

Menschenrechte hinter Gittern

Axel Dessecker & Rainer Dopp (Hrsg.)

KUP

Kriminologie und Praxis
Schriftenreihe der Kriminologischen Zentralstelle e.V.

Band 70

Dass die Menschenrechte auch für Gefangene und andere Personen gewahrt werden müssen, denen die Freiheit aufgrund einer staatlichen Entscheidung entzogen wird, gilt heute als selbstverständlich. Dabei geht es nicht nur um den Schutz vor Folter oder Misshandlungen, sondern allgemein um die Gewährleistung eines menschenwürdigen Umgangs. Wie etwa Gefängnissskandale, Medienberichte über Gewalt unter Gefangenen und empirische Forschungen zeigen, werden die Menschenrechte im Alltag von Freiheitsentziehungen gleichwohl nicht immer und überall verwirklicht.

Auf internationaler Ebene wurde mit dem Zusatzprotokoll zur UN-Antifolterkonvention (OPCAT) nach langen Vorbereitungen ein präventives Besuchssystem etabliert. Im Gegensatz zu sonstigen internationalen Überwachungsmechanismen legt das OPCAT die Verantwortung für die Besuchstätigkeit in erster Linie in die Hände der Staaten. Die Unterzeichnerstaaten haben eigene nationale Präventionsmechanismen eingerichtet, deren Stellung und Organisation sich in das jeweilige nationale System des Menschenrechtsschutzes einfügt.

In Deutschland wird diese Funktion durch die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter wahrgenommen. Der vorliegende Band, der zu wesentlichen Teilen auf eine von der KrimZ und der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter gemeinsam veranstaltete Tagung zurückgeht, beschäftigt sich mit wichtigen Aspekten der Menschenrechte von Gefangenen.

ISBN 978-3-945037-09-6

€ 22,-

Kriminologie und Praxis (KUP)

Schriftenreihe der Kriminologischen Zentralstelle e.V. (KrimZ)

Herausgegeben von Martin Rettenberger und Axel Dessecker

Band 70

Dessecker & Dopp (Hrsg.)

Menschenrechte hinter Gittern

Menschenrechte hinter Gittern

Herausgegeben von

Axel Dessecker & Rainer Dopp

Wiesbaden 2016

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Diese Publikation wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz und der Justizverwaltungen der Länder.

© **Eigenverlag** Kriminologische Zentralstelle e.V.

KRIMZ
KRIMINOLOGISCHE ZENTRALSTELLE

Viktoriastraße 35, 65189 Wiesbaden

Alle Rechte vorbehalten

Druck: Zeidler GmbH & Co. KG, Wiesbaden

ISBN 978-3-945037-09-6

Vorwort

Dass die Menschenrechte auch für Gefangene und andere Personen gewahrt werden müssen, denen die Freiheit aufgrund einer staatlichen Entscheidung entzogen wird, gilt heute als selbstverständlich. Dabei geht es nicht nur um den Schutz vor Folter oder Misshandlungen, sondern allgemein um die Gewährleistung eines menschenwürdigen Umgangs. Wie etwa Gefängnissskandale, Medienberichte über Gewalt unter Gefangenen und empirische Forschungen zeigen, werden die Menschenrechte im Alltag von Freiheitsentziehungen gleichwohl nicht immer und überall verwirklicht.

Auf internationaler Ebene wurde mit dem Zusatzprotokoll zur UN-Antifolterkonvention (OPCAT) nach langen Vorbereitungen ein präventives Besuchssystem etabliert. Im Gegensatz zu sonstigen internationalen Überwachungsmechanismen legt das OPCAT die Verantwortung für die Besuchstätigkeit in erster Linie in die Hände der Staaten. Die Unterzeichnerstaaten haben eigene nationale Präventionsmechanismen eingerichtet, deren Stellung und Organisation sich in das jeweilige nationale System des Menschenrechtsschutzes einfügt.

In Deutschland wird diese Funktion durch die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter wahrgenommen. Das Arbeitsfeld der Nationalen Stelle ist so weit wie der Begriff der Freiheitsentziehung. Neben dem Justizvollzug ist sie zuständig für Besuche in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, der Abschiebungshaft, psychiatrischen Krankenhäusern, Alten- und Pflegeheimen sowie in Gewahrsamseinrichtungen der Polizei, der Bundeswehr und des Zolls.

Der vorliegende Band, der zu wesentlichen Teilen auf eine von der KrimZ und der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter gemeinsam veranstaltete Tagung zurückgeht, beschäftigt sich mit wichtigen Aspekten der Menschenrechte von Gefangenen. Zunächst wird anhand der Beispiele „vorurteilsbezogene Kriminalität“ und „lebenslange Freiheitsstrafe“ danach gefragt, welche Rolle die Kriminologie in diesem Zusammenhang spielen kann (Axel Dessecker). Darauf gibt Jan Schneider einen Überblick, wie Menschenrechte von Gefangenen im Grundgesetz, im Europa- und Völkerrecht geschützt werden.

Der zweite Teil des Bandes schildert Geschichte und Erfahrungen nationaler Präventionsmechanismen. Aus dem Blickwinkel der Menschenrechtsorganisation APT betrachtet Esther Schaufelberger Entwicklung und Stand dieser Prä-

ventionsmechanismen im internationalen Vergleich. Konkreter dargestellt werden deren Arbeitsweisen sodann in Erfahrungsberichten aus Deutschland (Rainer Dopp und Sarah Mohsen) und Frankreich (Cédric de Torcy).

Ein dritter Teil des Bandes nimmt den europäischen Menschenrechtsschutz aus zwei Perspektiven in den Blick. Zunächst greift Julia Kozma auf die langjährigen Erfahrungen des Europäischen Antifolterkomitees (CPT) zurück. Die Vielfalt der Situationen, in denen internationale Richtlinien für den Justizvollzug in Deutschland Bedeutung gewinnen, betrachtet abschließend Jochen Goerdeler.

Wir danken allen Autorinnen und Autoren für ihre Beiträge, der Beauftragten für Menschenrechtsfragen im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz und dem Staatssekretär im Hessischen Ministerium der Justiz für ihre Grußworte, dem Präsidenten und den Mitarbeitern des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen für die Tagungsräume und nicht zuletzt allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Nationalen Stelle und der KrimZ, die diese Tagung und die vorliegende Veröffentlichung ermöglicht haben.

Wiesbaden, im Dezember 2015

Axel Dessecker

Rainer Dopp

Inhalt

Vorwort	5
---------------	---

Grußworte

<i>Almut Wittling-Vogel</i>	9
<i>Thomas Metz</i>	11

1. Teil: Kriminologie und Menschenrechte von Gefangenen

Kriminologie und Menschenrechte	17
<i>Axel Dessecker</i>	

Menschenrechte von Gefangenen:

UN-Antifolterkonvention, Europäische Menschenrechtskonvention und Grundgesetz	33
<i>Jan Schneider</i>	

2. Teil: Nationale Präventionsmechanismen und ihre Erfahrungen

Nationale Folterpräventionsmechanismen: eine Bestandsaufnahme	49
<i>Esther Schaufelberger</i>	

Überblick über die Arbeit der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter	61
<i>Rainer Dopp & Sarah Mohsen</i>	

Der französische <i>Contrôleur général des lieux de privation de liberté</i> (CGLPL)	75
<i>Cédric de Torcy</i>	

3. Teil: Europäischer Menschenrechtsschutz

Das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter (CPT): Erwartungen und Erfahrung bei der Etablierung von Standards	83
<i>Julia Kozma</i>	

Internationale Richtlinien im Justizvollzug: Anwendung in der Praxis	93
<i>Jochen Goerdeler</i>	

Anhang

Autorenverzeichnis	131
--------------------------	-----

Grußwort

Almut Wittling-Vogel

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

Auch im Namen des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz möchte ich Sie als Teilnehmer der Fachtagung herzlich begrüßen. Die Tagung trägt den Titel „Menschenrechte hinter Gittern“. Deutlich führt uns dieser

Titel vor Augen, dass es in den nächsten zwei Tagen um die Menschenrechte von Personen gehen wird, die vom Rest der Gesellschaft getrennt sind. Ihnen ist die Freiheit entzogen, sie leben „hinter Gittern“. Damit geht einher, dass ihre Zugangsmöglichkeiten zur Justiz, zur Öffentlichkeit, zu Dienstleistungen und zu Alltagsbeschäftigungen, die uns selbstverständlich erscheinen, beschränkt sind. Wegen dieser Beschränkungen sind Menschen im Straf- und Maßregelvollzug oder im Gewahrsam besonders schutzbedürftig. Diesen Schutz muss ihnen der Staat gewähren, der sie – wir wollen das im Rechtsstaat annehmen – aus gutem Grund in diese Lage gebracht hat. Der Staat muss also insbesondere gewährleisten, dass diesen Menschen ihre Menschenrechte auch in der Gefangenschaft zugutekommen. Schließlich ist der Umgang mit Menschen im Gewahrsam ein zentraler Prüfstein für die menschenrechtliche Situation eines Landes insgesamt. Auch in einem Rechtsstaat bedarf es ständiger Aufsicht und Kontrolle, damit im Vollzug keine Missstände entstehen. Deshalb ist es wichtig, dass wir uns mit der Frage beschäftigen, was die „Menschenrechte hinter Gittern“ sind, wie sie geschützt werden, wie der Schutz gewährleistet werden kann und wer mit welchen Mitteln Aufsicht und Kontrolle ausüben sollte. Ich bin mir sicher, dass über diese Fragen in den nächsten zwei Tagen fachkompetent diskutiert werden wird und bin auf die Ergebnisse und Erkenntnisse schon gespannt.

Tatsächlich liegt die Kontrolle rechtlicher Einzelfragen des Straf- und Maßregelvollzugs zu einem nicht unerheblichen Teil in den Händen der Justiz: Gefangene wenden sich mit rechtlichen Anliegen aus den Bereichen der Strafvollstreckung und des Strafvollzugs an die Strafvollstreckungskammern, wenn sie mit der Entscheidung der Justizvollzugsbehörden nicht einverstanden sind. Das gerichtliche Verfahren dient aber eben immer nur der Kontrolle rechtlicher Entscheidungen in einem einzelnen Fall. Dabei wird es häufig auch schon in der täglichen Praxis um Menschenrechte gehen – vielleicht „in

kleiner Münze“, aber für die Betroffenen umso wichtiger. Es erscheint mir aber durchaus notwendig, Aufsicht und Kontrolle von Orten des Freiheitsentzugs auch über den Einzelfall hinaus auszuüben. Hier nehmen die Veranstalter dieser Fachtagung eine wichtige Rolle ein: In der Kriminologischen Zentralstelle wird seit bald dreißig Jahren auf dem Gebiet der Strafrechtspflege geforscht. Diese Forschung liefert uns wichtige Einblicke in die Strafrechtspflege allgemein, aber auch konkret in Fragen des Strafvollzugs, wie z. B. in die Straftäterbehandlung und deren Entwicklungen. Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter übt durch ihre Besuchstätigkeit vor Ort eine wichtige Kontrolle aller Bereiche freiheitsentziehender Maßnahmen aus. Dies beschränkt sich nicht auf den Strafvollzug, sondern schließt weitere Orte der Freiheitsentziehung ein. Die Jahresberichte bieten einen eindrucksvollen Überblick über die Besuche, die die Mitglieder der Nationalen Stelle seit Beginn ihrer Tätigkeit im Jahr 2009 durchgeführt haben, sowie über die vorgefundenen Mängel und die zur Abhilfe getroffenen Maßnahmen.

Grundsätzlich können wir zum Glück feststellen, dass sich aus den Berichten der Nationalen Stelle keine Anzeichen dafür ergeben, dass im hiesigen Strafvollzug gefoltert oder misshandelt werden würde. Menschenrechte erschöpfen sich aber nicht im Folterverbot, und es gibt immer wieder Zustände in Einrichtungen, die von den Mitgliedern der Stelle beanstandet werden und die eine Verletzung der Menschenwürde oder der Menschenrechte Gefangener befürchten lassen. Ich will hier gar nicht ins Detail gehen. Herr Dopp und die Teilnehmer der morgigen Podiumsdiskussion werden diesbezüglich sicherlich ein vollständigeres Bild zeichnen können als ich es aus der Sicht eines Bundesministeriums vermag. Es erscheint mir aber wichtig, im Blick zu behalten, dass die Gewährleistung eines folter- und misshandlungsfreien Strafvollzugs nicht ausreichend ist. Die Verpflichtung des Staates zu einem menschenwürdigen und verhältnismäßigen Umgang mit Menschen hinter Gittern geht darüber hinaus. Dieser Verpflichtung wollen wir gerecht werden; unter diesem Vorzeichen sehe ich Ihre Tagung und wünsche ihr einen guten Verlauf.

Grußwort

Staatssekretär Thomas Metz
Hessisches Ministerium der Justiz

Sehr geehrte Frau Professor Dr. Nußberger,
sehr geehrter Herr Vorsitzender Dopp,
sehr geehrter Herr Prof. Egg,
sehr geehrter Herr Prof. Dessecker,
meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich darf Sie im Namen der Hessischen Landesregierung sehr herzlich in der hessischen Landeshauptstadt begrüßen. Ich danke für die freundliche Einladung, hier zu Ihnen sprechen zu dürfen.

„Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“

Es ist kein Zufall, dass dieser fundamentale Rechtssatz an vorderster Stelle im Grundgesetz angesiedelt ist. Er ist Grundlage unserer Werteordnung und unseres Menschenbildes. Er hat uneingeschränkte Geltung auch für die Bereiche, in denen Menschen – in erster Linie auf Anordnung eines Gerichts – erhebliche Einschränkungen ihrer Freiheitsrechte durch Freiheitsentzug aufgelegt sind.

Der Justizvollzug ist zwar bei Weitem nicht der einzige aber jedenfalls ein wichtiger Bereich, den sie auf ihrer Tagung in den Blick nehmen. Ein rechtsstaatliches System, das eine Grundvoraussetzung für die Achtung der Menschenwürde darstellt, ist dabei immer nur so gut, wie es sich gegenüber denjenigen Personen verhält, die ihm in besonderer Weise anvertraut sind. Zwei Komponenten spielen dabei eine entscheidende Rolle, insbesondere für den Justizvollzug:

Zum einen muss gewährleistet sein, dass dem Anspruch Rechnung getragen werden kann. Wir brauchen sorgfältig ausgewählte und vor allem ausgebildete Bedienstete, die ihre Aufgabe professionell im Sinne dieser Werteordnung ausüben.

Zum anderen – bei allem Vertrauen, das wir in unsere Bediensteten haben können – ist Kennzeichen des Rechtsstaates aber auch, dass ein effizientes System der Kontrolle und des Rechtsschutzes besteht.

- Die Bediensteten unterliegen der Aufsicht ihrer Vorgesetzten und letztlich der jeweiligen Anstaltsleitung.
- Die Anstalten selbst unterliegen der Aufsicht der Justizministerien der jeweiligen Länder.
- Es besteht ein System von Rechtsschutzmöglichkeiten – beginnend bei den Strafvollstreckungskammern bei den Landgerichten bis hin zu den Oberlandesgerichten im 2. Rechtszug.
- Kontrolle wird weiter ausgeübt durch den Hessischen Landtag, seine Ausschüsse – insbesondere durch den hier speziell eingerichteten „Unterausschuss Justizvollzug“, der sich intensiv mit allen Belangen des Vollzugs und den Petitionen aus diesem Bereich befasst.
- Auch die Öffentlichkeit hat ein waches Auge – einerseits durch die Anstaltsbeiräte, zum anderen aber auch durch eine unabhängige Presse.

Seit dem Jahre 2010 gibt es ein weiteres wichtiges Element zur Vervollständigung dieses Systems: Die Länderkommission zur Verhütung von Folter, die zusammen mit der entsprechenden Bundesstelle die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter bildet.

Zu den Aufgaben der Nationalen Stelle gehört es, Einrichtungen aufzusuchen, in denen Personen aufgrund einer Entscheidung eines Gerichts oder einer Behörde die Freiheit entzogen ist. Es gehört zu den Aufgaben, auf Missstände aufmerksam zu machen und gegebenenfalls Verbesserungsvorschläge vorzulegen.

Ihren Berichten über die getroffenen Feststellungen bei den Besuchen in Vollzugsanstalten vor Ort – sowohl nach dem Besuch gegenüber den Landesjustizverwaltungen als auch durch die Veröffentlichung des Jahresberichts – kommt dabei eine wichtige „Multiplikatorenfunktion“ zu, die weit über den Einzelbesuch hinausgeht. Die Berichte führen letztlich dazu, dass Feststellungen der Nationalen Stelle im Einzelfall für alle Einrichtungen überprüft werden und sich daher eine große Wirkung „in der Breite“ einstellt.

Nun ist es so, dass die Nationale Stelle im Rahmen ihrer bisherigen Tätigkeit – wie entsprechende internationale Kommissionen auch – bislang noch keinen Fall von Folter in deutschen Justizvollzugseinrichtungen feststellen konnte.

Das bewirkt bei mir dreierlei: Erstens empfinde ich dies als positiv. Zweitens entspricht es meinen Erwartungen und unserem Anspruch. Drittens ist es aber auch eine Mahnung, in den Anstrengungen nicht nachzulassen.

Wer allerdings meint, es ginge hier nur um Folter, der irrt. Die Begrifflichkeit „zur Verhütung von Folter“ ist nur eine Verkürzung – das zugrundeliegende internationale Protokoll trägt den vollständigen Titel „gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe“. Dadurch wird das Beobachtungsspektrum zum Schutz der Menschenwürde natürlich erheblich erweitert.

Ich weiß, dass der Titel der „Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter“, der sich aus dem zugrundeliegenden internationalen Protokoll ableitet, bei einigen Einrichtungen vor Ort und ihren Bediensteten zu Irritationen geführt hat, weil sie sich plötzlich einem „Folterverdacht“ ausgesetzt glaubten.

Das ist natürlich in keiner Weise intendiert, jedoch kann ich es gut nachvollziehen, wenn – auch von der Nationalen Stelle selbst – der Vorschlag unterbreitet wird, den Namen der Stelle von dem Begriff der Folter zu lösen, um Vorbehalte – wie den des Generalverdachts – abzubauen und die Arbeit zu erleichtern. Ich glaube, wir alle sind daran interessiert, dass das Erscheinen der Kommission von den Kontrollierten nicht als Bedrohung empfunden wird, sondern als Unterstützung. Darüber sollten wir weiter im Gespräch bleiben.

Ich kann Ihnen versichern, dass Hessen als Sitzland sich in einer besonderen Verantwortung sieht, die Arbeit der Nationalen Stelle zu unterstützen. Das haben wir in der Vergangenheit getan und werden es weiter tun. Ich freue mich, dass die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister – der insoweit für alle die Verantwortung übertragen wurde – in diesem Jahr beschlossen hat, die Anzahl der Mitglieder der Kommission zu verdoppeln und auch das Budget aufzustocken – was in Abstimmung mit 16 Ländern und unterschiedlichen beteiligten Ressorts nicht immer einfach war. Wir sind derzeit dabei, dies so zügig wie möglich umzusetzen.

Meine Damen und Herren, lassen Sie mich zum Abschluss betonen: Ich empfinde Ihre Arbeit als Bereicherung, als Beratung. Ich bitte Sie, in diesem Sinne weiterzuarbeiten. Ich wünsche Ihnen eine erkenntnisreiche Tagung.

1. Teil

Kriminologie und Menschenrechte von Gefangenen

Kriminologie und Menschenrechte

Axel Dessecker

1. Die Kriminologie und die Allgemeinheit der Menschenrechte

In der Kriminologie besteht im deutschsprachigen Raum und darüber hinaus weitgehend Einigkeit darüber, womit sich dieses interdisziplinäre Fach befasst. Sein Gegenstandsbereich lässt sich am einfachsten mit den Begriffen „Kriminalität“ und „Kriminalitätskontrolle“ bezeichnen.¹ Häufig im Mittelpunkt des Interesses stehende Personen wie „der Täter“ oder „das Opfer“, Organisationen wie „die Polizei“ oder „die Strafjustiz“ können dem Begriffspaar ohne Schwierigkeiten zugeordnet werden. Dabei handelt es sich um Konzepte, die offensichtlich sehr breit angelegt sind. Schon wenn man einen konventionellen Zugang wählt und den Gegenstand „Kriminalität“ mit potentiellen Verstößen gegen strafrechtliche Verbote gleichsetzt, öffnet sich ein weites Feld, das nur durch die kriminalpolitische Fantasie der Gesetzgebung begrenzt ist. Dennoch: im Wissenschaftssystem stellt sich die Kriminologie eher als kleines Fach dar, dessen Vertreterinnen und Vertreter ständig um die für ihre Arbeit nötigen Ressourcen besorgt sein müssen.

Der Anspruch der Menschenrechte ist universell. Die Charta der Vereinten Nationen und besonders die Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte berufen sich auf alle „Mitglieder der menschlichen Familie“ und das „von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal“. Dieses Ideal umfasst ein breites Spektrum an Rechtspositionen vom Recht auf Leben und Freiheit bis hin zum Recht auf eine soziale Ordnung, in welcher die Menschenrechte „voll verwirklicht werden können“. Auch wenn die Menschenrechte durch eine Hinwendung zu kollektiven Identitäten, durch regional unterschiedliche Interpretationen und Verwirklichungsgrade gekennzeichnet sind: die Entwicklung des Völkerrechts läuft darauf hinaus, dass es in der Weltgesellschaft keine menschenrechtsfreie Sphäre gibt.²

Dass Kriminologie und Menschenrechte nicht zufällig in Berührung kommen, zeigt sich eindrucksvoll am Schutz klassischer bürgerlicher Rechte wie dem

1 Das ist der gemeinsame Nenner von Definitionen, die sich meist in der Lehrbuchliteratur finden. Siehe z. B. Meier (2010, 2); Neubacher (2014, 21 ff.); Schwind (2013, 7 f.).

2 Fischer-Lescano (2002); Koenig (2005); Luhmann (1993, 576 ff.); Slaughter (2004, 79 ff.).

Verbot der Folter. Schon Art. 5 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) nennt die Folter in einem Atemzug mit bestimmten Formen der Strafe, nämlich solchen, die als grausam, unmenschlich oder erniedrigend bezeichnet werden. Damit ist zugleich vorausgesetzt, dass Strafe an sich als legitim angesehen wird.

Kriminologie und Menschenrechte berühren sich also nicht nur, sie überschneiden sich auch zumindest in einem kleinen Bereich. Im Übrigen sind die Methoden der Datenerhebung, die Kriminologinnen und Menschenrechtler zur Hand nehmen, weitgehend identisch.³ Beide befragen mögliche Täter oder Geschädigte, beide werten Akten oder Datenbanken aus, beide zählen und beschreiben problematische Ereignisse.

Dabei kann der vorliegende Beitrag nicht mehr liefern als einige exemplarische Hinweise auf kriminologische Fragen, die zugleich solche der Menschenrechte sind.

2. Kriminalität

2.1 Menschenrechtliche Diskriminierungsverbote und Strafrecht

Bereits Art. 2 AEMR enthält ein umfassendes Verbot der Diskriminierung anlässlich individueller Eigenschaften oder sonstiger Umstände. Allerdings ist diese Erklärung nur eine Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen, sie enthält kein zwingendes Völkerrecht.

Im europäischen Zusammenhang wesentlich bedeutsamer ist daher die bindende und zugleich spezifischere Mindestgarantie in Art. 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Seit 2009 mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon hinzugekommen ist Art. 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die einen differenzierten Schutz gegenüber Rechtsakten der Union gewährleisten soll.⁴ Sieht man einmal von den unterschiedlichen Geltungsbereichen – die Grundrechtecharta betrifft Rechtsakte der EU, die Menschenrechtskonvention gilt als Mindestgarantie in allen europäischen Ländern außer Weißrussland – und der im Einzelnen etwas abweichenden Zusammenstellung der ausdrücklich genannten personenbezogenen Merkmale

3 Darauf hat Herrnkind (2011) hingewiesen.

4 Zu den Facetten des europäischen Grundrechtsschutzes etwa Masing (2015).

ab, decken sich beide weitgehend mit dem besonderen Gleichheitssatz in Art. 3 III des Grundgesetzes.⁵

Diskriminierungsverbote gelten wie alle Menschenrechte in erster Linie im Verhältnis von Staaten und einzelnen Personen. Gleichwohl gibt es viele alltägliche Situationen, in denen aus der Perspektive von Beteiligten oder Beobachtern der Verdacht einer Diskriminierung entsteht. Das hat in den letzten Jahren dazu geführt, dass einfache Gesetze zur Verhinderung von Diskriminierungen eingeführt wurden, die präventive und repressive Instrumente vorsehen. Am wichtigsten ist in Deutschland das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz.⁶ Damit ist das Antidiskriminierungsrecht als neues Rechtsgebiet entstanden.⁷

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz beschäftigt sich mit Fragen des Arbeits- und des allgemeinen Zivilrechts. In Übereinstimmung mit den europäischen Richtlinien zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung sieht es neben Beweiserleichterungen für die Betroffenen „wirksame und abschreckende Sanktionen“ vor, aber keine Strafvorschriften. Zur Begründung wurde darauf verwiesen, dass beispielsweise Belästigungen am Arbeitsplatz, welche das Persönlichkeitsrecht, die Gesundheit oder die sexuelle Selbstbestimmung verletzen, ohnehin strafrechtlich zu erfassen sind.⁸

In der Tat kommen je nach Fallkonstellation verschiedene Strafvorschriften in Betracht. Strafrechtliche Verurteilungen sind etwa wegen Körperverletzung, Nachstellung und Beleidigung erfolgt.⁹ Die Diskussion vor allem von Stalking-Fällen zeigt aber, dass Belästigungen nicht selten die Schwelle der Strafbarkeit unterschreiten. Der Begriff „Belästigung“ wird in der Literatur teilweise gerade zur Kennzeichnung eines Grenzbereichs herangezogen, in dem über Strafbarkeit und Strafwürdigkeit bestimmter Verhaltensweisen gestritten wird.¹⁰

5 Peters & König (2013, 1316 ff.).

6 Gesetz vom 14. August 2006 (BGBl. I 1897), zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 3. April 2013 (BGBl. I 610).

7 Die auch in der Rechtsprechung vorkommende Formulierung „Diskriminierungsrecht“ erscheint angesichts der menschenrechtlichen Grundlagen wenig geglückt.

8 Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Richtlinien zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung (BT-Drs. 16/1780 vom 8. Juni 2006, S. 23 und 33).

9 Siehe z. B. BGH, Beschluss vom 16. Juni 2014 – 4 StR 111/14 (= NStZ 2014, 571).

10 von Hirsch (2008, 921 ff.); Hörnle (2005, 81); Schaefer & Wolf (2001).

2.2 „Vorurteilsbezogene Kriminalität“ und andere Formen der Diskriminierung

Internationale Einrichtungen und Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International sammeln eine Fülle von Material, das alltägliche Diskriminierungserfahrungen aus der Sicht ausgewählter Betroffenenengruppen dokumentiert, quantitativ aufbereitet und interpretiert. Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) hat Berichte vorgelegt, die beispielsweise die Erfahrungen Transsexueller, die Grenzkontrollen gegenüber Passagieren an internationalen Flughäfen oder die Situation der Roma im Bildungssystem thematisieren.

Konzentriert man sich auf kriminologisch relevante Formen von Diskriminierung, liegt es nahe, vom Konzept der „vorurteilsbezogenen Kriminalität“ auszugehen. „Hasskriminalität“ oder „vorurteilsbezogene Kriminalität“ sind Konzepte, die aus der Arbeit zivilgesellschaftlicher Gruppen in den USA hervorgegangen sind und sich mit Forderungen nach einem spezifisch strafrechtlichen Schutz vor allem in den angloamerikanischen Staaten weitgehend durchgesetzt haben.¹¹ In der internationalen Diskussion gelten diese Gesetze vielen als geradezu vorbildlich. Die Europäische Grundrechtsagentur hat sich mit einer Reihe von Berichten an diese rechtspolitische Strategie gehalten. Dabei geht es nicht nur um Strafrecht, sondern zugleich um eine Beobachtung von Zeitreihen durch Mittel der amtlichen Statistik.¹²

Solche Erhebungen bieten die Möglichkeit, international vergleichende Statistiken über die Häufigkeit „vorurteilsbezogener Kriminalität“ in verschiedenen europäischen Ländern zu generieren. Die Qualität der Datenerhebungen durch Strafverfolgungsbehörden, Gerichte und zuständige Ministerien wird von der FRA nach einem heuristischen Schema klassifiziert. Nach dieser Einteilung veröffentlichen mit Finnland, den Niederlanden, Schweden, dem Vereinigten Königreich und neuerdings Spanien lediglich vier bis fünf Mitgliedstaaten der EU umfassende Daten über eine Reihe von vorurteilsgeleiteten Beweggründen, Formen von Straftaten und Merkmalen der Vorfälle. Weitere neun bis zehn Mitgliedstaaten (darunter Deutschland und Österreich) erfassen eine Reihe vorurteilsgeleiteter Beweggründe und veröffentlichen diese Daten in der Regel. Die übrigen Staaten registrieren soweit ersichtlich entweder überhaupt keine Vorkommnisse oder beschränken sich auf wenige Vorfälle

11 Als Überblick Coester (2008, 69 ff.); Glet (2011, 9 ff.); Perry (2014).

12 Zusammenfassend Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2012).

und Beweggründe, wobei die Ergebnisse in der Regel unveröffentlicht bleiben.¹³

Soweit Daten erhoben werden, sind diese nicht zwischen den Ländern vergleichbar, weil strafrechtliche Definitionen „vorurteilsbezogener Kriminalität“ ebenso variieren wie die Art und Weise der statistischen Registrierung, der Informationsstand und die Anzeigebereitschaft von Opfern und Informanten oder deren Vertrauen in Polizei, Justiz und staatliche Institutionen insgesamt. Dieses Bild ist für europäische Statistiken über Kriminalität und Strafverfolgung nicht ungewöhnlich.¹⁴ Hohe absolute Zahlen, die vor allem für Großbritannien vorliegen, dürften daher relativ umfassende strafrechtliche Tatbestandsvoraussetzungen reflektieren, die – anders als in den meisten Ländern – etwa Delikte gegenüber Behinderten einschließen, aber auch eine Registrierung, die nicht auf einer polizeilichen Einschätzung beruht, sondern von der subjektiven Betroffenheit der jeweiligen Personen ausgeht.¹⁵ Es ist nicht auszuschließen, dass die britischen Inseln dennoch tatsächlich ein besonders hohes Niveau rassistisch geprägter oder sonstiger „vorurteilsbezogener Kriminalität“ aufweisen.

Obwohl die FRA ausdrücklich darauf hinweist, dass die in europäischen Ländern unter uneinheitlichen Bedingungen erhobenen Daten nicht vergleichbar seien, veröffentlicht sie jährlich zusammenfassende Übersichten und teilweise suggestive Grafiken, die eher an den Umgang von Publikumsmedien mit scheinbar objektiven statistischen Informationen erinnern als an eine wissenschaftliche Aufbereitung der zugänglichen Daten. Das mag sich aus dem Bestreben rechtfertigen, öffentliche Aufmerksamkeit für Menschenrechtsverletzungen zu schaffen. Der Nutzen dieser Berichte ist jedoch gering zu veranschlagen, wenn die publizierten Tabellen mehr Leerstellen als Daten aufweisen, nicht einmal Standardisierungen bezogen auf die Wohnbevölkerung vorgenommen werden und ohne Rückgriff auf nationale Quellen nicht festzustellen ist, um welche Straftatbestände es jeweils geht.

Doch kann der Stand jedenfalls der deutschen kriminologischen Forschung zu diesem Thema nicht viel mehr befriedigen. Möglich ist aufgrund einer empirischen Untersuchung auf der Grundlage von Aktenanalysen und Experteninterviews in Baden-Württemberg immerhin ein erster Einblick in die Verfahrens- und Entscheidungspraxis der Justiz. Anklage erhoben oder ein Straf-

13 Zu dieser Klassifikation Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2012, 8); aktuelle Daten bis 2014 in European Union Agency for Fundamental Rights (2015, 57 ff.).

14 Harrendorf (2012); Jehle (2013, 194 ff.); Westfelt & Estrada (2005).

15 Crown Prosecution Service (2014, 7); vergleichend Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2012, 47 f.).

befehl beantragt wurde in 71 % der Verfahren wegen Gewaltdelikten, die polizeilich als „Hasskriminalität“ eingestuft worden waren. Zu einer rechtskräftigen Verurteilung kam es in 66 % der Verfahren. Nur in jedem fünften der Verfahren, die mit einer Verurteilung abgeschlossen wurden, gingen die schriftlichen Entscheidungsgründe ausdrücklich auf eine vorurteilsbedingte Tatmotivation ein.¹⁶ Damit spricht einiges dafür, dass die Strafjustiz potentielle Fälle vorurteilsbedingter Kriminalität weniger streng ausfiltert als Delikte anderer Motivationslage. Ob und aus welchen Gründen die zuständigen Gerichte tatsächlich einen Fall „vorurteilsbezogener Kriminalität“ angenommen haben, bleibt jedoch offen.¹⁷

3. Sanktionen

3.1 Die Menschenrechtskonvention und lange Freiheitsentziehungen

Bis heute gilt die Freiheitsstrafe als Paradigma der Strafe. Ihre Verhängung und Vollstreckung betrifft das Grundrecht der Freiheit der Person (Art. 2 II 2 und Art. 104 GG).

Die Europäische Menschenrechtskonvention verbietet neben der Folter unmenschliche oder erniedrigende Strafen (Art. 3 MRK) und regelt Freiheitsentziehungen allgemein im Rahmen des Rechts auf Freiheit und Sicherheit (Art. 5 MRK). Welche Freiheitsentziehungen nach der Konvention zulässig sind, bestimmt sich nach einem abschließenden Katalog von sechs Tatbeständen, die das Recht auf Freiheit und Sicherheit einschränken – von der rechtmäßigen Verurteilung durch ein zuständiges Gericht (Art. 5 I 2 Buchst. a MRK) bis zur Festnahme zur Verhinderung der unerlaubten Einreise oder zur Durchsetzung einer Ausweisung (Art. 5 I 2 Buchst. f MRK).

Diesem Katalog ist anzumerken, dass lediglich ein Mindeststandard des Schutzes vor Freiheitsentziehungen etabliert werden sollte und dass er auf die Zeit um 1950 zurückgeht. Nach dem Wortlaut des Art. 5 I 2 Buchstabe e MRK wäre es zulässig, jemanden allein deshalb auf unabsehbare Zeit einzusperrern, weil ihm erfolgreich die Eigenschaften eines „Landstreichers“ zugeschrieben werden. Dies wird heute mit Recht eingeschränkt.¹⁸

16 Glet (2011, 242 f.).

17 Zusammenfassend Dessecker (2015b).

18 Dörr (2013, 728); Grabenwarter (2014, Rn. 25 zu Art. 5).

Besonders gravierende Eingriffe in die Freiheit der Person sind mit Strafen und freiheitsentziehenden Maßregeln verbunden, die auf unbestimmte Zeit verhängt werden. Im deutschen Kriminalrecht gibt es drei zentrale Sanktionen dieser Art: die lebenslange Freiheitsstrafe, die psychiatrische Unterbringung und die Sicherungsverwahrung, für die sich in den letzten Jahren verschiedene Unterkategorien entwickelt haben.¹⁹ Aus menschenrechtlicher Sicht sind diese Sanktionen unterschiedlich problematisch. Das lässt sich zeigen, wenn man die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte heranzieht.

Der Straßburger Gerichtshof hat mehrfach die Frage aufgeworfen, ob die lebenslange Freiheitsstrafe unmenschlich oder erniedrigend ist.²⁰ In der Regel fällt die Antwort negativ aus, grundsätzlich bestehen gegen die lebenslange Freiheitsstrafe insoweit keine Bedenken.²¹ Eine Ausnahme gilt jedoch für solche lebenslangen Freiheitsstrafen, bei denen eine Entlassung von vornherein ausgeschlossen ist.²² Neuerdings hat die Große Kammer des Gerichtshofs im Anschluss an Berichte des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter aus der Menschenwürde ein „Recht auf Hoffnung“ abgeleitet.²³ Diese Rechtsprechung betrifft vor allem die Entscheidungspraxis in England und Wales. Für die lebenslange Freiheitsstrafe nach deutschem Recht besteht nach § 57a StGB ausnahmslos eine Entlassungsmöglichkeit.

Psychiatrische Unterbringungen sind nach Art. 5 I 2 Buchstabe e MRK grundsätzlich zulässig, soweit sie sich gegen psychisch Kranke richten. Das Verständnis dieser Kategorie, das der EGMR bisher von Fall zu Fall entwickelt hat, erscheint nicht ganz konsistent. Es ist kein Zufall, dass der Gerichtshof selbst mehrfach betont hat, sein Konzept sei von der psychowissenschaftlichen Forschung abhängig und mit dieser in Entwicklung begriffen.²⁴ Der Text der Konvention macht im Übrigen keine Aussage zur zeitlichen Dauer

19 Die Unterbringung nach § 64 StGB, die im Regelfall auf eine zeitlich überschaubare Suchtbehandlung hinausläuft, wird hier ausgeklammert.

20 Siehe für einen vorläufigen Überblick Snacken (2006) und van Zyl Smit (2010). Ein internationaler Sammelband über „Life imprisonment and human rights“ unter der Herausgeberschaft von Dirk van Zyl Smit und Catherine Appleton befindet sich in Vorbereitung.

21 Snacken (2006, 155); Vermeulen (2006, 420).

22 Siehe die Entscheidungen des EGMR vom 16. Oktober 2001, Einhorn *.f.* Frankreich – Nr. 71555/01; vom 12. Februar 2008, Kafkaris *.f.* Zypern – Nr. 21906/04, §§ 97-98; vom 17. Januar 2012, Harkins & Edwards *.f.* Vereinigtes Königreich – Nr. 9146/07 und 32650/07).

23 EGMR, Urteil vom 9. Juli 2013, Vinter u. a. *.f.* Vereinigtes Königreich – Nr. 66069/09 u. a., §§ 116 ff. Zur Interpretation dieser Leitentscheidung De Rue (2014); Szydło (2013).

24 Zusammenfassend Grabenwarter (2014, Rn. 25 zu Art. 5); Koller (2012); Niveau & Materi (2007).

einer Unterbringung. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann daher als wirksamere Begrenzung psychiatrischer Unterbringungen gelten.

Berechtigterweise hat die neuere Straßburger Rechtsprechung zur Sicherungsverwahrung in Deutschland wesentlich breitere Beachtung gefunden. Der EGMR hat der traditionellen Sicherungsverwahrung vergleichbare Regelungen aus verschiedenen Rechtsordnungen grundsätzlich als konventionskonform angesehen.²⁵ Seit der Leitentscheidung in dem Fall M./Deutschland aus dem Jahr 2009 geht der Gerichtshof allerdings davon aus, dass bestimmte Formen der Sicherungsverwahrung mit der MRK nicht vereinbar sind. Das gilt insbesondere für die nachträgliche Sicherungsverwahrung (§ 66b StGB)²⁶ sowie die rückwirkende Verlängerung der Vollzugsdauer über die frühere 10-Jahres-Frist hinaus (§ 67d III StGB).²⁷ Die Begründung wird dem Recht auf Freiheit und Sicherheit entnommen, aber auch dem Rückwirkungsverbot.

