu recht gewiesen wurde, der Strafvollzug sei nicht nur Freiheitsentziehung, sondern diene der Sühne, und daher dürfe es keine unbeobachteten Langzeitbesuche geben.

einer Einzelzelle nicht mehr weiterverfolgt und die gemeinschaftliche Belegung hingenommen. Schließlich sei zu berücksichtigen, dass der Grad des Verschuldens auf Seiten des beklagten Landes im unteren Bereich anzusiedeln sei. Wegen der Grundsanierung einzelner Gebäudeteile der JVA sei die Zusammenlegung der beiden Gefangenen nicht sachwidrig motiviert gewesen. In Anbetracht dessen könne allenfalls von einem Organisationsverschulden auf Seiten des beklagten Landes ausgegangen werden, sofern für die Sanierungszeit nicht eine ausreichende Haftraumreserve gebildet und vorgehalten worden sei. Von einem „schikanösen“ Verhalten des beklagten Landes bzw. seiner Bediensteten könne aber keine Rede sein.¹⁴

Das Urteil des OLG Köln verdient weder im Ergebnis noch in der Begründung Zustimmung. Es reiht sich ein in eine zunehmende Zahl von Entscheidungen, die sich mit der Frage einer Entschädigung wegen menschenunwürdiger Unterbringung im Strafvollzug zu befassen haben. Hintergrund sind die zum Teil dramatischen Überbelegungsphänomene der letzten Jahre. Die Klagen von Gefangenen beziehen sich auf zwei bemerkenswerte Beschlüsse des BVerfG aus dem Jahre 2002, die einen Wendepunkt im Umgang mit Gefangenen bedeuteten. Schon früher war gerichtlich festgestellt worden, dass ein Anspruch eines Gefangenen auf Einzelunterbringung nicht einfach mit dem Hinweis auf chronische Überbelegung ab-

gehan werden darf. Daraufhin verlegten sich Justizvollzugsanstalten darauf, Wartelisten einzuführen, bei protestierenden oder gar klagenden Gefangenen Abhilfe zu schaffen und nötigenfalls vor Gericht verbindliche Erklärungen abzugeben, die das Rechtsschutzinteresse des Gefangenen an einer nachträglichen Feststellung der Rechtswidrigkeit entfallen lassen sollten. Diese Praxis verletzte nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts die Rechtsansprüche der Gefangenen auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG. Das Recht auf Achtung der Menschenwürde lasse in aller Regel nach Erledigung eines Eingriffs ein Interesse des Betroffenen an – auch nachträglicher – Feststellung der Rechtswidrigkeit als schutzwürdig erscheinen.

Es soll an dieser Stelle nicht darum gehen, die komplexen Rechtsfragen zur menschenunwürdigen Unterbringung eines Gefangenen im Einzelnen aufzurollen. Was aber Widerspruch hervorrufen muss, ist die Argumentation des OLG Köln, die auf die Ablehnung des Anspruchs hin organisiert ist und zu diesem Zweck die Anspruchsvoraussetzungen in nicht nachvollziehbarer Weise anhebt. In etwa ist der Gedankengang folgender: Selbst wenn die Unterbringung menschenunwürdig gewesen sein sollte, hat sie nicht lange andauert und war auch nicht erheblich, denn es war nicht böse gemeint und es ging um einen guten Zweck, nämlich die Sanierung des Gefängnisbaus. Außerdem ist der Gefangene selbst schuld, denn er hat sich nicht energisch genug beschwert. Wir erinnern uns: Der zuckerkranke Gefangene musste sich mit einem Mithäftling eine ca. 7 m² große Zelle ohne baulich abgetrennte Toilette teilen, einmal für sechs Tage, ein weiteres Mal für 38 Tage. Gleich-

14 OLG Köln 7. Zivilsenat des Oberlandesgerichts, Urt. vom 08. 10. 2009 – 7 U 48/09 m. krit. Anm. *Neubacher/Eichinger* Forum Strafvollzug 2010, S. 109 ff. Zum Ganzen s. ferner *Kretschmer*, Die Mehrfachbelegung von Hafträumen im Strafvollzug in ihrer tatsächlichen und rechtlichen Problematik, in: *Neue Zeitschrift für Strafrecht* 2005, S. 251 ff.; *Nitsch*, Die Unterbringung von Gefangenen nach dem Strafvollzugsgesetz, 2006.

wohl verneint der Senat eine Erheblichkeit des Eingriffes, und das ohne nähere Begründung! Dabei hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass es bei Verletzungen der Menschenwürde gerade nicht darauf ankommt, ob die Unterbringung nur vorübergehend war. Das OLG Köln aber lässt die zentrale Frage dahingestellt und formuliert stattdessen eine Bagatellgrenze, die im Sinne besonderer Umstände (Erheblichkeit) überschritten sein müsse. Vorliegend spricht schon der Umstand einer 44-tägigen Unterbringung für und nicht gegen eine Erheblichkeit. Dass nach Ansicht des Senats der Gefangene nicht sonderlich unter der Unterbringungssituation gelitten hat, ist zweifelhaft, zum anderen auch irrelevant. Denn so wenig ein Mensch gegenüber dem Staat auf seine Menschenwürde verzichten oder in ihre Verletzung einwilligen kann, so wenig wird diese Verletzung dadurch aufgehoben, dass der Betroffene keinen Leidensdruck erfahren hat. Die Verletzung der Menschenwürde kann auch nicht, wie das OLG annimmt, dahinstehen, weil eine Entschädigung in Geld nicht zu zahlen sei. Zwar hat das BVerfG mehrfach anerkannt, dass zwischen einer Verletzung von Art. 1 Abs. 1 GG und einer Entschädigung in Geld nach § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG kein zwingendes Junktim besteht. In jedem Fall bedarf es zur Genugtuung jedoch wenigstens der Feststellung des Menschenwürdeverstoßes. Nach Auffassung des OLG ist das Verschulden im unteren Bereich anzusiedeln. Dieses wird jedoch, entgegen der Auffassung des OLG, nicht dadurch gemindert, dass die Sanierung letztlich als Vorteil auch den Inhaftierten zugutekommt. Ebenso wenig wird es dadurch geringer, dass kein „schikanöses“ Verhalten vorlag. Umgekehrt wird „ein Schuh daraus“: Schikane hätte den Grad

des Verschuldens gesteigert (s. § 826 BGB). Eine rechtswidrige, menschenunwürdige Behandlung wird doch nicht dadurch zur Bagatelle, dass keine schikanöse Absicht dahinter steckt!

Dem Ganzen setzt das OLG Köln die Krone auf, indem es ausführt, der damalige Inhaftierte habe sich ohne Nachdruck beschwert. Gewiss: Gemäß § 839 Abs. 3 BGB muss der Kläger ihm zur Verfügung stehende Rechtsschutzmöglichkeiten genutzt haben, um die Verletzung seiner Rechte zu verhindern. Vorliegend hat sich der Kläger aber nach den Feststellungen des Landgerichts gegenüber Justizvollzugsbeamten mündlich beschwert und auch einen schriftlichen Antrag auf Verlegung gestellt. Dieser ist vom verantwortlichen Bereichsleiter abgetan worden („Jungs, was soll das denn, ihr wisst doch, dass wir überbelegt sind ...“), der die Gefangenen in unangemessener Weise geduzt und auf seine Weise die Aussichtslosigkeit des Antrags demonstriert hat („er könne den Antrag ja wegschmeißen“). Ist es nicht zynisch, vom Kläger trotzdem zu verlangen, er müsse „nachhaltig und in förmlicher Weise“ remonstrieren? Da hat das LG Bonn als Vorinstanz doch die richtige Sicht auf die Dinge, wenn es die weitere Antragstellung dem Gefangenen für nicht zumutbar hält. Beim Entschädigungsanspruch von Gefangenen, die menschenunwürdig untergebracht waren, geht es nicht um ein „dulde und liquidiere“, sondern um die effektive Prävention von gravierenden Rechtsverletzungen. Auch die staatliche Gewalt muss durch den mittelbaren Sanktionscharakter einer Entschädigung in Geld angehalten werden, rechtmäßige Zustände herzustellen. Die zahlreichen Fälle, die in den letzten Jahren vor Gericht verhandelt wurden,

unterstreichen die Dringlichkeit dieser Aufgabe. Das OLG Köln hat, so scheint es, diese Dimension des Falles verkannt.

b) Verlegung aus Gründen der Resozialisierung

Im Rahmen der Resozialisierungsanstrengungen ist ein Gefangener nach Möglichkeit heimatnah unterzubringen. § 8 StVollzG ermöglicht daher eine Verlegung aus Gründen der Resozialisierung. Im Vollzugsalltag kann ein solcher Wunsch eines Inhaftierten gleichwohl auf Widerstand stoßen, wie ein Fall illustriert, den das Bundesverfassungsgericht 2006 entschied¹⁵: Der Gefangene verbüßte eine Freiheitsstrafe von 15 Jahren und beantragte, ihn in eine andere Vollzugsanstalt zu verlegen, da sämtliche Bezugspersonen, mit denen er regelmäßig Kontakt pflege, insbesondere seine Ehefrau, seine Eltern und seine Geschwister, in der Nähe dieser Anstalt lebten. Am Ort seiner jetzigen Inhaftierung habe er keine sozialen Kontakte. Nach seiner Entlassung wolle er seinen Lebensmittelpunkt zusammen mit seiner Frau in der Nähe seiner Schwester suchen. Beide seien bereit, ihm – auch im Rahmen von Vollzugslockerungen – bei der Wiedereingliederung zu helfen. Teils aus finanziellen oder beruflichen und teils aus gesundheitlichen Gründen sei es seinen Verwandten bisher nicht möglich, ihn in der JVA zu besuchen. Die Ehefrau verwies der Anstalt gegenüber auf ärztliche Atteste, nach denen ihr lange Reisen ärztlich untersagt waren, die Schwester auf einen Anfahrtsweg von 400 km und darauf, dass sie im Rahmen ihrer Tätigkeit im Gesundheitswesen an der Rufbereitschaft teilnahm. Die Justizvollzugsanstalt lehnte

den Verlegungsantrag gleichwohl ab. Als Grund für eine Verlegung reiche es nicht aus, dass durch sie der Kontakt zu Angehörigen erleichtert würde; anderenfalls müsste aus Gründen der Gleichbehandlung einer solchen Vielzahl von Verlegungswünschen Rechnung getragen werden, dass ein geordneter Vollzug nicht mehr möglich wäre. Ein Anstaltswechsel komme nur bei besonderen, vom Durchschnittsfall abweichenden Erschwerungen des Kontakts zu den Angehörigen in Betracht.