Diese menschenrechtlichen Vorgaben haben dazu geführt, dass das Bundesverfassungsgericht auf innerstaatlicher Ebene fast alle Vorschriften über die Sicherungsverwahrung für verfassungswidrig erklärt hat. Darauf hat die Gesetzgebung mit einer Neuregelung reagiert, mit welcher die Sicherungsverwahrung ihrer vom Paradigma des „Unschädlichmachens“ geprägten Tradition zum Trotz auf Behandlung umgestellt werden soll.²⁸

3.2 Die lebenslange Freiheitsstrafe aus kriminologischer Sicht

Aus kriminologischer Sicht bezeichnen unbefristete Freiheitsentziehungen Extremfälle von Gefängnisstrafen, die trotz der weitgehenden Abschaffung der Todesstrafe und vieler Reformen strafrechtlicher Sanktionssysteme, die langfristig zu einer stärkeren Betonung ambulanter Sanktionen führten, beharrlich überdauert haben. Kriminalpolitische Entwicklungen in vielen Ländern deuten geradezu auf eine Wiederentdeckung von langen und unbefristeten Freiheitsstrafen hin.

25 Drenkhahn & Morgenstern (2012, 141 ff.); Renzikowski (2011, 531).

26 Dabei lassen sich wiederum verschiedene Varianten unterscheiden, die jedoch einheitlich beurteilt wurden: EGMR, Urteil vom 13. Januar 2011 – 6587/04, Haidn ./ Deutschland, NJW 2011, 3423 (zum bayerischen Straftäter-Unterbringungsgesetz); vom 19. April 2012 – 61272/09, B. ./ Deutschland, EuGRZ 2012, 383 (zu § 66b II StGB a. F.); vom 28. Juni 2012 – 3300/10, S. ./ Deutschland (zu § 66b III StGB a. F.).

27 EGMR, Kammerurteil vom 17. Dezember 2009 – 19359/04, M. ./ Deutschland, NJW 2010, 2495. Seither sind vom EGMR zahlreiche ähnlich gelagerte Fälle entschieden worden.

28 Dessecker (2014b).

Deutsche Vollzugsanstalten, in denen lange Freiheitsstrafen verbüßt werden, sind gelegentlich von der Länderkommission zur Verhütung von Folter und dem Europäischen Komitee zur Verhütung von Folter besucht worden. In der kriminologischen Sanktionsforschung bildet die empirische Betrachtung teils neu erfundener, teils umgestalteter, teils schon lange bestehender langfristiger Freiheitsentziehungen keinen Schwerpunkt. Je nach konkreter Rechtsgrundlage zeigen sich schon bei der Analyse amtlicher Statistiken der Strafrechtspflege auf nationaler Ebene deutlich unterschiedliche Entwicklungen.²⁹ Daher soll an dieser Stelle lediglich auf Forschungsergebnisse zur lebenslangen Freiheitsstrafe hingewiesen werden.

Von deutschen Gerichten wurden lebenslange Freiheitsstrafen seit dem Kaiserreich bis in die Zeit des 2. Weltkriegs immer deutlich seltener verhängt als die Todesstrafe. Nach deren Abschaffung ist die Kurve der Verurteilungen zu lebenslanger Freiheitsstrafe seit der Gründung der Bundesrepublik bei einigen Schwankungen bis 2010 angestiegen. Fast 50 Jahre lang lagen die Verurteilungszahlen in den westlichen Bundesländern deutlich unter 100 Fällen pro Jahr. Höhere Werte wurden erst seit 1995 registriert. Seit 2010, als immerhin 137 Verurteilungen registriert wurden, sind die Zahlen wieder merklich zurückgegangen. Zuletzt wurden – für das Jahr 2013 – 92 Verurteilungen zu lebenslanger Freiheitsstrafe ausgesprochen. Wesentlich höher liegen angesichts einer langen Haftdauer die absoluten Zahlen der Gefangenen, die sich den Statistiken des Justizvollzugs entnehmen lassen. In den letzten Jahren seit 2007 handelte es sich jeweils um etwa 2.000 Gefangene.³⁰

Wie die jüngste Straßburger Rechtsprechung zeigt, ist die tatsächliche Dauer der Verbüßung ein wesentliches Kriterium zur Beurteilung lebenslanger Freiheitsstrafen aus menschenrechtlicher Sicht. Für die kriminologische Perspektive gilt dies ebenso, und zwar schon für die einfache Fragestellung, ob lebenslange Freiheitsstrafen mit besonders langen zeitigen Strafen vergleichbar sind oder bereits wegen ihrer schlichten Dauer eine eigene Kategorie bilden. Empirisch lässt sich die Dauer von Freiheitsentziehungen auf unterschiedliche Weise ermitteln. Die gängigste Erhebungsmethode setzt bei den Abgängen aus dem Justizvollzug an. Die Dauer lebenslanger Freiheitsstrafen bis zur Entlassung wird von der KrimZ bereits seit mehr als 10 Jahren mittels einer retrospektiven jährlichen Abfrage bei den Landesjustizverwaltungen erhoben. Die Entlassungszahlen liegen im Verhältnis zur Population der Gefangenen mit lebenslangen Strafen nicht sehr hoch und schwanken von Jahr zu Jahr. Nach dem Median ergibt sich im Zeitraum zwischen 2002 und 2013 eine

29 Dessecker (2014a, 3 ff.); Heinz (2015).

30 Dessecker (2009 und 2014a, 3 ff.).

mittlere Verbüßungsdauer von 17 Jahren – mit einem Anteil von immerhin 1/8 extrem langer Vollzugsaufenthalte ab 25 Jahren.³¹ Systematisch ausgeblendet bleiben bei diesem Datenzugang jedoch alle diejenigen Gefangenen, die über den Erhebungszeitraum hinaus im Vollzug der lebenslangen Freiheitsstrafe verbleiben.

Eine Momentaufnahme im Querschnitt liefert eine Stichtagserhebung, die im Frühjahr 2012 durchgeführt wurde. In einer weitgehend vollständigen bundesweiten Gesamterhebung wurden Vollzugsdaten über 1.901 Gefangene (93,6 % der Stichtagspopulation) gesammelt. Der Median der zum Stichtag erreichten Strafdauer lag – bei großen regionalen Unterschieden – bundesweit bei 10 Jahren und 7 Monaten.³²

Internationale Vergleiche müssen berücksichtigen, dass die prozentualen Anteile von Gefangenen mit lebenslangen Strafen aufgrund unterschiedlicher rechtlicher Voraussetzungen und Gerichtspraxis schon innerhalb Europas stark voneinander abweichen. Der Anteil dieser Gefangenengruppe in Deutschland liegt nach der Vergleichsstatistik des Europarats mit 3,6 % etwas über dem europäischen Mittelwert. In den Niederlanden kennt das Strafrecht zwar lebenslange Freiheitsstrafen, doch machen die Gerichte davon nur höchst selten Gebrauch. Andererseits verbüßen in Schottland mehr als 15 % aller Gefangenen eine lebenslange Freiheitsstrafe.³³

Daten zur Haftdauer bei lebenslangen Strafen lassen sich für England und Wales bereits den offiziellen Statistiken entnehmen. Dort ist die mittlere Aufenthaltsdauer von Gefangenen, die nach einer zwingend vorgesehenen lebenslangen Strafe (wegen Mordes) entlassen wurden, längerfristig auf 16 bis 17 Jahre angestiegen. Dabei liegen die absoluten Verurteilungs- und Entlassungszahlen höher als in Deutschland.³⁴ Nach einer Untersuchung aus Frankreich betrug die mittlere Haftdauer aller 151 Gefangenen, die in der Zeit zwischen 1995 und 2004 aus dem Vollzug der lebenslangen Freiheitsstrafe (*réclusion criminelle à perpétuité*) oder nach Umwandlung einer zunächst verhängten Todesstrafe (*peine de mort commuée*) entlassen wurden, nach dem Median mehr als 19 Jahre; jeder fünfte Verurteilte hatte länger als 22 Jahre in

31 Dessecker (2014a, 21 ff.).

32 Dessecker (2015a).

33 Aebi & Delgrande (2015, 116). Zusätzliche Daten zu englischsprachigen Ländern außerhalb Europas bei Griffin & O'Donnell (2012, 612).

34 Ministry of Justice (2015, A.3.3).

Haft verbracht. Die durchschnittliche Haftdauer von 562 Gefangenen im Vollzug einer lebenslangen Freiheitsstrafe belief sich 2005 auf 15,3 Jahre.³⁵

4. Prävention von Menschenrechtsverletzungen

Die wenigen geschilderten Beispiele zeigen, dass kriminologische Untersuchungen menschenrechtliche Bezüge aufweisen und umgekehrt. Das Thema Prävention lässt sich der Liste der Gemeinsamkeiten von Kriminologie und Menschenrechten leicht hinzufügen. Der Ansatz des Zusatzprotokolls zur Antifolterkonvention der Vereinten Nationen, Verstößen gegen die Menschenwürde in Gefängnissen und an anderen Orten der Freiheitsentziehung durch nationale Präventionsmechanismen zu begegnen, wird in den weiteren Beiträgen dieses Bands unter vielen Gesichtspunkten näher beschrieben. An dieser Stelle bleibt nur noch der Hinweis, dass Forschungen zur Prävention von Kriminalität (und ihren Grenzen) in der Kriminologie von zunehmender Bedeutung sind. Das liegt unter anderem daran, dass Kriminalprävention für modernes Strafrecht charakteristisch ist.

Literatur

Aebi, Marcelo F. & Natalia Delgrande (2015). *SPACE I: Council of Europe annual penal statistics. Prison populations: survey 2013*. Strasbourg: Council of Europe.

Verfügbar unter <http://wp.unil.ch/space/space-i/annual-reports/>.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2012). *Hasskriminalität in der Europäischen Union sichtbar machen: die Rechte der Opfer anerkennen*. Luxembourg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Verfügbar unter http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012_hate-crime-de.pdf.

Coester, Marc (2008). *Hate Crimes: das Konzept der Hate Crimes aus den USA unter besonderer Berücksichtigung des Rechtsextremismus in Deutschland*. Frankfurt/M.: Lang.

Crown Prosecution Service (2014). *Hate crime and crimes against older people: report 2012-2013*. London: Director of Public Prosecutions.

Verfügbar unter http://www.cps.gov.uk/publications/docs/cps_hate_crime_report_2013.pdf.

35 Kensey (2005).

- De Rue, Maïté (2014). Les peines de perpétuité réelle sont contraires à la dignité humaine: la Cour européennes des droits de l'homme consacre un droit à l'espoir pour tous les condamnés. *Cour eur. dr. h., Gde Ch., Vinter e. a. c. Royaume-Uni*, 9 juillet 2013. *Revue trimestrielle des droits de l'homme* 25, pp. 667-687.
- Dessecker, Axel (2009). Dangerousness, long prison terms, and preventive measures in Germany. *Champ pénal* 6.
Verfügbar unter <http://champpenal.revues.org/7546>.
- (2014a). *Die Vollstreckung lebenslanger Freiheitsstrafen: Dauer und Gründe der Beendigung im Jahr 2013*. 2. Aufl. Wiesbaden: KrimZ.
Verfügbar unter http://www.krimz.de/fileadmin/dateiablage/E-Publikationen/BM-Online/bm-online3-korr_Aufl.pdf.
 - (2014b). Etikettenschwindel oder Behandlungsvollzug? Kritik der Sicherungsverwahrung und neues Recht. *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 33, S. 265-282.
 - (2015a). Lebenslange Freiheitsstrafen und ihre Dauer: eine Stichtagserhebung in Deutschland. In: *Risiken der Sicherheitsgesellschaft: Sicherheit, Risiko und Kriminalpolitik*. Hrsg. von Marcel Alexander Niggli & Lukas Marty. Mönchengladbach: Forum, S. 157-169.
 - (2015b). Vorurteilsbezogene Kriminalität und das begrenzte Interventionspotential des Strafrechts. In: *Über allem: Menschlichkeit. Festschrift für Dieter Rössner*. Hrsg. von Britta Bannenberg, Hauke Brettel, Georg Freund, Bernd-Dieter Meier, Helmut Remschmidt & Christoph Safferling. Baden-Baden: Nomos, S. 59-74.
- Dörr, Oliver (2013). Freiheit der Person. In: *Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz*. Hrsg. von Oliver Dörr, Rainer Grote & Thilo Marauhn. 2. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 632-741.
- Drenkhahn, Kirstin & Christine Morgenstern (2012). Dabei soll es uns auf den Namen nicht ankommen: der Streit um die Sicherungsverwahrung. *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* 124, S. 132-203.
- European Union Agency for Fundamental Rights (2015). *Fundamental rights: challenges and achievements in 2014. Annual report 2014*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
Verfügbar unter http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-annual-report-2014_en.pdf.

- Fischer-Lescano, Andreas (2002). Globalverfassung: los desaparecidos und das Paradox der Menschenrechte. *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 23, S. 217-249.
- Glet, Alke (2011). *Sozialkonstruktion und strafrechtliche Verfolgung von Hasskriminalität in Deutschland: eine empirische Untersuchung polizeilicher und justizieller Definitions- und Selektionsprozesse bei der Bearbeitung vorurteilmotivierter Straftaten*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Grabenwarter, Christoph (2014). *European Convention on Human Rights: commentary*. München: Beck.
- Griffin, Diarmuid & Ian O'Donnell (2012). The life sentence and parole. *British Journal of Criminology* 52, pp. 611-629.
- Harrendorf, Stefan (2012). Offence definitions in the European sourcebook of crime and criminal justice statistics and their influence on data quality and comparability. *European Journal on Criminal Policy and Research* 18, pp. 23-53.
- Heinz, Wolfgang (2015). Freiheitsentziehende Maßregeln im Spiegel der Strafrechtspflegestatistiken. In: *Vom Bedeutungsverlust der Hauptverhandlung: Texte und Ergebnisse des 38. Strafverteidigertages Dresden, 21.-23.03.2014*. Hrsg. von den Strafverteidigervereinigungen. Berlin: Strafverteidigervereinigungen, S. 107-131.
- Herrnkind, Martin (2011). Der Amnesty-Polizeibericht 2010: Menschenrechtsrecherche und ihr Nutzen für die Polizeiforschung. *Kriminologisches Journal* 43, S. 206-223.
- von Hirsch, Andrew (2008). Harm und offence: Schädigungsprinzip und Belästigungsprinzip als Kriterien für die Kriminalisierung von Verhalten. In: *Strafrecht zwischen System und Telos: Festschrift für Rolf Dietrich Herzberg zum siebzigsten Geburtstag am 14. Februar 2008*. Hrsg. von Holm Putzke, Bernhard Hardtung, Tatjana Hörnle, Reinhard Merkel, Jörg Scheinfeld, Horst Schlehofer & Jürgen Seier. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 915-930.
- Hörnle, Tatjana (2005). *Grob anstößiges Verhalten: strafrechtlicher Schutz von Moral, Gefühlen und Tabus*. Frankfurt/M.: Klostermann.
- Jehle, Jörg-Martin (2013). Crime and criminal justice in Europe: the approach of the European Sourcebook. In: *Kriminologie, Kriminalpolitik und Strafrecht aus internationaler Perspektive: Festschrift für Martin Killias zum 65. Geburtstag. Criminologie, politique criminelle et droit pénal dans une perspective internationale: mélanges en l'honneur de Martin Killias*. Hrsg. von André Kuhn, Pierre Margot, Marcelo F. Aebi, Christian

- Schwarzenegger, Andreas Donatsch & Daniel Jositsch. Bern: Stämpfli, pp. 191-205.
- Kensley, Annie (2005). *Durée effective des peines perpétuelles. Cahiers de démographie pénitentiaire* 18.
- Koenig, Matthias (2005). Weltgesellschaft, Menschenrechte und der Formenwandel des Nationalstaats. In: *Weltgesellschaft: theoretische Zugänge und empirische Problemlagen. Sonderheft der Zeitschrift für Soziologie*. Hrsg. von Bettina Heintz, Richard Münch & Hartmann Tyrell. Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 374-393.
- Koller, Matthias (2012). Was versteht der EGMR unter „unsound mind“ (Art. 5 Abs. 1 S. 2 lit. e EMRK)? In: *Sicherungsverwahrung: wissenschaftliche Basis und Positionsbestimmung. Was folgt nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4.5.2011?* Hrsg. von Jürgen L. Müller, Norbert Nedopil, Nahlah Saimeh, Elmar Habermeyer & Peter Falkai. Berlin: Medizinisch Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft, S. 43-69.
- Luhmann, Niklas (1993). *Das Recht der Gesellschaft*. Frankfurt/M. 1995: Suhrkamp.
- Masing, Johannes (2015). Einheit und Vielfalt des europäischen Grundrechtsschutzes. *Juristenzeitung* 70, S. 477-487.
- Meier, Bernd-Dieter (2010). *Kriminologie*. 4. Aufl. München: Beck.
- Ministry of Justice (2015). *Prison releases: 2002 to 2014*. London: Ministry of Justice.
Verfügbar unter https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/424903/prison-releases-annual-2014.xlsx.
- Neubacher, Frank (2014). *Kriminologie*. 2. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Niveau, Gérard & J. Materi (2007). Psychiatric commitment: over 50 years of case law from the European Court of Human Rights. *European Psychiatry* 22, pp. 59-67.
- Perry, Barbara (2014). Hate crime. In: *Encyclopedia of criminology and criminal justice*. Ed. by Gerben Bruinsma & David Weisburd. New York: Springer, pp. 2036-2047.
- Peters, Anne & Doris König (2013). Das Diskriminierungsverbot. In: *Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz*. Hrsg. von Oliver Dörr, Rainer Grote & Thilo Marauhn. 2. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 1301-1465.

- Renzikowski, Joachim (2011). Das Elend mit der rückwirkend verlängerten und der nachträglich angeordneten Sicherungsverwahrung. *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik* 6, S. 531-543.
- Schaefer, Peer & Jens Wolf (2001). Strafbarkeitslücke sexuelle Belästigung: regelungsbedürftig oder politisch gewollt? *Zeitschrift für Rechtspolitik* 34, S. 27-28.
- Schwind, Hans-Dieter (2013). *Kriminologie: eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen*. 22. Aufl. Heidelberg: Kriminalistik.
- Slaughter, Anne-Marie (2004). *A new world order*. Princeton: Princeton University Press.
- Snacken, Sonja (2006). A reductionist penal policy and European human rights standards. *European Journal on Criminal Policy and Research* 12, pp. 143-164.
- Szydło, Marek (2013). Free life after life imprisonment as a human right under the European Convention: European Court of Human Rights, Grand Chamber, judgment of 9 July 2013, Vinter and Others v. The United Kingdom. *European Constitutional Law Review* 9, pp. 501-512.
- Vermeulen, Ben (2006). Freedom from torture and other inhuman or degrading treatment or punishment (Article 3). In: *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*. Ed. by Pieter van Dijk, Fried van Hoof, Arjen van Rijn & Leo Zwaak. 4th ed. Antwerpen: Intersentia, pp. 405-453.
- Westfelt, Lars & Felipe Estrada (2005). International crime trends: sources of comparative crime data and post-war trends in Western Europe. In: *Transnational and comparative criminology*. Ed. by James Sheptycki & Ali Wardak. London: Glasshouse Press, pp. 19-48.
- van Zyl Smit, Dirk (2010). Outlawing irreducible life sentences: Europe on the brink? *Federal Sentencing Reporter* 23, pp. 39-48.

Menschenrechte von Gefangenen: UN-Antifolterkonvention, Europäische Menschenrechtskonvention und Grundgesetz

Jan Schneider

Menschenrechte von Gefangenen werden durch eine Vielzahl völkerrechtlicher und nationalrechtlicher Normen geschützt. Die schwersten Misshandlungen werden dabei von dem auch gewohnheitsrechtlich und als *ius cogens* anerkannten Verbot von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder entwürdigender Behandlung oder Strafe umfasst. Daneben existieren zum Beispiel in Artikel 5 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte (EMRK) und Artikel 104 des Grundgesetzes (GG) weitere Schutznormen gegen willkürliche Freiheitsentziehung und zur Garantie effektiven Rechtsschutzes in der Freiheitsentziehung, die in diesem Beitrag nicht vertieft werden sollen.

Nachdem der völkerrechtliche Folterbegriff umrissen wurde (1.), werden einige Entwicklungen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu Artikel 3 EMRK dargestellt (2.). Anschließend wird seine Umsetzung im deutschen Recht beleuchtet (3.).

1. Das völkerrechtliche Folterverbot

Ein Verbot von Folter findet sich in verschiedenen Menschenrechtsverträgen, unter anderem in Artikel 5 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, Artikel 3 EMRK, Artikel 7 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte von 1966 oder Artikel 5 (2) der Amerikanischen Menschenrechtskonvention von 1969. Zudem hat es Eingang in das humanitäre Völkerrecht (Artikel 17 und 87 der 3. Genfer Konvention) und das Völkerstrafrecht (bspw. Artikel 7(1)(f), (2)(e) und 8(2)(a)(ii) des Römischen Statuts über den Internationalen Strafgerichtshof) gefunden. Darüber hinaus ist heutzutage anerkannt, dass das Folterverbot die Qualität von *ius cogens* hat, wobei die sich daraus ergebenden Konsequenzen noch nicht abschließend

geklärt sind.¹ Sicher ist zumindest, dass sich *ius cogens* nach Artikel 53 der Wiener Vertragsrechtskonvention gegen Völkervertragsrecht durchsetzt.

Trotz der langen Tradition des Verbots der Folter und der großen Zahl von vertraglichen Niederlegungen wurde der Begriff der Folter zum ersten Mal in Artikel 1 des UN-Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe von 1984 (UN-Antifolterkonvention) definiert. Danach ist Folter

jede Handlung, durch die einer Person vorsätzlich große körperliche oder seelische Schmerzen oder Leiden zugefügt werden, zum Beispiel, um von ihr oder einem Dritten eine Aussage oder ein Geständnis zu erlangen, um sie für eine tatsächlich oder mutmaßlich von ihr oder einem Dritten begangene Tat zu bestrafen oder um sie oder einen Dritten einzuschüchtern oder zu nötigen, oder aus einem anderen, auf irgendeine Art von Diskriminierung beruhenden Grund, wenn diese Schmerzen oder Leiden von einem Angehörigen des öffentlichen Dienstes oder einer anderen in amtlicher Eigenschaft handelnden Person, auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis verursacht werden. Der Ausdruck umfasst nicht Schmerzen oder Leiden, die sich lediglich aus gesetzlich zulässigen Sanktionen ergeben, dazu gehören oder damit verbunden sind.

Darüber hinaus ergänzt Artikel 16 der UN-Antifolterkonvention die Beschreibung solcher Handlungen,

die eine grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe darstellen, ohne der Folter im Sinne des Artikels 1 gleichzukommen, wenn diese Handlungen von einem Angehörigen des öffentlichen Dienstes oder einer anderen in amtlicher Eigenschaft handelnden Person, auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis begangen werden.

Auch Artikel 2 der Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture und Artikel 7(2)(e) des Römischen Status des Internationalen Strafgerichtshofs beinhalten eigene mit der UN-Antifolterkonvention weitestgehend deckungsgleiche Definitionen des Begriffs „Folter“.² In der Regel wird jedoch

1 Steiger, Das völkerrechtliche Folterverbot und der „Krieg gegen den Terror“, Heidelberg 2013, S. 242 ff.

2 Artikel 2 der Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture lautet:

For the purposes of this Convention, torture shall be understood to be any act intentionally performed whereby physical or mental pain or suffering is inflicted on a person for purposes of criminal investigation, as a means of intimidation, as personal punishment, as a preventive measure, as a penalty, or for any other purpose. Torture shall also be understood to be the use of methods upon a person intended to obliterate the personality of the victim or to diminish his physical or mental capacities, even if they do not cause physical pain or mental anguish.

The concept of torture shall not include physical or mental pain or suffering that is inherent in or solely the consequence of lawful measures, provided that they do not include the performance of the acts or use of the methods referred to in this article.

nur die Folterdefinition der UN-Antifolterkonvention als Maßstab herangezogen, weshalb die weiteren Definitionen im Folgenden ausgeblendet werden sollen.

Nach den Definitionen in Artikel 1 und 16 der UN-Antifolterkonvention sind Handlungen nur dann relevant, wenn sie von einer Person in öffentlicher Eigenschaft oder mit deren Einverständnis oder Billigung durchgeführt werden. Von Privaten begangene Handlungen können damit nicht unter die UN-Antifolterkonvention fallen. Einen Grenzfall stellen allerdings *de facto* Regime dar, die zwar keine anerkannte staatliche Autorität innehaben, aber staatsähnliche Funktionen wahrnehmen, etwa Rebellengruppen.³

Über dieses gemeinsame Kriterium hinaus wird die Abgrenzung zwischen Folter und grausamer und unmenschlicher Behandlung und Strafe nach wie vor unterschiedlich gehandhabt. Zur UN-Antifolterkonvention wird vertreten, dass Folter und unmenschliche Behandlung denselben Grad an Leid oder Schmerzen voraussetzen. Entscheidend für die Abgrenzung soll der besondere Zweck sein, den der Verursacher mit seinen Handlungen verfolgt.⁴ Dieser Ansatz geht auf die Auslegung von Artikel 3 EMRK durch die Europäische Kommission für Menschenrechte (EKMR) im Fall *Irland ./. Vereinigtes Königreich* zurück.⁵ Dagegen steht der EGMR auf dem Standpunkt, dass die Unterscheidung zwischen Folter und unmenschlicher Behandlung aufgrund der Schwere der zugefügten Schmerzen oder des Leids zu erfolgen hat.⁶ Seiner Ansicht nach ist auch die UN-Antifolterkonvention in diesem Sinne zu verstehen.⁷

Die Abgrenzung zwischen beiden Varianten ist von Bedeutung, da nach Artikel 16 der UN-Antifolterkonvention Staaten in Bezug auf unmenschliche Behandlung weniger Pflichten auferlegt werden, als in Bezug auf Folter. Zudem ist „Folter“ als Begriff mit einem besonderen Stigma belegt.⁸ Dies

Nach Artikel 7(2)(e) des Römischen Status bedeutet „Folter“, dass einer im Gewahrsam oder unter der Kontrolle des Beschuldigten befindlichen Person vorsätzlich große körperliche oder seelische Schmerzen oder Leiden zugefügt werden; Folter umfasst jedoch nicht Schmerzen oder Leiden, die sich lediglich aus gesetzlich zulässigen Sanktionen ergeben, dazu gehören oder damit verbunden sind.

- 3 Nowak/McArthur, *The United Nations Convention Against Torture*, Oxford 2008, Art. 1, Rn. 118.
- 4 Nowak/McArthur, a. a. O., Art. 1, Rn. 93 ff.
- 5 EKMR, *Irland ./. Vereinigtes Königreich*, 5310/71, 25.01.1976, S. 376 ff.
- 6 EGMR, *Irland ./. Vereinigtes Königreich*, 5310/71, 18. Januar 1978, Ziff. 167.
- 7 EGMR, *Selmouni ./. Frankreich*, 25803/94, 28. Juli 1999, Ziff. 97 ff.
- 8 EGMR, *Irland ./. Vereinigtes Königreich*, Ziff. 167.

kommt auch darin zum Ausdruck, dass das Folterverbot eine zwingende Norm des Völkerrechts ist, während dies für das Verbot unmenschlicher, grausamer oder erniedrigender Behandlung und Strafe nicht angenommen werden kann.⁹ Auch wenn die genauen Folgen der Anerkennung von Völkergewohnheitsrecht als *ius cogens* noch nicht endgültig geklärt sind, steht zumindest fest, dass sich dieses gegen andere Rechtssätze des Völkervertragsrechts durchzusetzen vermag (vgl. Art. 53 der Wiener Vertragsrechtskonvention) und zumindest den Ansatz einer Hierarchisierung des Völkerrechts in sich trägt.¹⁰ Trotz dieser Unterscheidungen sind aber sowohl Folter wie auch grausame, unmenschliche oder entwürdigende Behandlung und Strafe ausnahmslos verboten.

2. Entwicklungen in der Rechtsprechung des EGMR

Folter und unmenschliche oder erniedrigende Strafe oder Behandlung sind nach Artikel 3 EMRK absolut verboten. Anders als von den meisten anderen konventionsrechtlich geschützten Rechten darf nach Artikel 15(2) EMRK von diesem Verbot unter keinen Umständen abgewichen werden; es ist notstandsfest. Auch die drohende oder andauernde schwere Verletzung anderer Rechte sogar durch den Antragsteller selbst kann nach der Rechtsprechung des EGMR unter keinen Umständen eine Verletzung von Artikel 3 EMRK rechtfertigen.¹¹

Der EGMR musste sich seit seiner Gründung bis 2014 in 2.137 Fällen mit dem Vorwurf der Verletzung von Artikel 3 EMRK beschäftigen. In 1.599 Fällen befand der Gerichtshof, dass Artikel 3 in einer seiner Alternativen verletzt wurde.¹² Er differenziert in seiner Rechtsprechung nach Verletzungen des materiellen (1) und des prozeduralen (2) Aspekts von Artikel 3 EMRK.

2.1 Der materielle Aspekt

In Bezug auf Haftbedingungen hat der EGMR nach wie vor mit sehr unterschiedlichen Standards in den Mitgliedsstaaten zu tun. Ein besonders krasses Beispiel lag dem Fall *Kalashnikov ./. Russland* zugrunde. Die Zelle, in der der

9 Steiger, a. a. O., S. 239 m. w. N.; a. A. bzgl. „unmenschlicher, grausamer oder erniedrigender Behandlung und Strafe“ Nowak/McArthur, a. a. O., S. 8.

10 Graf Vitzthum in: Graf Vitzthum (Hrsg.) Völkerrecht, 4. Aufl., Rn. 13; Shaw, International Law, 6th ed., 2008, S. 123 f.

11 EGMR, *Gäffen ./. Deutschland*, 22978/05, 1. Juni 2010, Ziff. 94 und 107.

12 Informationen aus HUDOC: hudoc.echr.coe.int, abgerufen am 5. Dezember 2014.

Beschwerdeführer in der Haftanstalt untergebracht war, hatte eine Grundfläche von 17 m² und verfügte über acht Hochbetten. Da die Zelle jedoch fast dauerhaft mit bis zu 24 Gefangenen belegt war, mussten diese sich zum Schlafen abwechseln. Zudem lief ständig ein Fernseher und das Licht war dauerhaft eingeschaltet. Die Toilette war offen im Haftraum und nur einen Meter von dem Tisch entfernt, an dem die Gefangenen ihre Mahlzeiten zu sich nahmen. Der Haftraum konnte nur über ein Fenster belüftet werden, das wegen der Überbelegung ständig geöffnet war. So war es in dem Haftraum im Sommer zu heiß und im Winter sehr kalt. Der Beschwerdeführer beklagte auch, dass mehrere Mitgefangene Raucher waren und er deshalb zwangsläufig zum Passivraucher wurde. Außerdem war der Haftraum von Kakerlaken und Ameisen überlaufen. Der Beschwerdeführer infizierte sich während seiner Haftzeit mit einer Reihe von Hautkrankheiten und Pilzerkrankungen und verlor seine Fuß- und einige seiner Fingernägel. Mehrmals wurden Gefangene mit Tuberkulose oder Syphilis in seinen Haftraum verlegt, weshalb er vorbeugende antibiotische Spritzen bekam. Es war dem Beschwerdeführer lediglich gestattet, eine Stunde pro Tag im Freien umherzugehen, warme Duschen waren nur zweimal im Monat möglich. Die russische Regierung gab die Zustände in der Haftanstalt in ihrer Verteidigung weitestgehend zu und berief sich auf Standards, die noch aus der Sowjetzeit stammten. Der Gerichtshof stellte fest, dass die Umstände der Freiheitsentziehung eine entwürdigende Behandlung darstellten.¹³

In einem späteren Urteil fasste er seine bisherige Rechtsprechung zur Haftraumgröße dahingehend zusammen, dass Gefangene über eigene Schlafplätze verfügen müssen, sie bei Einzelunterbringung mindestens 3 m² Grundfläche für sich haben müssen und die Gesamtfläche des Haftraums so beschaffen sein muss, dass sich die Gefangenen frei zwischen den Gegenständen der Haftraumeinrichtung bewegen können. Ein Verstoß gegen jedes dieser Kriterien legt für sich die starke Vermutung einer Verletzung von Artikel 3 EMRK dar.¹⁴

Nur wenn diese Minimalvoraussetzungen erfüllt sind, prüft der Gerichtshof zusätzliche weitere Haftbedingungen. Dazu zählt die Möglichkeit, sich an der frischen Luft zu bewegen. Der dafür vorgesehene Bereich muss hinreichend groß und entsprechend ausgestaltet sein.¹⁵ Bei überbelegten Hafträumen muss natürlicher Lichteinfall und Frischluftzufuhr sichergestellt sein. Ohne Über-

13 EGMR, *Kalashnikov ./. Russland*, 47095/99, 15. Juli 2002, Ziff. 14 ff. und 102. Kritisch zu dieser Bewertung: Bank in: Grote/Marauhn, EMRK/GG Konkordanzkommentar, Tübingen 2006, Kap. 11 Rn. 39.

14 EGMR, *Ananyev u. a. ./. Russland*, 42525/07 und 60800/08, 10. Januar 2012, Ziff. 148.

15 EGMR, *Ananyev u. a. ./. Russland*, Ziff. 150 ff.

belegung dagegen stellt die Unterbringung ohne Zugang zu natürlichem Licht und Frischluftzufuhr keinen Verstoß gegen Artikel 3 EMRK dar, solange anderweitige Luftzufuhr und Beleuchtung vorhanden sind. Haftraumfenster müssen außerdem so beschaffen sein, dass die Gefangenen keinen extremen Temperaturen im Haftraum ausgesetzt sind.¹⁶ Zur Mindestausstattung von Hafträumen zählt außerdem eine abgetrennte Toilette. Eine nur halbhohe Stellwand zur Abtrennung genügt den Anforderungen an menschenwürdige Unterbringung nicht, solange mehrere Personen in einem Haftraum untergebracht sind oder das Personal die Person durch den Türspion bei der Benutzung der Toilette beobachten kann.¹⁷

Der Gerichtshof hat sich zuletzt auch mit Maßnahmen zur Herstellung von Ordnung in Haftanstalten befasst. In einem Fall beschwerte sich ein Antragsteller, dass er, neben dem Einsatz eines Schlagstocks und Handschellen, im Innern einer Haftanstalt mit Pfefferspray besprüht worden war. Der Gerichtshof stellte, unter Bezugnahme auf Feststellungen des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter (CPT), fest, dass Pfefferspray, auch wenn es keine chemische Waffe ist und für den Einsatz der Behörden zugelassen ist, erheblich Folgewirkungen haben kann. Dazu zählen Atemprobleme, Übelkeit, Übergeben, Reizungen der Atemwege und der Tränenleiter und Augen, Zuckungen, Brustschmerzen, Dermatitis und Allergien. In starken Dosen kann es zur Nekrose des Gewebes in den Atemwegen und dem Verdauungstrakt, Lungenödem oder inneren Blutungen kommen. Er stellte deshalb fest, dass Pfefferspray grundsätzlich nicht im Innern von Gebäuden eingesetzt werden sollte.¹⁸

In einem ähnlichen Fall musste sich der Gerichtshof mit der Vereinbarkeit einer Fixierung eines Gefangenen über fast neun Stunden mit Artikel 3 EMRK beschäftigen. Der Gerichtshof stellte fest, dass die Anwendung von besonders restriktiven Fesselungen mit der größtmöglichen Präzision gesetzlich geregelt werden müssen. Das zugrundeliegende estnische Gesetz beurteilte er als „ziemlich oberflächlich und allgemein“, da es die Fesselungsmaßnahmen unter denselben Voraussetzungen zuließ wie andere Sicherungsmaßnahmen, etwa den Ausschluss vom Sport. Zudem war nach Einschätzung des Gerichtshofs die Art der zugelassenen Fixiermöglichkeiten nicht spezifiziert und das Gesetz enthielt keinerlei Vorgaben bezüglich des Verfahrens, das bei der Benutzung des Fixierbetts zu beachten war. Allein die zeitliche Höchstgrenze von zwölf Stunden für die Fixierung war festgelegt. Der Gerichtshof bemän-

16 EGMR, *Ananyev u. a. ./.* Russland, Ziff. 153 ff.

17 EGMR, *Ananyev u. a. ./.* Russland, Ziff. 156 ff.

18 EGMR, *Tali ./.* Estland, 66393/10, 13. Februar 2014, Ziff. 78.

gelte weiter, dass keine Vorschriften zur Dokumentation der Anwendung der Fesselungs- und Fixiermaßnahmen bestand.¹⁹ Über die gesetzliche Regelung hinaus kritisierte der Gerichtshof, dass in dem besonderen Fall die Begründung der Anordnung und Aufrechterhaltung der Fixierung zu allgemein gefasst war. Zudem war es nicht ausreichend, dass der Betroffene nur zu Beginn und am Ende der Maßnahme medizinisch begutachtet wurde, nicht aber auch während der dazwischenliegenden acht Stunden. Der Gerichtshof unterstrich noch einmal, dass vor der Fixierung alle milderen Sicherungsmittel ausgeschlossen worden sein müssen.²⁰

Auch die unausgesetzte Absonderung beschäftigte den Gerichtshof wiederholt. Der Gerichtshof folgt der Ansicht, dass totale sensorische und soziale Isolation die Persönlichkeit zerstören kann und als solche unmenschliche Behandlung darstellt, die nicht gerechtfertigt werden kann.²¹ Aber auch andere Formen der Absonderung ohne mentale und physische Stimulation können langfristig schädigende Folgen haben und zum Verschleiß mentaler und sozialer Fähigkeiten führen.²² Bloße Kontaktverbote jedoch stellen für sich genommen keinen Verstoß gegen Artikel 3 EMRK dar.²³ Liegt teilweise Absonderung vor, so müssen weitere Elemente hinzutreten, damit eine Verletzung von Artikel 3 EMRK anzunehmen ist. Insbesondere muss die Absonderung über eine gewisse Zeit aufrechterhalten werden, wobei der Gerichtshof keine absolute Höchstdauer festgelegt hat.²⁴ Es wäre aus Sicht des Gerichtshofs jedoch wünschenswert, wenn die gesetzliche Grundlage eine Höchstdauer der Absonderung festlegen würde.²⁵ Auch muss die Entscheidung, einem Gefangenen während der Absonderung keine Kleidung zu gewähren, besonders begründet werden.²⁶

Absonderungsentscheidungen müssen regelmäßig neu getroffen werden. Dabei muss die Begründung von Mal zu Mal tiefergehender und überzeugender sein.²⁷ Zudem soll eine Absonderungsanordnung nie zeitlich unbegrenzt erge-

19 EGMR, *Julin ./. Estland*, 16563/08, 18656/10 u. a., 29. Mai 2012, Ziff. 125.

20 EGMR, *Julin ./. Estland*, Ziff. 127.

21 EGMR, *Babar Ahmad u. a. ./. Vereinigtes Königreich*, 24027/07, 11949/08, 36742/08 u. a., 10. April 2012, Ziff. 206.

22 EGMR, *Babar Ahmad u. a. ./. Vereinigtes Königreich*, Ziff. 207.

23 EGMR, *Öcalan ./. Türkei*, 46221/99, 12. Mai 2005, Ziff. 191.

24 EGMR, *Babar Ahmad u. a. ./. Vereinigtes Königreich*, Ziff. 210.

25 EGMR, *Ramirez Sanchez ./. Frankreich*, 59450/00, 4. Juli 2006, Ziff. 137.

26 EGMR, *Hellig ./. Deutschland*, 20999/05, 7. Juli 2011, Ziff. 57.

27 EGMR, *Ramirez Sanchez ./. Frankreich*, Ziff. 139.

hen und es müssen stets alternative Unterbringungsmöglichkeiten außerhalb der Haftanstalt in Betracht gezogen werden.²⁸ Absonderungsentscheidungen müssen notwendig und verhältnismäßig sein. Sie müssen auf besonderen Gründen beruhen, die sich aus der Entscheidung der Behörde ergeben. Weiterhin muss die Begründung ergeben, dass die Behörden eine Einschätzung der Situation vorgenommen haben, die die Umstände des Gefangenen, seine Situation und sein Verhalten berücksichtigt.²⁹ Es müssen zudem Rechtsschutzmöglichkeiten zur Vermeidung willkürlicher Absonderungen bestehen sowie Maßnahmen seitens der Behörden getroffen werden, um sicherzustellen, dass der physische und psychische Zustand des Betroffenen die Isolierung weiterhin zulässt.³⁰

Auch körperliche Durchsuchungen waren Gegenstand von Beschwerden vor dem Gerichtshof. Der EGMR stellte fest, dass Durchsuchungen, die mit der vollständigen Entkleidung einhergehen und die Beschau intimer Körperregionen umfassen, die Menschenwürde der Gefangenen derart betreffen können, dass sie einen Grad an Entwürdigung erreichen, der über denjenigen hinausgeht, welcher körperlichen Durchsuchungen immer innewohnt. Dennoch können auch solche Durchsuchungen aus Gründen der Aufrechterhaltung der Sicherheit in der Haftanstalt, der Wahrung der Ordnung oder der Verhütung von Straftaten gerechtfertigt sein. Die Durchsuchungen müssen jedoch notwendig und angemessen durchgeführt werden, damit sie nicht das Maß des absolut Notwendigen überschreiten.³¹

2.2 Der prozessuale Aspekt

Neben den materiellen Unterbringungsbedingungen im Freiheitsentzug beschäftigten den Gerichtshof auch prozessuale Fragen des Verbots von Folter und unmenschlicher Behandlung. Er stellte fest, dass die normale Beweislastverteilung, wonach die Partei, die eine Tatsache behauptet, diese auch beweisen muss, in Haftfällen nicht greift. Dahinter steht die Erkenntnis, dass dem Beschwerdeführer regelmäßig der Zugang zu beweiserheblichen Unterlagen fehlt. Kommt der Staat der umgekehrten Beweispflicht nicht nach, so kann der Gerichtshof daraus Rückschlüsse auf die Begründetheit der Beschwerde ziehen.³² Aus der Beweislastumkehr folgt, dass der Staat bei vermeintlichen

28 EGMR, *Ramirez Sanchez* ./ *Frankreich*, Ziff. 145 f.

29 EGMR, *Babar Ahmad u. a.* ./ *Vereinigtes Königreich*, Ziff. 212.

30 EGMR, *Ramirez Sanchez* ./ *Frankreich*, Ziff. 136.

31 EGMR, *El Shennawy* ./ *Frankreich*, 51246/08, 20. Januar 2011, Ziff. 35 ff.

32 EGMR, *Ananyev u. a.* ./ *Russland*, Ziff. 123.

Misshandlungen in Haft eine „plausible Erklärung“ dazu abgeben muss, wie die Verletzungen zustande gekommen sind und nachweisen muss, dass der Einsatz von Gewalt nicht übermäßig war.³³

Weiterhin stellte der Gerichtshof fest, dass die Staaten nicht nur die Verpflichtung haben, Verletzungen der in Artikel 3 EMRK geschützten Rechte zu verhindern, sondern auch vermeintliche Verletzungen dieser Rechte effektiv ermitteln müssen.³⁴ Ermittlungen müssen geeignet sein, die Tatumstände zu klären und zur Identifikation und Bestrafung der Täter führen können, wobei ein Ermittlungserfolg nicht geschuldet wird. Vielmehr müssen die Behörden alle ihnen zur Verfügung stehenden Mittel zur Aufklärung des Sachverhalts ausschöpfen.³⁵ Der Gerichtshof hat herausgearbeitet, dass Ermittlungen effektiv sind, wenn sie mindestens unabhängig, unparteiisch und Gegenstand öffentlicher Überprüfung sind. Die Behörden müssen zudem mit beispielhafter Gewissenhaftigkeit und Zügigkeit arbeiten.³⁶

3. Das Folterverbot im deutschen Recht

Im deutschen Recht gibt es kein allgemeines und einheitliches Verbot von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung. Vielmehr wird der Schutz in verschiedenen Normen auf verschiedenen Ebenen der Gesetzgebung sichergestellt (3.1). Insbesondere aus der grundrechtlich verbürgten Garantie der Menschenwürde leitete das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) eine Reihe Einzelregelungen zur Unterbringung in Strafhaft ab (3.2).

3.1 Gesetzliche Grundlage

Auch im deutschen Recht sind Folter und grausame, unmenschliche oder entwürdigende Behandlung oder Strafe positivrechtlich verboten. Dies folgt schon aus der Menschenwürdegarantie in Artikel 1 GG und dem Schutz der körperlichen Unversehrtheit in Artikel 2(2) GG. Darüber hinaus ist besonders für den Fall der Inhaftierung die körperliche und seelische Misshandlung in Artikel 104(1) GG absolut ausgeschlossen. Zuletzt kommt dem Folterverbot

33 EGMR, *Zalevskiy ./ Ukraine*, Az.: 3466/09, 16. Oktober 2014, Ziff. 61.

34 EGMR, *Denis Vasilyev ./ Russland*, 32704/04, 17. Dezember 2009, Ziff. 99 ff.

35 EGMR, *Denis Vasilyev ./ Russland*, Ziff. 100.

36 EGMR, *Muta ./ Ukraine*, 37246/06, 31. Juli 2012, Ziff. 61.

als allgemeiner Regel des Völkerrechts Übergesetzesrang nach Artikel 25 GG zu.³⁷

Strafrechtlich normiert ist Folter als eigener Tatbestand nur im Völkerstrafgesetzbuch. Dort wird sie in § 7(1)(5) als Verbrechen gegen die Menschlichkeit und in § 8(1)(3) als Kriegsverbrechen unter Strafe gestellt. Weiterhin sind Folterhandlungen durch Amtsträger in §§ 340 und 343 StGB als Körperverletzung im Amt und Aussageerpressung strafbar. Darüber hinaus stellen §§ 30 und 31 WStG Misshandlung und entwürdigende Behandlung von Untergebenen in der Bundeswehr unter Strafe.

Der UN-Antifolterausschuss (CAT) bemängelt seit Jahren in seinen regelmäßigen Berichten zur Situation in Deutschland, dass es keine genaue Definition des Foltertatbestands im Strafrecht gibt. Er befürchtet, dass einige von der UN-Antifolterdefinition umfasste Arten der Folter nicht vom deutschen Strafrecht umfasst sind. Dazu zählt er schwere Formen der Folter mit besonderem Vorsatz und Folter mittels psychischer Leidenszufügung, die nicht immer von § 343 StGB umfasst seien. Zudem ist der Ausschuss besorgt, dass der Ausschluss der Rechtfertigung von Folter oder des Berufens auf Befehle und Anordnungen höherrangiger Stellen nicht eindeutig ist.³⁸ Die Bundesregierung steht dagegen auf dem Standpunkt, dass alle Spielarten der Folter unter die bestehenden Definitionen des StGB fallen und eine Änderung oder Erweiterung des Gesetzes folglich nicht notwendig ist.³⁹

3.2 Wahrung der Menschenwürde in Haft

Deutsche Gerichte beschäftigen sich regelmäßig mit der Wahrung der Menschenwürde von Gefangenen.⁴⁰ Die Menschenwürdegarantie erfordert zunächst eine gesetzliche Ausformung des Strafvollzugs. 1972 stellte das BVerfG fest, dass Eingriffe in die Grundrechte Gefangener einer gesetzlichen Grundlage bedürfen.⁴¹ 2006 urteilte es weiter, dass diesem Erfordernis im

37 BVerfG, Beschl. v. 8. April 2004, 2. BvR 253/04, Ziff. 17 f. – juris.

38 UN-Generalversammlung, A/53/44 v. 16. September 1998, Ziff. 185; zuletzt UN-Antifolterausschuss, CAT/C/DEU/CO/5 v. 12. Dezember 2011, Rn. 9. Siehe auch die Liste der für den Berichtszyklus 2015 bestimmten Themen: UN-Antifolterausschuss, CAT/C/DEU/OPR/6.

39 UN-Antifolterausschuss, CAT/C/DEU/Q/5/Add.1 v. 12. September 2011, Ziff. 6.

40 Die Menschenwürdegarantie betrifft auch die dem Vollzug vorgelagerte Frage der Schuldangemessenheit und Dauer von Freiheitsstrafen, die hier nicht weiter thematisiert werden soll (vgl. Hofmann in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 13. Aufl., Köln 2014, Art. 1 Rn. 44).

41 BVerfG, Entsch. v. 14. März 1972, 2 BvR 41/71, Rn. 19 – juris.

Bereich des Jugendstrafvollzugs nicht nachgekommen wurde und forderte die Einführung gesetzlicher Regelungen auch in diesem Bereich.⁴²

Der Schutz der Menschenwürde gebietet es weiterhin, dass der Strafvollzug das Ziel der Resozialisierung verfolgen muss.⁴³ Die Ausgestaltung eines Resozialisierungskonzepts liegt dabei in der Hand des Gesetzgebers. Beinhaltet das Konzept Pflichtarbeiten für die Gefangenen, so gebietet es das Resozialisierungsziel, diese angemessen anzuerkennen, wobei sich dies nicht unbedingt in einer Bezahlung niederschlagen muss.⁴⁴ Sieht das Resozialisierungskonzept aber hauptsächlich finanzielle Vergütung vor – was in Deutschland der Fall ist –, ist sie so auszugestalten, dass dem Gefangenen deutlich wird, dass Arbeit zur Herstellung einer Lebensgrundlage sinnvoll ist.⁴⁵

Im Rahmen des grundrechtlich gebotenen Resozialisierungsziels steht langjährigen Gefangenen, selbst wenn sie zu lebenslanger Haft verurteilt wurden, auch ein Recht auf Vollzugslockerungen zu.⁴⁶ Dieses Recht darf ihnen nur verweigert werden, wenn die Vollzugsbehörde in einer Gesamtwürdigung nähere Anhaltspunkte darlegt, „welche geeignet sind, die Prognose einer Flucht- oder Mißbrauchsfahr in der Person des Gefangenen zu konkretisieren“. Der Vollzugsbehörde steht dabei ein Beurteilungsspielraum zu, der gerichtlich überprüfbar ist.⁴⁷

Verfassungsgerichtlich festgestellt wurde weiterhin, dass die Menschenwürdegarantie dem staatlichen Strafanspruch entgegensteht, wenn die Aussicht, wieder in Freiheit zu kommen, „auf einen von Siechtum und Todesnähe gekennzeichneten Lebensrest“ reduziert würde. Damit einhergehend gebietet es der Schutz der Menschenwürde, dass schädlichen Auswirkungen für die körperliche und geistige Verfassung der Gefangenen im Vollzug entgegengewirkt wird und sie lebenstüchtig erhalten werden.⁴⁸

Zu den Unterbringungsbedingungen stellte das BVerfG fest, dass es mit der Menschenwürdegarantie unvereinbar ist, „Gefangene grob unhygienischen und widerlichen Haftraumbedingungen auszusetzen. Dies gilt auch insoweit, als die Unerträglichkeit der Verhältnisse im Haftraum durch Verhaltensweisen

42 BVerfG, Urteil v. 31. Mai 2006, 2 BvR 1673/04, 2 BvR 2402/04, Rn. 49 – juris.

43 BVerfG, Urteil v. 1. Juli 1998, 2 BvR 441/90, 2 BvR 493/90, 2 BvR 618/92 u. a., Rn. 122 – juris.

44 BVerfG, a. a. O., Rn. 126 f. – juris.

45 BVerfG, a. a. O., Rn. 130 – juris.

46 BVerfG, Beschl. v. 23. Mai 2013, 2 BvR 2129/11, Rn. 15 f. – juris.

47 BVerfG, Beschl. v. 1. April 1998, 2 BvR 1951/96, Rn. 18ff. – juris.

48 BVerfG, Beschl. v. 6. Juni 2011, 2 BvR 1083/11, Rn. 10 – juris.

anderer Gefangener bedingt ist und betrifft auch mit physischem oder verbalem Kot beschmierte Haftraumwände.“⁴⁹ Konkret war der Beschwerdeführer während einer Vorführung in Transporthafträumen untergebracht, die mit gewaltverherrlichenden, rassistischen Schmierereien versehen und, in einem Fall, mit Kot verschmiert waren. Das Gericht anerkannte allerdings, dass die Grenze der Menschenwürde in Bezug auf die Zustände von Hafträumen unter Berücksichtigung des im Vollzug praktisch Realisierbaren im Einzelfall zu treffen ist.⁵⁰

Auch die Frage nach der Mindestgröße für Hafträume betrifft die Menschenwürdegarantie. Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist eine Haftraumgröße von 6 m² jedenfalls dann noch mit der Menschenwürde vereinbar, wenn dem Betroffenen im „wohngruppennahen“ Vollzug weitreichende Möglichkeiten offenstehen, Zeit außerhalb des Haftraums zu verbringen. Verfassungsgerichtlich ungeklärt ist, ob es ausreichend ist, wenn in einem solchen Haftraum lediglich 2 m² unverstellte Grundfläche verfügbar sind.⁵¹

Weiterhin hatte das BVerfG in mehreren Fällen Anlass, die Rechtsprechung des EGMR zu bestätigen, wonach Untersuchungen des Intimbereichs ohne konkrete Verdachtsmomente unzulässig sind.⁵² Auch bestätigte das Gericht, dass die Menschenwürde es erfordert, dass Bedienstete Gefangenen vor dem Betreten des Haftraums ermöglichen müssen, Maßnahmen zur Wahrung der Privat- und Intimsphäre zu treffen, wozu das Schließgeräusch ausreichend ist.⁵³

4. Ergebnis

Die Auswahl der dargestellten Entscheidungen von EGMR und BVerfG zur Wahrung der Menschenwürde in Haft offenbaren, dass beide Gerichte in unterschiedlichen Sphären agieren. Der EGMR musste bisher in nur drei Fällen auf die Verletzung von Artikel 3 EMRK durch die Bundesrepublik erkennen.⁵⁴ Neben dem hinlänglich bekannten *Gäffen*-Fall handelt es sich außerdem um die Entscheidung *Jalloh*, die ebenfalls Misshandlungen im

49 BVerfG, Beschl. v. 15. Juli 2010, 2 BvR 1023/08, Rn. 34 – juris.

50 BVerfG, a. a. O.

51 BVerfG, Beschl. v. 7. November 2012, 2 BvR 1567/11, Rn. 2 f. – juris.

52 Zuletzt BVerfG, Beschl. v. 10. Juli 2013, 2 BvR 2815/11, Rn. 16 – juris.

53 BVerfG, Beschl. v. 30. Mai 1996, 2 BvR 727/94, 2 BvR 884/94, Rn. 14 – juris.

54 EGMR, Violations by Article and by State, verfügbar unter http://echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2013_ENG.pdf (abgerufen am 29. Dezember 2014).

Polizeigewahrsam betraf und deshalb hier nicht weiter behandelt wird.⁵⁵ Allein die dritte Entscheidung in *Hellig* betraf die Praxis, erregte Gefangene unbedeckt im besonders gesicherten Haftraum ohne gefährdende Gegenstände unterzubringen, was vom Gerichtshof als unmenschliche und erniedrigende Behandlung erachtet wurde.⁵⁶ Die Tendenz, dass die Menschenwürde der Gefangenen in deutschen Haftanstalten im Allgemeinen gewahrt ist, bestätigt auch der Überblick über die Entscheidungen des BVerfG.

Insbesondere in den Entscheidungen beider Gerichte zu den materiellen Haftbedingungen zeigt sich zudem, dass der EGMR bei der Bestimmung der Untergrenze des menschenrechtlich Akzeptablen einen niedrigeren Standard anlegt als das Bundesverfassungsgericht. Dies hängt damit zusammen, dass die in der EMRK verbrieften Rechte lediglich einen europäischen Mindeststandard festlegen.⁵⁷ Die Mitgliedstaaten können darüber hinaus innerstaatlich weitergehende Rechte einräumen.⁵⁸ Beachtet man außerdem, dass die Konvention Rechte gewährleisten soll, die nicht „theoretisch oder illusorisch sind, sondern Rechte, die praktisch und effektiv sind“,⁵⁹ so kommt man zu dem Schluss, dass die Annahme eines Schutzniveaus, welches so hoch ist, dass es von einer Anzahl der Mitgliedstaaten nicht umgesetzt werden kann, den Zweck der Konvention verfehlen würde.

Angesichts der dargestellten Haftbedingungen in Russland und der Ukraine, die sich in ähnlicher Form auch in anderen Staaten des ehemaligen Ostblocks finden, würde die Annahme eines dem vom BVerfG angelegten Maßstabs zu einem bloß illusorischen Schutz führen, da in der Folge in den betroffenen Staaten massiv Haftanstalten neu- oder umgebaut werden müssten. Insofern ist es angemessen, dass der Gerichtshof von einem niedrigeren konventionsrechtlichen Schutzniveau ausgeht. Im Wege der Auslegung der Konvention als *living instrument* steht ihm dennoch die Möglichkeit offen, das Schutzniveau von Artikel 3 EMRK, bei entsprechender Entwicklung in den Mitgliedstaaten, schrittweise anzuheben.⁶⁰ Es ist dabei allerdings zu erwarten, dass zu dem hohen deutschen Schutzniveau auf absehbare Zeit ein erheblicher Abstand bestehen bleiben wird, zumal die neuen Strafvollzugsgesetze der Länder eine Tendenz zur Stärkung der Menschenwürdegarantie im Strafvollzug auf-

55 EGMR, *Jalloh* ./ *Deutschland*, 54810/00, 11. Juli 2006.

56 EGMR, *Hellig* ./ *Deutschland*, Ziff. 57.

57 Vgl. Artikel 53 EMRK; Frowein/Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention, Kehl 2009, Artikel 53.

58 EGMR, *Brecknell* ./ *Vereinigtes Königreich*, 32457/04, 27. November 2007, Ziff. 70.

59 EGMR, *Airey* ./ *Irland*, 6289/73, 9. Oktober 1979, Ziff. 24, auch EGMR-E 1, 414, 418.

60 EGMR, *Selmouni* ./ *Frankreich*, Ziff. 101.

weisen und so den Abstand zum Vollzug in anderen europäischen Ländern eher noch vergrößern dürften.

2. Teil

Nationale Präventionsmechanismen und ihre Erfahrungen

Nationale Folterpräventionsmechanismen: eine Bestandsaufnahme

Esther Schaufelberger

1. Nationale Präventionsmechanismen – ein innovativer Menschenrechtsansatz

Mit der Verabschiedung des Zusatzprotokolls zur UN-Anti-Folterkonvention (OPCAT) am 18. Dezember 2002 haben die Vereinten Nationen menschenrechtliches Neuland betreten. Das OPCAT schafft ein einzigartiges, zweigleisiges Monitoringsystem, welches es nationalen und internationalen Experten erlaubt, Orte des Freiheitsentzugs in den Vertragsstaaten regelmäßig zu besuchen und damit eine menschenrechtskonforme Behandlung der Personen, denen die Freiheit entzogen ist, sicherzustellen. Diese Überprüfung vor Ort verfolgt vorab ein vorbeugendes Ziel: Die Präventionsmechanismen sollen strukturelle Ursachen möglicher Übergriffe früh identifizieren und im konstruktiven Dialog mit den Behörden geeignete Maßnahmen vorschlagen, um diese Risiken einzuschränken.

Das Monitoringsystem des OPCAT beruht auf zwei Säulen. Es schafft einerseits einen aus 25 Experten zusammengesetzten UN-Präventions-Ausschuss (UN Subcommittee for the Prevention of Torture and other Cruel, Inhumane and Degrading Treatment or Punishment, kurz: SPT) und verpflichtet die Vertragsstaaten andererseits, unabhängige nationale Präventionsmechanismen einzurichten, die ebenfalls befähigt sind, regelmäßig Haftorte zu besuchen, um sich dort in vertraulichen Gesprächen mit Inhaftierten und mit den Behörden nicht nur ein Bild der aktuellen Lage zu verschaffen, sondern auch mögliche Risiken für Menschenrechtsverletzungen frühzeitig zu erkennen. Der innerstaatliche Menschenrechtsschutz soll damit unmittelbar am Ort der Gefährdung so gestärkt werden, dass Verletzungen nicht nur festgestellt, sondern ihnen präventiv vorgebeugt werden kann.

Das OPCAT hat damit anfangs des Jahrtausends wichtige Reformschritte im Menschenrechtsschutz eingeläutet, die seither weit über den Bereich der Folterverhütung hinaus Einfluss ausgeübt haben. So verpflichtete im Nachzug die Behindertenrechtskonvention von 2006 ihre Vertragsstaaten ebenfalls, eine unabhängige nationale Institution mit dem Monitoring der Vertragsverpflichtungen zu betrauen. Die Prävention ganz generell findet im UN-

Menschenrechtsansatz neben dem Schutz und der Förderung ebenfalls seit Ende der 2000er-Jahre zunehmend Beachtung.¹

Ende 2014 haben 60 OPCAT-Vertragsstaaten ihre nationalen Präventionsmechanismen formal eingerichtet. Dieser Artikel untersucht im Sinne einer Zwischenbilanz, wie der innovative Ansatz der innerstaatlichen Umsetzung durch einen nationalen Mechanismus im Bereich der Folterprävention in der Praxis umgesetzt wird.

Der erste Teil ist der Entstehungsgeschichte gewidmet und geht auf die Erwartungen und Befürchtungen ein, die damals die Ausgestaltung der nationalen Präventionsmechanismen bei der Aushandlung des OPCAT beeinflusst haben.

Der zweite Teil zeigt auf, welchen Beitrag die unterdessen geschaffenen nationalen Präventionsmechanismen zur Verhütung von Folter und Misshandlungen leisten.

2. Entstehungsgeschichte der nationalen Präventionsmechanismen

Der Vater des OPCAT ist der Schweizer Bankier Jean-Jacques Gautier (1912-1986). Beeindruckt von der positiven Wirkung, die die Besuche des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes (IKRK) für die Kriegsgefangenen hat², hat der engagierte Genfer Protestant in den 1970er-Jahren angeregt, ein ähnliches internationales Komitee zu schaffen, um weltweit Haftorte zu besuchen und damit Folter und Misshandlungen vorzubeugen. Zusammen mit Gleichgesinnten hat Jean-Jacques Gautier 1977 das Schweizer Komitee gegen Folter gegründet, das 1992 zur Association for the Prevention of Torture (APT)³ wurde. Die APT begleitet bis heute die Umsetzung des OPCATs weltweit.

Der Weg von der ursprünglichen Idee zu deren Umsetzung als OPCAT war weder einfach noch gradlinig. Die Staaten, eingenommen die Schweiz, standen der Idee eines weltweiten Besuchsmechanismus für Haftorte zuerst kritisch gegenüber. In einer Antwort auf einen parlamentarischen Vorstoß zum

1 Siehe zum Beispiel die Resolution 14/3 (2010) des Menschenrechtsrates zur Rolle der Prävention in der Verbreitung und dem Schutz von Menschenrechten.

2 Konkret hat er die Besuchsprogramme in Griechenland und im Iran angeschaut.

3 Siehe Vargas, François, *Bref historique du CSCT/APT*, in *APT, 20 ans consacrés à la réalisation d'une idée*, Genève, 1997.

Thema „Schutz der politischen Gefangenen“⁴, nannte der damalige Schweizerische Außenminister, Pierre Graber, den Humanisten Gautier einen „kindlichen Utopisten“, was diesen aber nur dazu anspornte, sich umso engagierter für die Realisierung einzusetzen.

Ende der 1970er-Jahre fanden im Rahmen der UNO die Verhandlungen zur Ausarbeitung der Anti-Folterkonvention statt. Aber Gautiers Projekt war zu ambitiös, um in die Konvention eingearbeitet zu werden. Gautier war der Meinung, dass die Kompromissuche zwischen UN-Mitgliedstaaten die Menschenrechtsabkommen verwässere, bis sie ineffizient werden. „Lasst uns daher das Problem von der anderen Seite anpacken“, schlug er vor, „schaffen wir ein anspruchsvolles und präzises Modellabkommen. Es macht nichts, wenn dabei zuerst einmal nur eine kleine Gruppe von relativ fortschrittlichen Staaten mitmachen. Die anderen Staaten werden sich schrittweise anschließen“.⁵ Ein Zusatzprotokoll zur UN-Antifolterkonvention erschien daher als das richtige Instrument, um diese Vision zu verwirklichen. Gautier und seine Mitstreiter entwickelten einen ersten Entwurf, den Costa Rica 1980 der Menschenrechtskommission der UNO vorlegte.

Der Prozess auf UNO-Ebene war langwierig und ging nur stockend voran. Die APT wandte sich daher auch an den Europarat. Hier fand die Idee mehr Anklang. Der Prozess dauerte zwar auch fast ein Jahrzehnt, führte aber zur Europäischen Konvention für die Verhütung der Folter und der Schaffung des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter (CPT), das seine Arbeit 1990 aufnahm. Das CPT hat die IKRK-Methodik der Gefängnisbesuche weiterentwickelt und angepasst und damit den Beweis für die Machbarkeit und die Wirksamkeit eines solchen allgemeinen Besuchssystems geliefert. Leider hat Jean-Jacques Gautier das nicht mehr miterlebt, er verstarb 1986 im Alter von 74 Jahren.

Gestärkt durch den in Europa erzielten Erfolg, wandten sich die APT und ihre Partner wieder an die UNO. Auf Anregung von Costa Rica schuf die Menschenrechtskommission 1992 eine Arbeitsgruppe mit dem Auftrag, das Folterpräventionsabkommen OPCAT auszuarbeiten. Den Knackpunkt in den Verhandlungen stellten die Machtbefugnisse dar, mit denen das internationale Besuchskomitee ausgestattet werden sollte. Dabei stieß insbesondere auf

4 Der Vorstoß kam vom Zürcher Nationalrat Werner Schmid (1898 – 1981), Mitglied der Liberalsozialen Partei der Schweiz und ehemaliger Leiter des von Gottlieb Duttweiler gegründeten «Büro gegen Amts- und Verbandswillkür».

5 Gautier, Jean-Jacques (1975), *Plaidoirie pour une convention restreinte: Convention internationale pour la protection des détenus*, in: APT & Institut Européen de l'Université de Genève, Jean-Jacques Gautier et la prévention de la torture: de l'idée à l'action – Recueil de textes, Genève, 2003.

Widerstand, dass dieses neue Komitee ohne vorheriges Einverständnis den Staaten Besuche abstatten würde. Die Gegner – darunter die USA, China, Ägypten, Cuba, Japan und Australien – argumentierten, dass ein solches uneingeschränktes Besuchsrecht die nationale Souveränität verletze. Auf der anderen Seite machten sich westeuropäische und lateinamerikanische Staaten, mit Unterstützung der NGOs, für ein griffiges Abkommen stark. Es fand ein Seilziehen um die Machtbefugnisse des Komitees und die Haftorte statt, die es besuchen wird, welches die Verhandlungen über längere Zeit ins Stocken brachte.

Es war die Idee der nationalen Präventionsmechanismen, mit der Mexiko die Verhandlungen 2001 aus der Sackgasse herausholte. Mexico argumentierte, dass der Staat der Garant für die Einhaltung der Menschenrechte sei, und er als solcher auch die hauptsächliche Verantwortung für die Umsetzung von internationalen Verpflichtungen habe. Es sei deshalb die Verantwortung der Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass die Kontrolle funktioniere. Außerdem, so wurde weiter argumentiert, könnten nationale Präventionsmechanismen dank ihrer Präsenz vor Ort viel besser für die Umsetzung sorgen.⁶

Einige westliche Staaten und NGOs standen der Idee vorerst kritisch gegenüber: sie fürchteten, dass die nationalen Mechanismen nicht unabhängig sein würden und die Lage in den Gefängnissen beschönigen könnten. Sie insistierten, dass es trotzdem ein internationales Komitee brauche, um die nationalen Mechanismen zu stärken und zu überwachen. Das führte zu dem zweigleisigen System, wie wir es heute kennen, zusammengesetzt aus einem internationalen Ausschuss (dem Subcommittee for the Prevention of Torture – SPT) und den nationalen Präventionsmechanismen (National Preventive Mechanism – NPM).

Wie kam Mexico auf diese Idee? In einer vorbereitenden Sitzung der lateinamerikanischen Staaten im Februar 2001 war man eher desillusioniert. Selbst das europäische Komitee CPT könne die europäischen Länder nur alle fünf Jahre besuchen, das sei schon wenig, das neue internationale Komitee werde höchstens alle 10 Jahre in jedes der Mitgliedsländer reisen, wurde moniert.⁷ Die ehemalige Generalsekretärin der APT, Claudine Hänni, war auch in der Sitzung. Zurück im Büro setzte man sich mit einem Sandwich zum Debriefing zusammen. Es braucht eine zusätzliche Kontrolle, vor Ort, sagte jemand, so

6 Eine ausführlichere Darstellung der Geschichte des OPCAT findet sich in APT (1997), 20 ans consacrés à la réalisation d'une idée, Genève, 1997; APT (2010) Optional Protocol to the UN Convention against Torture : Implementation Manual, Genève, 2010.

7 Sogar diese Schätzung war optimistisch: heute kann das SPT jeden Vertragsstaat nur alle 20 Jahre besuchen.

wie der österreichische Menschenrechtsbeirat und die holländischen Komitees zur Überwachung von Polizeizellen. Tatsächlich hatte eine ganze Reihe von europäischen Staaten in den 1990er-Jahren solche Besuchssysteme für die Polizeihaft geschaffen – jedes Mal als Reaktion darauf, dass eine Person in Polizeigewahrsam umgekommen war.⁸ Der Mittagstisch befand, dass die Idee nicht schlecht sei. Claudine Hänni ging zurück in die Sitzung mit den Lateinamerikanern, wo die Idee Anklang fand.

Nationale, unabhängige Kontrollstellen im Menschenrechtsbereich gab es schon lange und in sehr unterschiedlicher Ausprägung. Je nachdem funktionierten diese als Anlaufstelle für Bürger und als Kontrollinstanz zur Überwachung der Staatsdiener. Ihre Rolle wurde im Laufe der Ausbildung von Menschenrechtsnormen und Mechanismen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts immer klarer definiert. Dies mündete in die Verabschiedung der Pariser Prinzipien zum Status der nationalen Menschenrechtsinstitution von 1993. Bis heute existieren jedoch sehr unterschiedliche Formen von nationalen Menschenrechtsinstitutionen, dazu gehören die Menschenrechtskommissionen mit einem relativ operationellen Mandat in den angelsächsischen Ländern, die autonomen administrativen Behörden im französischen Kulturraum, der skandinavische Ombudsman, der spanische Volksanwalt, die Beratungs- und Diskussionsforen und akademisch geprägte Institute, wie das Deutsche und Dänische Institut für Menschenrechte. So unterschiedlich diese Institutionen auch ausgeprägt sein mögen, was sie gemeinsam haben ist, dass sie eigenständig neben Regierung, Parlament und Justiz stehen.

Die Idee von nationalen Präventionsmechanismen hatte also durchaus Vorläufer. Neu am OPCAT ist aber, dass Mandat und Befugnisse einer solchen nationalen Institution in einem internationalen Abkommen verbindlich festgelegt wurden und diese Institutionen damit in ein internationales System eingebaut werden.

Die Ergänzung des Besuchssystems durch die nationalen Präventionsmechanismen erlaubte es im Jahr 2001, die Verhandlungen um das OPCAT aus ihrer Blockade zu führen. Bereits ein Jahr später, im Dezember 2002, verabschiedete die Generalversammlung der UNO das OPCAT. In guter dialektischer Manier hat das Einbringen eines dritten Weges die antagonistische Beziehung zwischen den zwei Staatengruppen überwunden und das Gautier-Projekt einen entscheidenden Schritt weitergebracht.

8 Siehe APT (1999): *The Impact of External Visiting of Police Stations on Prevention of Torture and Ill-Treatment*, Geneva, January 1999.

3. Umsetzung: Nationale Präventionsmechanismen in der Praxis

Im März 2015 bindet das OPCAT mit 77 Vertrags- und 18 Unterzeichnerstaaten schon mehr ein als nur die kleine Gruppe von fortschrittlichen Staaten, mit der Gautier mit seinem ambitionösen Projekt anfangen wollte. 60 dieser Staaten haben ihre nationalen Präventionsmechanismen (NPM) formal geschaffen, davon sind wiederum etwa zwei Drittel operationell.

3.1 Ausgestaltung der nationalen Präventionsmechanismen

Das OPCAT definiert, dass ein NPM unabhängig sein muss und legt die Machtbefugnisse fest, die ihm der Vertragsstaat garantieren muss. Dazu gehören der Zugang zu allen Orten der Freiheitsentziehung, zu allen Personen und Dokumenten, die Befugnis, Gespräche unter vier Augen zu führen, die Gesprächspartner selber zu wählen und Garantien gegen Repressalien.

Im Zuge der innerstaatlichen Umsetzung geben einige dieser Kriterien natürlich Anlass zu Diskussionen. Da kommen Fragen auf wie: Wie kann sichergestellt werden, dass die NPMs mit den erforderlichen Fachkenntnissen ausgestattet sind, ohne ihre Unabhängigkeit zu gefährden? Wie lässt sich der im OPCAT verbrieft Zugang zu allen relevanten Akten mit dem Schutz des Arztgeheimnisses und der Persönlichkeitssphäre verbinden? Solche technischen Fragen können meistens mit Hilfe juristischer Gutachten und im Austausch mit Experten gelöst werden.

Die Frage, die bei der Umsetzung in der überwiegenden Anzahl der Vertragsstaaten am meisten beschäftigt ist, welche institutionelle Gestalt dem Präventionsmechanismus gegeben werden soll. Um der oben erwähnten Vielfalt an institutionellen Kulturen Rechnung zu tragen, enthält das OPCAT in Bezug auf die institutionelle Ausgestaltung keine spezifischen Vorschriften. Diese Ausgestaltung der Präventionsmechanismen kann daher Anlass zu längeren Verhandlungen und Entscheidungsprozessen führen.

In denjenigen Ländern, in denen es bereits eine nationale Menschenrechtseinstitution oder eine Art Besuchsmechanismus gibt, stellt sich unweigerlich die Frage, ob und unter welchen Umständen das NPM-Mandat dieser Institution gegeben werden soll oder ob eine neue Institution geschaffen werden soll. Die Zivilgesellschaft, die Experten und die Behörden sind sich des Öfteren nicht einig, welches die bessere Lösung ist. In einigen Ländern hat das zu einem teilweise jahrelangen Seilziehen geführt, bei dem sich sowohl die Kritiker der Institution zu Wort melden als auch die Institution selber, und bei dem es zuweilen nicht nur um die Frage der Wirksamkeit, sondern auch um

politische und persönliche Interessen, um realpolitische Machbarkeit und um Finanzierungsfragen geht.

Zwei Drittel derjenigen Vertragsstaaten, die den Präventionsmechanismus eingerichtet haben, haben das Mandat einer Menschenrechtsinstitution mit breiterem Mandat gegeben (39 von 60).⁹ Darunter sind 22 Institutionen vom Typ Ombudsman oder Volksanwaltschaft (Europa und Zentralasien; Spanien, Lateinamerika) und acht Menschenrechtskommissionen mit einem breiten Mandat zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte. In acht weiteren Staaten sieht die Umsetzungsbestimmung eine formalisierte Zusammenarbeit zwischen einer Menschenrechtsinstitution und der Zivilgesellschaft vor.

Zwölf Staaten haben ihre Präventionsmechanismen als neue, spezialisierte Institutionen gegründet, darunter Deutschland, Frankreich, Senegal, Tunesien und die Schweiz. Eine besondere Herausforderung stellt die Umsetzung in föderalen Staaten dar, in denen vorrangig die Gliedstaaten für den Freiheitsentzug zuständig sind. Die OPCAT-Umsetzung ist in einigen föderalen Staaten auch Gegenstand besonders intensiver Verhandlungen und Rechtsetzungsprozesse geworden. Sowohl in Brasilien als auch in Argentinien hat dieser Prozess zu erfolgversprechenden Lösungen geführt. In beiden Staaten haben zuerst die Gliedstaaten ihre lokalen Präventionsmechanismen geschaffen, welche wichtige Arbeit in von schweren Menschenrechtsverletzungen geprägten Haftorten leisten. Diese lokalen Mechanismen wurden dann in einem zweiten Schritt durch eine nationale Stelle ergänzt. Die Diskussionen in Kanada und Australien gehen in dieselbe Richtung. Anders sieht es in der Schweiz aus, welche befand, dass obwohl der Strafvollzug in der Zuständigkeit der Kantone liegt, deren Monitoring durchaus auf Bundesebene gelöst werden kann. Angesichts der Größe der Schweiz, respektive der Kleinheit einiger Kantone, macht das Sinn: Im Kleinstaat oder Kleinkanton ist es kaum möglich, wirklich unabhängige Experten zu finden.

Spezifische Voraussetzungen bringen auch diejenigen angelsächsischen Staaten mit, die bereits vor dem Beitritt zum OPCAT eine größere Anzahl von unabhängigen Inspektoraten, Gefängnisbesuchskommissionen und thematisch spezialisierte Überwachungsgremien kannten, wie Großbritannien und Neuseeland. In diesen Staaten besteht der Präventionsmechanismus aus einer Mehrzahl von Institutionen.¹⁰

9 Stand 1. März 2015.

10 Mehr Informationen zu den einzelnen NPMs finden sich in der „OPCAT database“ der APT: <http://www.apt.ch/en/opcat-database/>.

3.2 Wie arbeiten NPMs und was leisten sie?

Nationale Präventionsmechanismen (NPM) haben den völkerrechtlichen Auftrag, Haft- und Gewahrsamseinrichtungen „regelmäßig“ zu besuchen. Das Ziel dabei ist, dass der NPM alle Haftanstalten und alle verschiedenen Arten von Haftorten berücksichtigt, um sein präventives Mandat erfüllen zu können.