Das Bundesverfassungsgericht sah den Beschwerdeführer in seinem in Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG verankerten Resozialisierungsanspruch verletzt. Der Strafvollzug sei schon von Verfassungs wegen am Ziel der Resozialisierung auszurichten.¹⁶ Dafür seien familiäre Bindungen entscheidend, die überdies unter dem Schutz des Art. 6 GG stünden. Dass die Eingliederung nach der Entlassung durch eine Verlegung gefördert werde, hat das Gericht vorliegend bejaht. Gingen dem Gefangenen seine Kontakte nämlich verloren, müssten sie im Rahmen der Entlassungsvorbereitung (s. § 74, 15 StVollzG) erst mühsam wieder aufgebaut werden. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts verdient auch unter einem anderen Aspekt Zustimmung. Das Resozialisierungsziel erfordert es, beizeiten eine Strafrestaussetzung in Betracht zu ziehen. Diese hängt in der Regel davon ab, dass sich der Gefangene zuvor in Lockerungen bewährt hat. Da sich Ehefrau und Schwester des Gefangenen bei Lockerungen um ihn kümmern würden, würden durch die Versagung der Verlegung im Hinblick auf eine spätere Entlassungs-

15 2 BvR 818/05, Beschl. vom 19. 4. 2006.

16 Siehe auch – einfachgesetzlich – § 2 S. 1 StVollzG sowie den Eingliederungsgrundsatz in § 3 Abs. 3 StVollzG.

prognose vollendete Tatsachen geschaffen. Soweit sich die Anstaltsleitung auf Probleme durch die Gleichbehandlung anderer Gefangener berief, kann hinreichend differenziert werden. Nur Gefangene unter vergleichbaren Bedingungen (lange Strafe, keine Kontakte am Ort der Anstalt, dafür aber geballt an einem anderen Ort, wo aufnahmebereite Personen leben) hätten unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten ebenfalls einen Anspruch auf Verlegung. Die Anstaltsleitung hat die Bedeutung der Verlegung als Resozialisierungsmaßnahme damit nicht hinreichend berücksichtigt und ein Regel-Ausnahme-Verhältnis konstruiert, welches dem § 8 StVollzG nicht entnommen werden kann. Die Verlegung kam somit nicht erst in Betracht, wenn sie unerlässlich war, sondern bereits dann, wenn sie die Eingliederung nach der Haft fördern konnte.

c) Lockerungspraxis und Sachverhaltsaufklärung

Lockerungen sind integraler Bestandteil der Behandlung und keine Prämie für Wohlverhalten im Vollzug. Strafvollzugswissenschaftler beäugen die in den Jugendstrafvollzugsgesetzen statuierte Mitwirkungspflicht der Gefangenen deshalb argwöhnisch, weil sie im Falle als unzureichend eingeschätzter Mitwirkung gleichsam automatisch zur Versagung von Lockerungen führen wird. Ohnehin ist in den letzten Jahren ein deutlicher Rückgang der Gewährung von Vollzugslockerungen zu beobachten.¹⁷ Umso wichtiger ist es, an die verfassungsrechtlichen Vor-

gaben zur bestmöglichen Sachaufklärung zu erinnern.

Bereits vor gut zehn Jahren hat das Bundesverfassungsgericht Mindestanforderungen für eine zuverlässige Wahrheitsforschung aufgestellt.¹⁸ Dem Beschluss lag die Verfassungsbeschwerde eines Strafgefangenen zugrunde, der, wegen Totschlags am Geliebten seiner Lebensgefährtin zu einer Freiheitsstrafe von zwölf Jahren verurteilt, nach Verbüßung von zwei Dritteln die Aussetzung seiner Reststrafe zur Bewährung beantragte. Diesen Antrag lehnte die Strafvollstreckungskammer ab, weil sein Vollzugsverhalten nicht beanstandungsfrei sei, Vollzugslockerungen nicht gewährt worden seien und keine sozialen Kontakte nach außen bestünden. Nachdem ihm die Justizvollzugsanstalt später ein beanstandungsloses Verhalten im Vollzug bescheinigt hatte, beantragte der Beschwerdeführer die Reststrafenaussetzung erneut. Die Strafvollstreckungskammer lehnte indes wiederum ab, und zwar aus den „nach wie vor zutreffenden Gründen“ des vorigen Prüfungsverfahrens. Eine irgendwie geartete Wahrscheinlichkeit, dass der Verurteilte keine neuen Straftaten mehr begehen werde, sei nicht ersichtlich. Auf die hiergegen erhobene sofortige Beschwerde bestätigte das Oberlandesgericht die Ablehnung und führte aus, dass mangels Wahrscheinlichkeit einer Legalbewährung das beanstandungslose Vollzugsverhalten ebenso wie der Umstand, dass der Verurteilte seiner Arbeitspflicht nachkomme, für diese Prognose weitgehend ohne Bedeutung sei. In Ermangelung bislang gewährter Vollzugslockerungen sei nicht erkennbar, ob

¹⁷ Vgl. Feest/Lesting, Der Angriff auf die Lockerungen, Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 2005, S. 76 ff.; Stelly/J. Walter, Vollzugslockerungen im Jugendstrafvollzug – am Beispiel der JVA Adelsheim, in: MschrKrim 2008, S. 269 ff.

¹⁸ BVerfG, Beschl. v. 24. 10. 1999 – 2 BvR 1538/99, im Folgenden zit. nach Neubacher, Aus der Rechtsprechung in Strafsachen, in: Bewährungshilfe 2/2000, S. 231 f.

sich die Wahrscheinlichkeit straffreien Verhaltens verbessert habe. Mit seiner Verfassungsbeschwerde machte der Gefangene die Verletzung seines Freiheitsgrundrechts geltend; auf Resozialisierung abzielende Maßnahmen wie vor allem Vollzugslockerungen seien durch die Justizvollzugsanstalt verhindert worden.