Der französische NPM – *le Contrôleur général des lieux de privation de liberté* – hat während seiner ersten siebenjährigen Mandatszeit alle Haftanstalten mindestens einmal besucht. Um in allen Gegenden des Landes genügend präsent zu sein, verbringen die Delegationen seiner Institution jeweils mindestens eine Woche in einer Region und besuchen dort verschiedene Haftorte zu den unterschiedlichsten Tages- und Nachtzeiten, an Arbeits- und Feiertagen. Für dezentralisierte Mechanismen wie den österreichischen ist es naturgemäß leichter, die Regelmäßigkeit der Besuche sicherzustellen. Andere Mechanismen, zum Beispiel der tschechische, legen ihr Augenmerk auf Orte, an denen das Risiko für Menschenrechtsverletzungen besonders hoch ist. Es geht für jeden NPM darum, strategisch zu planen und ein sinnvolles Gleichgewicht zu finden zwischen Präsenz an allen Orten und besonderer Aufmerksamkeit auf jene Haftorte, in denen ein erhöhtes Risiko für die Verletzung der Menschenwürde bestehen könnte.

Die meisten NPMs haben dann bewusst verschiedene Orte des Freiheitsentzugs besucht. Der tschechische NPM – der Ombudsman von Tschechien – hat zum Beispiel auf die besondere Gefährdung in der Psychiatrie und in Altersheimen hingewiesen, wo die staatliche Kontrolle weniger gut funktioniert als in der Polizeihaft und im Strafvollzug.

Zweitens ist es für die Prävention wichtig, dass die zuständigen Anstalten jederzeit mit einem Besuch rechnen müssen, damit sie sich genügend anstrengen, Schwachpunkte zu beseitigen. Damit diese „abschreckende“ Wirkung auch greift, sollte zumindest ein Teil der Besuche ohne vorherige Ankündigung stattfinden. Fast alle NPMs führen daher unangekündigte Besuche durch. Der bulgarische NPM – der Ombudsman von Bulgarien – kündete am Anfang seine Besuche fast immer an. Unterdessen sind drei Viertel der Besuche Überraschungsbesuche, da die Resultate dieser Besuche interessanter sind. Die britische unabhängige Gefängnisinspektion, eine der Kerninstitutionen des NPMs von Großbritannien, hat ihre Methode ebenfalls angepasst und ist dazu übergegangen, ausschließlich unangekündigte Besuche zu machen.

Weiter beinhaltet das Mandat eines NPMs, im Dialog mit den Behörden sicherzustellen, dass Missstände beseitigt und damit Risiken vermieden werden. NPMs auf allen Kontinenten haben denn auch Verbesserungen bewirken können. Die Beispiele reichen von der Schließung von Gewahrsamsorten

(in Paraguay wurden Jugendheime geschlossen und Alternativen zur Verwahrung entwickelt) über die Anpassung von Alltagspraktiken (in Slowenien hat der NPM bewirkt, dass die erniedrigende Handhabung von Inspektionen der Gefängniszellen durch das Personal unterbunden wurden) zu weitreichenden institutionellen Reformen: In Honduras wurden zum Beispiel die Gefängnisse aus dem Zuständigkeitsbereich des Innenministeriums losgelöst und werden nun mit einem neuen, auf Rehabilitation ausgerichteten Ansatz verwaltet.

NPMs stellen Praktiken in Frage, die für die Protagonisten „normal“ geworden sind, obwohl sie die Menschenwürde tangieren. Die Nationale Kommission zur Verhütung der Folter der Schweiz hat zum Beispiel schon mehrmals darauf hingewiesen, dass die Vollfesselung bei zwangsweisen Rückführungen nur bei besonders renitenten Personen gerechtfertigt sei. In einem anderen Bericht stellt der Schweizerische Präventionsmechanismus fest, dass die Sanktion der Taschengeldsperre in den Bundesasylzentren überdurchschnittlich häufig und undifferenziert eingesetzt wird. Der französische Contrôleur hat befunden, dass es nicht nötig sei, allen Frauen in Polizeihaft den Büstenhalter abzunehmen, sondern dass es genüge, diese Maßnahme nur dann anzuwenden, wenn ein Selbstmordrisiko besteht.

NPMs sind auch in industrialisierten Staaten auf Personen gestoßen, die seit Jahren in extrem striktem Regime festgehalten wurden, ohne dass dies bisher in Frage gestellt worden wäre. Die bestehenden Rekursmöglichkeiten wurden nicht in Anspruch genommen, da die betroffenen Personen das Regime selber nicht mehr in Frage gestellt haben. Der neuseeländische NPM hat zum Beispiel in seinem ersten Jahresbericht den Fall einer Frau festgehalten, die in einer psychiatrischen Anstalt seit acht Jahren ans Bett fixiert war.

Auch bei Problemen, die Zivilgesellschaft und die Medien seit längerem in der Öffentlichkeit bekannt gemacht hat, hat erst der Einfluss des NPMs als staatlich legitimierte Stelle dazu geführt, dass die entscheidenden Reformen in die Wege geleitet wurden. Als Beispiel lässt sich hier die Situation im Marseiller Gefängnis Beaumette anführen: die desolaten Haftbedingungen waren seit Jahren bekannt, aber erst der alarmierende Bericht des französischen Contrôleur vom Oktober 2012, in dem er die Bedingungen als „unmenschlich“ bezeichnete, hatte genügend Gewicht, um konkrete Verbesserungen zu erreichen. In seinem Bericht zum Nachfolgebesuch vom September 2013 ist schon ein Jahr später von erheblichen Verbesserungen zu lesen, zu denen ein Wechsel in der Direktion, in der Praxis und Renovationen der Infrastruktur geführt haben.¹¹

11 Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Rapport de visite au Centre pénitentiaire de Marseille, du 8 au 19 octobre 2012 et du 23 – 27 septembre 2013.

Dank der nationalen Präventionsmechanismen werden die Rechte von gefangenen, verwahrten und abgeschobenen Personen – aber auch diejenigen des Personals dieser Anstalten – in der öffentlichen Debatte und der Politik vermehrt wahrgenommen. In Anbetracht dessen, wie undankbar es in vielen Ländern ist, in der Sicherheitsdebatte auch die Rechte der Angeklagten und Festgehaltenen einzubringen, ist dies eine bemerkenswerte Entwicklung. Neue, spezialisierte Institutionen, wie der französische *Contrôleur*, die deutsche Nationale Stelle zur Verhütung von Folter und die schweizerische Nationale Kommission zur Verhütung von Folter können diese Aufgabe besonders wirksam ausführen, da sie als spezialisierte Institution auftreten.

Leider verzeichnen nicht alle nationalen Präventionsmechanismen positive Resultate. Einige leiden an Ineffizienz und gewisse NPMs erfüllen nicht einmal die Minimalanforderungen des OPCAT. Eine der Befürchtungen damals bei der Aushandlung des OPCAT-Mechanismus war, dass Staaten den NPM benutzen könnten, die Situation in ihren Gefängnissen zu beschönigen anstatt sie zu verbessern. Dass die Gefahr real ist, zeigte sich zum ersten Mal im Herbst 2014 im Falle von Aserbeidschan: Unter internationale Kritik gelangt, rechtfertigten sich die aserbeidschanischen Behörden anlässlich eines OSZE-Treffens damit, der NPM – der aserische Ombudsman – habe festgestellt, dass es in Aserbeidschan keine Folter gäbe. Der aserische Ombudsman soll diese Feststellung bestätigen und damit die Lage im Land tatsächlich beschönigt haben.

Einige nationale Präventionsmechanismen haben bisher die an sie gestellten Erwartungen nicht erfüllt, haben sie doch weder konkrete Verbesserungen erlangt, noch auf die öffentliche oder politische Debatte ihres Landes Einfluss genommen. Angesichts solcher Situationen stellt sich die Frage, ob die im OPCAT eingebauten Sicherungen funktionieren und inwieweit der internationale Ausschuss SPT dazu beitragen kann, dass die NPMs die im OPCAT vertraglich festgelegten Minimalanforderungen erfüllen. Das SPT hat wiederholt klargemacht, dass es nicht seine Rolle sei, NPMs zu akkreditieren. Vielmehr sieht es das SPT als seine Rolle, die Vertragsstaaten und die NPMs in Bezug auf notwendige Verbesserungen der NPMs zu beraten. Im Laufe der letzten Jahre hat denn das SPT auch vermehrt das Gewicht auf diesen Teil seines Auftrags gelegt. Seit 2012 führt das SPT neben den „klassischen“ Besuchen auch NPM-Besuche durch, mit dem erklärten Ziel, diese zu stärken. Bis Ende 2014 hat das SPT sieben solche Besuche durchgeführt¹², unter anderem jenen in Deutschland im Jahre 2013.

12 Honduras, Senegal, Moldawien, Deutschland, Armenien, Ecuador, Malta.

Aber der internationale Ausschuss SPT leidet selber an beschränkten Mitteln und kann daher nur sporadisch eingreifen. Der Bedarf an Beratung in Bezug auf die Einsetzung und den Betrieb von NPMs geht aber weit über das hinaus, was das SPT leisten kann. Hier springen andere Akteure ein, unter anderem auch die APT. Die NPMs vernetzen sich auch immer mehr untereinander und bieten einander Unterstützung und Austausch. Es ist nicht auszuschließen, dass diese Art von Vernetzung weiter ausgebaut wird, und vielleicht einmal ein Netzwerk von NPMs geschaffen wird, ähnlich dem, in das die Menschenrechtsinstitute eingebunden sind.

Wie nützlich ein solches Netzwerk sein kann, hat sich im September 2014 gezeigt, als die maledivische Menschenrechtskommission, die auch das NPM-Mandat innehat, vom Obergericht des Staatsverrates angeklagt wurde, weil das Gericht mit ihrem kritischen Bericht zur Unabhängigkeit der Justiz nicht einverstanden war. Während die UN-Mechanismen vorerst nur sehr zaghaft reagierten, hat sich das internationale Netzwerk der Menschenrechtsinstitutionen sofort mobilisiert.

4. Schlussfolgerung

Nationale Präventionsmechanismen sind ein innovativer Ansatz zur Umsetzung eines internationalen Abkommens. Bestehende NPMs haben schon eine ganze Reihe von Verbesserungen bewirken können, unter anderem dank der Legitimität, die ihnen die Verankerung in einem internationalen Abkommen gibt. Die Einbindung der NPMs in einem internationalen System, bestehend aus dem internationalen Ausschuss SPT, anderen NPMs und den Vertragsstaaten stärkt die NPM weiter.

Aber das System birgt auch Risiken, wie der Fall Aserbeidschan zeigt. Es ist daher dringend nötig, dass die starken, menschenrechtsfreundlichen Länder das System unterstützen und mit gutem Beispiel vorangehen. Frankreich ist hier ein gutes Beispiel: der französische Präventionsmechanismus hat konkrete Ergebnisse erzielt, sich einen soliden Ruf geschaffen und ist heute in der nationalen öffentlichen Debatte eine nicht überhörbare Autorität. Andere Länder lassen sich von dem Beispiel inspirieren, übernehmen gewisse Elemente der französischen Methode und entwickeln sie weiter. Eine ähnliche Rolle spielt auch Großbritannien mit seinen erfahrenen Institutionen. Die Herausforderungen im globalen System erfordern es, dass auch Deutschland noch entschiedener mit gutem Beispiel vorangeht und damit seinen Beitrag zur Stärkung dieses innovativen und vielversprechenden Präventionssystems leistet. Dazu gehört auch, dass die finanziellen und personellen Mittel der

deutschen Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter signifikant erhöht werden und die Rolle der Nationalen Stelle weiterhin gestärkt wird.

Überblick über die Arbeit der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter

Rainer Dopp & Sarah Mohsen

1. Aufbau der Nationalen Stelle

1.1 Entstehungsgeschichte

Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter ist Deutschlands Einrichtung für die Wahrung menschenwürdiger Unterbringung und Behandlung im Freiheitsentzug. Sie geht auf das Zusatzprotokoll zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 18. Dezember 2002 (OP-CAT)¹ zurück. Das Zusatzprotokoll stellt eine Ergänzung der UN-Antifolterkonvention dar, indem es den Schutz vor Folter und Misshandlung durch ein System präventiver Besuche verstärkt. Es orientiert sich dabei an dem Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe. Dieses hatte bereits vor über 20 Jahren erfolgreich ein System präventiver Besuche in den Staaten des Europarates durch den Europäischen Ausschuss zur Verhütung von Folter (CPT) ins Leben gerufen.

Artikel 3 OP-CAT verpflichtet die Vertragsstaaten, Nationale Präventionsmechanismen einzurichten. Diese Mechanismen ergänzen die Arbeit des ebenfalls neu geschaffenen UN-Unterausschusses zur Verhütung von Folter (SPT).

Zwar existierten zum Zeitpunkt der Umsetzung bereits Gremien in Deutschland, die zumindest in relevanten Teilbereichen eine Überwachungs- und Kontrollfunktion innehatten. Zu nennen sind hier etwa der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages, aber auch die in einzelnen Landespsychiatrie- und Maßregelvollzugsgesetzen verankerten Besuchskommissionen. Eine flächendeckende und unabhängige Kontrolle, wie vom Zusatzprotokoll gefordert, war mit den genannten Einrichtungen allerdings nicht gewährleistet. Nach dieser Maßgabe entschied sich Deutschland daher, dass die Aufgaben

¹ Resolution der UN-Generalversammlung A/RES/57/199 vom 18. Dezember 2002; deutscher Text abgedruckt in BGBl. 2008 II, S. 854. Das Zusatzprotokoll wurde inzwischen von 80 Staaten ratifiziert, weitere 18 haben es unterzeichnet (Stand: 12. Oktober 2015).

im Zuständigkeitsbereich der Länder durch eine von diesen einzurichtende Länderkommission und im Zuständigkeitsbereich des Bundes durch eine vom Bundesministerium der Justiz einzurichtende Bundesstelle wahrgenommen werden sollten. Deutschland unterzeichnete das Zusatzprotokoll am 20. September 2006 und ratifizierte es am 4. Dezember 2008. Das Zusatzprotokoll trat für die Bundesrepublik Deutschland am 3. Januar 2009 völkerrechtlich in Kraft.

Die Bundesstelle wurde mit Organisationserlass des Bundesministeriums der Justiz vom 20. November 2008 eingerichtet² und hat am 1. Mai 2009 ihre Arbeit aufgenommen. Die Länderkommission wurde auf der Basis eines Staatsvertrags aller Länder tätig, der zum 1. September 2010 in Kraft trat.³ Seit der Arbeitsaufnahme der Länderkommission im September 2010 bilden beide Einrichtungen zusammen als Nationale Stelle den deutschen Präventionsmechanismus zur Verhütung von Folter nach dem Zusatzprotokoll zur UN-Antifolterkonvention.

Die Nationale Stelle ist unabhängig, organisatorisch ist sie an die Kriminologische Zentralstelle e. V. (KrimZ) in Wiesbaden angebunden.

1.2 Anforderungen im föderalen System

Aufgrund der föderalen Struktur in Deutschland war zur Implementierung des OP-CAT nicht nur ein Bundesgesetz erforderlich, sondern auch ein Staatsvertrag, der die Umsetzung auf der Länderebene sicherstellte. Der Zeitablauf bis zum endgültigen Inkrafttreten des Staatsvertrages verzögerte die vollständige innerstaatliche Umsetzung des Zusatzprotokolls um mehrere Jahre. Die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder im Hinblick auf die Nationale Stelle wird durch eine Verwaltungsvereinbarung geregelt.

Der Anwendungsbereich des OP-CAT umfasst nach Artikel 4 (1) alle Orte, „an denen Personen auf Grund einer Entscheidung einer Behörde oder auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis die Freiheit entzogen ist oder entzogen werden kann“. Die Zuständigkeiten der Bundesstelle und der Länderkommission richten sich nach der durch das Grundgesetz vorgegebenen Kompetenzverteilung. Danach

2 Organisationserlass des Bundesministeriums der Justiz vom 20. November 2008, abgedruckt in Bundesanzeiger Nr. 182, S. 4277.

3 Staatsvertrag über die Einrichtung eines nationalen Mechanismus aller Länder nach Artikel 3 des Zusatzprotokolls vom 18. Dezember 2002 zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 25. Juni 2009.

ist die Bundesstelle für alle Einrichtungen im Zuständigkeitsbereich des Bundes tätig. Hierzu zählen etwa 280 Gewahrsamseinrichtungen der Bundeswehr, der Bundespolizei und des Zolls. Außerdem beobachtet die Bundesstelle Rückführungsmaßnahmen, die von der Bundespolizei begleitet werden.

Die weit überwiegende Zahl der Orte der Freiheitsentziehung fällt in den Zuständigkeitsbereich der Länder und damit der Länderkommission. Dies sind 186 organisatorisch selbstständige Justizvollzugsanstalten, 1.430 Dienststellen der Landespolizei, ca. 300 psychiatrische Kliniken und alle Gerichte mit Vorführzellen, aber auch sieben Abschiebungshafteinrichtungen und 27 Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe mit geschlossenen Plätzen. Orte der Freiheitsentziehung in diesem Sinn sind auch die etwa 10.900 Alten- und Pflegeheime.⁴

Mitunter bestehen aber auch Zweifel, ob ein Einrichtungstyp überhaupt in den Zuständigkeitsbereich der Nationalen Stelle fällt. So versucht die Nationale Stelle derzeit im Rahmen einer landesweiten Abfrage zu klären, inwieweit Menschen in Erstaufnahmeeinrichtungen für Asylsuchende freiheitsentziehenden Maßnahmen etwa durch die Tätigkeit privater Sicherheitsdienste unterworfen sein könnten.

Die föderale Struktur stellt eine große Herausforderung für die Arbeit der Nationalen Stelle dar. Zum einen sind Änderungen der rechtlichen Grundlagen äußerst schwierig durchzusetzen, da stets auch der Staatsvertrag geändert werden und infolgedessen 16 Länderparlamente passieren muss. Zum anderen hat die Länderkommission für ihre Empfehlungen eine Vielzahl von Adressaten (16 Bundesländer mit den jeweils zuständigen Fachministerien), wohingegen es auf Bundesebene lediglich drei zuständige Ministerien gibt. Infolgedessen können Empfehlungen der Bundesstelle einfacher und schneller umgesetzt werden, als dies auf Landesebene der Fall ist. Zudem tun sich einzelne Länder immer noch schwer damit, Beispiele guter Praxis aus anderen Bundesländern zu übernehmen oder sich an deren Gesetzgebung zu orientieren.

4 Der Nationalen Stelle liegen nicht in allen Bereichen aktuelle Zahlen vor, weshalb es sich nur um ungefähre Angaben handelt.

1.3 Besetzung und Finanzierung der Nationalen Stelle

Die Nationale Stelle besteht inzwischen⁵ aus insgesamt zehn ehrenamtlichen Mitgliedern, von denen acht der Länderkommission (unter ihnen ein Vorsitzender bzw. eine Vorsitzende) und zwei der Bundesstelle (ein Leiter bzw. eine Leiterin und ein Vertreter bzw. eine Vertreterin) angehören. Die Mitglieder der Länderkommission werden von der Justizministerkonferenz in der Regel für vier Jahre ernannt. Die Mitglieder der Bundesstelle werden vom Bundesministerium der Justiz ebenfalls für einen Zeitraum von vier Jahren ernannt. Eine Wiederernennung ist grundsätzlich möglich.

Die Mitglieder der Nationalen Stelle sind ehrenamtlich tätig, sie erhalten Aufwands- und Kostenersatz nach dem Bundesreisekostengesetz. Die Mitglieder sind in ihrer Amtsführung vollkommen weisungsunabhängig. Sie können ihr Amt jederzeit niederlegen, eine vorzeitige Abberufung gegen ihren Willen kann jedoch nur unter den Voraussetzungen von §§ 21 und 24 des Deutschen Richtergesetzes erfolgen. Die ehrenamtlichen Mitglieder sind überwiegend im Ruhestand und erbringen die Tätigkeit für die Nationale Stelle von ihrem Wohnort aus. Es fallen darüber hinaus monatlich Besuche und sonstige Termine in ganz Deutschland an. Zudem finden ca. vier bis fünf Mal pro Jahr Sitzungen in Wiesbaden statt. Die ehrenamtliche Tätigkeit verlangt demnach ein erhebliches Arbeitspensum und große Mobilität und Flexibilität von den Mitgliedern.

Der Nationalen Stelle steht seit 1. Januar 2015 ein Gesamtbudget von 540.000,00 EUR⁶ zur Verfügung, welches zu einem Drittel aus Mitteln des Bundesministeriums der Justiz und zu zwei Dritteln aus Mitteln der Justizministerien der Länder finanziert wird. Die einzelnen Länderanteile verteilen sich entsprechend dem Königsteiner Schlüssel.

Die Nationale Stelle verfügt über eine Geschäftsstelle mit insgesamt acht hauptamtlich Beschäftigten, sechs davon wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Sie unterstützen die ehrenamtlichen Mitglieder bei der Aufgabenwahrnehmung, indem sie etwa die Besuche inhaltlich vor- und nachbereiten, einzelne Themengebiete wissenschaftlich aufarbeiten oder den Kontakt zu nationalen und internationalen Partnerinstitutionen pflegen. Mitte des Jahres 2015 erfolgten erforderliche Neueinstellungen, um das durch die personelle Aufstockung erhöhte Arbeitspensum aufzufangen.

5 Am 6. November 2014 hat die Justizministerkonferenz vier neue Mitglieder der Länderkommission ernannt und damit deren Anzahl auf insgesamt acht verdoppelt.

6 Bis zur beschlossenen Erhöhung des Budgets durch den Bund und die Länder stand der Nationalen Stelle lediglich ein Budget von 300.000 EUR zur Verfügung.

2. Die Nationale Stelle im internationalen Kontext

2.1 Zusammenarbeit mit SPT und CPT

Das Partnergremium der Nationalen Stelle auf UN-Ebene ist der SPT. Nach dem Konzept des Zusatzprotokolls ergänzen sich die Nationalen Präventionsmechanismen und der SPT in ihrer Arbeit und sollen so effektiv den Schutz vor Folter und Misshandlung verbessern. Der SPT hat insoweit nahezu dieselben Rechte wie die Nationalen Präventionsmechanismen. Das deutsche Mitglied des SPT ist die Psychiaterin Margret Osterfeld, die seit 1. Januar 2015 auch Mitglied der Nationalen Stelle ist.

Seit seinem Bestehen hat der SPT insgesamt 22 reguläre Besuche sowie drei Follow-Up-Besuche unternommen. Außerdem hat er in insgesamt acht Ländern sog. *advisory visits* durchgeführt, davon einen in Deutschland im Jahr 2013. Diese beratenden Besuche gehören zum Aufgabenspektrum des SPT und sollen die Staaten bzw. ihre Präventionsmechanismen dabei unterstützen, die ihnen nach dem OP-CAT zufallenden Aufgaben besser erfüllen zu können.

Der SPT hat bei seinem mehrtägigen Besuch in Deutschland Gespräche mit der Nationalen Stelle geführt und sie auf zwei regulären Besuchen begleitet. Außerdem fanden Treffen mit Regierungsvertretern von Bund und Ländern sowie Vertretern der Zivilgesellschaft statt. Im Anschluss fasste der SPT seine Empfehlungen in jeweils einem Bericht an die Bundesregierung und an die Nationale Stelle zusammen. Neben Vorschlägen zur Verbesserung der Arbeitsweise der Nationalen Stelle enthielt der Bericht an die Regierung eine eindringliche Empfehlung, die personellen und sachlichen Mittel der Nationalen Stelle aufzustocken.⁷

Das CPT hat in Deutschland bereits sieben Besuche durchgeführt, von denen zwei sog. ad-hoc-Besuche waren. Bereits in den Jahren 2010 und 2013 haben im Vorfeld der Besuche Treffen der Nationalen Stelle mit Vertretern des CPT stattgefunden. Auch das CPT hat die Nationale Stelle in seinem Bemühen um eine Aufstockung unterstützt. Beispielsweise hat es in seinem Besuchsbericht 2010 die mangelhafte finanzielle Ausstattung der Nationalen Stelle beklagt.⁸ Für das Jahr 2015 steht ein weiterer periodischer Besuch in Deutschland an.

7 Siehe Bericht des SPT zum Besuch Deutschlands, Dok. Nr. CAT/OP/DEU/1, abrufbar unter http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/CountryVisits.aspx.

8 Siehe Bericht des CPT zum Besuch Deutschlands im Jahr 2010, CPT/Inf (2012) 6, Rn. 10 f. Der Bericht kann unter <http://www.cpt.coe.int/documents/deu/2012-06-inf-deu.pdf> abgerufen werden.

2.2 Zusammenarbeit mit anderen nationalen Präventionsmechanismen

In 62 Staaten wurden bereits auf der Grundlage des OP-CAT Nationale Präventionsmechanismen eingerichtet.⁹ Über die Jahre hinweg hat die Nationale Stelle ein Netzwerk zu verschiedenen europäischen Präventionsmechanismen aufbauen können. Sie nahm seit 2010 mehrfach an von Europarat und EU-Kommission initiierten Workshops zu fachlichen Themen teil. Zuletzt fand im April 2015 eine vom Ludwig-Boltzmann-Institut für Menschenrechte in Wien organisierte Konferenz zu Strategien zur verbesserten Nachverfolgung von Empfehlungen durch die Nationalen Präventionsmechanismen statt.

Im April 2014 veranstaltete die Nationale Stelle gemeinsam mit dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz in Berlin einen Erfahrungsaustausch mit der österreichischen Volksanwaltschaft und der schweizerischen Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter. Dabei wurden auch eine engere Kooperation und gegenseitige Folgebesuche vereinbart. Im Oktober 2015 ist eine Weiterbildung für die Nationale Stelle in Kooperation mit der Volksanwaltschaft geplant, bei der es u. a. auch um Besuche in psychiatrischen Einrichtungen und Alten-/Pflegeheimen gehen soll.

Im November 2014 organisierte die Nationale Stelle auf Anfrage der EU erstmals einen Studienbesuch für eine Delegation des türkischen Innenministeriums in Wiesbaden. Hintergrund ist die Ratifikation des OP-CAT durch die Türkei im Jahr 2011. Im Rahmen des dreitägigen Besuchs wurde der Delegation die Struktur der Nationalen Stelle und ihre Arbeitsweise erläutert. Es fand auch ein gemeinsamer Besuch beim Polizeipräsidium Frankfurt am Main statt.

3. Besuchstätigkeit

3.1 Auswahl der Besuchsorte

Hauptaufgabe der Nationalen Stelle ist es, Orte der Freiheitsentziehung aufzusuchen, auf Missstände aufmerksam zu machen und den Behörden Empfehlungen und Vorschläge zur Verbesserung der Situation der Untergebrachten und zur Verhütung von Folter und sonstigen Misshandlungen zu unterbreiten.

Die Nationale Stelle ist bei der Entscheidung, welche Orte sie besuchen und mit welchen Personen sie Gespräche führen möchte, vollkommen frei. Dabei

9 Quelle: OPCAT-Database der Association for the Prevention of Torture, abrufbar unter <http://www.ap.t.ch/en/opcat-database/>.

legt die Nationale Stelle eine Vielzahl von Kriterien an. Grundsätzlich besuchen Bundesstelle und Länderkommission entsprechend ihrer Aufgabe, präventiv zu wirken, möglichst viele Einrichtungen mit unterschiedlicher Aufgabenstellung. Die Auswahl der Besuchsorte richtet sich dabei nach Größe und Lage der Einrichtung, eventuellen Problembereichen und der Auswertung von Medien- oder Einzelfallberichten. Eine angemessene geographische Verteilung wird dabei angestrebt. Die Nationale Stelle zieht bei der Auswahl der Besuchsorte auch Erkenntnisse aus Einzelanfragen¹⁰ heran, auch wenn sie nicht in Reaktion auf konkrete Vorfälle oder Beschwerden aktiv wird.

In den Jahren 2013 und 2014 hat sich die Länderkommission Schwerpunktthemen gesetzt (siehe unten unter 3.4) und ihre Besuchstätigkeit entsprechend auf bestimmte Einrichtungstypen konzentriert.

3.2 Besuchsablauf

Die Mitglieder der Nationalen Stelle und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben zur Ausübung ihrer gesetzlichen Aufgaben umfangreiche Rechte. Sie erhalten

- Zugang zu allen Orten der Freiheitsentziehung, ihren Einrichtungen und Anlagen;
- Zugang zu allen Informationen, welche die Behandlung der festgehaltenen Personen und die Bedingungen ihrer Freiheitsentziehung betreffen;
- Zugang zu allen festgehaltenen Personen oder sonstigen Dritten, die sachdienliche Auskünfte geben können und das Recht, vertrauliche Gespräche mit ihnen zu führen.

Orientiert an den genannten Grundsätzen laufen Besuche im Allgemeinen¹¹ wie folgt ab: eine Besuchsdelegation besteht in der Regel aus zwei bis vier Personen, wobei die Nationale Stelle für ihre Besuche auch externe Sachverständige beiziehen kann. Länderkommission und Bundesstelle kündigen ihre Besuche in der Regel kurzfristig (12 - 24 Stunden vor Besuchsbeginn) bei der zuständigen Aufsichtsbehörde an. Durch die Ankündigung möchte die Nationale Stelle sicherstellen, dass die gewünschten Ansprechpersonen wie z. B. Fachdienste für ein Gespräch verfügbar sind. Besuche in Polizeidienst-

10 Im Jahr 2014 erreichten die Nationale Stelle Einzelanfragen zu 24 verschiedenen Fällen, die sich ausschließlich auf Einrichtungen im Zuständigkeitsbereich der Länderkommission bezogen.

11 Der Ablauf der Inspektionsbesuche kann je nach Art der zu besuchenden Einrichtung und den Gegebenheiten vor Ort variieren.

stellen und Justizvollzugsanstalten fanden auch schon ohne Vorankündigung, sowie teilweise zur Abend-/Nachtzeit und am Wochenende statt.

Ein Inspektionsbesuch beginnt in der Regel mit einem Eingangsgespräch mit der Leitung. Anschließend folgt die Begehung der Einrichtung bzw. einzelner Teilbereiche, bei der sowohl die baulichen Gegebenheiten als auch die Behandlung der Untergebrachten und die Ausgestaltung des Freiheitsentzugs überprüft werden. Bei der Besichtigung stehen vor allem besonders sensible Bereiche wie Räume für die Absonderung, den Arrest oder die Fixierung von Festgehaltenen im Fokus.

Die Besuchsdelegation führt vertrauliche Gespräche mit von ihr ausgewählten untergebrachten Personen, Bediensteten, darunter auch Angehörigen der Fachdienste sowie beispielsweise mit Seelsorgern oder Personalratsmitgliedern. Außerdem nimmt die Besuchsdelegation Einsicht in einzelne Personalakten von untergebrachten Personen und in sonstige Unterlagen, die den Freiheitsentzug dokumentieren (z. B. Gewahrsamsbücher). Sie lässt sich darüber hinaus schriftliche Informationen zu der jeweiligen Einrichtung und der Ausgestaltung der Freiheitsentziehung zusammenstellen. In Einzelfällen hat die Länderkommission im Nachgang zu Besuchen auch Einsicht in staatsanwaltschaftliche Ermittlungsakten angefordert.

In einem Abschlussgespräch mit der Leitung der Einrichtung werden die wesentlichen Besuchsergebnisse vorab besprochen. Nahezu alle Besuche der Nationalen Stelle haben bisher Anlass zu einer Reihe von Empfehlungen zur Verbesserung der Unterbringung und Behandlung der untergebrachten Personen gegeben, die sich teils auf nicht akzeptable Missstände beziehen.

3.3 Kommunikation mit Aufsichtsbehörden

Die wesentlichen Besuchsergebnisse werden der obersten Aufsichtsbehörde im Anschluss an den Besuch zunächst telefonisch mitgeteilt. Nach Abschluss des Besuchs und Erhalt noch fehlender Unterlagen fertigt die Nationale Stelle einen Besuchsbericht, der sich in die Bereiche „Feststellungen und Empfehlungen“ und „Weitere Vorschläge zur Verbesserung der Unterbringungssituation“ gliedert. Außerdem werden auch positive Eindrücke festgehalten, die anderen Einrichtungen als Beispiele für gelungene Praxis dienen können.

Bei ihren Besuchen legt die Nationale Stelle völkerrechtliche Verträge und deutsches Recht zugrunde. Außerdem bezieht sie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der Bundes- und Oberlandesgerichte sowie die internationale Rechtsprechung u. a. des Europäischen Gerichtshofs für

Menschenrechte ein. Ebenso finden die Empfehlungen von SPT und CPT Eingang in ihre Beurteilung.

Der Besuchsbericht wird an das zuständige Ministerium mit der Bitte um Stellungnahme übersandt. Oft finden nach Erhalt der Reaktion des Ministeriums weiterer Schriftverkehr oder auch Gespräche statt, die der Fortführung des Dialogs um die Umsetzung der Empfehlungen dienen. Es ist allerdings an dieser Stelle auch zu bemerken, dass die vollumfängliche Nachprüfung der Umsetzung von Empfehlungen durch die Nationale Stelle (z. B. in Form von Folgebesuchen) nicht zu leisten ist. Nach Eingang der Stellungnahme veröffentlicht die Nationale Stelle auf ihrer Webseite den gesamten Vorgang. Bericht und Stellungnahme finden außerdem Eingang in den Jahresbericht, den sie alljährlich an die Bundesregierung, die Landesregierungen, den Deutschen Bundestag und die Länderparlamente übermittelt.

3.4 Schwerpunktthemen

In den letzten Jahren ist die Nationale Stelle zunehmend dazu übergegangen, sich für ihre Arbeit thematische Schwerpunkte zu setzen. Ziel dieser Schwerpunktsetzung ist es, sich auf bestimmte Aspekte der Freiheitsentziehung zu konzentrieren und somit einen repräsentativen Einblick in die länderübergreifende Praxis zu erhalten. Dabei soll durch den Besuch einer möglichst großen Anzahl bestimmter Einrichtungstypen eine breite Tatsachengrundlage geschaffen werden, welche die Nationale Stelle in die Lage versetzt, grundsätzliche Empfehlungen zu einem bestimmten Thema abzugeben. Es geht dabei aber nicht nur um die Identifizierung von Missständen, sondern auch um die Darstellung und Verbreitung von Beispielen guter Praxis etwa über thematische Einzelpublikationen oder den Jahresbericht.

Im Jahr 2013 befasste sich die Länderkommission schwerpunktmäßig mit dem Thema Abschiebungshaft. Sie kam hierbei zu dem Ergebnis, dass Abschiebungshäftlinge in speziellen Hafteinrichtungen unterzubringen sind, da nur dort ihrer besonderen Situation angemessen Rechnung getragen werden kann.¹² Diese Einschätzung wurde auch von der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 17. Juli 2014 gestützt, wonach die Unterbringung von Abschiebungshäftlingen in Justizvollzugsanstalten gegen das Trennungsgebot verstößt.¹³

¹² Siehe Jahresbericht 2013, S. 21 ff., abrufbar unter <http://www.nationale-stelle.de/index.php?id=74>.

¹³ EuGH, Urteil vom 17. Juli 2014, Az. C-473/13 und C-514/13.

Im Jahr 2014 nahm die Länderkommission den Erlass bzw. die Vorbereitung neuer Jugendarrestvollzugsgesetze in den Ländern zum Anlass, ihren Schwerpunkt auf das Thema Jugendarrest zu setzen. Die Länderkommission besuchte im Jahr 2014 und in den ersten Monaten des Jahres 2015 nahezu alle Jugendarresteinrichtungen in Deutschland. Sie stellte dabei erhebliche Unterschiede sowohl hinsichtlich der Baulichkeiten als auch in Bezug auf angewendete pädagogische Konzepte sowie den Umgang mit den Jugendlichen fest. Detaillierte Ausführungen hierzu können dem Jahresbericht 2014 entnommen werden, der im Juli 2015 erschienen ist.

Die Bundesstelle beschäftigt sich im Jahr 2015 vertieft mit dem Thema der Aus- und Fortbildung von Bediensteten bei Polizei, Zoll und Bundeswehr. Dabei soll es auch darum gehen, vor dem Hintergrund der Prävention von Folter und Misshandlung zu prüfen, inwieweit menschenrechtliche Aspekte bereits in der Aus- und Fortbildung Berücksichtigung finden.

4. Sonstige Aufgaben

Nach Artikel 19 c) OP-CAT ist die Nationale Stelle berechtigt, Empfehlungen zu bereits existierenden oder im Entwurf befindlichen Rechtsvorschriften abzugeben. Von dieser Möglichkeit haben Bundesstelle und Länderkommission in den vergangenen Jahren nur anlässlich von Besuchen Gebrauch gemacht. Verschiedene Anfragen zu Gesetzesentwürfen etwa im Bereich des Strafvollzugs oder des Maßregelvollzugs mussten bisher mangels personeller Ressourcen, aber auch wegen fehlender Expertise abgelehnt werden.

Im Februar 2015 gab die Länderkommission erstmals eine Stellungnahme zu dem Entwurf eines Hessischen Jugendarrestvollzugsgesetzes ab und nahm an einer Expertenanhörung im Landtag teil. Weitere Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen im Bereich des Strafvollzugs u. a. aus den Ländern Schleswig-Holstein und Berlin folgten.

Die personelle und finanzielle Aufstockung ermöglicht es der Nationalen Stelle, in Zukunft häufiger von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen.

5. Kritikpunkte und Herausforderungen

Deutschland wird im Bereich des Menschenrechtsschutzes international eine Vorreiterrolle zugeschrieben. Dennoch musste vor der Einrichtung des Nationalen Präventionsmechanismus viel Überzeugungsarbeit geleistet werden. Dies hat zu Verzögerungen bei der innerstaatlichen Umsetzung des Zusatzprotokolls geführt. Vor allem die Ministerien der Länder aber auch die zu

besuchenden Einrichtungen selbst waren anfänglich nicht von der Notwendigkeit eines Nationalen Präventionsmechanismus überzeugt. Dabei wurde vor allem auf die bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten im Freiheitsentzug verwiesen. Außerdem befürchtete man wegen bereits in bestimmten Bereichen existierender Monitoring-Mechanismen eine Doppelung von Aufgaben. Gerade im Bereich der Alten- und Pflegeheime sind diese Bedenken noch immer nicht vollständig ausgeräumt.

Die auf einem Minimalkonsens basierende Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtung sorgte vor allem auf internationaler Ebene immer wieder für Kritik.¹⁴ Hierbei standen Befürchtungen im Vordergrund, Deutschland könne anderen Staaten ein schlechtes Beispiel geben, und damit die Prävention von Folter in diesen Staaten schwächen.

Bedenken richten sich noch immer gegen das Besetzungsverfahren. So kritisierte das SPT in seinem Bericht zu dem Besuch in Deutschland im Jahr 2013, dass das Verfahren intransparent sei. Kandidatinnen und Kandidaten würden nicht durch eine öffentliche Ausschreibung ausgewählt, sondern von der Justizministerkonferenz ernannt. Vertreter der Zivilgesellschaft oder von Betroffenenverbänden seien bisher nicht beteiligt.¹⁵

Die Ernennung durch die Justizministerkonferenz hatte tatsächlich den Nachteil, dass drei der vier bisherigen Mitglieder der Länderkommission aus dem Justizbereich stammten. Dementsprechend fehlte Expertise u. a. aus den Bereichen Polizei, Psychiatrie und Kinder- und Jugendhilfe. Infolgedessen konnten etwa Besuche in Einrichtungen der Psychiatrie oder der Kinder- und Jugendhilfe nur unter Hinzuziehung externer Experten durchgeführt werden, was mit erheblichen Kosten verbunden war. Alten- und Pflegeheime, die mit insgesamt ca. 10.900 den Löwenanteil der Einrichtungen im Zuständigkeitsbereich der Nationalen Stelle darstellen, konnten bisher noch gar nicht besucht werden.

Mit der personellen Erweiterung ist in diesem Punkt Abhilfe geschaffen worden: die neuen Mitglieder wurden zwar erneut von der Justizministerkonferenz ernannt. Zuvor waren jedoch die ministeriellen Fachkonferenzen für Gesundheit, Jugend und Familie, Inneres sowie Arbeit und Soziales beteiligt und um Vorschläge zur Besetzung gebeten worden. Damit verfügt die Länderkommission inzwischen über Expertinnen und Experten aus nahezu allen relevanten Bereichen.

14 Siehe exemplarisch die Kritik von Manfred Nowak, Sonderberichterstatter über Folter von 2004 bis 2010, in seiner Studie über das Phänomen der Folter, UN Dok. Nr. A/HRC/13/39/Add.5, Rn. 164.

15 Siehe näher die Ausführungen zum Besuch des SPT unter Gliederungspunkt 2.1, sowie Fn. 7.

Ein weiterer Aspekt ist die hohe Anzahl an potenziellen Besuchszielen. Um den Auftrag der Prävention von Folter und Misshandlung an Orten der Freiheitsentziehung umsetzen zu können, bedarf es regelmäßiger Besuche an diesen Orten. Bedingt durch die begrenzte Anzahl an personellen und finanziellen Ressourcen waren bisher allerdings eher stichprobenartige Überprüfungen möglich. Die personelle und finanzielle Erweiterung im Jahr 2014 wird jedoch künftig zu einer deutlichen Steigerung der Aktivitäten führen. Durch das Setzen von thematischen Schwerpunkten versucht die Nationale Stelle zudem, ihre Ressourcen zu bündeln. Dadurch gelang es ihr in den Jahren 2013 und 2014, ein Themengebiet nahezu vollständig über Besuche abzudecken.

Letztlich hat sich die Bezeichnung als „Nationale Stelle zur Verhütung von Folter“ immer wieder als hinderlich im Umgang mit den betroffenen Einrichtungen erwiesen. Zum einen gibt sie das Mandat der Nationalen Stelle nur unvollständig wieder, da es sich auch auf die Prävention von menschenunwürdiger und erniedrigender Behandlung erstreckt. Zum anderen führt die Bezeichnung bisweilen zu heftigen Abwehrreaktionen, die den Dialog mit den betroffenen Einrichtungen sowie den zuständigen Behörden erheblich erschweren können. Dies musste die Nationale Stelle gerade im Umgang mit Betreibern von Alten- und Pflegeheimen feststellen. Daher versucht die Nationale Stelle bei Besuchen ihren umfangreichen Auftrag und das präventive Mandat in den Vordergrund zu stellen. Zudem führt sie immer wieder auch Gespräche mit Vertretern von zuständigen Ministerien oder Verbänden, um mögliche Vorbehalte von vornherein auszuräumen. Ob die zunehmende Bekanntheit dazu führt, dass der Nationalen Stelle künftig seitens der zu besuchenden Einrichtungen mit weniger Skepsis begegnet werden wird, bleibt abzuwarten.

6. Ausblick

Die Nationale Stelle hat durch die zum Januar 2015 wirksam gewordene personelle und finanzielle Aufstockung eine weitere Hürde auf dem Weg hin zu einer besseren Erfüllung ihres völkerrechtlichen Mandats genommen. Sie wird in den kommenden Monaten gemeinsam mit den neuen Mitgliedern die Weichen für die künftige Besuchstätigkeit stellen. Dabei sollen auch Besuche in psychiatrischen Einrichtungen sowie in Alten- und Pflegeheimen, aber auch in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen stattfinden. Ein weiterer Schwerpunkt in diesem Jahr wird die Vernetzung mit anderen Kontrollmechanismen in den genannten Bereichen (z. B. psychiatrischen Besuchskommissionen, Ombudsinstitutionen) sein. Zwar bestehen schon vereinzelt

Kontakte, diese sollen nun im Sinne einer verstärkten Zusammenarbeit systematisch erweitert und institutionalisiert werden.

Ein Schwerpunkt soll auf der Optimierung der internen Arbeitsweise der Nationalen Stelle liegen. Bisher wurde der Umsetzungsstand von Empfehlungen nicht systematisch erfasst, Nachfolgebesuche konnten aus Kapazitätsgründen nur vereinzelt durchgeführt werden. Auch ist es für die Nationale Stelle bisher schwierig, die konkrete Wirkung bzw. die Effektivität ihrer Empfehlungen zu erfassen. Künftig soll der Nachverfolgung der Umsetzung von Empfehlungen daher vermehrte Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Letztlich wird die Nationale Stelle ihre Bemühungen um eine verbesserte öffentliche Wahrnehmung intensivieren. Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sollen dazu verstärkt werden. Auf diese Weise hofft die Stelle ihre Bekanntheit steigern zu können. Schließlich sollen letzte Vorbehalte gegenüber ihrer Bezeichnung und der Nennung des Begriffs „Folter“ ausgeräumt werden.

Der französische *Contrôleur général des lieux de privation de liberté* (CGLPL)¹

Cédric de Torcy

Der CGLPL ist eine unabhängige Einrichtung, die mit dem Gesetz vom 30. Oktober 2007² in Folge der Ratifikation des Fakultativprotokolls zum UN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe durch Frankreich gegründet wurde. Der CGLPL nahm seine Arbeit am 13. Juni 2008 unter Jean-Marie Delarue als *Contrôleur général* auf. Seit Juni 2014 hat Adeline Hazan diese Funktion inne.

Der *Contrôleur général des lieux de privation de liberté* wird durch einen Erlass des Präsidenten für eine sechsjährige Amtszeit ernannt, eine erneute Ernennung ist nicht möglich. Art. 2 des Gesetzes vom 30. Oktober 2007 legt fest, dass der *Contrôleur* nicht aufgrund von Meinungsäußerungen oder Tätigkeiten, die in Zusammenhang mit seiner Amtsausführung stehen, strafrechtlich verfolgt werden kann.

Die Einrichtung besteht aus 35 Kontrolleuren, die direkt vom *Contrôleur général* ernannt werden. Dabei ist etwa die Hälfte dieser Kontrolleure in Vollzeit angestellt, die andere Hälfte arbeitet in Teilzeit. Die Kontrolleure verfügen über sehr unterschiedliche fachliche Hintergründe (Anstaltsleiter, Polizisten, Richter, Anwälte, Ärzte, Verbandsmitglieder etc.), was eine sehr breite Perspektive bei der Kontrolle von Orten der Freiheitsentziehung ermöglicht, von denen es mehr als 5.000 in Frankreich gibt. Die Einrichtung verfügt zudem über ein zehnköpfiges Team aus Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern, von denen die Hälfte für die Untersuchung und Bearbeitung von Einzelbeschwerden zuständig ist.

1 Übersetzung aus dem Englischen und Französischen von Christina Hof.

2 Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un *Contrôleur général des lieux de privation de liberté*, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000279700&dateTexte>, letzter Zugriff : 22.09.2015.

Aufgabengebiet und Ziele des CGLPL

Ziel der Arbeit des CGLPL ist es, sicherzustellen, dass die Behandlung von Personen im Freiheitsentzug mit ihrer Würde und ihren Menschenrechten vereinbar ist. Verletzungen dieser Rechte sollen verhütet werden. Dazu gehören beispielsweise Gedanken- und Gewissensfreiheit, Aufrechterhaltung von Kontakten zur Familie, Gesundheitsversorgung, Arbeit, körperliche Betätigung etc.

Der *Contrôleur général* kann von jeder Einzelperson, aber auch von Organisationen, die für den Menschenrechtsschutz eintreten, kontaktiert werden. Der Mitarbeiterstab, der für die Untersuchung von Einzelhinweisen zuständig ist, geht allen Schreiben von Personen im Freiheitsentzug oder ihren nahen Verwandten nach, die direkt an den *Contrôleur général* gerichtet sind, überprüft zunächst die Hintergründe des geschilderten Falls und stellt falls nötig auch Nachforschungen vor Ort an. Dies dient nicht nur dazu, der Einzelperson in ihrem konkreten Fall abzuhelpen, sondern auch dazu, strukturelle Probleme zu identifizieren und ggf. Empfehlungen zu unterbreiten, die weitere Menschenrechtsverletzungen verhindern sollen.

Neben den Untersuchungen vor Ort und gerichtlichen Verfahren in Bezug auf Einzelfälle ist eine der Hauptaufgaben des CGLPL die Durchführung von Inspektionsbesuchen an Orten der Freiheitsentziehung.

Diese Inspektionsbesuche können unangekündigt stattfinden, es kann ihnen aber auch eine kurzfristige Ankündigung von wenigen Tagen vorausgehen. Die Besuchsdelegationen bestehen je nach Größe der Einrichtung aus zwei bis fünf oder mehr Kontrolleuren. Während der etwa zweiwöchigen Inspektion vor Ort werden die Lebensbedingungen der untergebrachten Personen überprüft, aber auch der allgemeine Zustand der Einrichtung, ihre Organisationsstruktur und Arbeitsweise. Vor diesem Hintergrund finden auch vertrauliche Gespräche mit Insassen, Bediensteten und weiteren Personen vor Ort statt. Bei ihren Besuchen haben die Kontrolleure zu jeder Tages- und Nachtzeit ungehinderten Zugang zu allen Bereichen der Einrichtung und dies auch ohne Begleitung durch Bedienstete der Einrichtung. Zudem haben die Kontrolleure Zugang zu allen Unterlagen und Akten, die nicht der ärztlichen Verschwiegenheit oder der anwaltlichen Geheimhaltungspflicht unterliegen.

Zum Abschluss jedes Inspektionsbesuchs verfassen die Kontrolleure einen Berichtsentwurf mit allen getroffenen Feststellungen. Dieser wird dem Einrichtungsleiter mit der Möglichkeit zur Stellungnahme vorgelegt. Es handelt sich dabei noch nicht um die endgültige Fassung des Berichts, und er unterliegt der Geheimhaltungspflicht, an die alle Mitglieder des CGLPL bezüglich von Informationen und Dokumenten gebunden sind, über die sie im Rahmen ihrer Tätigkeit Kenntnis erlangen. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Einrichtungsleiters wird dann ein abschließender Besuchsbericht verfasst, der alle Feststellungen und die daraus gezogenen Schlussfolgerungen enthält. Dieser Bericht wird sodann dem zuständigen Ministerium übermittelt. Sobald das jeweilige Ministerium zu dem Bericht Stellung genommen hat, wird er auf der Internetseite des CGLPL veröffentlicht. Der CGLPL führt im Jahr etwa 150 solcher Inspektionsbesuche durch.

Der *Contrôleur général* kann außerdem spezifische Empfehlungen zu einer oder mehreren Einrichtungen sowie themenübergreifende Beiträge im Amtsblatt der Französischen Republik veröffentlichen, wenn aufgrund der getroffenen Feststellungen Menschenrechtsverletzungen im Raume stehen.

Was sind Orte der Freiheitsentziehung?

Das Fakultativprotokoll der Vereinten Nationen gibt vor, dass jeder Mitgliedsstaat Besuche an „allen der Hoheitsgewalt und Kontrolle des Staates unterstehenden Orten, an denen Personen entweder aufgrund der Entscheidung einer Behörde, auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis die Freiheit entzogen wird oder entzogen werden kann“, ermöglichen soll.

Zusätzlich zu Justizvollzugsanstalten bezieht sich das Mandat des CGLPL daher auf sämtliche Orte in Frankreich, an denen Personen die Freiheit entzogen werden kann.

Hierzu gehören unter anderem:

- **Strafvollzugseinrichtungen:** Untersuchungshaftanstalten, Jugendstrafanstalten, Hochsicherheitsgefängnisse, Einrichtungen zur Entlassungsvorbereitung und weitere spezialisierte Haftenrichtungen;
- **Einrichtungen aus dem Gesundheitsbereich:** Krankenhausabteilungen, in die Personen gegen ihren Willen eingeliefert werden, geschlossene Sicherheitsräume in Krankenhäusern, Stationen für besonders auffällige Patienten oder forensische Einrichtungen;

- **Einrichtungen unter der gemeinsamen Aufsicht von Gesundheits- und Justizministerium:** Krankenhäuser mit Sicherheitsstationen, das nationale Justizvollzugskrankenhaus in Fresnes und weitere Sicherheitseinrichtungen unter ärztlicher Aufsicht;
- **Gewahrsamseinrichtungen** die von **Polizei** oder **Streitkräften** unterhalten werden;
- Einrichtungen der **ausländerrechtlichen Administrativhaft**;
- **Wartebereiche** an Häfen und Flughäfen;
- **Gerichtsgefängnisse** und **Vorführrzellen** in Gerichten;
- **geschlossene pädagogische Einrichtungen**;
- **Gewahrsamsräume des Zolls**;
- **Fahrzeuge**, die für den Transport von Personen in Haft verwendet werden.

Biographie von Adeline Hazan

- *Adeline Hazan* wurde am 16. Juli 2014 für das Amt des *Contrôleur général des lieux de privation de liberté* ernannt.
- Sie wurde am 21. Januar 1956 in Paris geboren und erwarb 1979 einen Abschluss an der *École nationale de la magistrature*. Als Richterin überwachte sie den Strafvollzug am *Tribunal de Grande Instance* (TGI) in Châlons-sur-Marne von 1980 bis 1983. Bis 1990 war sie anschließend als Jugendrichterin in der Region Paris tätig. Von 1986 bis 1989 war sie Vorsitzende der Richtervereinigung.
- Von 1990 bis 1991 war sie Sonderbeauftragte im Generalsekretariat für Integration und von 1991 bis 1995 zuständig für den Bereich Kriminalprävention bei der interministeriellen Abteilung für Stadtentwicklung, bevor sie wieder in ihr Amt als Jugendrichterin am TGI in Paris zurückkehrte.
- Als Beraterin der Ministerin für Beschäftigung und Solidarität, Martine Aubry, war sie von Juni 1997 bis 1999 für Stadtentwicklung und Integration zuständig.
- Als Europaabgeordnete hatte Adeline Hazan von 1999 bis 2008 den Vorsitz des Ausschusses für konstitutionelle Fragen, anschließend des Ausschusses für bürgerliche Rechte und Freiheiten, Justiz und innere Angelegenheiten inne. Mit der Wahl zur Bürgermeisterin von Reims am 21. März 2008 legte sie ihr Mandat als Europaabgeordnete nieder. Bis zum 4. April 2014 war sie Bürgermeisterin der Stadt Reims und anschließend bis zu ihrer Ernennung zum Amt des *Contrôleur général* Gemeinderätin und Rätin für die Region Reims.
- Als nationale Sekretärin der Sozialistischen Partei war Adeline Hazan von 1995 bis 2003 für Gesellschaftsfragen zuständig. Anschließend befasste sie sich bis 2014 in derselben Funktion mit Frauenrechten. Im Juli 2014 verließ sie die Parteiführung, um sich ganz ihrem neuen Amt als *Contrôleur général* zu widmen.

Weitere Informationen finden Sie im Internet unter:

www.cglpl.fr

3. Teil

Europäischer Menschenrechtsschutz

Das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter (CPT): Erwartungen und Erfahrung bei der Etablierung von Standards¹

Julia Kozma

1. Einführung

Das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (in Deutschland auch: Europäischer Ausschuss zur Verhütung von Folter, kurz: CPT) wurde 1989 gegründet; es hat seinen Sitz in Straßburg, Frankreich. Sein Mandat, seine Zusammensetzung und Arbeitsweise beruhen auf einem internationalen Vertrag, der Europäischen Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (ECPT),² welche unter dem organisatorischen Dach des Europarates ausgearbeitet wurde. Das bedeutet, dass das CPT – wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte – einen Teil des Europarats bildet. Wie auch im Falle der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ist es Voraussetzung für jeden Staat, der eine Mitgliedschaft im Europarat anstrebt, dem Übereinkommen zur Verhütung von Folter beizutreten.

Die ECPT ist bislang von 47 Staaten ratifiziert worden; damit reicht das Mandat des CPT von der Russischen Föderation im Osten bis nach Island im Westen, und von Norwegen bis Malta. Der einzige „blinde Fleck“ auf der europäischen Karte des CPT ist Belarus, dessen Regierung die Vorgaben der ECPT bisher nicht akzeptiert hat. Gemäß Artikel 4 (1) der ECPT ist das CPT grundsätzlich aus 47 Mitgliedern zusammengesetzt, eines für jeden Mitgliedstaat; aus verschiedenen Gründen sind jedoch nicht alle Plätze ständig besetzt.

1 Der vorliegende Text basiert im Wesentlichen auf einem englischen Beitrag der Autorin in M. Nowak, K. Januszewski und T. Hofstätter, *All Human Rights for All: Vienna Manual on Human Rights*, Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 2012. Die Autorin, wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Wien, ist seit 2009 österreichisches Mitglied des CPT.

2 Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, 26. November 1987, in Kraft getreten am 1. Februar 1989, Sammlung Europäischer Verträge Nr. 126.

2. Hintergrund und Leitprinzipien

Die entscheidende Idee hinter der Gründung des CPT lag nicht darin, eine weitere gerichtliche Instanz zu schaffen, welche verbindliche Urteile im Falle von Menschenrechtsverletzungen aussprechen kann, sondern vielmehr in der Einrichtung eines Organs, das durch regelmäßige Besuche in den Mitgliedsstaaten, vor-Ort-Monitoring und vorausschauende Empfehlungen *präventiv* gegen Folter und Misshandlungen von Personen, denen die Freiheit entzogen wurde, wirken kann.

Das CPT wurde nach dem Vorbild des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes (IKRK) geschaffen, dem ersten Organ, welches regelmäßige Besuche in Haftanstalten durchführte und sich um die Rechte von Gefangenen kümmerte. Ebenso wie beim IKRK sind die wichtigsten Prinzipien des CPT der Grundsatz der Zusammenarbeit und der Grundsatz der Vertraulichkeit.

Das *Prinzip der Zusammenarbeit* beinhaltet die Verpflichtung des Vertragsstaats, die Besuche des CPT zu ermöglichen, d. h. insbesondere eine Delegation zu jeder Zeit in alle Haftanstalten einzulassen, sie ungehindert mit allen Personen – Häftlingen, PatientInnen, MitarbeiterInnen etc. – sprechen zu lassen, ihr alle relevanten Dokumente zur Verfügung zu stellen, sowie nach Berichterstattung die Empfehlungen des CPT umzusetzen oder zumindest in einen konstruktiven Dialog zu treten, wenn eine Empfehlung aus gewichtigen Gründen nicht umsetzbar sein sollte. Auf Seiten des CPT bedeutet das Prinzip der Zusammenarbeit, dass die Besuche in einer unparteiischen und unabhängigen Art und Weise durchgeführt werden; zusätzlich wird vom CPT erwartet, einen positiven Dialog mit den Behörden der Staaten aufrecht zu erhalten.

Der *Grundsatz der Vertraulichkeit*, welcher eng mit dem Prinzip der Zusammenarbeit verbunden ist, bedeutet, dass in der Regel die Informationen, welche das CPT während eines Besuchs gesammelt hat, seine Berichte und Konsultationen mit den Vertragsstaaten nicht öffentlich sind, sofern der betreffende Staat nicht mit der Veröffentlichung einverstanden ist. Diese Geheimhaltungspflicht kann dadurch erklärt werden, dass es zu der Zeit, als die ECPT verfasst wurde, alles andere als selbstverständlich war, eine Gruppe von ExpertInnen mit so weitreichenden Befugnissen auszustatten, nach kurzfristiger Ankündigung frei in einen Mitgliedsstaat einzureisen und dort unangemeldete Besuche in Haftanstalten durchzuführen, wo sie mit Personen welchen die Freiheit entzogen wurde, unter vier Augen sprechen können. Darüber hinaus unterstreicht das Vertraulichkeitsprinzip, dass das CPT nicht die öffentliche Bloßstellung – „*naming and shaming*“ – von Mitgliedsstaaten verfolgt, sondern als ExpertInnengremium versucht, durch ständigen Dialog mit den Behörden die Misshandlungsprävention zu verbessern.

3. Mandat und Arbeitsweise

Gemäß Artikel 1 der ECPT soll das CPT durch Besuche die Behandlung von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, in Hinblick auf die Stärkung des Schutzes dieser Personen vor Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe untersuchen. Das CPT erfüllt seine präventive Funktion in zweierlei Hinsicht: Zum einen kann es unangekündigte Besuche in allen Haftanstalten unter der Hoheitsgewalt der 47 Mitgliedstaaten durchführen. Daher müssen Gefängnis- oder Sicherheitsbehörden stets mit der Möglichkeit rechnen, dass eine CPT-Delegation kurzfristig Eintritt in ihre Haftanstalt verlangt und mit den Gefangenen unter vier Augen sprechen möchte. Der weitaus wichtigere Beitrag des CPT zur Verhütung von Folter liegt aber nicht so sehr in seiner Fähigkeit, „Überraschungsbesuche“ durchzuführen, sondern in der vorausschauenden Art und Weise, in welcher es seine Empfehlungen an die Mitgliedstaaten formuliert.

Im Einklang mit seinem Mandat führt das CPT *zwei Arten von Besuchen* durch: Periodische Besuche, die durchschnittlich alle vier Jahre in jedem der Mitgliedstaaten stattfinden; und sogenannte Ad-hoc-Besuche, die durchgeführt werden, wenn sie „unter den gegebenen Umständen erforderlich zu sein scheinen“ (Artikel 7 (1) ECPT).

Ein periodischer Besuch wird im Frühling des Jahres vor dem Besuchsjahr öffentlich angekündigt. Allerdings werden die Behörden nicht davon informiert, wann genau im Jahresverlauf das CPT den Besuch abstatten wird. Erst kurz vor dem Besuch übermittelt das CPT-Sekretariat den Behörden die genauen Daten.

CPT-Delegationen bestehen aus mindestens zwei bis zu fünf oder sechs Mitgliedern, abhängig von der Größe des Landes und der Art des Besuchs. Ein bis drei Mitarbeiter des Sekretariats begleiten die Delegation. Darüber hinaus kann die Delegation beantragen, von externen ExpertInnen in bestimmten Bereichen, wie zum Beispiel Psychiatrie oder Gefängnisverwaltung, Unterstützung zu erhalten. Besuche können von ein paar Tagen bis zu zwei Wochen dauern, wiederum abhängig von der Größe des Landes. Zu Beginn des Besuchs trifft sich die Delegation mit VertreterInnen bestehender Nationaler Präventionsmechanismen oder ähnlicher Einrichtungen sowie mit RepräsentantInnen der Zivilgesellschaft, um möglichst aktuelle Informationen zu erhalten. Außerdem trifft die Delegation mit den staatlichen Behörden zu einem ersten inhaltlichen Austausch zusammen, sowie um organisatorische Fragen des Besuchsablaufs zu klären. Einige Haftanstalten, deren Besuch besonders nahe liegt (zum Beispiel das einzige Hochsicherheitsgefängnis eines Landes), oder Einrichtungen, in denen die Delegation sicherstellen möchte, dass die

Verantwortlichen für Gespräche zur Verfügung stehen, werden den Behörden im Voraus bekannt gegeben. Mindestens die Hälfte aller Haftenrichtungen, welche das CPT während einer Mission besucht, werden jedoch den Behörden vor dem Besuch nicht angezeigt.

Im Verlauf eines *periodischen Besuchs* ist das CPT bestrebt, eine Vielfalt von Haftenrichtungen abzudecken: von Polizeihaft zu (Untersuchungs-)Gefängnissen, psychiatrischen Einrichtungen, Pflegeheimen für alte Menschen oder Menschen mit Behinderungen, Jugendarrest, und Einrichtungen für AusländerInnen zur Sicherung der Abschiebung. In diesen Anstalten sprechen die Mitglieder der Delegation mit einer Anzahl von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, unter vier Augen und befragen sie über die Art und Weise, wie sie von den jeweiligen Behörden behandelt wurden und werden; inspizieren die Haftbedingungen; kontrollieren Register und Dokumente, wie z. B. Krankenakten von Häftlingen; und führen Gespräche mit der Anstaltsleitung und den MitarbeiterInnen.

Artikel 7 der ECPT gewährt dem CPT zusätzlich die Möglichkeit, Monitoringbesuche durchzuführen die „unter den gegebenen Umständen erforderlich“ sind. Solche *Ad-hoc-Besuche* werden in der Regel im Falle unvorhergesehener Umstände, wie Unruhen nach Wahlen gefolgt von einer hohen Zahl von Festnahmen und Vorwürfen von Misshandlungen ausgeführt; oder wenn das CPT kurzfristig vor dem nächsten periodischen Besuch überprüfen möchte, inwieweit ein Staat Maßnahmen umgesetzt hat, welche das Komitee dringend während seines letzten Besuches empfohlen hat. Solche Besuche sind oft auf ein bestimmtes Gefängnis oder einen anderen Haftort konzentriert, oder auf einen speziell problematischen Bereich, wie z. B. Abschiebehaft. Schließlich kann ein Ad-hoc-Besuch auch die Form von hochrangigen Gesprächen, d. h. mit MinisterInnen und anderen hohen StaatsbeamtenInnen über bestimmte sensible Themen annehmen.

Konkret bewertet das CPT die rechtlichen Rahmenbedingungen für einen Freiheitsentzug in den jeweiligen Staaten, die während des Besuchs durch vertrauliche Interviews mit Häftlingen und Einsichtnahme in diverse Dokumente in Erfahrung gebrachten Informationen, sowie die eigenen Eindrücke der Besuchsdelegation von den herrschenden Haftbedingungen; und formuliert schließlich rechtliche, strukturelle, institutionelle und systemische Empfehlungen mit dem Ziel der Verhütung möglicher Folter und Misshandlung in der Zukunft.

Beispielsweise ist das Hauptaugenmerk des CPT bei der *Polizeihaft* darauf gerichtet, ob und wie weit es von (insbesondere sich in Untersuchungshaft befindlichen) Häftlingen Beschwerden über Polizeimisshandlungen hört und/oder forensisch-medizinische Hinweise auf Misshandlungen in den

Krankenakten findet. Darüber hinaus analysiert das CPT die betreffende Strafprozessordnung und die darin enthaltenen Schutzmaßnahmen vor Polizeimishandlung, wie z. B. das Recht auf einen Anwalt oder einen Arzt während der Polizeihaft. Die Delegation besucht eine Reihe von Polizeieinrichtungen und sieht sich die Zellen an, um sie bezüglich Größe, Belüftung, Beleuchtung, Einrichtung und Sauberkeit zu beurteilen. In den letzten Jahren hat das CPT auch vermehrt darauf geachtet, wie die jeweiligen Mitgliedstaaten mit Misshandlungsvorwürfen umgehen, d. h. ob sie eine unabhängige, prompte und effektive Untersuchung derartiger Vorwürfe durchführen.

In *Gefängnissen* für verurteilte StraftäterInnen oder *Untersuchungsgefängnissen* blickt das CPT neben den konkreten Haftbedingungen insbesondere auf Probleme der Überbelegung, Misshandlungen, Gewalt unter Gefangenen, Gesundheitsfürsorge, Disziplinarmaßnahmen, Sicherheitsmaßnahmen, wie zum Beispiel Fixierungen, Kontakt der Gefangenen mit der Außenwelt (Besuchsrechte, Telefon, Briefkontakt mit verschiedenen Stellen), und Beschwerdeverfahren. Darüber hinaus besteht das Komitee auf einem Programm sinnvoller Beschäftigungen für Gefangene (Arbeit, Unterricht, Sport etc.), damit diese nicht 23 Stunden täglich tatenlos in ihren Zellen sitzen müssen.

Als letztes Beispiel ist hier die *Abschiebehaft* anzuführen, welche nach Meinung des CPT nicht in Strafvollzugsanstalten, sondern in eigens für diesen Zweck geschaffenen Einrichtungen durchzuführen ist, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass es sich bei den Häftlingen nicht um verdächtige oder verurteilte StraftäterInnen handelt. Aus diesem Grund ist Abschiebehäftlingen auch ein weitaus liberalerer Kontakt mit der Außenwelt zu gestatten. Überdies hat sich das CPT gegen die Unterbringung von Jugendlichen in Abschiebehaft ausgesprochen.

Im Jahr 1990 hat das CPT seine ersten Besuche in Mitgliedstaaten durchgeführt; im Durchschnitt finden etwa 15 bis zwanzig Länderbesuche pro Jahr statt, welche jeweils eine Vielzahl von Einzelbesuchen in individuellen Hafteinrichtungen beinhalten. Bis Ende September 2015 waren es insgesamt 380 Besuche, 226 periodische und 154 Ad-hoc-Besuche.

4. Berichte und Öffentliche Erklärungen

Auf jeden Besuch des CPT folgt einige Monate später ein an die staatlichen Autoritäten gerichteter *Bericht*, in welchem die Wahrnehmungen während des Besuchs dokumentiert und entsprechende Empfehlungen ausgesprochen werden. Da diese Berichte an die jeweiligen zuständigen Ressorts gerichtet sind können sie manchmal sehr technisch erscheinen. Die zuständigen Behörden werden aufgefordert, auf die darin angesprochenen Themen innerhalb eines

bestimmten Zeitrahmens – in der Regel innerhalb von drei bis sechs Monaten – zu antworten und darzulegen, wie sie die Empfehlungen des CPT umzusetzen gedenken, die an sie gestellten Fragen zu klären und Auskünfte zu erteilen.

Wie bereits dargelegt sind die Berichte an die staatlichen Behörden sowie deren Antwortschreiben streng vertraulich. Doch begann eine Reihe von Mitgliedstaaten bereits in den frühen 1990er Jahren mit der freiwilligen Veröffentlichung der sie betreffenden Berichte, zusammen mit ihren jeweiligen Antworten. Inzwischen genehmigen beinahe alle Vertragsstaaten die Veröffentlichung ihrer Berichte, teilweise auch schon vor dem Verfassen des Antwortschreibens; derzeit sind 330 CPT-Berichte für die Öffentlichkeit einsehbar. Der einzige Mitgliedstaat, der bisher nicht seine generelle Zustimmung zur Veröffentlichung gegeben hat, ist die Russische Föderation.³

Selbst wenn ein Staat nicht zustimmt, kann das CPT vom strengen Vertraulichkeitsprinzip abweichen, und zwar unter Berufung auf Artikel 10 (2) der ECPT: Falls ein Vertragsstaat „die Zusammenarbeit verweigert oder es ablehnt, die Lage im Sinne der Empfehlungen des Ausschusses zu verbessern, so kann der Ausschuss, nachdem die Vertragspartei Gelegenheit hatte sich zu äußern, mit Zweidrittelmehrheit seiner Mitglieder beschließen, dazu eine *öffentliche Erklärung* abzugeben“. Bisher hat das CPT auf diese außerordentliche Maßnahme im Fall der Türkei (1992 und 1996, beide Male in Bezug auf die weit verbreiteten und schweren Folterungen und Misshandlungen durch die Polizei) zurückgegriffen; sowie gegenüber der Russischen Föderation (2001, 2003 und 2007, alle im Zusammenhang mit schweren Fällen von Folter, illegalen Freiheitsberaubungen im Geheimgefängnissen und vorherrschender Straflosigkeit für Folter in Tschetschenien); im Fall Griechenlands (2011, bezüglich der unmenschlichen Zustände in Haftanstalten für irreguläre MigrantInnen und allgemein sehr schlechter Gefängnisbedingungen); und zuletzt gegenüber Bulgarien (2015, bezüglich weit verbreiteter Misshandlungen und gravierender Mängel in Polizei- und Gefängnishaft).

3 Obgleich Aserbaidshan der Veröffentlichung der neueren Berichte – wenn auch mit Verzögerung – zustimmt, behalten sich die Behörden vor, einige Berichte vergangener CPT-Besuche (2004, 2005, 2006) geheim zu halten.

5. CPT-Mitglieder und Sekretariat

Gemäß Artikel 4 (1) der ECPT setzt sich das CPT aus der gleichen Anzahl von Mitgliedern wie Vertragsstaaten zusammen. Jeder Mitgliedstaat ist aufgefordert, eine Liste von drei geeigneten KandidatInnen vorzustellen, aus denen das Ministerkomitee des Europarats eine Person mit absoluter Mehrheit wählt.

Obwohl *CPT-Mitglieder* von ihren jeweiligen Mitgliedstaaten zur Wahl vorgeschlagen werden, dienen sie nicht als StaatenvertreterInnen, sondern in ihrer individuellen Kapazität. Um weitere Objektivität zu gewährleisten, sind die einzelnen Mitglieder von CPT-Besuchen in ihren Heimatländern ausgeschlossen. Darüber hinaus sollen die Mitglieder bei der Ausübung ihrer Aufgaben für das CPT unabhängig und unparteiisch sein und jeglichen Interessenkonflikt vermeiden.

Die Auswahlkriterien für die Mitglieder sind gemäß ECPT hohes sittliches Ansehen, Bekanntheit aufgrund ihrer Sachkenntnis auf dem Gebiet der Menschenrechte oder berufliche Erfahrung in den von der ECPT erfassten Bereichen. In der Praxis setzt sich das CPT aus etwa fünfzig Prozent JuristInnen, darunter praktizierende RechtsanwältInnen, RichterInnen und StaatsanwältInnen, AkademikerInnen und ehemalige hochrangige BeamtenInnen aus den Polizei- und Justizvollzugssystemen ihrer jeweiligen Staaten zusammen; ein gutes Drittel der Mitglieder sind ÄrztInnen, insbesondere forensische MedizinerInnen, GefängnisärztInnen und PsychiaterInnen; und die restlichen Mitglieder sind ExpertInnen in anderen relevanten Berufssparten, wie derzeit in den Bereichen Soziologie, Psychologie oder Politologie. Diese *multidisziplinäre Zusammensetzung* ist eine der großen Stärken des CPT, da sie es ermöglicht, das Phänomen der Folter und Misshandlung aus verschiedenen Blickwinkeln zu betrachten und Systeme der Haft besser zu verstehen, um in Folge ganzheitliche und realistische Empfehlungen zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen zu formulieren.

CPT-Mitglieder dienen ehrenamtlich, d. h. sie sind nicht Angestellte des Europarats und erhalten lediglich ein Taggeld für die Funktionen, die sie im Rahmen des CPT erfüllen. Diese reichen unter anderem von der Vorbereitung auf und Teilnahme an Länderbesuchen, Abfassen der persönlichen Besuchsnutzen, welche als Basis für den Bericht nach einem Besuch dienen, Verfassen von Dokumenten zu Fragen von allgemeinem Interesse für das CPT, dem Lesen aller Berichte vor ihrer Annahme im Plenum, bis zur Teilnahme an den Plenarsitzungen, welche drei Mal im Jahr für jeweils eine Woche abgehalten werden.

Es wäre dem CPT unmöglich, seine Aufgaben effektiv zu erfüllen, würde ihm nicht ein starkes und professionelles *Sekretariat* zur Seite stehen. Das CPT-

Sekretariat mit Sitz in Straßburg umfasst derzeit 23 MitarbeiterInnen. Im Durchschnitt begleiten zwei Sekretariatsmitglieder eine Delegation bei den periodischen oder Ad-hoc-Besuchen.

6. CPT-Standards

Die ECPT selber enthält keine substantiellen Rechte, wie insbesondere das Verbot der Folter und anderer Formen der Misshandlung; sie bezieht sich jedoch in ihrer Präambel auf Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention, welcher die Grundlage für die Arbeit des CPT bildet.⁴ Da das CPT kein gerichtliches Organ ist, muss es grundsätzlich nicht nachweisen, ob eine bestimmte Behandlung „Folter“ oder „unmenschliche Behandlung“ im rechtlichen Sinne des Wortes darstellt. Manches Mal beschreibt das Komitee aber bestimmte Haftbedingungen oder Methoden als „unmenschlich oder erniedrigend“ oder als „auf eine Misshandlung hinauslaufend“.

Darüber hinaus versteht das CPT sein Mandat weiter, als lediglich Bericht über Vorwürfe von Folter und anderen Formen der Misshandlung zu erstatten. Im Einklang mit seiner präventiven Funktion blickt das Komitee auf Haftumstände in ihrer Gesamtheit und hat mittlerweile einen umfangreichen Katalog von (Mindest-)Standards in Bezug auf Polizeigewahrsam und das Recht auf einen Anwalt, Gefängnishaft, Einzelhaft und Gesundheitsversorgung im Gefängnis, unfreiwillige Unterbringung in geschlossenen psychiatrischen Anstalten und Zwangsmittel in Psychiatrien, Inhaftierung von irregulären MigrantInnen und deren Abschiebung, Jugendliche und Frauen in Haft, Dokumentation von medizinischen Misshandlungsbeweisen, die Bekämpfung der Straflosigkeit von Misshandlungen und den Einsatz von Elektroschockwaffen erarbeitet.

Diese Standards sind zwar den Mitgliedstaaten gegenüber rechtlich nicht verbindlich; dennoch genießen sie eine gewisse Autorität und werden häufig von staatlichen Menschenrechtsgremien, Nationalen Präventionsmechanismen sowie von Zivilgesellschaftsorganisationen verwendet, um in ihren jeweiligen Ländern Haftbedingungen und Misshandlungsprävention zu verbessern.

4 Darüber hinaus bezieht sich das CPT in seiner Analyse auf eine Reihe von menschenrechtlichen Verträgen, wie beispielsweise die UNO-Kinderrechtskonvention und die Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen; auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte; auf die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze (2006); sowie auf nationale Gesetzgebung und Höchstgerichtsrechtsprechung. Insbesondere in Deutschland verweist das CPT auch manchmal auf „Best Practice“-Beispiele in verschiedenen Bundesländern.

Als Beispiel für einen Standard können die detaillierten Regelungen des CPT zur *Fixierung* von Gefangenen dienen, denn obgleich es manchmal notwendig sein kann, eine sehr erregte Person, die eine Gefahr für sich selber oder andere darstellt, fixieren zu müssen, ist dieser Eingriff dennoch sehr schwerwiegend und kann leicht zu Missbrauch führen. Daher strebt das CPT das Ziel an, Fixierung grundsätzlich aus nicht-medizinischen Anstalten (Gefängnissen) zu verbannen;⁵ falls sie angewendet werden muss, gelten die folgenden strengen Bedingungen: sie darf nur für die kürzest mögliche Dauer (Minuten eher als Stunden) und nie als Bestrafung oder zur Kompensation von Personalmangel angewendet werden. Fixierungsvorrichtungen müssen derart gestaltet sein, dass die schädlichen Auswirkungen der Fixierung minimiert werden. Die fixierte Person muss ständig Ansprachemöglichkeit haben, d. h. geschultes Personal muss Sitzwache halten. Und schließlich muss der gesamte Fixierungsvorgang umfangreich dokumentiert werden, um möglichen Verletzungen oder späteren Anschuldigungen nachgehen zu können.