Das Bundesverfassungsgericht gab dem Beschwerdeführer Recht und verwies an das Landgericht zurück: „Aus dem Freiheitsgrundrecht (...) ergeben sich für die Strafgerichte Mindestanforderungen für eine zuverlässige Wahrheitserforschung, die nicht nur im strafprozessualen Hauptverfahren, sondern auch bei den im Vollstreckungsverfahren zu treffenden Entscheidungen zu beachten sind. Es ist unverzichtbare Voraussetzung rechtsstaatlichen Verfahrens, daß Entscheidungen, die den Entzug der persönlichen Freiheit betreffen, auf zureichender richterlicher Sachaufklärung beruhen und eine in tatsächlicher Hinsicht genügende Grundlage haben, die der Bedeutung der Freiheitsgarantie entspricht (vgl. BVerfGE 70, 297, 307). (...) Das Gebot bestmöglicher Sachaufklärung verlangt, daß der Richter die Grundlagen seiner Prognose selbständig bewertet, verbietet mithin, daß er die Bewertung einer anderen Stelle überläßt. Darüber hinaus fordert es vom Richter, daß er sich ein möglichst umfassendes Bild über die zu beurteilende Person verschafft (vgl. BVerfGE 70, 297, 310f. und BVerfG v. 18. 7. 1997 – 2 BvR 517/97). (...) Ein von der JVA bescheinigtes beanstandungsfreies Verhalten des Beschwerdeführers im Vollzug hätte bei der nach § 57 Abs. 1 S. 2 StGB vorzunehmenden prognostischen Gesamtwürdigung zur Gefährlichkeit des Beschwerdeführers nicht außer acht bleiben dürfen. (...) Verfas-

sungsrechtlich zu beanstanden ist (...), daß das Gericht sich bei seiner Beurteilung einseitig von den die Gefährlichkeit des Beschwerdeführers in der Vergangenheit prägenden Umständen hat leiten lassen und deshalb nicht zu einer auf einer umfassenden Tatsachengrundlage beruhenden realen Einschätzung der vom Beschwerdeführer heute ausgehenden Gefahren gelangt ist. Auch soweit das Gericht zur weiteren Begründung das bloße Fehlen von Vollzugslockerungen anführt, ist dies nicht unbedenklich. Es hat im Sinne der von Verfassungen wegen gebotenen umfänglichen Sachaufklärung auch danach zu fragen, aus welchen Gründen Vollzugslockerungen bisher versagt worden sind (vgl. BVerfG, Beschl. v. 22. 3. 1998 – 2 BvR 77/97, abgedr. in: NJW 1998, 2202). Nur wenn sich herausstellt, daß die Versagung auf einer tragfähigen Begründung beruht, darf auch die Nichtgewährung von Lockerungen in vollem Umfang zum Nachteil des Beschwerdeführers verwertet werden.“

Im Hinblick auf einen lang andauernden Vollzug lasse sich schließlich festhalten, dass den Umständen der Tat nach vielen Jahren nur noch eine eingeschränkte Aussagekraft zukommen könne; mit zunehmender Dauer der Freiheitsentziehung gewönne dagegen die Umstände für die Prognose an Bedeutung, die – wie das Verhalten im Vollzug oder die augenblicklichen Lebensverhältnisse des Verurteilten – Erkenntnisse über das Erreichen des Vollzugsziels der Resozialisierung und damit wichtige Informationen für die Kriminalprognose vermittelten.

Erst vor einem Jahr hat das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung bekräftigt, wonach sich das Gericht nicht

mit einer begrenzten Tatsachengrundlage abfinden darf, sondern selbständig klären muss, ob die Versagung von Lockerungen hinreichend begründet war. Diese Pflicht zur Prüfung der Rechtmäßigkeit der Versagung von Lockerungen im Aussetzungsverfahren bestehe auch dann, wenn die Frage bereits Gegenstand gerichtlicher Überprüfung im Verfahren nach dem StVollzG war. Mit der Freiheitsgarantie sei es jedenfalls nicht zu vereinbaren, wenn die Vollzugsbehörde die richterliche Entscheidung im Aussetzungsverfahren über eine Schmälerung der Entscheidungsgrundlage gleichsam zwangsläufig präjudizieren könnte. Das Gericht müsse im Aussetzungsverfahren der Vollzugsbehörde deutlich machen, dass Vollzugslockerungen geboten seien, wenn diese bei der Entscheidung über Lockerungen dem grundrechtlich garantierten Freiheitsanspruch des Gefangenen nicht gerecht geworden sei. Ggf. müsse das Vollstreckungsgericht zur Ausschöpfung seiner prozessualen Möglichkeiten sogar auf der Grundlage von § 454a Abs. 1 StPO vorgehen und die Aussetzung des Strafrestes anordnen, ohne dass dies zur sofortigen Freilassung des Betroffenen führe. Die Norm gestatte es dem Gericht nämlich, den zukünftigen Entlassungszeitpunkt so festzulegen, dass der Vollzugsbehörde eine angemessene Erprobung des Verurteilten in Lockerungen möglich bleibe. Anders als bei bloßen Hinweisen der Gerichte im Aussetzungsverfahren sei so sichergestellt, dass der Freiheitsentzug allenfalls bis zum Entlassungszeitpunkt auf einer rechtswidrigen Schmälerung der Prognosebasis seitens der Exekutive beruhe. Auch eine unverantwortbare Risikoverlagerung zu Lasten der Allgemeinheit werde dadurch vermieden, dass der Entlassungszeitpunkt so gewählt werde, dass