7. Schlussbemerkungen

Das CPT hat mit seiner lange Zeit einzigartigen Befugnis unangemeldete Kontrollbesuche in verschiedensten Haftanstalten durchzuführen eine Vorreiterrolle gespielt. Mit der Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum UNO-Übereinkommen gegen Folter (OPCAT) durch die meisten europäischen Staaten und der Einrichtung Nationaler Präventionsmechanismen, welche mit dem Mandat ausgestattet sind, in ihren Ländern eine um einiges regelmäßigere Überwachung von Haftorten durchzuführen als das CPT, ist das Komitee nicht mehr das einzige Organ, welches das Recht hat, in Hafteinrichtungen unter vier Augen mit Gefangenen zu sprechen.⁶ Das CPT begrüßt die Einrichtung dieser nationalen Stellen als einen wichtigen Beitrag zur Folterprävention und sieht sich als europäischen Partner mit einem gemeinsamen Ziel.

In seinem mehr als 25-jährigen Bestehen hat es das CPT geschafft, sich einen Ruf als zuverlässiges, objektives und professionelles ExpertInnenorgan zu erwerben, und viele Mitgliedstaaten begrüßen seine Ansichten als externe

5 Bezüglich Polizeieinrichtungen ist das CPT noch strikter und empfiehlt, unter keinen Umständen den Gebrauch von Fixierung zu machen. Siehe Bericht an die deutsche Regierung vom 19. Juli 2011, CPT/Inf (2012) 6, Para. 29.

6 Darüber hinaus können grundsätzlich auch andere internationale Überwachungsmechanismen, wie der UNO-Unterausschuss zur Verhütung von Folter (SPT, ebenfalls durch OPCAT gegründet) oder der UNO-Sonderberichterstatter über Folter Europaratsmitgliedstaaten besuchen und ihre Wahrnehmungen und Empfehlungen in Bezug auf die Verhütung von Folter den Behörden mitteilen.

Unterstützung, um ihre Haftbedingungen zu verbessern und Misshandlungen zu bekämpfen. Die Standards des CPT haben ein hohes Maß an Anerkennung erreicht und werden oft von nationalen Stellen, die an Verbesserungen der Menschenrechte von Menschen in Haft arbeiten, zitiert. Falls ein Staat sich widerwillig zeigt, den Empfehlungen des CPT zu folgen, erhält es eine gewisse politische Rückendeckung des Ministerkomitees des Europarats. Grundsätzlich erwartet das CPT aber, dass im direkten konstruktiven Dialog etwaige Meinungsverschiedenheiten mit Mitgliedstaaten geklärt werden können.

Nach einem Vierteljahrhundert steht das CPT vor vielen neuen Herausforderungen, welche sich durch die ständig wechselnden Umstände in Bezug auf Haft ergeben und die von der Überwachung von Abschiebeflügen irregulärer MigrantInnen bis zu dem Aufbau von Beziehungen mit neuen Akteuren auf dem Gebiet der Menschenrechte, wie Nationalen Präventionsmechanismen, reichen. Mit seiner langjährigen Erfahrung im Bereich der Verhütung von Folter und anderen Formen der Misshandlung hat das CPT als eine wichtige Autorität und ein wesentlicher Faktor für die Wahrung der Rechte von vielen Tausend Häftlingen in 47 europäischen Staaten nach wie vor Bestand.

Internationale Richtlinien im Justizvollzug: Anwendung in der Praxis

Jochen Goerdeler

1. Hintergrund

1.1 Menschenrechte und totale Institution

Von Erving Goffman stammt das berühmte Schlagwort der „totalen Institution“. Er meinte damit solche Einrichtungen, in denen für die Insassen die sonst übliche Ausdifferenzierung der Lebenssphären aufgehoben ist. Mit dem analytischen Begriff wollte er bestimmte typische Strukturmerkmale solcher Institutionen kennzeichnen, zu denen er u. a. geschlossene psychiatrische Krankenhäuser, Internate, Militärschulen und Klöster rechnet. Zu diesen Strukturmerkmalen gehören u. a.:¹

- die klare, konstitutive Trennung von Drinnen und Draußen,
- eine „Binarität“ von Insassen und Funktionsträgern,
- wobei für die Insassen die Aufhebung differenzierter Lebensbereiche kennzeichnend ist,
- ein nahezu absolutes Machtgefälle zwischen Insassen und Institution sowie
- die Abgeschlossenheit und Nichteinsehbarkeit der Institution für die nicht involvierte Zivilgesellschaft.

Dabei geht es Goffman nicht um eine Realitätsbeschreibung, sondern um die Skizzierung einer bestimmten idealtypischen Struktur, die eine besondere Gefahr der Übergriffigkeit und Misshandlung in sich trägt. Nicht zuletzt Zimbardos *Stanford Prison Experiment*² legt drastisch nahe, dass institutionelle Strukturen einen eigenen Beitrag zur inneren Übergriffigkeit leisten.

Ein wichtiger Teilbereich der Menschenrechte ist gerade auf eine Zivilisierung der totalen Institutionen ausgerichtet. Für Europa wird man sagen können, dass das Zeitalter seit dem 2. Weltkrieg ein Zeitalter der Fortentwick-

1 Goffman, Asyl, S. 20 ff.

2 Zimbardo et.al. (2002), S. 69 ff.; s. auch die Online-Dokumentation www.prisonexp.org; zur kriminologischen Interpretation Walter, M. (2002), S. 93 ff. m. w. N.

lung, des Ausbaus, der Vertiefung und der Durchsetzung der Menschenrechte war und ist. Das bedeutet nicht, dass alles gut sei in Europa und dass Menschenrechtsverletzungen umfassend beseitigt sind. Wie stets bei Recht und Gesetzen definieren sich auch die Menschenrechte in Abgrenzung zu ihrer Verletzung. Regeln, Menschenrechte und Strafgesetze werden gerade deshalb gebraucht, weil von der Möglichkeit ihrer Verletzung auszugehen ist.

Rückblickend hat die Idee der Menschenrechte in dieser Zeit eine atemberaubende Entwicklung genommen: Ausgehend von einigen Kern-Rechten hat sich der Einflussbereich von Menschenrechten in fast alle Lebensbereiche ausdifferenziert. Gedankliche Ausgangspunkte sind die grundlegenden internationalen Menschenrechtserklärungen und -konventionen wie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte³, die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)⁴ oder der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpr)⁵. In zeitlicher Überlappung hat sich eine thematische Ausweitung und Spezifizierung entwickelt, insbesondere auch um besonders benachteiligte oder verletzte Gruppen zu schützen. Zu nennen sind bspw. der Schutz von Flüchtlingen⁶, von Frauen⁷, von Kindern⁸ oder von Menschen mit Behinderungen⁹. Mit den Anti-Folter-Konventionen der Vereinten Nationen¹⁰

-
- 3 *Universal Declaration of Human Rights*, VN-Resolution 217 A (III) der Generalversammlung vom 10.12.1948, www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=eng.
 - 4 *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, vom 04.11.1950, in Kraft seit dem 03.09.1953, conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm; deutsches Ratifikationsgesetz BGBl. II 1952 S. 685, ber. 953.
 - 5 *International Covenant on Civil and Political Rights*, vom 16.12.1966, in Kraft seit dem 23.03.1976, www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx; deutsches Ratifikationsgesetz BGBl. II 1973 S. 1533.
 - 6 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention, GFK), *Convention relating to the Status of Refugee*, vom 28.07.1951, in Kraft seit dem 22.04.1955; deutsches Ratifikationsgesetz BGBl. II 1953 S. 559.
 - 7 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau („Frauenkonvention“), *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, vom 18.12.1979, in Kraft seit dem 03.09.1981, deutsches Ratifikationsgesetz BGBl. II 1985 S. 647.
 - 8 Übereinkommen über die Rechte des Kindes, *Convention on the Rights of the Child* (CRC), vom 20.11.1989, Resolution 44/25 der Generalversammlung der UNO, in Kraft getreten am 02.09.1990.
 - 9 Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention, BRK), *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, vom 13.12.2006, in Kraft seit dem 03.05.2008.
 - 10 Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (CAT), vom 10.12.1984, in Kraft seit dem 26.06.1987, deutsches Ratifikationsgesetz BGBl. 1990 II, S. 247.

und des Europarates¹¹ sind explizit auch Gefangene in den Schutz der Menschenrechte einbezogen worden.

Seither sind die Menschenrechte vertieft und konkretisiert worden. So gibt es auch für den Bereich Strafvollzug inzwischen zahlreiche konkretisierende Empfehlungen und Standards¹² bis hin zu offiziellen Interpretationshilfen.¹³ Für den Bereich des Justizvollzuges sind insbesondere die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze¹⁴ und die CPT-Standards¹⁵ von herausragender Bedeutung.

Schließlich hat sich auch ein bemerkenswertes institutionelles Gefüge entwickelt, das die Beachtung der Menschenrechte sicherstellen soll: angefangenen mit der Gründung der Vereinten Nationen 1945 und des Europarates 1949, über deren zahlreiche Ausschüsse und Unterausschüsse¹⁶, über die

11 Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, *European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman and Degrading Treatment or Punishment (CPT)*, vom 26.11.1987, in Kraft seit dem 01.02.1989, <http://www.cpt.coe.int/lang/deu/deu-convention.pdf>; deutsches Ratifikationsgesetz BGBl. II.

12 Auf Ebene der Vereinten Nationen u. a.: Mindestgrundsätze für die Behandlung von Gefangenen (1955); Rahmenbestimmungen der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit (Beijing-Rules, 1984); Grundsatzkatalog für den Schutz aller irgendeiner Haft oder Strafgefängenschaft unterworfenen Personen (1988); Regeln der Vereinten Nationen für den Schutz von Jugendlichen, denen ihre Freiheit entzogen ist (Havana Rules, 1990); Grundprinzipien für die Behandlung von Gefangenen (1990); Grundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung weiblicher Gefangener und für nicht freiheitsentziehende Maßnahmen für weibliche Straffällige (Bangkok Rules, 2010). Auf der Ebene des Europarates (Übersicht: coe.int/t/dghl/standardsetting/prisons/Recommendations_en.asp): Recommendation CM/Rec(2014)3 concerning dangerous offenders; Recommendation CM/Rec(2012)12 concerning foreign prisoners; Recommendation CM/Rec(2012)5 on the European Code of Ethics for Prison Staff; Recommendation CM/Rec(2008)11 on European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures; Rec. R (2006) 13 on the use of remand in custody, the conditions in which it takes place and the provision of safeguards against abuse.

13 Bspw.: die Kommentierung der Europäischen Anti-Folter-Konvention (*Explanatory Report* hrsg. vom CPT) und der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze (*Commentary to Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers of Member States on the European Prison Rules*, hrsg. vom Europarat).

14 Empfehlung des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze Rec. R (2006) 2 vom 11.01.2006 (*European Prison Rules, EPR*).

15 CPT Standards, CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2013.

16 Auf VN-Ebene sind hier insbesondere der Ausschuss gegen Folter (*Committee against Torture, CAT*, seit 1988) und dessen Unterausschuss zur Prävention von Folter (*Subcommittee on Prevention of Torture, SPT*, seit 2007) von Bedeutung, auf Ebene des Europarates ist dies vor allem das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (*European Committee on the Prevention of Torture and Inhuman and Degrading Treatment or Punishment, CPT*, seit 1989).

Errichtung der supranationalen Gerichte wie bspw. dem IStGH und dem EGMR bis hin zu den internationalen und nationalen Präventionsmechanismen, wie sie durch die Europäische Anti-Folter-Konvention und das Zusatzprotokoll zur Anti-Folter-Konvention der Vereinten Nationen geschaffen worden sind.

Trotz dieser bemerkenswerten Entwicklung und des eindrucksvollen institutionellen Gefüges, handelt es sich bei den Menschenrechten „nur“ um eine Idee. Menschenrechte sind keine Naturgegebenheit, nichts Objektives, Ansich-Seiendes. Immerhin: durch den gemeinsamen Glauben an sie können sie gesellschaftliche Verfasstheit werden. Bekanntlich kann nichts eine Idee aufhalten, deren Zeit gekommen ist und der gemeinsame Glaube kann Berge versetzen. Die Sprengkraft, die die Idee der Menschenrechte entfalten kann, hat sich in den Umbrüchen im früheren Ostblock und vor kürzerer Zeit in dem Aufbegehren des arabischen Frühlings gezeigt.¹⁷

Aber zugleich ist dies auch die Achillesferse der westlichen Projekte von Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechten: Ideen leben von ihrer Überzeugungskraft. Überzeugungskraft erfordert Glaubwürdigkeit. Glaubwürdigkeit kann nur bestehen, wo die Ideen selbst gelebt werden. Ihre besondere Sprengkraft entfalten die Bilder von Abu Ghuraib und Guantánamo ja nicht darin, dass sie zwei singuläre Gefängnisse zeigen, in denen die Verhältnisse außer Kontrolle geraten sind. Ihre spezifische Wirkung liegt gerade darin, dass sie die Glaubwürdigkeit des Westens in seinem Eintreten für die Menschenrechte nachhaltig untergraben.

1.2 Einleitende Bemerkungen

Eingangs drei kurze Anmerkungen zum Vortrags- bzw. Aufsatzthema: eine ist begrifflicher Natur, eine zum Vorgehen, die letzte zur Wahrnehmung.

1. Zu präzisieren ist, was mit „mensenrechtlichen Richtlinien“ und was mit „Praxis des Justizvollzuges“ gemeint ist. Als menschenrechtliche Richtlinien kommen die auf Ebene der Vereinten Nationen und des Europarates erlassenen menschenrechtlichen Empfehlungen, Resolutionen usw. in Betracht, die noch keine unmittelbare völkerrechtliche Bindungswirkung entfalten (sog. *soft law*). Für die Vollzugspraxis in Deutschland sind vor allem die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze und die CPT-Standards von Bedeutung. Die Darstellung wird sich vor allem auf diese beiden Richtlinien konzentrieren. Die Abgrenzung hin zu den verbindli-

17 Dass es für das Obsiegen der Menschenrechte keine Gesetzmäßigkeit gibt und mitunter andere Kräfte die Oberhand gewinnen, steht auf einem anderen Blatt.

chen völkerrechtlichen Konventionen soll nicht allzu eng gesehen werden; gelegentlich werde ich auch auf solche Bezug nehmen, insbesondere auf die Anti-Folter-Konventionen der Vereinten Nationen und des Europarates.

Was die „Praxis des Justizvollzuges“ betrifft, so scheint es mir sinnvoll zu sein, sich nicht alleine darauf zu beschränken, was innerhalb der Justizvollzugsanstalten passiert, sondern zur Praxis auch das Agieren der Aufsichtsbehörden, Gerichte und anderer Institutionen hinzuzunehmen. Es geht somit um das Gesamtsystem Justizvollzug.

2. Zum Vorgehen: Weil es an belastbaren, umfassenden Untersuchungen über die Vollzugspraxis in Bezug auf Einhaltung oder Umsetzung menschenrechtlicher Standards fehlt, kann nur eine Annäherung an das Thema erfolgen. Dieser soll dadurch nachgegangen werden, dass Mechanismen der Implementierung menschenrechtlicher Standards beleuchtet werden. Bei dieser Gelegenheit wird auch inhaltlichen Gesichtspunkten der Umsetzung menschenrechtlicher Standards im Justizvollzug nachgegangen.
3. Schließlich zur Wahrnehmung: Liest man die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze, die CPT-Standards und die zahlreichen anderen menschenrechtlichen Resolutionen und Empfehlungen zum Strafvollzug, so ist zunächst feststellen, dass die allermeisten dort genannten Punkte für den Justizvollzug in Deutschland Normalität sind. Die folgende Darstellung behandelt naturgemäß vorwiegend diejenigen Gesichtspunkte, die von den Präventionsmechanismen, Gerichten usw. kritisch angemerkt worden sind. Sie bestimmen das Bild, das insofern ein unvollständiges ist.

2. Umsetzung menschenrechtlicher Richtlinien und Standards im deutschen Justizvollzug

2.1 Umsetzung menschenrechtlicher Richtlinien „von selbst“

Die Umsetzung internationaler menschenrechtlicher Richtlinien in praktisches Handeln geschieht auch in einem Rechtsstaat wie Deutschland nicht von selbst. Es gibt keinen Mechanismus des osmotischen Drucks, der dazu führt, dass diese Richtlinien unmittelbar zu Praxishandeln werden. Einige Ursachen mögen in den Standards und Richtlinien selbst liegen: Sie stammen aus Praktikersicht von eher unvertrauten, als weit entfernt empfundenen Institutionen (allerdings befinden wir uns hier möglicherweise in einer Phase des Wandels). Internationalen Empfehlungen und Richtlinien mangelt es auch an der Verbindlichkeit nationaler Gesetze. Das Terrain ist einigermmaßen unübersichtlich, da es neben den nicht wenigen Menschenrechtskonventionen auf VN- und

Europaratsebene zahlreiche Empfehlungen und Standards gibt.¹⁸ Die Darreichungsformen sind recht unterschiedlich, je nach Natur der Regelung. Ihre Sprache ist im Vergleich zur gewohnten deutschen Normensprache mitunter unkonkret, fast nebulös (man vermeint noch das harte Ringen um gangbare Kompromisse zu hören).¹⁹ Vieles ist redundant. Schließlich sind die Richtlinien für eine Vielzahl unterschiedlicher Länder mit ganz unterschiedlichen Zuständen des Justizvollzugs gemacht.

Davon abgesehen, macht sich auch die jedem bürokratischen System innewohnende Trägheit bei der Rezeptionsgeschwindigkeit hemmend bemerkbar. Bürokratien tradieren ihre Routinen, sie setzen sich oft über mehrere Generationen von Bediensteten hin fort. Bekanntlich ist die wichtigste Begründung dafür, einen Zustand nicht zu ändern: „Das haben wir schon immer so gemacht“. Es wird noch zweierlei dazukommen: Die Erwartung, dass die Standards Deutschland als vorbildlichen, stabilen und demokratischen Rechtsstaat, in dem die Grundrechte umfassend Geltung beanspruchen und durch das Bundesverfassungsgericht garantiert werden, gar nicht betreffen, sondern dass diese eher auf andere Länder gemünzt seien. Zum anderen mag man spekulieren, ob es nicht auch so etwas wie einen systembedingten Vorbehalt gibt, richten sich doch die menschenrechtlichen Richtlinien gerade gegen die Eingriffsmacht des Vollzugs und stärken die Abwehrpositionen der Gefangenen.

Nichts passiert also von selbst. Damit sich menschenrechtliche Richtlinien in Praxis umsetzen, ist eine aktive Vermittlung erforderlich. Dies betrifft die Implementation im „laufenden Geschäft“ durch die Anstalten und die Aufsichtsbehörden ebenso wie eine fortwährend zu aktualisierende Berücksichtigung in Aus- und Fortbildung der Bediensteten.

2.2 Gesetzgebung

Durch die Föderalismusreform und die jüngeren Urteile des Bundesverfassungsgerichtes zum Jugendstrafvollzug²⁰ vom 31. Mai 2006 und zur Sicherungsverwahrung²¹ vom 4. Mai 2011 hat sich die ziemlich einmalige Situation

18 Siehe oben Fn. 12.

19 Diese unkonkret erscheinenden Formulierungen mögen nachvollziehbar sein, wenn man bedenkt, dass diese Regelungen für eine Vielzahl von Ländern mit recht unterschiedlichen Verhältnissen im Vollzug formuliert werden müssen. Dennoch machen Diktion und Darreichungsform die Rezeption mitunter nicht einfacher. Hilfreich wären hier – wo immer möglich – klare Vorgaben.

20 BVerfGE 116, 69 – 95 = EuGRZ 2006, 465 – 472 = ZJJ 2006, 191 – 198.

21 BVerfGE 128, 326 – 409 = EuGRZ 2011, 297 – 321.

ergeben, dass alle Bundesländer neue gesetzliche Grundlagen für ihren Justizvollzug erarbeitet haben – und teilweise noch damit beschäftigt sind. Bei all diesen Gesetzgebungsvorhaben hatten die Landesgesetzgeber somit die Möglichkeit, die Empfehlungen und Standards zu berücksichtigen. Zwar haben nicht alle Einzelempfehlungen eine Qualität, die eine Umsetzung durch Gesetz erforderlich macht, andererseits gibt es durchaus einige, bei denen auch auf gesetzlicher Ebene Anpassungen erforderlich wären.

Regelmäßig wird in den einleitenden Ausführungen oder der Begründung der jeweiligen Gesetzentwürfe bestätigt, dass bei deren Erarbeitung die Menschenrechtskonventionen und internationale Standards und Empfehlungen berücksichtigt worden sind. Dieser Bemerkung lässt sich zumindest das formale Problembewusstsein entnehmen, dass derartige Empfehlungen vorhanden und bei der Gesetzgebung relevant sind.

Es gibt jedoch einige Aspekte, in denen es Widersprüche zwischen Vollzugsgesetzen und Richtlinien gibt oder bei denen CPT oder Nationale Stelle ausdrücklich gesetzliche Anpassungen fordern. Exemplarisch seien die folgenden Aspekte benannt:

- Das internationale Regelwerk geht von einer Trennung minderjähriger Gefangener von Erwachsenen aus.²² Das widerspricht dem deutschen System des Jugendstrafvollzugs, in dem Gefangene bis zu einem Alter von 24 Jahren untergebracht sind und die echten Jugendlichen nur einen Anteil von ca. 10 Prozent ausmachen.
- Nach Nr. 27.1 EPR soll jedem Gefangene möglich sein, sich mindestens eine Stunde täglich an der frischen Luft aufhalten zu können. Da die EPR keine Beschränkung vorsehen, soll dies auch bei einer Disziplinierung und während einer Sicherungsmaßnahme gelten. Während dahingehende Interventionen des CPT zu einer Abschaffung der Disziplinarmaßnahme „Entzug des Aufenthaltes im Freien“ nach § 103 Abs. 1 Nr. 6 StVollzG a. F. geführt hat,²³ sind weder der Bundesgesetzgeber noch die Länder der Empfehlung²⁴ gefolgt auf die Sicherungsmaß-

22 Bspw. Nr. 29 Regeln der VN zum Schutz von Jugendlichen unter Freiheitsentzug, Res 45/113 der Generalversammlung v. 14.12.1990; Nr. 59.1 der Europäischen Grundsätze für die von Sanktionen und Maßnahmen betroffenen jugendlichen Straftäter und Straftäterinnen, CM/Rec(2008)11 v. 05.11.2008; Nr. 11.1 EPR; für die U-Haft: Art. 10 Abs. 2b IPbPr, hierzu auch CPT, Bericht 2005, CPT (2006) 36 Rn 107.

23 Aufgehoben durch Art. 1 Nr. 9 G v. 26.8.1998, BGBl. I 2461, m. W. v. 1.12.1998; vgl. auch CPT Bericht 2010, CPT/Inf(2012) 6, Rn 82; AK-Walter, § 103 Rn 9.

24 CPT-Standards, CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2013, S. 18; CPT Bericht 2013 CPT/Inf (2014) 23, Rn 40. CPT Bericht 2010 CPT/Inf (2012) 6 Rn 86; CPT-Bericht 2005 CPT (2006) 36, Rn 89 & 146.

nahme gem. § 88 Abs. 2 Nr. 4 StVollzG zu verzichten: Die meisten Bundesländer haben diese besondere Sicherungsmaßnahme beibehalten und verweisen darauf, dass diese fast ausschließlich bei einer Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum zum Tragen komme und dort erforderlich sein könne.²⁵ Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen sehen nur noch die *Beschränkung* des Aufenthaltes im Freien als besondere Sicherungsmaßnahme vor, jedoch nicht mehr den *Entzug* dieses Rechtes.²⁶

- Das Tragen von Schusswaffen durch Vollzugsbedienstete innerhalb des Anstaltsbereiches soll nach Nr. 69.1 EPR untersagt sein (außer im Notfall).²⁷ Und für den Vollzug an Jugendlichen verlangt Nr. 65 der Regeln der Vereinten Nationen zum Schutz von Jugendlichen unter Freiheitsentzug das Tragen und den Gebrauch von Waffen zu verbieten.²⁸ Ein allgemeines Verbot des Tragens von Schusswaffen durch Bedienstete innerhalb der Anstalt haben immerhin Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen normiert.²⁹
- Über eine Reduzierung und Einhegung hinaus strebt der CPT eine Abschaffung der Fixierung im Justizvollzug an und empfiehlt, dass diese nur auf Krankenstationen oder in Krankenhäusern durchgeführt werden.³⁰ Einem *gesetzlichen* Verzicht auf die Fixierung als besondere Sicherungsmaßnahme oder einer entsprechend eingrenzenden Normierung konnte bislang kein Land näher treten (s. zur Anwendungspraxis aber 2.4.4).

25 Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung zum CPT-Bericht 2013, CPT/Inf (2014) 24, S. 27 – 32, zum CPT-Bericht 2010, CPT/Inf (2014) 24, S. 41 f. und zum CPT-Bericht 2005, S. 45 f.

26 Stellungnahme der Bundesregierung CPT/Inf (2014) 24, S. 27 ff.

27 Nr. 69.1 EPR: „Außer in einem Notfall innerhalb der Anstalt dürfen Vollzugsbedienstete innerhalb des Anstaltsbereichs keine zur Tötung von Menschen geeignete Waffen tragen.“

28 Ostendorf-Ostendorf/Bochmann, § 9 Rn 55 m. w. N.

29 BB § 97 BbgJVollzG, MV § 85 StVollzG M-V, RP § 95 LJVollzG, , SN § 89 SächsStVollzG, TH § 96 ThürJVollzGB, wobei SN – am weitesten gehend – Schusswaffen im Vollzug nicht zulässt, § 86 Abs. 4 SächsStVollzG. Zur Situation im Jugendstrafvollzug siehe Ostendorf/Bochmann in Ostendorf, § 9 Rn 42, zur Kritik der Rechtslage diess. Rn 52 ff.

30 CPT, 22. General Report 2011-2012, CPT/Inf (2012) 25, Rn 69; CPT, Bericht 2013, CPT/Inf (2014) 23, Rn 42.

- Schließlich strebt der CPT eine Begrenzung des Disziplinararrestes auf zwei Wochen an.³¹ Für den deutschen Erwachsenenstrafvollzug liegt – in Fortführung von § 103 Abs. 1 Nr. 9 StVollzG – die übliche Höchstdauer bei vier Wochen. Brandenburg und Sachsen haben bislang auf den Arrest als Disziplinarmittel grundsätzlich verzichtet,³² ansonsten sehen die Landesgesetze für den Vollzug der Freiheitsstrafe nach wie vor vier Wochen vor. Hessen hat zugesagt, eine Verkürzung der Höchstdauer auf zwei Wochen in allen Vollzugsgesetzen zu überprüfen.³³

Die Beispiele zeigen somit ein ambivalentes Bild zwischen Entwicklung und Beharrung: Es gibt offensichtlich gesetzliche Instrumentarien, die im deutschen Justizvollzug (noch) für unverzichtbar gehalten werden, andererseits sind durchaus auch Anpassungen zu verzeichnen. Der Föderalismus hat hier nun Entwicklungen in einzelnen Ländern möglich gemacht. Vielleicht werden die dort gemachten Erfahrungen zu weiteren Nachahmungen in anderen Ländern führen.

2.3 Rechtsprechung

Als einen der wichtigsten Mechanismen bei der Transformation internationaler Menschenrechtsstandards in praktisches Vollzugshandeln könnte die Rechtsprechung in Betracht kommen. Einerseits kann sie gerade dadurch, dass sie solche Standards bei der Überprüfung eines Falles heranzieht, deren Geltungskraft deutlich machen. Dies wirkt über den Einzelfall hinaus und zeigt Anstalten und Aufsichtsbehörden, dass diese Empfehlungen und Richtlinie Relevanz haben. Zum anderen werden die oft abstrakten Vorgaben so durch Rechtsanwendung im Einzelfall konkretisiert.

Es gibt für die Heranziehung menschenrechtlicher Standards im innerstaatlichen Recht zwei rechtsdogmatische Türöffner:

2.3.1 *Hard Law*

Die von der Bundesrepublik ratifizierten Menschenrechtskonventionen („Hard Law“) werden durch das jeweilige Ratifizierungsgesetz zu unmittelbar an-

31 CPT, 21. General Report 2010-2011, CPT/Inf (2011) 28, Rn 56b = CPT-Standards, CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2013, S. 29; CPT, Bericht 2013, CPT/Inf (2014) 23, Rn 35.

32 Vgl. § 90 Abs. 2 SächsStVollzG, § 100 Abs. 3 BbgJvollzG.

33 Stellungnahme der Bundesregierung CPT/Inf (2014) 24, S. 25.

wendbarem, einfachen Bundesrecht.³⁴ Auch grundlegende menschenrechtliche Konventionen wie die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) oder der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) stehen damit zunächst formal auf der gleichen Stufe wie einfache Bundesgesetze.³⁵ Das Bundesverfassungsgericht betont jedoch regelmäßig die Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes³⁶ und hat insbesondere der EMRK dadurch einen herausgehobenen Stand zuerkannt, dass es diese seinerseits bei der Auslegung der vom Grundgesetz garantierten Grundrechte heranzieht.

Mit anderen Worten: die EMRK ist zwar kein deutsches Verfassungsrecht, sie fließt aber in die Bestimmung dessen mit ein, was deutsches Verfassungsrecht ist. Bei der Bestimmung dessen, was wiederum konkreter Gehalt der Gewährleistungen der EMRK sind, kommt ihrer Auslegung durch den EGMR erhebliche Bedeutung zu.³⁷ Wie nachhaltig die EMRK und ihre Auslegung durch den EGMR innerstaatliches deutsches Recht prägen können, hat das BVerfG in besonders herausragender Weise bei der Sicherungsverwahrung deutlich gemacht. In den ersten beiden Leitsätzen seiner Entscheidung vom 4. Mai 2011,³⁸ die zu einer nachhaltigen Umgestaltung des Rechts der Sicherungsverwahrung geführt hat, führt das BVerfG aus:

1. Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die neue Aspekte für die Auslegung des Grundgesetzes enthalten, stehen rechtserheblichen Änderungen gleich, die zu einer Überwindung der Rechtskraft einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts führen können.
2. a) Die Europäische Menschenrechtskonvention steht zwar innerstaatlich im Rang unter dem Grundgesetz. Die Bestimmungen des Grundgesetzes sind jedoch völkerrechtsfreundlich auszulegen. Der Konventionstext und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte dienen auf der Ebene des Verfassungsrechts als Auslegungshilfen für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen des Grundgesetzes.
- b) Die völkerrechtsfreundliche Auslegung erfordert keine schematische Parallelisierung der Aussagen des Grundgesetzes mit denen der Europäischen Menschenrechtskonvention.

34 SBHH-Butzer/Haas, Art. 59 Rn –Butzer/Haas, Art. 59 Rn. 111 ff.; Becker, NVwZ 2005, 2005, 289 ff.; Goerdeler, KritV 2013, 387, 398 f.

35 BVerfGE 128, 326; 74, 358, 370.

36 BVerfGE 111, 307, 316f (= NJW 2004, 3407); 128, 326, 367f; vgl. SBHH-Butzer/Haas, Art. 59 Rn 118 m. w. N.

37 Vgl. BVerfGE 111, 307, 317; 120, 180, 200 f.; 128, 326, 370 f.; BVerfG, Beschl. v. 10.07.2013 – 2 BvR 2815/11, Nr. 16 [juris]. Auch BVerfG FS 2012, 306-308 = StV 2013, 451-453 zur Berücksichtigung der Unschuldsvermutung im Rahmen von Disziplinarverfahren.

38 BVerfGE 128, 326-409.

Andere, etwas alltäglichere Beispiele, in denen das BVerfG die EMRK und deren Auslegung durch den EGMR in strafvollzuglichen Verfahren herangezogen hat, sind die Entscheidungen über die Durchführung von Entkleidungsdurchsuchungen aufgrund von Allgemeinverfügungen³⁹ und über die Unterbringung eines unbedeckten Gefangenen im besonders gesicherten Haftraum.⁴⁰ Unter Bezug auf die Rechtsprechung des EGMR hat das BVerfG zum einen bestimmt, dass die Ermächtigung zur allgemeinen Anordnung von Entkleidungsdurchsuchungen insofern einschränkend auszulegen ist, als dass derartige Durchsuchungen auch auf der Grundlage einer Allgemeinordnung nicht rein schematisch durchgeführt werden dürfen, wenn der Gefangene offensichtlich keine Gelegenheit zur Aufnahme verbotener Gegenstände gehabt hat. Zum anderen sieht es in einer unbedeckten Unterbringung eines Gefangenen in einem besonders gesicherten Haftraum eine unmenschliche und erniedrigende Behandlung i. S. d. Art. 3 EMRK und verlangt deshalb, dass diesem zumindest schnellreissende Papierkleidung zur Verfügung gestellt wird.

Die Beispiele zeigen, wie die Menschenrechtskonventionen Wirkung entfalten können – dass dies Alltag in der Spruchpraxis wäre, ließe sich hingegen nicht behaupten.

2.3.2 *Soft Law*

Anders als bei ratifizierten Konventionen oder anderen völkerrechtlichen Vereinbarungen fehlt es den von internationalen Organisationen erarbeiteten Empfehlungen, Richtlinien und Standards – wie bspw. den Europäischen Vollzugsgrundsätzen, den CPT-Standards oder der Europäische Empfehlung für inhaftierte und ambulant sanktionierte jugendliche Straftäter⁴¹ – an Rechtsverbindlichkeit einer direkten Implementierung in innerstaatliches Recht. Dennoch sind sie für die Rechtsanwendung nicht bedeutungslos: das BVerfG hat ihnen in seiner Entscheidung vom 31. Mai 2006⁴² zum Jugendstrafvollzugsgesetz ausdrücklich eine indizielle Bedeutung beigemessen. Dort heißt es:

Auf eine den grundrechtlichen Anforderungen nicht genügende Berücksichtigung vorhandener Erkenntnisse oder auf eine den grundrechtlichen Anforderungen nicht

39 BVerfG Beschl. v. 10.07.2013 – 2 BvR 2815/11 = NJW 2013, 3291-3293 = StV 2014, 352-354.

40 BVerfG Beschl. v. 18.03.2015 – 2 BvR 1111/13 Rn. 31.

41 S. o. Fn. 12, 14 und 15.

42 BVerfGE 116, 69-96 = EuGRZ 2006, 465-472 = ZJJ 2006, 191.

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.⁴³

Abgesehen von dieser Funktion bei der Auslegung der Grundrechte und der Überprüfung von möglichen Grundrechtsverstößen sollen, so die Rechtsprechung, diese Standards auch bei der Ausübung des behördlichen Ermessens berücksichtigt werden.⁴⁴

Möglichkeiten für eine Heranziehung dieser Standards im Rahmen des vollzuglichen Rechtsschutzes sind somit gegeben. In der gerichtlichen Praxis wird hiervon jedoch noch zurückhaltend, wenn auch möglicherweise mit einer steigenden Tendenz Gebrauch gemacht. Sucht man in einer juris-Recherche nach Gerichtsentscheidungen zum Strafvollzug, die den CPT, die CPT-Standards, die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze oder andere Empfehlungen des Europarates erwähnen – ohne die rechtliche Würdigung zu beachten – so fördert man eine eher übersichtliche Anzahl von Entscheidungen zutage: die meisten befassen sich mit der Frage der menschenwürdigen Unterbringung⁴⁵ und einzelne mit den Haftbedingungen in der Untersuchungshaft⁴⁶, dem Anspruch auf eine Substitutionsbehandlung in der U-Haft⁴⁷ sowie mit Rechtsberatung im Rahmen des Strafvollzuges.⁴⁸ Etablierter scheint die Berücksichtigung der Europäischen Vollzugsgrundsätze im Rahmen von Auslieferungsentscheidungen zu sein.⁴⁹ Natürlich zeigt diese kursorische Recherche

43 BVerfGE 116, 69, 90; vgl. auch BVerfG v. 17.10.2012 – 2 BvR 736/11 Rn 25 [juris] = StV 2013, 521 ff., OLG Hamm, Beschl. v. 03.07.2014, III-3 Ws 213/14; VerfGH Berlin, Beschl. v. 3.11.2009 – 184/07 = StV 2010, 374 f.

44 BVerfG v. 17.10.2012 – 2 BvR 736/11 Rn 27 [juris] = StV 2013, 521 ff.; ebenso: OLG Hamm, Beschl. v. 03.07.2014, III-3 Ws 213/14, Rn 17 [juris]; KG Berlin, Beschl. v. 25.09.2007 – 2/5 Ws 189/05 Vollz, Rn 37 [juris].

45 KG, Beschl. v. 14.08.2012 – 9 U 121/11; VerfGH Berlin, Beschl. v. 3.11.2009 – 184/07, Rn 26; OLG Hamm, Beschlüsse v. 13.06.2008 – 11 W 54/08, 11 W 77/07; 11 W 85/07 & 11 W 86/07; KG, Beschl. v. 29.02.2008 – 2 Ws 529/07 Vollz = StV 2008, 366; Beschl. v. 25.09.2007 – 2/5 Ws 189/05 Vollz, Rn 36.

46 BVerfG v. 17.10.2012 – 2 BvR 736/11.

47 OLG Hamm, Beschl. v. 03.07.2014, III-3 Ws 213/14.

48 OLG Stuttgart, Beschl. v. 04.11.2014 – 4 Ws 373/14 (V), 4 Ws 374/14 (V).

49 Vgl. bspw. die Entscheidungen OLG Dresden, Beschl. v. 10.07.2014 – OLG Ausl 53/14; OLG Hamm, Beschl. v. 19.03.2013 – III-2 Ausl 34/12, 2 Ausl 34/12; OLG Düsseldorf, Beschl. 13.02.2013 – III-3 Ausl 114/12; OLG Rostock, Beschl. v. 30.08.2011 – 2 Ausl 28/11 I 21/11; BVerfG, Beschl. v. 09.12.2008 – 2 BvR 2386/08; OLG Dresden, Beschl. v. 29.09.2008 – OLG Ausl 33/08; BVerfG, Beschl. v. 20.12.2007 – 2 BvR 51/07; OLG Frankfurt/M., Beschl. v. 01.03.2007 – 2 Ausl A 73/06; OLG Köln, Beschl. v. 24.05.2005 – Ausl 2/05 – 19/05.

lediglich, wie häufig Gerichte explizit auf derartige Standards als Prüfmaßstab zurückgreifen, hingegen nichts darüber, wie es materiell-rechtlich um die Einhaltung der Standards bestellt ist.

2.3.3 Limitierungen

Allerdings unterliegt auch der Beitrag der Rechtsprechung zur Implementierung menschenrechtlicher Standards systembedingten Begrenzungen: Zunächst geht es in einem Rechtsschutzverfahren immer um einen konkreten Einzelfall, der zu entscheiden ist, und nicht um strukturelle, über den Einzelfall hinausgehende Festlegungen. Das Gericht wird nur tätig, wenn es angerufen wird, also wenn es nach Ansicht des beschwerdeführenden Gefangenen zu einer (menschen-) rechtswidrigen Behandlung gekommen ist, und nicht von sich aus und anlasslos.

Die Entscheidung regelt zudem nur den Fall des Antragstellers verbindlich. Die Verwaltung unterliegt zwar der Bindung an Gesetz und Recht, so dass sie eine von der Rechtsprechung entwickelte Rechtsauffassung grundsätzlich in allen gleichgelagerten Fällen zu berücksichtigen hat. Oft ist aber schon fraglich, ob die einer Entscheidung zugrunde liegende Konstellation verallgemeinerungsfähig ist (jedenfalls kann man das bestreiten, wenn man die Entscheidung nicht allgemein implementiert werden soll). Mitunter kommen unterschiedliche Gerichte auch zu unterschiedlichen Ergebnissen. Für die Herausbildung einer einheitlichen und damit wirkmächtigeren Rechtsprechung fehlt es an einem letztinstanzlichen Gericht auf Bundesebene, da die strafvollzuglichen Rechtsbehelfe bei den Oberlandesgerichten enden. Schließlich trägt auch der neue Gesetzesföderalismus im Strafvollzug dazu bei, dass die Herausbildung einheitlicher, übertragbarer Rechtsprechungen erschwert wird.

Auch ist die Ausgangslage für Gefangene, die eine Verletzung menschenrechtlicher Standards oder entsprechende Gesetzesverletzungen rügen, nicht einfach: Die Beweisregeln verlangen, dass der Antragsteller den Rechtsverstoß beweisen muss. Schon im normalen Leben scheitern daran viele Klagen, in einer Lebenswelt wie dem Strafvollzug ist dies jedoch häufig mit besonderen Schwierigkeiten verbunden. Das BVerfG hat zwar verschiedentlich die Wichtigkeit eines für die Betroffenen auch real erreichbaren effektiven Rechtsschutzes betont,⁵⁰ doch macht es das gem. § 109 ff. StVollzG zu führende schriftliche Verfahren vielen Gefangenen schwer, die häufig eine bildungsferne Biografie mitbringen. Die für ein gerichtliches Rechtsschutz-

50 BVerfGE 116, 69, Rn 58 = ZJJ 2006, 191, 193.

verfahren erforderliche Zeit fehlt Gefangenen oftmals, wenn es um die unmittelbare Lösung von Problemen geht. Nicht umsonst werden viele Rechtsschutzverfahren durch nachträgliche Feststellungsbeschlüsse beendet. Unter Umständen ist zwischenzeitlich aber auch das Rechtsschutzbedürfnis entfallen, bspw. durch die Entlassung aus dem Strafvollzug.

Und schließlich: in vielen Fällen haben Gefangene keinen Anspruch auf eine bestimmte, gesetzlich vorgegebene Entscheidung, sondern lediglich auf eine rechtsfehlerfreie Ermessensentscheidung der Anstalt. Damit eröffnet sich für die Anstalt nicht nur eine breite Entscheidungs- und Begründungsmöglichkeit, darüber hinaus ist für den Antragsteller mit einem ersten Obsiegen noch nichts gewonnen, wenn das Gericht die Anstalt verpflichtet, den Antragsteller unter Beachtung der gerichtlichen Rechtsauffassung neu zu bescheiden.⁵¹

2.4 Präventionsmechanismen

Nicht umsonst sind aufgrund der angerissenen Limitierungen anderer Instrumente, insbesondere des gerichtlichen Rechtsschutzes, mit der Europäischen Anti-Folter-Konvention und dem Zusatzprotokoll zur VN-Anti-Folter-Konvention (OPCAT) die präventiv ausgerichteten Besuchsmechanismen geschaffen worden. Es handelt sich dabei um unabhängige, mit Experten besetzte Gremien, die strukturiert nach vereinheitlichten Standards vorgehen können. Der durch die Europäische Konvention zur Verhütung der Folter geschaffene Ausschuss (CPT) war dabei offensichtlich das Vorbild für den mit dem OPCAT eingeführten Nationalen Präventionsmechanismus (NPM), der in Deutschland zur Schaffung der Nationalen Stelle geführt hat, sowie für den VN-Unterschuss zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder herabwürdigender Behandlungen oder Bestrafungen (SPT).

Der CPT führt seit 1991 Besuche in Deutschland durch. Er kommt zu regulären Inspektionen gegenwärtig alle fünf Jahre. Es liegen Berichte von den Besuchen 1991, 1996, 2000, 2005 und 2010 sowie von den adhoc-Besuchen 1998 (Flughafen Frankfurt) und 2013 (Schwerpunkt: Sicherungsverwahrung) vor.⁵² Die für den Strafvollzug zuständige Länderkommission der Nationalen Stelle hat am 1. September 2010 ihre Arbeit aufgenommen.⁵³ Beide Institutionen sind hier von Interesse, weil ihre Beobachtungen wichtige Hinweise auf die Umsetzung menschenrechtlicher Richtlinien in der deutschen Vollzugs-

51 Vgl. auch Graebisch, FS 2014, 390, 391 f.

52 Zusammenstellung der Berichte und Antworten der Bundesregierung: <http://www.cpt.coe.int/en/states/deu.htm> [04.02.2015].

53 Nationale Stelle JB 2010-2011, S. 9.

praxis liefern. Der CPT fertigt über seine Länderbesuche jeweils Berichte an und veröffentlicht auch die Stellungnahmen der besuchten Länder. Auch die Nationale Stelle berichtet öffentlich über ihre Besuche und fasst diese Berichte in ihren Jahresberichten zusammen.

2.4.1 Implementierung der Präventionsmechanismen

Positiv festzustellen ist zunächst, dass die Anstalten und Landesjustizverwaltungen offenbar gut mit dem CPT und der Nationalen Stelle kooperieren. Beschwerden seitens dieser Einrichtungen über Obstruktionen im Rahmen der Besuche liest man in den Berichten nicht, im Gegenteil wird dort regelmäßig eingangs die Bereitschaft der besuchten Institutionen gelobt, Zugang zu den Örtlichkeiten und den gewünschten Informationen zu gewähren.

Dennoch scheint das Verhältnis der deutschen Justizverwaltungen zu den menschenrechtlichen Präventionsmechanismen auch von Ambivalenzen geprägt zu sein:

Bei der Einrichtung der Nationalen Stelle war von Beginn an eine gewisse Reserviertheit zu beobachten, die sich offenbar in der kostengünstigen Konzeption und sparsamen Ausstattung der Nationalen Stelle niedergeschlagen hat. Diese ist schon vielfach kritisiert worden,⁵⁴ zuletzt auch durch den VN-Unterausschuss gegen Folter. Sie hat zum Rücktritt des ersten Vorsitzenden der Länderkommission geführt.⁵⁵ Es gibt weitere konzeptionelle Kritik, wie beispielsweise an dem als intransparent empfundenen und ohne die Beteiligung der Zivilgesellschaft stattfindenden Auswahlverfahren der Mitglieder und an der Tatsache, dass sich ein Großteil der Besetzung aus ehemaligen Führungskräften der Justizverwaltung rekrutiert.⁵⁶ Die Kritik hat offensichtlich insofern Früchte getragen, als nunmehr die personelle Ausstattung der Länderkommission verstärkt worden ist.⁵⁷ An dem Konzept der Ehrenamtlichkeit⁵⁸ wurden jedoch keine Veränderungen vorgenommen, und verglichen

54 U. a. von der Nationalen Stelle selbst, JB 2010-2011, S. 8 und 13 f.;

55 Vgl. bspw. „Vorsitzender der Anti-Folter-Länderkommission zurückgetreten“, DGVN v. 26.09.2012, www.dgvn.de/meldung/vorsitzender-der-anti-folter-laenderkommission-zurueckgetreten/.

56 Follmar-Otto, Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter fortentwickeln!, 2013, S. 13 f.

57 Beschluss der 85. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 25. und 26. Juni 2014 in Binz zu TOP II.21 „Ausstattung der Länderkommission zur Verhütung von Folter“, FS 2014, 256.

58 Siehe zur Kritik an diesem Feest, http://www.strafvollzugsarchiv.de/index.php?action=archiv_beitrag&thema_id=&beitrag_id=259&gelesen=259.

mit den NPMs anderer Länder bleibt die Ausstattung der Nationalen Stelle angesichts der vielen Haftorte in Deutschland immer noch mager.⁵⁹

Eine Einschränkung hinsichtlich der Kooperation mit dem CPT betrifft das Akteneinsichtsrecht. Beim Besuch des CPT 2010 stellten sich die Landesjustizverwaltungen zum ersten Mal auf den Standpunkt, dass dem CPT nur ein *Auskunftsrecht*, aber kein eigenes Recht auf *Einsichtnahme* der Gefangenepersonalakten und der Gesundheitsakten der Gefangenen zustünde. Vielmehr sei die Einsicht in diese Akten nur mit einer Einwilligung der betroffenen Gefangenen möglich. Das CPT reklamiert in seinem Bericht an die Bundesregierung, dass dies die Einsichtnahme – trotz des Bemühens der jeweiligen Anstalten – teilweise erheblich verzögert oder gar unmöglich gemacht habe.⁶⁰

Das Recht der Kontrollinstitutionen, in Unterlagen selbst und unmittelbar Einblick nehmen zu können, ist für die Wirksamkeit der Präventionsmechanismen offensichtlich von ähnlicher Bedeutung wie das Recht, die Orte der Freiheitsentziehung ungehindert und ohne Anmeldung inspizieren zu können.⁶¹ Der Verweis auf die Einwilligung der betroffenen Gefangenen kommt zwar vordergründig im Gewand einer Stärkung des Datenschutzes daher, bedeutet in der Sache jedoch eine substanzielle Beschränkung der Wirksamkeit und Integrität des Präventionsmechanismus: Das Verfahren kann leicht zu Verzögerungen oder Missverständnissen führen; Gefangene werden möglicherweise aus Angst vor Konsequenzen durch andere Gefangene oder Bedienstete ihre Einwilligung verweigern. Steht tatsächlich der Verdacht von gravierenden Missständen im Raum, wird die Mutmaßung von unlauteren Einflussnahmen oder Manipulationen bei der Verweigerung einer Einwilligung kaum ausgeräumt werden können.

Die dargestellte Rechtsauffassung geht zurück auf ein Schreiben des BMJ an die Landesjustizverwaltungen im Rahmen der Vorbereitung des 2010 anstehenden CPT-Besuches. Sie geht inhaltlich von der m.E. nicht zutreffenden Annahme aus, dass es keine ausreichende gesetzliche Rechtsgrundlage für ein originäres Einsichtsrecht des CPT gebe.⁶² Hingegen ergibt sich eine wirksame Ermächtigungsnorm aus dem Ratifizierungsgesetz zur Europäischen Anti-Folter-Konvention⁶³, durch das diese in innerstaatliches Recht transformiert

59 Vgl. etwa die Beiträge von Schaufelberger und de Torcy in diesem Band.

60 CPT Bericht 2010, CPT/Inf (2012) 6, Rn 6 ff.

61 Vgl. zur Bedeutung des Akteneinsichtsrechtes Nationale Stelle, JB 2010-2011, S. 16 f.

62 Vgl. Bundesregierung, Stellungnahme 2010, CPT/Inf (2012) 7, S. 3.

63 BGBl. II v. 07.12.1989, S. 946.

wird.⁶⁴ So kann, ja muss Art. 8 Abs. 2 lit. d der Konvention⁶⁵ so ausgelegt werden, dass dieser nicht nur einen Anspruch des CPT auf (indirekte) Auskunft durch die Vollzugsbehörden enthält, sondern auf unmittelbare Einsichtnahme in alle erforderlichen Unterlagen. Das trifft sowohl auf die Gefangenepersonalakten als auch auf die Gesundheitsakten zu.⁶⁶

Zwar konnte das CPT in seinem Bericht zum ad-hoc-Besuch 2013 vermelden, dass es bei der Akteneinsichtnahme dieses Mal keine Schwierigkeiten gegeben habe,⁶⁷ das zugrundeliegende Problem ist jedoch noch nicht gelöst. Das BMJV hat seine seinerzeitige Rechtsauffassung inzwischen revidiert und geht nun – mit Billigung der Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit – ebenso davon aus, dass sich aus dem Ratifizierungsgesetz in Verbindung mit Art. 8 Abs. 2 ECPT eine ausreichende Rechtsgrundlage für ein Akteneinsichtsrecht des CPT in Gefangenepersonal- und -gesundheitsakten ergibt. Allerdings ist die Abstimmung mit den Ländern zum gegenwärtigen Zeitpunkt [September 2015] noch nicht beendet.

2.4.2 Beobachtungen des CPT und der Nationalen Stelle

In ihren Berichten setzen sich CPT und Nationale Stelle mit den bei ihren Besuchen gewonnenen tatsächlichen Beobachtungen auseinander und formulieren auf dieser Grundlage lobende und kritisierende Bewertungen, Nachfragen sowie Empfehlungen zur Verbesserung der Situation. Insofern lässt sich den Berichten ein Stück Vollzugswirklichkeit entnehmen, zugleich leisten sie eine

64 Goerdeler, KritV 2013, 387, 400 f.

65 Art. 8 Abs. 2 ECPT: „A party shall provide the Committee with the following facilities to carry out its task: [...] d. other information available to the Party which is necessary for the Committee to carry out its task. In seeking such information, the Committee shall have regard to applicable rules of national law and professional ethics.“

Nicht so glücklich ist die offizielle deutsche Übersetzung der Passage: „Eine Vertragspartei hat dem Ausschuss zur Erfüllung seiner Aufgabe folgende Erleichterungen zu gewähren: [...] d) alle sonstigen der Vertragspartei zur Verfügung stehenden Auskünfte, die der Ausschuss zur Erfüllung seiner Aufgabe benötigt. Bei Beschaffung dieser Auskünfte beachtet der Ausschuss innerstaatliche Rechtsvorschriften einschließlich des Ständesrechts.“ (BGBl. II v. 07.12.1989, S. 946, 950), insbesondere weil die Übersetzung von „information“ mit „Auskünfte“ fragwürdig erscheint.

Als alternative Übersetzung könnte in Frage kommen: „Eine Vertragspartei hat den Ausschuss mit Folgendem zu versorgen, damit dieser sein Aufgabe erfüllen kann: [...] d) andere der Vertragspartei vorliegende Informationen, die erforderlich sind, damit der Ausschuss seine Aufgabe erfüllen kann. Bei der Beschaffung dieser Informationen berücksichtigt der Ausschuss das einschlägige innerstaatliche Recht sowie das Ständesrecht.“

66 Goerdeler, KritV 2013, 387, 401 ff.

67 CPT Bericht 2013, CPT/Inf (2014) 23, Rn 6.

wichtige Funktion bei der Konkretisierung der abstrakten menschenrechtlichen Standards. Bei ihren Besuchen versuchen CPT und Nationale Stelle die Gestaltung des Vollzuges möglichst umfassend zu erfassen und bilden das Prüfprogramm in ihren Berichte ab. An dieser Stelle kann diese umfassende Befundaufnahme nicht abgebildet werden.⁶⁸

Wegen der besonderen Eingriffsschwere und den diesen Instrumenten innewohnenden Missbrauchspotenzial beschäftigen sich CPT und Nationale Stelle regelmäßig mit den Sicherungs- und Disziplinarmaßnahmen, namentlich der Handhabung der verschiedenen Formen der isolierenden Unterbringung (Disziplinararrest, Einzelhaft, Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum) sowie mit der Fixierung. Dies soll hier aufgegriffen werden. Außerdem soll auf den Schutz der Privatsphäre eingegangen werden, mit dem sich die Nationale Stelle schwerpunktmäßig beschäftigt hat.

2.4.3 *Solitary Confinement – Isolierende Unterbringung von Gefangenen*

Von Beginn seiner Besuchstätigkeit an hat sich der CPT regelmäßig mit den verschiedenen Formen einer isolierenden Unterbringung beschäftigt. In seinem 21. General Report (2010/2011) hat er sich intensiver und systematisch mit dieser Materie auseinandergesetzt und eine Art Dogmatik der Mindeststandards für die unterschiedlichen Arten des *solitary confinement*⁶⁹ entwickelt, die Teil der CPT-Standards geworden sind.⁷⁰ Auch die Nationale Stelle hat das Thema „Einzelhaft“ zu einem Schwerpunkt ihrer Tätigkeit im Jahr 2012 gemacht.⁷¹ Für alle Erscheinungsformen bezieht sich der CPT auf fünf vom EGMR entwickelte Prüfpunkte:⁷²

- Verhältnismäßigkeit (*proportionate*): jede dem Gefangenen auferlegte Beschränkung muss im Verhältnis stehen zu der von ihm verursachten Schaden oder der von ihm ausgehenden Gefahr.
- Gesetzmäßigkeit (*lawful*): das innerstaatliche Recht muss die Voraussetzungen für jede Form der isolierenden Unterbringung definieren.

68 Vgl. hierzu Cernko, S. 102 ff.

69 Der CPT unterscheidet dabei vier Formen isolierender Unterbringung: a) als Teil der gerichtlichen Entscheidung im Rahmen von U-Haft oder als erschwerende Sanktionierung, b) als Disziplinarsanktion, c) als Sicherungsmaßnahme sowie d) zum Schutz des betroffenen Gefangenen, CPT, 21st General Report 2010/2011, CPT/Inf (2011) 28, Rn 56.

70 CPT Standards 2015, CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev 2015, S. 29 ff.

71 Nationale Stelle, Jahresbericht 2012, S. 17 f.

72 CPT, 21st General Report 2010/2011, CPT/Inf (2011) 28, Rn 55.

- Dokumentation (*accountable*): Anordnung isolierender Unterbringung und alle Überprüfungsentscheidungen sollen in einem eigenständigen Register dokumentiert werden.
- Erforderlichkeit (*necessary*): nur solche Restriktionen sollen den Betroffenen auferlegt werden, die erforderlich sind für die ordnungsgemäße und sichere Durchführung oder für eine angemessene Sanktionierung.
- Nicht-Diskriminierung (*non-discriminatory*): Bei der Entscheidung über die Anordnung isolierender Unterbringung dürfen nur wirklich relevante Faktoren berücksichtigt werden – die Maßnahme darf nicht in diskriminierender Weise gegen bestimmte Gruppen von Gefangenen verwendet werden.

Im Folgenden differenziert er die verfahrensbezogenen, sächlichen und vollzuglichen Anforderungen je nach Form des *solitary confinement* weiter aus, die im deutschen Strafvollzugswesen vor allem für den Disziplinararrest und die Einzelhaft als besondere Sicherheitsmaßnahme maßgeblich sind.

In beiden Fällen gehört etwa eine vollständige Dokumentation der Anordnungen, ihrer Gründe, des Verfahrens und der Vollziehung in einem eigenen Register dazu. Es müssen angemessene Räumlichkeiten mit natürlichem und künstlichem Licht und ausreichender Frischluftzufuhr bereitstehen; der Zugang zu Sanitäreinrichtungen muss jederzeit gegeben sein ebenso wie Möglichkeiten der Kommunikation.

Beim Arrest legt der CPT Wert auf ein transparentes Verfahren, in dem der Gefangene gehört wird, das in einer zeitlich definierten, auch schriftlich fixierten Entscheidung mündet und das ihm effektive Rechtsschutzmöglichkeiten gewährt.⁷³

Bei der Einzelhaft, die keine fest bestimmte Zeitdauer hat und u. U. Wochen, Monate oder gar Jahre andauern kann, legt der CPT besonderes Gewicht auf regelmäßige, auch interdisziplinäre Überprüfungen und einen Re-Integrationsplan, um die Einzelhaft so früh wie möglich beenden oder zumindest unnötig gewordene Beschränkungen aufheben zu können. Um zu vermeiden, dass es zu einer quasi gewohnheitsmäßigen Fortschreibung kommt, sollen ab einem bestimmten Zeitpunkt auch externe Gutachter eingebunden werden.

Einen wichtigen Aspekt sieht der CPT beim Arrest wie bei der Einzelhaft und insbesondere der Unterbringung in einem besonders gesicherten Haftraum in der sofortigen Information und Beteiligung des ärztlichen Dienstes. Jedoch

73 CPT, 21st General Report 2010/2011, CPT/Inf (2011) 28, Rn 57 b).

sollen diese nicht bei der Entscheidung über die Anordnung eines Disziplinararrestes eingebunden sein und dem Gefangenen die Arresttauglichkeit attestieren, um das Vertrauensverhältnis nicht (zusätzlich) zu belasten⁷⁴ – dies ist aber nach wie vor durchgängige Rechtslage in den deutschen Vollzugsgesetzen.⁷⁵

Ein „Dauerbrenner“ bei der Unterbringung in einem besonders gesicherten Haftraum ist der Aufenthalt an der frischen Luft: auch jenseits der bereits angesprochenen gesetzlichen Ausgestaltung moniert der CPT regelmäßig, dass Gefangenen, die länger als 24 Stunden isoliert untergebracht werden, im allgemeinen nicht ermöglicht wird, sich mindestens eine Stunde im Freien aufzuhalten.⁷⁶ Mit der Antwort der Bundesregierung auf den Bericht 2010, dass die Durchführung einer Freistunde bei Gefangenen, die aufgrund ihrer akuten Erregung und Gefährlichkeit im besonders gesicherten Haftraum untergebracht sind, nur mit hohem Sicherheitsaufwand und unter teilweise entwürdigenden Umständen möglich sei,⁷⁷ ist der CPT offensichtlich nicht zufrieden und hält die Forderung nach einer Freistunde für Gefangene in Einzelhaft auch in seinem letzten Bericht aufrecht.⁷⁸ Die diesbezügliche Antwort der Bundesregierung (die faktisch lediglich die Antworten der Bundesländer bündelt) lässt nur wenig Bewegung in der Sache erkennen.⁷⁹

Darüber hinaus sind CPT und Nationale Stelle bei ihrer Überprüfung der Einzelhaft auf diverse weitere Problempunkte gestoßen, so etwa dass

74 Eine dahingehende Empfehlung ist bei der Überarbeitung der EPR nicht übernommen worden: in der überarbeiteten Fassung sollen die Ärzte „lediglich“ gem. Nr. 43.2 EPR (2006) ihr besonderes Augenmerk auf Gefangene in Einzelhaft richten und sie täglich aufsuchen und nach Nr. 43.3 EPR dem Anstaltsleiter berichten, wenn die Gesundheit des Gefangenen durch die Vollzugsbedingungen wie bspw. Einzelhaft ernsthaft gefährdet ist. Mit dieser Veränderung setzt sich der CPT in seinem 15. General Report (2004/2005), CPT/Inf (2005) 17, Rn 53, auseinander und bekräftigt die seinerzeit erzielten Erkenntnisse im Rahmen seiner Auseinandersetzung mit dem *solitary confinement* in seinem 21. General Report 2010/2011, CPT/Inf (2011) 28, Rn 62 f. Darauf kommt der CPT auch bei seinem Besuch 2010 zurück, CPT Bericht 2010, CPT/Inf (2012) 6 Rn 84. Die Bundesregierung antwortet in ihrer Stellungnahme hierzu jedoch sehr knapp, dass sie die Auffassung des CPT in diesem Punkt nicht teilt, Stellungnahme der Bundesregierung 2010, CPT/Inf (2012) 7 S. 41.

75 § 107 StVollzG; BW: § 86 Abs. 1 JVollzGB III; BY: Art. 114 Abs. 1 BayStVollzG; HB: § 90 Abs. 5 StVollzG BR; HE: § 56 Abs. 4 HStVollzG; HH: § 90 Abs. 1 HmbStVollzG; MV: § 89 Abs. 6 StVollzG M-V; ND: § 99 Abs. 1 NJVollzG; NW: § 82 Abs. 4 StVollzG NRW; RP: § 100 Abs. 6 LJVollzG; SL: § 90 Abs. 6 StStVollzG; TH: § 101 Abs. 6 ThürJVollzGB.

76 CPT Bericht 2013, CPT/Inf (2014) 23 Rn 48; CPT Bericht 2010, CPT/Inf (2012) 6, Rn 86; CPT Bericht 2010, CPT (2006) 36, Rnn 89 & 146.

77 Stellungnahme der Bundesregierung, CPT/Inf (2012) 7, S. 43.

78 CPT Bericht 2013, CPT/Inf (2014) 23 Rn 48.

79 Stellungnahme der Bundesregierung, CPT/Inf (2014) 24, S. 37 und S. 27 ff.

- aufgrund von Drogenabhängigkeit oder psychiatrischer Auffälligkeit behandlungsbedürftige Gefangene in Einzelhaft untergebracht waren,⁸⁰
- teilweise sehr lange Inhaftierungszeiten festzustellen waren,⁸¹
- der Verdacht bestand, dass die Einzelhaft auch disziplinierend eingesetzt wurde,⁸²
- die Dokumentation und die Überprüfungsverfahren unzureichend waren,⁸³
- Gefangene in entwürdigender Weise bekleidet wurden.⁸⁴

Trotz dieser kritischen Punkte ist andererseits aber auch festzustellen, dass die Praxis die Standards von CPT und Nationaler Stelle aufnimmt und sich diesen tendenziell annähert.

2.4.4 Fixierung

Auch wenn die Länder bislang dem Wunsch des CPT und der Nationalen Stelle, nach einer gesetzlichen Abschaffung der Fixierung im normalen Vollzugsbereich nicht nachgekommen sind, scheint sich in der Praxis des Umgangs mit diesem Instrument einiges zu verändern. So konnte der CPT bei seinem Besuch 2013 resümieren: „Was den Gebrauch der Fixierung angeht, stellte die Delegation gegenüber der Situation, die bei früheren Besuchen in Deutschland vorgefunden worden war, beträchtliche Verbesserungen fest.“⁸⁵ Auch wenn die Beobachtungen des CPT einen punktuellen Charakter haben (und sich der Besuch 2013 auf die Sicherungsverwahrung beschränkte), zeigt dies doch den weiten Weg, den Deutschland zurück gelegt hat, wenn man bedenkt, dass der

80 Ein psychiatrisch behandlungsbedürftiger Gefangener in der JVA Köln, ein drogenkranker, suizidgefährdeter Gefangener in der JVA Fuhlsbüttel, Nationale Stelle, Jahresbericht 2012, S. 34 f. und 44 f.

81 In der JVA Celle waren zwei Gefangene 15 und 16 Jahre in Einzelhaft untergebracht, Nationale Stelle, Jahresbericht 2012, S. 41 f; in der JVA Diez stellte die Nationale Stelle eine relativ hohe Anzahl an Gefangenen in der Einzelhaft fest, wobei einige mehr als drei Monate dort untergebracht waren, Nationale Stelle, Jahresbericht 2012, S. 50; in der JVA Fuhlsbüttel ein drogenkranker Gefangener über fünf Monate, Nationale Stelle, Jahresbericht 2012, S. 44 f.

82 JVA Diez, Nationale Stelle, Jahresbericht 2012, S. 50.

83 JVA Diez, Nationale Stelle, Jahresbericht 2012, S. 50; in der JVA Celle soll bei einem in Einzelhaft untergebrachten Gefangenen erstmalig nach 12 Jahren eine Begutachtung erfolgt sein, Nationale Stelle, Jahresbericht 2012, S. 41 f.

84 JVA Nürnberg: im besonders gesicherten Haftraum lediglich Papierunterhose, Nationale Stelle, Jahresbericht 2013, S. 86.

85 CPT Bericht 2013, CPT/Inf (2014) 23, Rn 42.

CPT nach seinen Besuchen 2000 und 2005 so besorgt über die deutsche Fixierungspraxis – gerade auch im Jugendvollzug – war, dass er sich jeweils mit einer *immediate observation* an die Bundesregierung wandte.⁸⁶

Positiv festzustellen ist, dass mehrere Bundesländer den Anwendungsbereich von Fixierungen in den Vollzugsabteilungen einschränkend handhaben und nötigenfalls eine schnellstmögliche Verlegung in Vollzugskrankenhäuser oder Krankenabteilungen anstreben.⁸⁷

Beanstandungen haben CPT und Nationale Stelle in den vergangenen Jahren vor allem geäußert wegen der Verwendung metallener Hand- und Fußfesseln anstelle von Bandagensystemen,⁸⁸ weil in den Räumlichkeiten noch Vorrichtungen für die Verwendung von Hand- und Fußschellen vorhanden waren (unabhängig von der tatsächlichen Nutzung) und in einzelnen Fällen wegen entwürdigender Bekleidung.⁸⁹ Ausgerechnet im Jugendvollzug stellt der CPT 2005 Fälle von Fixierungen fest, die sich über mehrere Tage erstreckten.⁹⁰

Bei der Handhabung der Fixierungen scheint also einiges in der vom CPT gewünschten Richtung in Bewegung gekommen zu sein. Der Aspekt mit den nachhaltigsten Auswirkungen dürfte dabei die Einführung der Sitzwache sein, die wegen ihres hohen Personalbedarfs faktisch eine wirksame Stellschraube zur Einschränkung der Fixierungsdauer und wohl auch bei der Anordnung von Fixierungen darstellt.

86 CPT Bericht 2000, CPT/Inf (2003) 20, Rn 10 f. und Bericht 2005, CPT/Inf (2006) 36, Rn 9 f.; s. a. Cernko, S. 170 ff.

87 So Berlin und Baden-Württemberg, CPT Bericht 2013, CPT/Inf (2014) 23, Rn 42; Sachsen wendet die Fixierung nur noch bei medizinischer Indikation im Anstaltskrankenhaus der JVA Leipzig an, CPT Bericht 2010, CPT/Inf (2012) 6, Rn 88; Die Nationale Stelle lobt auch die JVA Celle, dass sie die Fixierung nur noch selten anwende, JB 2012, S. 39.

88 So in der JVA Fuhlshüttel, Jahresbericht 2012, S. 46; der JA Berlin, Jahresbericht 2012, S. 59 f.; CPT Bericht 2010: JVA Herford, JVA Köln: Metallringe, Handschellen, JVA Herford in ausgestreckter Position, JVA Schwäbisch-Gmünd: Handschellen am Bettgestell, CPT/Inf (2012) 6, Rn 89.

89 JVA Fuhlshüttel: nur Lendenschutz, Nationale Stelle, Jahresbericht 2012, S. 47; JVA Leipzig: Papierwäsche, CPT Bericht 2010 CPT/Inf (2012) 6, Rn 87; JA Weimar/Ichtershausen: 18-jähriger Gefangener rund 84 Std fixiert, zumeist in Unterhose, mehr als 24 Stunden nackt, CPT Bericht 2005, CPT (2006) 36, Rn 147.

90 Dauer bis zu 6 Tagen (JA Hameln), 4 Tage (JA Weimar/Ichtershausen), CPT Bericht 2005, CPT (2006) 36, Rn 147.

2.4.5 Schutz der Privatsphäre

Die Nationale Stelle setzte sich 2012 schwerpunktmäßig mit dem Schutz der Privatsphäre der Gefangenen auseinander, und zwar mit zwei typischen Fallkonstellationen, nämlich einerseits mit den sog. Türspionen in den Haftraumtüren und andererseits mit den Einblickmöglichkeiten vor allem in den Absonderungs- und besonders gesicherten Hafträumen. In beiden Konstellationen geht es um die Frage, wieviel von der Privatsphäre im Gefängnis übrig bleibt.

Die Situation mit den Türspionen muss Erinnerungen an das von Jeremy Bentham entwickelte Konstruktionsprinzip für Gefängnisse wachrufen, nach dem die Zellen der Gefangenen jederzeit und permanent von einer zentralen Stelle aus einsehbar sein sollten, ohne dass der Gefangene selbst mitbekommt, ob er nun aktuell beobachtet wird oder nicht (Panoptikum).⁹¹ Diese Unsicherheit löst bei dem Betroffenen den Eindruck permanenter Beobachtung aus, er hat also nach seiner subjektiven Wahrnehmung keinerlei privaten Rückzug mehr. Ähnlich ist es mit den Türspionen, die der Aufsicht die Möglichkeit geben, jederzeit ohne Vorwarnung Einblick in den Haftraum zu nehmen, oftmals auch ohne dass der Gefangene diese Beobachtung mitbekommt.

Zwar sollen Hafträume in einer JVA nicht dem grundrechtlichen Schutz der Wohnung gemäß Art. 13 GG unterfallen,⁹² dennoch müssen auch die in einer totalen Institution Untergebrachten räumliche Rückzugsbereiche haben, um Rudimente von Privatsphäre zu erhalten.⁹³ Die Hafträume stellen eine räumliche Konkretisierung für das aus dem Schutz der Menschenwürde und dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht abgeleitete Recht auf Privatheit dar.⁹⁴ In diesem Raum durch Bedienstete, technische Anlagen oder sonstige Einblicke einzudringen kann daher nur im Einzelfall zulässig sein, wenn dies zum Schutz des Betroffenen selbst oder anderer Personen erforderlich ist. Das gilt für Kameras wie für sog. Türspione: Auch letztere dürfen nicht einfach im Rahmen von Sicherheit oder Ordnung genutzt werden. Materiell handelt es sich um die besondere Sicherungsmaßnahme der Beobachtung. Entsprechend dürfen Türspione auch nur im Einzelfall unter hierfür geltenden Voraussetzungen genutzt werden: Sollen Türspione noch „bestimmungsgemäß“ ver-

91 Vgl. die anschauliche Analyse von Foucault, Überwachen und Strafen – Die Geburt des Gefängnisses, Suhrkamp Taschenbuch, Frankfurt am Main 1992, S. 256 ff.

92 BVerfG NJW 1996, 2643 mit Hinweis auf das fortbestehende Hausrecht der Anstalt, das ein jederzeitiges Betreten des Haftraumes erlaube; auch für die Unterbringung in der Sicherungsverwahrung: LG Aachen, Beschluss vom 29.08.2013 – 33i StVK 513/13.

93 BVerfG NJW 1996, 2643.

94 BVerfG NJW 1996, 2643. LDI NRW, 20. TB 2009/2010, Düsseldorf 2011, S.113 f.

wendet werden und wird deshalb das Verhängen der Türspione in den Hausordnungen verboten und disziplinarrechtlich geahndet, widerspricht dies jedenfalls der Rechtsprechung des BGH.⁹⁵

Während in neu gebauten Haftanstalten in der Regel die Haftraumtüren keine Spione mehr aufweisen, ist dies gerade bei älteren Anstalten noch gelegentlich der Fall. Es stellt sich dann die Frage, ob die Spione systematisch unbrauchbar gemacht werden oder ob die Gefangenen diese verhängen dürfen.⁹⁶

Eine Verschärfung des Problems entsteht dort, wo auch der Sanitärbereich durch Videokameras oder Türspione einsehbar ist. Dies ist ein tiefer Eingriff in die Persönlichkeitsrechte, ja als eine Verletzung der Menschenwürde zu werten, wenn die Betroffenen nicht einmal ungestört und unbeobachtet ihre Verrichtungen vornehmen können. Die Nationale Stelle sieht hierin einen Verstoß gegen Nr. 19.3 EPR: *„Gefangene müssen jederzeit Zugang zu sanitären Einrichtungen haben, die hygienisch sind und die Intimsphäre schützen.“*⁹⁷ Im Justizvollzug kommt diese Problematik regelmäßig im Zusammenhang mit Beobachtungsräumen, insbesondere beim besonders gesicherten Haftraum vor:⁹⁸ hier soll die Überwachung auch dazu dienen, selbstverletzende Handlungen des betroffenen Gefangenen zu erkennen und dann schnellstmöglich einschreiten zu können.

Die Nationale Stelle setzt sich daher dafür ein, dass der Sanitärbereich durch physische oder digitale Sichtblenden (Verpixelung) vor Einblicken geschützt wird. Zumindest aber soll die Einsehbarkeit des Sanitärbereiches einer gesonderten Anordnung bedürfen, die nur getroffen wird, wenn sie sachlich geboten ist. Die Reaktionen der Länder sind unterschiedlich: während Niedersachsen schon seit einiger Zeit mit einer digitalen Verpixelung bei den Videobildern arbeitet, so dass Handlungen noch schemenhaft zu erkennen sind,⁹⁹ wird dies von anderen Bundesländern grundsätzlich oder jedenfalls in Fällen mit akuter Selbstverletzungsgefahr zum Schutz der Betroffenen abgelehnt.¹⁰⁰

95 BGHSt 37, 380, 383.

96 Nationale Stelle, JB 2013, S. 27.

97 Europarat Empfehlung Rec(2006) 2.

98 Ausweislich des Jahresberichtes 2013 der Nationalen Stelle findet sich die Problematik aber nicht nur im Strafvollzug, sondern auch bei polizeilichen Gewahrsamszellen, Arrestzellen der Bundeswehr und in der Abschiebungshaft.

99 LfD Nds, 20. TB 2009/2010, Hannover 2011, S. 108 f.; im Einzelfall zulässig: LfD LSA, 10. TB 2009-2011, LTDRs 6/398, S. 190 (Strafvollzug).

100 Z. B. Baden-Württemberg hinsichtlich der JVA Konstanz, JB 2013, S. 84;

2.5 Unabhängige Kontrollen, Prison Monitoring

Nr. 9 der EPR sieht vor, dass „*alle Justizvollzugsanstalten [...] regelmäßig durch staatliche Stellen kontrolliert und durch unabhängige Stellen überwacht werden [sollen]*“. Neben der in Deutschland etablierten Rechts- und Fachaufsicht durch die Justizverwaltungen verlangen die Prison Rules ergänzend also nach einer unabhängigen Kontrollinstanz. Nr. 93 EPR konkretisiert:

- (1) Die Haftbedingungen und die Behandlung der Gefangenen sind von einem oder mehreren unabhängigen Gremien zu überwachen. Die Ergebnisse sind zu veröffentlichen.
- (2) Die vorgenannten Gremien sind zu ermutigen, mit den internationalen Stellen zusammenzuarbeiten, die rechtlich befugt sind, Gefangene zu besuchen.

Wird diese Regelung in Deutschland erfüllt? Neben den schon behandelten Gerichten und den Präventionsmechanismen kommen als etablierte Einrichtungen in Deutschland hierfür zwei weitere Institutionen in Betracht, auf die sogleich weiter eingegangen werden soll: die Anstaltsbeiräte und die Petitionsausschüsse der Landtage. Zunächst aber stellt sich die Frage nach den inhaltlichen Maßstäben, die die EPR hierzu aufstellen: was ist mit „überwachen“ gemeint und wann sind die Institutionen unabhängig?

2.5.1 Inhaltliche Anforderungen an das „*prison monitoring*“ gem. Nr. 93 EPR

In der offiziellen Kommentierung zu Nr. 93 EPR werden beispielhaft derartige Überwachungsinstitutionen benannt: Ombudspersonen oder gerichtliche Behörden (*judicial authorities*) sowie regionale Besuchsgremien (*board of visitors*).¹⁰¹ Hinsichtlich der Gerichte geht der Kommentar offensichtlich davon aus, dass diese neben ihrer einzelfallbezogenen Macht zur Entscheidung über Beschwerden eine zusätzlich hinzukommende Überwachungskompetenz haben. Anliegen der Regelung, so die Kommentierung, sei es im Übrigen nicht, eine bestimmte Form der Überwachung einzufordern, sondern die Notwendigkeit einer hohen Qualität der unabhängigen Überwachung (*high quality of independent supervision*) herauszustellen.¹⁰²

Was die eigentliche Tätigkeit des Überwachens (*monitoring*) angeht, so wird darunter eine anlasslose dauerhafte Beobachtung oder Kontrolle des Systems zu verstehen sein,¹⁰³ also etwas, das strukturell über Einzelkontrolle oder nur

101 Council of Europe, EPR Commentary, S. 37 f.

102 Council of Europe, EPR Commentary, S. 37 f.

103 Monitoring: [Dauer]beobachtung [eines bestimmten Systems]; überwachen: 1. genau verfolgen, was jemand (der verdächtig ist) tut; jemanden, etwas durch ständiges Beobachten kontrol-

sporadische Besuche hinausgeht. Insbesondere ist zu erwarten, dass das Überwachungsgremium in der Lage ist, die weitere Entwicklung einmal monierter Zustände weiter im Blick zu behalten. Die Regelung sieht ausdrücklich vor, dass sich die Überwachung auf *alle* Vollzugsanstalten im jeweiligen staatlichen Zuständigkeitsbereich erstreckt – dies muss durch die personelle und sachliche Ausstattung der Gremien gewährleistet sein. Von der rechtlichen Ausstattung her setzt die erwartete Überwachung voraus, dass die Gremien in der Lage sind, alle Bereiche des Vollzuges zu jeder Zeit und ohne Genehmigung seitens der Anstaltsleitung oder Aufsichtsbehörde zu inspizieren.