die Vollzugsbehörde ausreichend Zeit für eine aussagekräftige Erprobung habe.¹⁹

d) Weitere Beispiele

Durch Art. 19 Abs. 4 GG (die sog. Rechtsweggarantie) wird nicht nur die Möglichkeit, sondern auch die Effektivität des Rechtsschutzes garantiert. Daraus folgt nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts, dass die staatliche Gewalt so weit wie möglich der Schaffung solcher vollendeter Tatsachen zuvorzukommen hat, die dann, wenn sich eine Maßnahme bei richterlicher Prüfung als rechtswidrig erweist, nicht mehr rückgängig gemacht werden können. Die in § 104 Abs. 1 StVollzG vorgesehene Regelung, wonach Disziplinarmaßnahmen im Strafvollzug in der Regel sofort vollstreckt werden, ändert an diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen nichts. Bei nicht mehr rückgängig zu machenden, sofort vollziehbaren Disziplinarmaßnahmen oder sonstigen gewichtigen Eingriffen wird der Richter daher unverzüglich eine Entscheidung darüber zu treffen haben (s. § 114 Abs. 2 Satz 1 StVollzG), ob die Maßnahme auszusetzen ist. Bei besonders belastenden Eingriffen wird das Gericht auch eine vorläufige Aussetzung ohne Abwarten einer Äußerung der JVA in Betracht zu ziehen haben, zumal es seine Entscheidung jederzeit ändern kann. Mit dem Erfordernis effektiven Rechtsschutzes ist es jedenfalls nicht vereinbar, wenn das Gericht das Verfahren so gestaltet, dass eine Entscheidung vorausehbar nicht mehr vor Erledigung der Maßnahme durch Vollzug ergehen kann.²⁰

19 BVerfG 2. Senat 3. Kammer, Beschl. v. 30. 4. 2009 – 2 BvR 2009/08.

20 BVerfG, Beschl. v. 27. 5. 2006 – 2 BvR 1675/05, s. auch *Neubacher*, Aus der Rechtsprechung in Strafsachen, in: *Bewährungshilfe* 4/2002, S. 436.

Diese Beispiele verdeutlichen, dass Grund- und Menschenrechte in ganz konkreten Situationen des Vollzugsalltags gefährdet sind und geschützt werden müssen. Wir sehen zugleich, dass es selbst in Deutschland zu Verletzungen fundamentaler Rechte kommt. Ich sage das, obwohl wir hierzulande auf eine vergleichsweise gute Bilanz blicken können. Und doch dürfen wir unserer Sache nicht zu sicher sein. Als Beispiel ziehe ich gerne § 103 Nr. 6 StVollzG a.F. heran, der auf Drängen des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und anderer unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe 1998 aus dem Strafvollzugsgesetz entfernt wurde und der die Streichung des täglichen Aufenthalts im Freien als Disziplinarmaßnahme zuließ.

Der internationale Schutz von Menschenrechten Gefangener hat in den letzten 15 Jahren große Fortschritte gemacht, insbesondere was die Schutzmechanismen betrifft. Hier leisten auf europäischer Ebene das erwähnte Anti-Folter-Komitee des Europarats und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bedeutende Arbeit.²¹ Inzwischen gibt es Fälle, in denen erst der Straßburger Gerichtshof wegen Verstoßes gegen die Europäische Menschenrechtskonvention Praktiken beanstandete, die deutsche Gerichte einschließlich Bundesgerichtshof und Bundesverfassungsgericht gebilligt hatten. Ohne hier näher darauf eingehen zu können, nenne ich exemplarisch das Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 3. Oktober 2002, wonach es eine Verletzung der Unschuldsvermutung begründen kann, wenn ein

Gericht ohne die Förmlichkeit einer Hauptverhandlung zu der Überzeugung gelangt, dass ein zu Bewährungsstrafe Verurteilter eine Straftat begangen habe, und darauf den Bewährungswiderruf stützt, obwohl gleichzeitig bei einem anderen Gericht das Hauptverfahren wegen dieses Geschehens noch anhängig ist.²² Ein zweites Beispiel ist der Fingerzeig, mit dem die Straßburger Richter am 17. Dezember 2009 verfügten, dass die rückwirkende Aufhebung der 10-Jahres-Frist bei erstmaliger Verhängung der Sicherungsverwahrung durch den deutschen Gesetzgeber 1998 gegen die Europäische Menschenrechtskonvention verstieß.²³

4. Internationale Standards der Vereinten Nationen und des Europarats

a) Inhalt und Bedeutung

Ebenfalls große Fortschritte wurden auf der Normsetzungsebene erzielt. Hier habe ich die Formulierung von Grundsätzen vor Augen, die auf internationaler Ebene zum Zwecke des Menschenrechtsschutzes sehr konkrete Vorgaben für die praktische Gestaltung des Justizvollzugs machen. Vorreiter waren die Vereinten Nationen. Bereits 1955 griffen sie auf das Instrument von Standards zurück, um in völkerrechtlich unverbindlicher Form weltweit ihre

²¹ Dazu schon Neubacher, Der internationale Schutz von Menschenrechten Inhaftierter durch die Vereinten Nationen und den Europarat, in: Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 1999, S. 210 ff.

²² EGMR StV 2003, 82 m. Anm. Pauly; dazu Blumenstein, Der Widerruf der Strafaussetzung zur Bewährung wegen der Begehung einer neuen Straftat nach § 56f Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StGB, 1995; Neubacher, Der Bewährungswiderruf wegen einer neuen Straftat und die Unschuldsvermutung, in: Goldammer's Archiv für Strafrecht 2004, S. 402 ff.