Was die Unabhängigkeit betrifft, so legen die in der Kommentierung genannten Beispiele zunächst nahe, dass es sich nicht notwendigerweise um zivilgesellschaftliche Institutionen (NGOs) handeln muss. Vielmehr kann es sich offensichtlich auch um öffentlich-rechtlich eingerichtete und bestellte Entitäten handeln. Unabhängigkeit bei der Ausübung der Tätigkeit setzt jedenfalls voraus, dass die handelnden Personen keiner Weisung der zu überwachenden Anstalten und der Aufsichtsbehörde unterliegen. Des Weiteren muss ihre Stellung aber auch sonst von Einwirkungen der zu kontrollierenden Einrichtungen möglichst unabhängig sein, insbesondere ist erforderlich, dass die handelnden Personen nicht entlassen werden können, wenn sie mit Anstalt oder Aufsichtsbehörde in Konflikt geraten. Das Ernennungs- und (soweit überhaupt tunlich) Entlassungsverfahren sollte also nicht der Verantwortung von Anstalt oder Aufsichtsbehörde unterfallen.¹⁰⁴

Legt man diese Maßstäbe an, ist zunächst festzustellen, dass Gerichte den Monitoring-Auftrag nicht ausfüllen können, weil sie kein Mandat zu präventiven Prüfungen ohne Antragstellung haben.¹⁰⁵

Hingegen wäre die Nationale Stelle als Präventionsmechanismus aufgrund ihres Arbeitsauftrages, ihrer unabhängigen Rechtsstellung und ihrer kompetenziellen Ausstattung eigentlich die geborene Einrichtung, um diesen Auftrag auszufüllen. Allerdings weist, wie schon dargestellt, die Nationale Stelle selbst darauf hin, dass sie aufgrund ihrer personellen und sachlichen Ausstattung nicht in der Lage ist, für alle Orte der Freiheitsentziehung in Deutschland eine unabhängige Überwachung im oben genannten Sinne zu gewährleisten.

lieren. 2. beobachtend, kontrollierend für den richtigen Ablauf einer Sache sorgen; darauf achten, dass in einem bestimmten Bereich alles mit rechten Dingen zugeht. Duden-Online, www.duden.de [12.04.2015]

104 Graebisch, FS 2014, 390, 393.

105 Graebisch, FS 2014, 390, 391 f.

Zwar ist sie naturgemäß deutlich präsenter als der CPT, doch kann auch sie nicht mehr als punktuelle Kontrollen gewährleisten.

2.5.2 Anstaltsbeiräte

Außer den bereits genannten externen Instanzen sind für das deutsche Vollzugswesen zwei weitere Einrichtungen zu benennen, die jeweils eine bestimmte Art externer Kontrolle ausüben: In aller kursorischen Kürze soll hier kurz auf die Anstaltsbeiräte und die Petitionsausschüsse der Landtage eingegangen werden. (Es gibt sporadisch weitere Formen der Kooperation des Vollzuges mit zivilgesellschaftlichen Einrichtungen,¹⁰⁶ die aber nicht systematisch angelegt sind.)

Das Strafvollzugsgesetz sieht vor, dass bei den Anstalten Beiräte zu bilden sind und bestimmt ansonsten über ihre Zusammensetzung und das Verfahren der Benennung lediglich, dass Bedienstete nicht in den Beirat berufen werden sollen.¹⁰⁷ Nach der im StVollzG manifestierten Vorstellung sollen die Beiräte eine Art Mittlerfunktion zwischen Vollzug und Öffentlichkeit übernehmen¹⁰⁸ und haben insbesondere eine beratende Funktion für den Anstaltsleiter.¹⁰⁹ Dieses Konzept ist in die Landesgesetze übernommen worden.¹¹⁰ Zwar sollen die Anstaltsbeiräte auch eine Kontrollfunktion haben,¹¹¹ doch findet sich diese Aufgabe nicht ausdrücklich im Gesetzestext. Zu ihren Befugnissen gehört, dass sie die Anstalt besichtigen und vertrauliche Gespräche mit den Gefangenen, auch auf ihren Hafträumen, führen können,¹¹² jedoch gibt es bundesweit entscheidende Unterschiede über den Umfang und die genaue Ausgestaltung der Befugnisse.¹¹³ Umstritten ist beispielsweise auch, ob der Beirat bzw. seine

106 Siehe bspw. Graebisch zu den sog. Legal Clinics – Beratungen oder Gesprächsrunden von engagierten StudentInnen mit Gefangenen – in FS 2014, 390, 395.

107 Vgl. § 162 StVollzG.

108 AK-Feest/Graebisch, vor § 162 Rn 2.

109 Vgl. § 163 StVollzG.

110 BB: § 117 BbgJVollzG; BW: § 18 JVollzGB I; BY: Art. 185 ff. BayStVollzG; HB: § 104 BremStVollzG; HE: § 81 HStVollzG; HH: §§ 144 ff. HmbStVollzG; MV: § 103 StVollzG MV; NI: §§ 186 ff. NJVollzG; NW: §§ 105 ff. StVollzG NRW; RP: § 114 LJVollzG; SL: § 103 SLStVollzG; SN: § 116 SächsStVollzG; TH: § 115 ThürJVollzGB.

111 AK-Feest/Graebisch, vor § 162 Rn 3 m. w. N.

112 Vgl. § 164 StVollzG.

113 AK-Feest/Graebisch, § 164 Rn 2.

Mitglieder ein Recht auf Akteneinsicht haben¹¹⁴ – auch hierzu findet sich eine ausdrückliche Regelung in den Vollzugsgesetzen nicht.

Über das Wirken der Anstaltsbeiräte und ihren Einfluss auf die Vollzugsgestaltung ist hingegen wenig bekannt; einigermaßen aktuelle und übergreifende Untersuchungen zu Erscheinungsformen und Handlungsweise gibt es nicht.¹¹⁵ Zu vermuten ist, dass die Praxis hinsichtlich des Grades an Engagement und Professionalität sowie der Arbeitsweise der Anstaltsbeiräte sehr heterogen ist.

Strukturell attestiert *Graebisch* ihnen eine zu große Nähe zur Justizverwaltung, da in der Regel die Benennung der Mitglieder durch diese erfolge, und bemängelt die häufig fehlende Professionalität der Mitglieder in Bezug auf das Vollzugswesen.¹¹⁶ Vorteil und Nachteil zugleich ist, dass die Beiräte „bei den Anstalten“ zu bilden sind: Vorteilhaft ist dies insofern, weil sie so die Gelegenheiten haben, intensiver die Verhältnisse in der jeweiligen Anstalt kennenzulernen, Vertrauensbeziehungen zu Gefangenen, Bediensteten und Anstaltsleitung aufzubauen sowie ggf. Vermittlung zu den örtlichen Institutionen wahrzunehmen. Andererseits fehlt es – von Ausnahmen abgesehen – an einer übergeordneten Struktur, die übergreifende Probleme erkennen und landesweit einheitliche Lösungsvorschläge entwickeln kann.¹¹⁷

Eine weitere Schwäche dieser Institution in Bezug auf unser Thema, dass es keine Standards für die Arbeitsweise von Anstaltsbeiräten gibt. Vermutlich dürfte die stärkste Funktion der Anstaltsbeiräte in Bezug auf die Umsetzung menschenrechtlicher Standards darin bestehen, dass sie in Einzelfällen zwischen Gefangenen und Anstaltsleitung vermitteln.

2.5.3 Landtage und Petitionsausschüsse

In allen Bundesländern haben die Landtage Petitionsausschüsse, die auch den Beschwerden der Gefangenen offen stehen.¹¹⁸ Die Petitionsausschüsse können kaum über eine höhere politische Legitimität verfügen, sind sie doch Ausschüsse des Landtages und unmittelbar mit Abgeordneten besetzt. Auch zur Arbeitsweise und Wirksamkeit dieser Institutionen ist in Bezug auf den

114 Ja: AK-Feest/Graebisch § 164 Rn 3f; Nein: SBJL-Wydra, § 165 Rn 7.

115 AK-Feest/Graebisch, Vor § 162 Rn 9 m. w. N;

116 Graebisch, FS 2014, 393 („Kaffeestunde mit der Anstaltsleitung“).

117 AK-Feest/Graebisch, § 162 Rn 2.

118 Art. 17 GG; Art. 24 LV BB; Art. 46 LV BE; Art. 35a LV BW; Art. 115 LV BY; Art. 105 LV HB; Art. 16 LV HE; Art. 28 LV HH; Art. 10 LV MV; Art. 26 LV NI; Art. 41 LV NW; Art. 90a LV RP; Art. 25 LV SH; Art. 78 LV SL; Art. 35 LV SN; Art. 19 LV ST; Art. 65 LV TH.

Justizvollzug wenig bekannt. Immerhin veröffentlichen die Petitionsausschüsse regelmäßige Berichte über ihre Tätigkeit, die sich somit zumindest nach dem Gegenstand der Beschwerden auswerten lassen. Häufen sich Petitionen zu einem bestimmten Thema, kann dies ein Indiz dafür sein, dass über Einzelfall hinausgehende strukturelle Probleme vorliegen.¹¹⁹

Beim Lesen der Berichte werden auch hier jedoch die Limitierungen der Wirksamkeit augenfällig: zwar sind die Gremien mit demokratisch hervorragend legitimierten Abgeordneten besetzt, aber nicht unbedingt mit Spezialisten für hoheitlichen Freiheitsentzug. Petitionen aus dem Strafvollzug machen zwar regelmäßig einen nicht geringen und beständigen Anteil der behandelten Beschwerden aus, doch hat sich der Petitionsausschuss im Prinzip um alle Aspekte der *res publica* zu kümmern, also ein sehr breites Themenspektrum zu bearbeiten, was wiederum die Spezialisierung und den Aufbau von Erfahrungskompetenz erschwert. Die Ausschussberichte lassen zudem erkennen, dass die Sachverhaltsermittlung in der Regel aus der Anforderung einer Stellungnahme des Justizministeriums besteht (das sich seinerseits von der betreffenden Anstalt berichten lässt). Die Sachverhaltsermittlung ist somit eher kursorisch und führt zumeist dazu, dass infolge widersprüchlicher Darstellungen keine Feststellungen getroffen werden können. Dass die Petitionsausschüsse selbst initiativ werden und eigene Ermittlungen aufnehmen, sich gar einen Eindruck vor Ort in den Anstalten verschaffen, ist nicht ausgeschlossen, dürfte jedoch selten vorkommen. Eine systematische, präventiv ausgerichtete Arbeit der Petitionsausschüsse ist regelmäßig nicht festzustellen.

In *Schleswig-Holstein* hatten in den letzten Jahren mehrere Petitionen (neun) das Thema Einschlusszeiten zum Gegenstand. Der Petitionsausschuss konnte zwar in keinem Fall eine Rechtsverletzung feststellen, allerdings enthalten die Berichte des Petitionsausschusses teilweise auch Hinweise auf die Personalsituation und die baulichen Gegebenheiten der Anstalt, die eine zumindest teilweise Berechtigung der Beschwerden durchschimmern lassen. Die Beschwerden haben schließlich dazu geführt, dass der Petitionsausschuss zwei Besuche in den schleswig-holsteinischen JVAen vornahm. Die Einschlusszeiten waren schließlich ebenfalls Gegenstand einer kleinen Anfrage im Landtag.¹²⁰ Die Landesregierung hat dieses Thema ihrerseits offensiv aufgegriffen, indem der Regierungsentwurf eines Landesstrafvollzugsgesetzes den regelmäßigen Ein-

119 So findet sich in den für Schleswig-Holstein dokumentierten Petitionen ein breites Spektrum an Einzelthemen, aber auch mehrere, die das Thema „Einschlusszeiten“ behandeln.

120 LT-Drs. 18/1582 v. 24.02.2014.

schluss auf die – im Erlasswege noch zu konkretisierende – Nachtzeit beschränkt.¹²¹

Abgesehen von den Petitionsausschüssen werden die Zustände in den Justizvollzugsanstalten nicht selten Gegenstand kleiner und großer Anfragen oder von Untersuchungsausschüssen. In der Regel geht es hier um die Untersuchung von bestimmten Missständen, die ruchbar geworden sind. Eine Systematik in der Arbeitsweise der Landesparlamente ist hierbei nicht festzustellen, eher hängt das Vorgehen und die Frage, ob überhaupt ein Thema aufgegriffen und auf der großen Bühne behandelt wird, von vielen oft zufälligen Umständen, insbesondere politischen Konstellationen ab. Ausgangspunkt sind meist Einzelereignisse. Zwar können solche parlamentarischen Interventionen mitunter öffentliche Aufmerksamkeit für virulente Probleme erzeugen und in Ausnahmefällen fundierte Problemanalysen liefern und nachhaltige Reformimpulse setzen wie bspw. der nordrhein-westfälische Untersuchungsausschuss nach dem Siegburger Foltermord,¹²² eine regelmäßige, an menschenrechtlichen Standards orientierte präventive Überprüfung des Justizvollzuges ist jedoch so nicht erwarten.

Zusammenfassend wird man feststellen müssen, dass der Auftrag in Nrn. 9, 93 EPR verankerte Auftrag zum unabhängigen *prison monitoring* im deutschen Justizvollzug noch defizitär umgesetzt wird. Einer Umsetzung am nächsten kommen dürfte die in Nordrhein-Westfalen geschaffene Struktur des Justizvollzugsbeauftragten.

2.6 Kriminologie, Forschung

Vielleicht ist es kein Zufall, dass die Nationale Stelle als deutscher NPM räumlich bei der Kriminologischen Zentralstelle in Wiesbaden untergekommen ist, und sicher ist es kein Zufall, dass beide Institutionen gemeinsam die hiesige Tagung veranstalten. Jedenfalls kann diese Bürogemeinschaft ein Sinnbild für eine symbiotische Beziehung zwischen den Institutionen, die die menschenrechtlichen Richtlinien umsetzen, und der kriminologischen Forschung sein: Beide Bereiche können einander befruchten, insbesondere kann die kriminologische Forschung einen nachhaltigen Beitrag zur Verwirklichung der Menschenrechte im Vollzug leisten.

121 § 13 Abs. 1 LStVollzG SH-RefE, http://www.schleswig-holstein.de/MJKE/DE/Service/Gesetze/Landtag/Gesetzesvorhaben/Entwurfe_PDF/Strafvollzugsgesetz__blob=publicationFile.pdf.

122 Vgl. Teilabschlussbericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschuss I betreffend die Missstände und Mängel in der Justizvollzugsanstalt Siegburg u. a., LT-Drs. 14/6900 v. 09.06.2008.

Die Notwendigkeit einer kriminologischen bzw. sozialwissenschaftlichen Durchdringung des Vollzuges auch aus menschenrechtlicher Perspektive wird unter drei Gesichtspunkten deutlich:

- Aufgrund seines Gewahrsams an den Gefangenen trägt der Staat die Verantwortung für das Wohl der Gefangenen. Er muss für eine entsprechende Grundversorgung sorgen. Er muss also u. a. wissen, wie es um die körperliche und geistige Gesundheit der Gefangenen bestellt ist.
- Ausfluss des staatlichen Gewahrsams ist eine Art Garantenpflicht, die Gefangenen auch vor Übergriffen untereinander zu schützen.
- Der tiefe Eingriff in das Freiheitsrecht der Betroffenen ist im Strafvollzug (nur) legitimiert durch dessen Ausrichtung auf die soziale (Re-) Integration der Gefangenen. Der Staat als Träger des Vollzuges ist daher auch verpflichtet, für eine in Hinblick auf dieses Vollzugsziel sinnvolle und wirkungsvolle Ausgestaltung des Vollzuges zu sorgen.

Das Bundesverfassungsgericht hat das diesbezügliche Programm wie folgt zusammengefasst:

Die gesetzlichen Vorgaben für die Ausgestaltung des Vollzuges müssen zudem auf sorgfältig ermittelten Annahmen und Prognosen über die Wirksamkeit unterschiedlicher Vollzugsgestaltungen und Behandlungsmaßnahmen beruhen. Der Gesetzgeber muss vorhandene Erkenntnisquellen, zu denen auch das in der Vollzugspraxis verfügbare Erfahrungswissen gehört, ausschöpfen und sich am Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse orientieren. [..]

Die Verpflichtung, der gesetzlichen Ausgestaltung möglichst realitätsgerechte Annahmen und Prognosen zugrunde zu legen, wirkt auch für die Zukunft. Mit Rücksicht auf das besondere Gewicht, der grundrechtlichen Belange, die durch den Jugendstrafvollzug berührt werden, ist der Gesetzgeber zur Beobachtung und nach Maßgabe der Beobachtungsergebnisse zur Nachbesserung verpflichtet. Der Gesetzgeber muss daher sich selbst und den mit der Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen befassten Behörden die Möglichkeit sichern, aus Erfahrungen mit der jeweiligen gesetzlichen Ausgestaltung und der Art und Weise, in der die gesetzlichen Vorgaben angewendet werden, und dem Vergleich mit entsprechenden Erfahrungen außerhalb des eigenen räumlichen Kompetenzbereiches zu lernen. In diesem Zusammenhang liegt vor allem die Erhebung aussagefähiger, auf Vergleichbarkeit ausgerichteter Daten nahe, die bis hinunter auf die Ebene der einzelnen Anstalt eine Feststellung und Bewertung der Erfolge und Misserfolge des Vollzuges – insbesondere der Rückfallhäufigkeiten – sowie die gezielte Erforschung der hierfür verantwortlichen Faktoren ermöglichen. Solche Daten dienen wissenschaftlicher und politischer Erkenntnisgewinnung sowie einer öffentlichen Diskussion, die die Suche nach besten Lösungen anspornt und demokratische Verantwortung geltend zu machen erlaubt.¹²³

123 BVerfGE 116, 69 Rnn. 62 ff. = ZJJ 2006, 191, 197.

Schon die Sammlung von Statistiken und Strukturdaten über den Vollzug ist für die Implementierung menschenrechtlicher Standards eine unverzichtbare Grundlage, geben sie doch „dem Vollzug“ über die Einzelanstalt hinaus eine greifbare und vergleichbare Struktur. So sind schon Angaben über die Belegungssituation oder die personelle Ausstattung wichtige Indikatoren für die Lebenssituation in den Anstalten. Der CPT misst beispielsweise einem adäquat ausgestatteten medizinischen Dienst eine große Bedeutung bei; Stellenstatistiken lassen dessen Ausstattung schnell erkennen. Regelmäßig geführte Statistiken über besondere Vorkommnisse, von der Anstalt erstattete Strafanzeigen, gegen Gefangene geführte Disziplinarmaßnahmen oder angeordnete Sicherungsmaßnahmen könnten Hinweise auf die Atmosphäre und spezifische Probleme in einzelnen Anstalten liefern. Die Reduzierung amtlicher Statistiken in den letzten Jahren ist daher auch aus menschenrechtlicher Perspektive durchaus kritisch zu sehen.

Darüber hinaus kann kriminologische Forschung dazu beitragen, die hinter den Mauern stattfindende Vollzugswirklichkeit, die nicht auf den ersten Blick erkennbaren Strukturen und Eigenheiten des Justizvollzuges sichtbar zu machen, beispielsweise durch Aktenauswertungen oder Dunkelfeldbefragungen. Ein Forschungsfeld dieser Art, das in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen hat, ist die Auseinandersetzung mit dem Thema „Gewalt im Vollzug“. Der menschenrechtliche Bezug ist evident: Die Gefangenen befinden sich im staatlichen Gewahrsam, dieser trägt über die von ihm definierten Rahmenumstände auch unmittelbar Verantwortung für das Wohlergehen der Gefangenen. So hat schon das BVerfG in seiner bereits zitierten Entscheidung zum Jugendstrafvollzug darauf hingewiesen, dass der Schutz der Gefangenen vor wechselseitigen Übergriffen zu einem Kernauftrag des Vollzuges gehört,¹²⁴ und in den Besuchsberichten des CPT wird das Thema regelmäßig beleuchtet.¹²⁵ Der gegenwärtige Forschungsstand geht davon aus, dass neben den mitgebrachten Eigenschaften der Gefangenen auch die Rahmenbedingungen des Freiheitsentzuges für subkulturelle Verhaltensweisen und das Niveau gewalttätiger Verhaltensweisen maßgeblich sind.¹²⁶ Somit hat der Staat auch Möglichkeiten, durch die innere Gestaltung des Justizvollzuges auf das Gewaltniveau in den Anstalten Einfluss zu nehmen.

124 BVerfGE 116, 69, Rn 57 = ZJJ 2006, 191, 196.

125 So äußerte der CPT bspw. anlässlich seines Besuches der Jugendanstalten Hameln und Weimar/Ichtershausen sowie der JVA Halle 2005: *„Der CPT ist angesichts des Ausmaßes der unter den Gefangenen herrschenden Gewalt und Einschüchterung, die von der Delegation in den drei besuchten Haftanstalten beobachtet wurde, sehr besorgt.“* CPT, Bericht 2005, CPT (2006) 36, Rn 109.

126 Zum Diskussionsstand Suhling, FS 2013, 70, 72f m. w. N.

Nachdem noch vor wenigen Jahren zu konstatieren war, dass zwar unter Praktikern das Thema „Gewalt im Vollzug“ durchaus präsent war, jedoch kaum belastbare Erkenntnisse über Verbreitung, Erscheinungsformen und Ursachen im deutschen Justizvollzug vorlagen, hat sich dieser in den letzten Jahren ein inzwischen gut beackertes Forschungsfeld bestellt.¹²⁷ Zu den Mühen der Ebene gehört es nun, die hier gewonnenen Erkenntnisse zu analysieren, gewaltbefördernde und –reduzierende Faktoren zu identifizieren¹²⁸ und hieraus operationalisierbare Handlungsstrategien zur Reduzierung des Gewaltniveaus zu erarbeiten. Hier ist in der Tat noch vieles ungeklärt.¹²⁹ Immerhin – wenn auch nicht überraschend – lassen die Ergebnisse u. a. erkennen, dass gerade ein gutes Verhältnis zwischen Bediensteten und Gefangenen gewaltmindernd wirkt.¹³⁰

Auch in Hinblick auf Wirksamkeitsanalysen und Evaluationen werden inzwischen größere Anstrengungen unternommen. Länderübergreifend konzentriert sich die Aufmerksamkeit dabei gegenwärtig auf die Ausstattung und Gestaltung des Jugendstrafvollzuges.

Jenseits dieser bereits laufenden Unternehmen wären in Zukunft auch weitere Projekte denkbar und wünschenswert, bei denen kriminologische Forschungen auch unmittelbar menschenrechtlichen Fragestellungen nachgehen, etwa zur Umsetzung bestimmter Standards oder Empfehlungen im Justizvollzug,¹³¹ zur Wirksamkeit der Präventionsmechanismen zur menschenrechtsbezogenen Haltung der Vollzugsmitarbeiter usw. Gerade in diesem Bereich ist der fachliche Dialog beider Welten aber sicher noch weiter ausbaubar.

3. Resümee

Die Menschenrechte haben über die Jahrzehnte betrachtet eine enorme Entwicklung vorzuweisen, sie sind zu völkerrechtlichen Fundamentalnormen geworden, im Völkerrecht fest etabliert, zunehmend ausdifferenziert und werden institutionell flankiert. Der hoheitliche Freiheitsentzug, insbesondere der Strafvollzug, gehört zum Kernbereich der Menschenrechte; die beschriebenen

127 S. zum Forschungsstand Suhling/Rabold, FS 2013, 70 ff.; Neubacher, FS 2014, 320.

128 Vgl. Baier/Bergmann, FS 2013, 76, 80 f.

129 Wegweisend: Kriminologischer Dienst NRW, Gewaltprävention im Strafvollzug. Handlungsempfehlungen aus der Sicht der Vollzugspraxis, Düsseldorf 2007.

130 Vgl. Baier/Bergmann, FS 2013, 76. 80 f.

131 Zur Berücksichtigung der CPT-Empfehlungen bei den deutschen Justizverwaltungen Cernko 2014.

Entwicklungen betreffen gerade auch die Verwirklichung der Menschenrechte in Gefängnissen.

Auch was den Strafvollzug in Deutschland betrifft, ist eine positive Entwicklung der materiellen Vollzugsstandards festzustellen. Aus den hier abgehandelten Bereichen kann exemplarisch auf die Abschaffung des Entzugs des Aufenthaltes im Freien als Disziplinarmaßnahme, auch auf die Abschaffung des Disziplinararrestes in zwei Bundesländern sowie des Schusswaffeneinsatzes innerhalb der Anstalten durch mehrere Bundesländer, vor allem auch auf den veränderten Umgang mit der Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum als Sicherungsmaßnahme und mit der Fixierung hingewiesen werden.

Aber fast noch kraftvoller und nachhaltiger ist die menschenrechtliche Durchdringung des Gefängniswesens auf normativer und institutioneller Ebene. Die internationalen Menschenrechtskonventionen und -standards, namentlich die CPT-Standards und die *European Prison Rules* entfalten Wirkungen in das deutsche Rechtssystem hinein und finden Beachtung bei Gesetzgebung und Rechtsanwendung. Noch wichtiger scheint mir aber die institutionelle Durchdringung zu sein, erst durch den CPT, seit einigen Jahren durch die Nationale Stelle.

Die beschriebene Entwicklung geht auch in Deutschland und im Justizvollzug zwar in die richtige Richtung, sie hätte aber sicherlich an vielen Stellen engagierter ausfallen können. Die immer einmal wieder festzustellende Distanziertheit gegenüber dem nationalen Präventionsmechanismus, gerade wenn es um dessen materielle Ausstattung geht, mutet mitunter befremdlich an. Ebenso, wie auch Cernko in ihrer Analyse der Reaktionen auf die Berichte des CPT feststellt,¹³² der nicht seltene Hinweis der Justizverwaltungen auf die fehlende Finanzierbarkeit bestimmter Maßnahmen, auch wenn in der Sache zugestimmt wird. Zwar sind die normativen Fundamente für eine Berücksichtigung der menschenrechtlichen Standards in Praxis und Rechtsprechung gelegt – jedenfalls eine ausdrückliche Bezugnahme auf die CPT-Standards oder *European Prison Rules* ist jedoch längst noch nicht Alltag geworden.

Es bleibt noch einiges zu tun.

132 Cernko, S. 385 f.

Literatur

- Baier, Dirk & Marie Christine Bergmann (2013). Gewalt im Strafvollzug: Ergebnisse einer Befragung in fünf Bundesländern. *Forum Strafvollzug* 62, S. 76-83.
- Becker, Florian (2005). Völkerrechtliche Verträge und parlamentarische Gesetzgebungskompetenz. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 24, S. 289-291.
- Cernko, Daniela (2014). *Die Umsetzung der CPT-Empfehlungen im deutschen Strafvollzug: eine Untersuchung über den Einfluss des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) auf die deutsche Strafvollzugsverwaltung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Council of Europe (2006). *Commentary to Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers of Member States on the European Prison Rules*. Strasbourg: Council of Europe.
Verfügbar unter www.coe.int/t/dghl/standardsetting/prisons/E%20commentary%20to%20the%20EPR.pdf
- European Committee on the Prevention of Torture and Inhumane or Degrading Treatment or Punishment (2002). *European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: text of the Convention and Explanatory Report, CPT/Inf/C (2002) 1*. Strasbourg: Council of Europe.
Verfügbar unter <http://www.cpt.coe.int/en/documents/eng-convention.pdf>;
deutsche Fassung: <http://www.cpt.coe.int/lang/deu/deu-convention.pdf>
- European Committee on the Prevention of Torture and Inhumane or Degrading Treatment or Punishment (2013). *CPT Standards, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2013*. Strasbourg: Council of Europe.
Verfügbar unter <http://www.cpt.coe.int/en/documents/eng-standards.pdf>
- Feest, Johannes (2007). Justizvollzugsanstalten: totale Institutionen, Folter und Verbesserung der Prävention. In: *Prävention von Folter und Miss-handlung in Deutschland*. Hrsg. vom Deutschen Institut für Menschenrechte. Baden-Baden: Nomos, S. 93-116.
- Feest, Johannes & Wolfgang Lesting (Hrsg.) (2012). *Strafvollzugsgesetz: Kommentar*. 6. Aufl. Köln: Heymann.
- Follmar-Otto, Petra (2013). *Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter fortentwickeln! Zur völkerrechtskonformen Ausgestaltung und Ausstattung*. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

- Goerdeler, Jochen (2013). Das Recht auf Akteneinsicht zur Prävention von menschenrechtswidriger Behandlung in der Inhaftierung. *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 96, S. 387-413.
- (2014). Datenschutz im Maßregelvollzug. *Recht und Psychiatrie* 32, S. 129-141.
- Goffman, Erving (1961). *Asyle: über die soziale Situation psychiatrischer Patienten und anderer Insassen*. 19. Aufl. Frankfurt am Main 2014: Suhrkamp.
- Graebisch, Christine (2014). Kontrolle des Strafvollzugs durch unabhängiges Monitoring. *Forum Strafvollzug* 63, S. 390-396.
- Kriminologischer Dienst des Landes Nordrhein-Westfalen (2007). *Gewaltprävention im Strafvollzug: Handlungsempfehlungen aus der Sicht der Vollzugspraxis*. Düsseldorf: Kriminologischer Dienst.
- Neubacher, Frank (2014). Gewalt im Jugendstrafvollzug: ein Überblick über Ergebnisse des Kölner Forschungsprojekts. *Forum Strafvollzug* 63, S. 320-325.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno, Hans Hofmann & Axel Hopfauf (Hrsg.) (2011). *Kommentar zum Grundgesetz*. 12. Aufl. Köln: Heymann.
- Suhling, Stefan & Susann Rabold (2013). Gewalt im Gefängnis: normative, empirische und theoretische Grundlagen. *Forum Strafvollzug* 62, S. 70-75.
- Walter, Michael (2002). Über Machtstrukturen, aus denen Kriminalität entsteht: Folgerungen aus dem Stanford-Prison-Experiment für Kriminologie und Kriminalpolitik. In: *Sozialpsychologische Experimente in der Kriminologie: Milgram, Zimbardo und Rosenhan kriminologisch gedeutet, mit einem Seitenblick auf Dürrenmatt*. Hrsg. von Frank Neubacher & Michael Walter. Münster: Lit, S. 93-102.
- Zimbardo, Philip G., Craig Haney, W. Curtis Banks, & David Jaffe (1975). Psychologie der Gefangenschaft: Deprivation, Macht und Pathologie. In: *Sozialpsychologische Experimente in der Kriminologie: Milgram, Zimbardo und Rosenhan kriminologisch gedeutet, mit einem Seitenblick auf Dürrenmatt*. Hrsg. von Frank Neubacher & Michael Walter. Münster: Lit, S. 69-91.

Anhang

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Dessecker, Prof. Dr. Axel
Kriminologische Zentralstelle e.V.,
Wiesbaden

Dopp, Rainer, Staatssekretär a. D.
Nationale Stelle zur Verhütung
von Folter, Wiesbaden

Goerdeler, Jochen
Ministerium für Soziales,
Gesundheit, Wissenschaft und
Gleichstellung des Landes
Schleswig-Holstein, Kiel

Kozma, Dr. Julia
Mitglied des European Committee
for the Prevention of Torture (CPT)
Ludwig-Boltzmann-Institut für
Menschenrechte, Wien

Metz, Thomas
Staatssekretär im Hessischen
Ministerium der Justiz,
Wiesbaden

Mohsen, Sarah
Nationale Stelle zur Verhütung
von Folter, Wiesbaden

Schaufelberger, Esther
Association for the Prevention of
Torture (APT), Genf

Schneider, Dr. Jan
Nationale Stelle zur Verhütung
von Folter, Wiesbaden

de Torcy, Cédric
Contrôle général des lieux de
privation de liberté, Paris

Wittling-Vogel, Dr. Almut
Bundesministerium der Justiz
und für Verbraucherschutz,
Berlin

Veröffentlichungen der Kriminologischen Zentralstelle e.V.

(s. a. <http://www.krimz.de/publikationen/>)

1. Schriftenreihe „Kriminologie und Praxis“ (KuP)

Im Eigenverlag der Kriminologischen Zentralstelle seit 2005 erschienen und über den Buchhandel erhältlich:

Band 69: Leuschner, Fredericke & Schwanengel, Colin: *Atlas der Opferhilfen in Deutschland*. 2015. ISBN 978-3-945037-08-9 € 25,00

Band 68: Niemz, Susanne: *Evaluation sozialtherapeutischer Behandlung im Justizvollzug*. 2015. ISBN 978-3-945037-07-2 € 27,00

Band 67: Egg, Rudolf (Hrsg.): *Straffällige mit besonderen Bedürfnissen*. 2014. ISBN 978-3-945037-03-4 € 22,00

Band 66: Elz, Jutta: *Rückwirkungsverbot und Sicherungsverwahrung. Rechtliche und praktische Konsequenzen aus dem Kammerurteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Fall M. ./ Deutschland*. 2014. ISBN 978-3-945037-02-7 € 29,00

Band 65: Dessecker, Axel & Sohn, Werner (Hrsg.): *Rechtspsychologie, Kriminologie und Praxis. Festschrift für Rudolf Egg zum 65. Geburtstag*. 2013. ISBN 978-3-926371-99-7 € 41,00

Band 64: Dessecker, Axel & Egg, Rudolf (Hrsg.): *Justizvollzug in Bewegung*. 2013. ISBN 978-3-926371-98-0 € 27,00

Band 63: Egg, Rudolf (Hrsg.): *Psychologisch-psychiatrische Begutachtung in der Straffjustiz*. 2012. ISBN 978-3-926371-97-3 € 27,00

Band 62: Dessecker, Axel & Egg, Rudolf (Hrsg.): *Justizvollzug und Strafrechtsreform im Bundesstaat*. 2011. ISBN 978-3-926371-95-9 € 20,00

Band 61: Elz, Jutta: *Gefährliche Sexualstraftäter: Karriereverläufe und strafrechtliche Reaktionen*. 2011. ISBN 978-3-926371-94-2 € 29,00

Band 60: Dawid, Evelyn; Elz, Jutta & Haller, Birgitt: *Kooperation von öffentlicher Jugendhilfe und Straffjustiz bei Sexualdelikten gegen Kinder: Entwicklung eines Modellkonzepts zur Umsetzung der Kinderrechte in Strafverfahren*. 2010. ISBN 978-3-926371-92-8 € 28,00

Band 59: Sohn, Werner (Bearb.): *Strafvollzug. Forschungsdokumentation 1987-2010*. 2010. ISBN 978-3-926371-87-4 € 29,00

Band 58: Elz, Jutta (Hrsg.): *Täterinnen: Befunde, Analysen, Perspektiven*. 2009. ISBN 978-3-926371-86-7 € 26,00

Band 57: Dessecker, Axel & Egg, Rudolf (Hrsg.): *Kriminalstatistiken im Lichte internationaler Erfahrungen*. 2009. ISBN 978-3-926371-85-0 € 20,00

Band 56: Dessecker, Axel (Hrsg.): *Privatisierung in der Strafrechtspflege*. 2008. ISBN 978-3-926371-82-9 € 20,00

Band 54: Dessecker, Axel & Egg, Rudolf (Hrsg.): *Gewalt im privaten Raum: aktuelle Formen und Handlungsmöglichkeiten*. 2008. ISBN 978-3-926371-79-9 € 20,00

Band 53: Elz, Jutta (Hrsg.): *Kooperation von Jugendhilfe und Justiz bei Sexualdelikten gegen Kinder*. 2007. ISBN 978-3-926371-76-8 € 20,00

Band 51: Egg, Rudolf (Hrsg.): *Extremistische Kriminalität: Kriminologie und Prävention*. 2006. ISBN 978-3-926371-74-4 € 25,00

2. Berichte und Materialien (BM-Online): Elektronische Schriftenreihe

[Download PDF s. <http://www.krimz.de/publikationen/bm-online/>]

Band 4: Elz, Jutta. *Sozialtherapie im Strafvollzug* 2015. Ergebnisübersicht zur Stichtagserhebung zum 31.03.2015. Wiesbaden: KrimZ, 2015.
ISBN 978-3-945037-10-2

Band 3: Dessecker, Axel. *Die Vollstreckung lebenslanger Freiheitsstrafen. Dauer und Gründe der Beendigung im Jahr 2013* (2., korrigierte Aufl.). 2014.
ISBN 978-3-945037-06-5

Band 2: Manderla, Anna: *Führungsaufsicht bei ehemaligen Sicherungsverwahrten. Folgen des Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Fall M. ./.. Deutschland*. 2014. ISBN 978-3-945037-04-1

Band 1: Leuschner, Fredericke & Schwanengel, Colin (Hrsg.): *Hilfen für Opfer von Straftaten. Ein Überblick über die deutsche Opferhilfelandchaft*. 2014.
ISBN 978-3-945037-01-0

3. Sonstige Publikationen aus der Arbeit der KrimZ

Linz, Susanne. *Häuser des Jugendrechts in Hessen. Ergebnisse der Begleitforschung für Wiesbaden und Frankfurt am Main-Höchst*. Wiesbaden: KrimZ. 2013.
ISBN 978-3-945037-00-3

(Online-Publikation, Download s. <http://www.krimz.de/publikationen/sonst-online-publ/>)

Oehmichen, Anna & Klukkert, Astrid. *Evaluation des Gesetzes zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG): Endbericht*. Wiesbaden [u. a.]: KrimZ; Ruhr-Universität Bochum. 2012.

(Online-Publikation, Download s. <http://www.krimz.de/publikationen/sonst-online-publ/>)

Niemz, Susanne: *Urteilsabsprachen und Opferinteressen – in Verfahren mit Nebenklagebeteiligung*. Baden-Baden: Nomos, 2011. (Mainzer Schriften zur Situation von Kriminalitätsopfern; 49). ISBN 978-3-8329-7222-6

Spöhr, Melanie: *Sozialtherapie von Sexualstraftätern im Justizvollzug: Praxis und Evaluation*. Mönchengladbach: Forum Verl. Godesberg, 2009 (rechtl.). ISBN 978-3-936999-70-9
(Auch als Online-Publikation, Download s. <http://www.krimz.de/publikationen/sonst-online-publ/>)

Auf die Berichte zu den jährlichen Erhebungen *Sozialtherapie im Strafvollzug* sowie *Lebenslange Freiheitsstrafe und Sicherungsverwahrung: Dauer und Gründe der Beendigung* kann unter <http://www.krimz.de/publikationen/texte/> kostenfrei zugegriffen werden.