²³ EGMR, Urt. vom 17. 12. 2009 – Az. 19359/04: Verstoß gegen das Recht auf Freiheit (Art. 5 EMRK) und das Rückwirkungsverbot (Art. 7 EMRK), s. dazu auch Bachmann/Neubacher, Aus der Rechtsprechung in Strafsachen, in: Bewährungshilfe 3/2010, S. 346 f. und Bachmann/Goeck, Das Urteil des EGMR zur Sicherungsverwahrung und seine Folgen, in: Neue Justiz 11/2010, S. 457 ff.

Vorstellungen von der Behandlung von Gefangenen zu verdeutlichen.²⁴ Die Mindestgrundsätze für die Behandlung von Gefangenen wurden 1955 auf dem Ersten Kongress der Vereinten Nationen über Verbrechensverhütung und Behandlung Straffälliger in Genf angenommen und 1957 vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen gebilligt und empfohlen.²⁵ Sie bestehen aus 95 Grundsätzen, die die einzelnen Bereiche (Unterbringung, Außenkontakte, Disziplinarmaßnahmen, medizinische Versorgung, Beschwerden usw.) zum Teil sehr detailliert regeln und trotz ihres Alters keineswegs von gestern sind. Nun wäre ein Vergleich mit dem deutschen Strafvollzugsrecht schon im Hinblick auf die Tatsache, dass die Minima von 1955 – für alle Staaten der Welt – nur einen Mindeststandard umreißen wollten, nicht sinnvoll. Naturgemäß ging das deutsche Recht damals an vielen Stellen über diesen Minimalstandard hinaus. Was aber die Mindestgrundsätze von den für die Vollzugspraxis so wichtigen Verwaltungsvorschriften schon immer unterschied, ist, dass die Verwaltungsvorschriften vornehmlich an vollzughen Sicherheitsbedürfnissen ausgerichtet sind und deshalb den gesetzlichen Spielraum, der durch unbestimmte Rechtsbegriffe eröffnet wird, nicht und schon gar nicht unter Rückgriff auf Ziele der Mindestgrundsätze ausnutzen.

1973 übernahm der Europarat die Minima als *Europäische Strafvollzugs-*

24 Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung von Gefangenen (Standard Minimum Rules for the Treatment of Offenders).

25 Deutsche Übersetzung bei Jescheck, Der erste Kongress der Vereinten Nationen über die Verhütung von Verbrechen und die Behandlung der Straffälligen, in: ZStW 67 (1955), S. 667–687 und bei Höynck/Neubacher/Schüler-Springorum, Internationale Menschenrechtsstandards und das Jugendkriminalrecht – Dokumente der Vereinten Nationen und des Europarats, 2001.

grundsätze (European Prison Rules) in kaum veränderter Form. Diese wurden 1987 überarbeitet und 2006 durch die neuen *Europäischen Strafvollzugsgrundsätze* abgelöst.²⁶ Die insgesamt 108 Prinzipien bzw. Abschnitte mit teilweise nicht weniger als zehn Unterregelungen widmen sich in bisher ungekannter Ausführlichkeit und mit größerer Entschiedenheit denn je allen Seiten des Vollzugslebens – vom Aufnahmeverfahren über die Unterbringung, Arbeit, Außenkontakte, die Gesundheitsversorgung bis zum Disziplinarverfahren usw. Nicht einmal die heimatnahe Unterbringung (Nr. 17.1), Urlaub (Nr. 103.6) und Vollzugslockerungen (Nr. 107.1, 107.3) bleiben unerwähnt. Deswegen kann ich hier nicht viel mehr tun als Konfliktzonen im Verhältnis zum deutschen Recht zu markieren. Besonders in Bayern (und im Hamburgischen Strafvollzugsgesetz von 2007) wurde das Vollzugsziel der Resozialisierung durch den „Schutz der Allgemeinheit“ relativiert, und zwar auch für den Jugendstrafvollzug.²⁷ Das widerspricht m. E. der Konzeption des Bundesverfassungsgerichts, das den Schutz der Allgemeinheit durch Resozialisierung verwirklicht sieht. In den *Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen* heißt es zum „Ziel des Strafvollzuges“, er sei für Strafgefangene „so auszugestalten, dass sie fähig werden, in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen“ (Nr. 102.1). Und auch die *Europäischen Grundsätze für inhaftierte Jugendliche und*

26 Recommendation R (2006) 2 on the European Prison Rules vom 11. Januar 2006, s. dazu Dünkel/Morgenstern/Zolondek, Europäische Strafvollzugsgrundsätze verabschiedet! in: Neue Kriminalpolitik 2006, S. 86 ff.; Feest, Europäische Maßstäbe für den Justizvollzug, Zur Neufassung der Europäischen Gefängnisregeln, in: Zeitschrift für Strafvollzug 2006, S. 259 ff.

27 Das neue Hamburger Jugendstrafvollzugsgesetz vom 14. 7. 2009 tritt, soweit das Jugendstrafvollzugsrecht betroffen ist, an die Stelle des Hamburgischen Strafvollzugsgesetz vom 14. 12. 2007.

Jugendliche in ambulanten Maßnahmen (European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions or Measures) vom 5. November 2008²⁸ nennen als alleiniges Ziel der Verhängung und des Vollzugs von Sanktionen Erziehung und Wiedereingliederung sowie die dadurch bewirkte Rückfallvermeidung (Nr. 2).

Niedersachsen hat sein euphemistisch als „Chancenvollzug“ bezeichnetes Konzept im Landesjustizvollzugsgesetz verankert (§§ 6 Abs. 2 NJVollzG). Letztlich geht es darum, Gefangene zu kategorisieren und ihnen den Zugriff auf Ressourcen des Vollzugs mit der Begründung zu verweigern, sie hätten, da nicht zur Mitarbeit bereit, ihre Chance nicht genutzt. Ein Zwei-Klassen-Vollzug und die Relativierung des Behandlungsanspruchs sind jedoch nicht hinnehmbar. Nach Art. 10 Abs. 3 IPBPR schließt der Strafvollzug ausnahmslos „eine Behandlung der Gefangenen ein, die vornehmlich auf ihre Besserung und gesellschaftliche Wiedereingliederung hinkt“. In seinen *Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen* sieht der Europarat gleichfalls keine solche Klassifizierung vor. Unter der Überschrift „Gestaltung des Vollzugs“ fordert er vielmehr, dass der Vollzug „allen Gefangenen ein ausgewogenes Programm an Aktivitäten“ bietet und „allen Gefangenen ermöglicht, sich täglich so viele Stunden außerhalb der Hafträume aufzuhalten, wie dies für ein angemessenes Maß an zwischenmenschlichen und sozialen Beziehungen notwendig ist“ (Nr. 25.1 und 25.2 der Grundsätze).²⁹ Jugendstrafgefangenen ist sogar eine Vielzahl von sinnvollen Aktivitäten und Behandlungsmaßnahmen zu garantieren (Nr. 50.1 *Europäische Grundsätze für in-*

haftierte Jugendliche und Jugendliche in ambulanten Maßnahmen). Es ist beklagenswert, dass aus dem Mitwirkungsrecht des Erwachsenenstrafvollzugs eine spezifische Mitwirkungspflicht der Jugendstrafgefangenen geworden ist, von der in internationalen Standards gerade abgesehen wurde. Durch die Mitwirkungspflicht werden die jungen Strafgefangenen nicht zuletzt schlechter gestellt als die Erwachsenen.³⁰ Das steht im Widerspruch zu Nr. 13 S. 2 der *Europäischen Grundsätze für inhaftierte Jugendliche und Jugendliche in ambulanten Maßnahmen*, wonach Jugendliche nicht weniger Rechte und Schutz genießen dürfen als Erwachsene.

Erhebliche Probleme sind in den letzten Jahren vor allem mit der Unterbringung von Gefangenen aufgetreten. Ihnen gewähren nunmehr die meisten Ländergesetze einen Rechtsanspruch auf Einzelunterbringung während der Ruhezeit. Das steht in Einklang mit den internationalen Standards des Europarats – sowohl mit Nr. 18.5 der *Europäischen Strafvollzugsgrundsätze* als auch mit Nr. 63.2 der *Europäischen Grundsätze für inhaftierte Jugendliche und Jugendliche in ambulanten Maßnahmen*. In Bayern existiert hingegen lediglich eine „Soll-Vorschrift“, die durch die Erfordernisse der „räumlichen Verhältnisse“ zusätzlich relativiert wird. Kritik zieht ferner der Umstand auf sich, dass mit Ausnahme Baden-Württembergs kein Bundesland der Vorgabe von Nr. 18.3 *Europäische Strafvollzugsgrundsätze* gerecht geworden ist, Mindestgrößen für Hafträume durch Gesetz vorzugeben.³¹ Auch die kriminalpolitisch motivierte,

28 Recommendation R (2008) 11.

29 Hervorhebung durch Verf.

30 Zu befürchten ist freilich, dass in den künftigen Gesetzen zum Erwachsenenstrafvollzug eine Angleichung auf diesem niedrigeren Niveau erfolgen wird.

31 *Dünkel/Baechtold/van Zyl Smit*, in: Goederle/Walkenhorst (Hrsg.), *Jugendstrafvollzug in Deutschland*, 2007, S. 133.

überwiegend sehr niedrige Quote von Gefangenen im offenen Vollzug der einzelnen Bundesländer ist mit der Vorgabe der *Europäischen Strafvollzugsgrundsätze* (Nr. 51.1 ff.), Formen der Übersicherung zu vermeiden, kaum in Einklang zu bringen.

b) Verbindlichkeit

Empfehlungen des Europarats sind, wie Grundsätze, Regeln und Richtlinien der Vereinten Nationen auch, per definitionem kein zwingendes bindendes Recht. Trotzdem sind sie keineswegs unverbindlich. Ungeachtet der rechtspolitischen Wirkung, dass bei Unterschreiten von Standards Rechtfertigungszwänge ausgelöst werden, entfalten Standards auch Rechtswirkungen, dann nämlich, wenn sie am zwingenden Charakter „harten“ Rechts teilhaben, das sie konkretisieren.

Hier sind vor allem die *Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten* von 1950 und der *Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte* von 1966 zu nennen. Es handelt sich um völkerrechtliche Verträge, denen die gesetzgebenden Körperschaften in Deutschland zugestimmt (Art. 59 Abs. 2 GG) und ihnen damit Gesetzesrang verliehen haben. Infolge der Transformation in innerstaatliches Rechts stehen die Normen mindestens im Range einfachen Bundesrechts. Das gleiche gilt für das *UN-Abkommen über die Rechte des Kindes* von 1989 sowie die jeweiligen Anti-Folter-Abkommen der Vereinten Nationen und des Europarats von 1984 bzw. 1987. Durch letzteres wurde ein Richtungweisendes Instrument geschaffen, nämlich der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe. Dieser ist

berechtigt, zu jeder Zeit Stätten von Freiheitsentzug aufzusuchen und sie auf die Vereinbarkeit mit den Vorgaben der Konvention zu überprüfen. Über diese Inspektionsreisen werden Berichte erstellt und veröffentlicht. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat sich bei seinen Entscheidungen bereits auf darin beschriebene Umstände des Vollzugs in einzelnen Anstalten bezogen und sich darüber hinaus sogar rechtliche Wertungen zu eigen gemacht, die der Ausschuss anhand seiner eigenen Standards getroffen hatte.³² Die Vorbildwirkung dieses Ausschusses ist so groß, dass die Vereinten Nationen seinem Beispiel gefolgt sind. Ein Fakultativprotokoll zur Anti-Folterkonvention der Vereinten Nationen sieht auf internationaler wie nationaler Ebene einen vergleichbaren Präventionsmechanismus vor.³³ Es sind diese Rechtsschutzverfahren der völkerrechtlichen Abkommen, über die internationale Standards in zunehmendem Maße ihre Wirksamkeit entfalten haben. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bezieht sich bei der Auslegung von Art. 3 EMRK ebenso auf sie wie der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes bei Überprüfungen anhand der gleichnamigen Konvention. Abgesehen davon ziehen Gerichte auf nationaler Ebene dieses „soft law“ bei der Auslegung des Strafvollzugsrechts heran. So hat etwa im Februar 2008 das Kammergericht Berlin sowohl auf die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze als auch auf die Äußerungen des Europäischen Anti-Folterausschusses

³² Siehe die Entscheidungen in *Dougoz vs. Greece* 2001, *Mouisel vs. France* 2002 und *Kalashnikov vs. Russia* 2002, dazu *Murdoch*, The treatment of prisoners, *European Standards*, 2006, S. 46 ff., 50.

³³ Vgl. *Follmar-Otto*, Die Zeichnung, Ratifikation und Implementation des Zusatzprotokolls zur UN-Anti-Folter-Konvention in Deutschland – Anmerkungen zum politischen Prozess, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), *Prävention von Folter und Misshandlung in Deutschland*, 2007, S. 57 ff.

verwiesen, als es um die Frage ging, welche Mindestgröße ein mit einer abgetrennten Nasszelle versehener Haftraum aufweisen muss.³⁴

Wir sehen: Die internationalen Standards zeigen Wirkung. Eine ebenso einprägsame wie treffende Umschreibung ist zwei schweizerischen Kommentatoren der Strafvollzugsgrundsätze gelungen. Demzufolge lässt sich die rechtliche Wirkung mit der „gegenseitigen Beeinflussung eines politisch verbindlichen Katalogs und seiner Anwendung in der Praxis zur Konkretisierung bindender Menschenrechte erklären. Sie werden daher heute allgemein als Ausdruck eines gemeineuropäischen Rechtsbewusstseins und damit als Orientierungsrahmen und Maßstab für einen menschenrechtskonformen Haftvollzug eingestuft. In diesem Sinn stellen sie eine Übersetzungshilfe für die Anwendung der Menschenrechte im spezifischen Umfeld von Haftsituationen dar.“³⁵

5. Ausblick

In einem Aufsatz aus dem Jahr 2001³⁶ habe ich einmal vorgeschlagen, die Strafvollzugsbehörden mögen bei der Ausfüllung ihrer Ermessensspielräume auf die Wertungen der internationalen Empfehlungen zurückgreifen und das deutsche Recht im Lichte dieser Standards aus-

legen. Damals konnte ich nicht ahnen, dass das Bundesverfassungsgericht den Durchbruch bringen würde. Im 2006er Urteil zur Verfassungswidrigkeit des Jugendstrafvollzugs heißt es wörtlich: „Auf eine den grundrechtlichen Anforderungen nicht genügende Berücksichtigung vorhandener Erkenntnisse oder auf eine den grundrechtlichen Anforderungen nicht entsprechende Gewichtung der Belange der Inhaftierten kann es hindeuten, wenn völkerrechtliche Vorgaben oder internationale Standards mit Menschenrechtsbezug, wie sie in den im Rahmen der Vereinten Nationen oder von Organen des Europarates beschlossenen einschlägigen Richtlinien und Empfehlungen enthalten sind (...), nicht beachtet beziehungsweise unterschritten werden.“³⁷ Diese Passage kann in ihrer kriminalpolitischen Bedeutung kaum überschätzt werden. Das gilt im Übrigen für das gesamte Urteil – einschließlich der Forderung nach gesetzlichen Vorkehrungen dafür, dass die Gefangenen „vor wechselseitigen Übergriffen geschützt sind“.³⁸

Wir wissen nicht, wie die Strafvollzugsgesetze der einzelnen Länder künftig aussehen werden. Aber wir wissen, dass die Länder dabei an die Verfassung und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gebunden bleiben. Der Regionalisierung des Strafvollzugs sind damit Grenzen gesetzt. Der Prozess seiner Verrechtlichung und Internationalisierung schreitet derweil aber weiter voran.

Prof. Dr. iur. FRANK NEUBACHER M. A.
Institut für Kriminologie, Universität zu Köln

34 KG Berlin, Beschluss vom 29. 2. 2008, 2 Ws 529/08 (juris), Rn. 25 m. w. N.; demnach darf die Bodenfläche einer Einzelzelle 6 qm, bei Mehrfachbelegung 4 qm pro Gefangenen nicht unterschreiten.

35 *Künzli/Achermann*, Mindestgrundsätze schützen Menschenrechte, in: Bundesamt für Justiz, Informationen zum Straf- und Maßregelvollzug, info bulletin 2/2007, S. 5–7.

36 *Neubacher*, Eine bislang kaum beachtete Perspektive: die Auslegung des Strafvollzugsgesetzes im Lichte der Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung von Gefangenen, in: Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 2001, S. 212ff.

37 BVerfG NJW 2006, 2093.

38 BVerfG NJW 2006, 2093, 2097, s. *Neubacher*, Gewalt hinter Gittern, Möglichkeiten und Grenzen der Kriminalprävention im Strafvollzug, 2008.