

FS

Forum Strafvollzug

Zeitschrift für Strafvollzug
und Straffälligenhilfe

Frieder Dünkel, Eva Katharina Debus

Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze in der 2020 überarbeiteten Fassung

Was folgt daraus für die deutschen Strafvollzugsgesetze?

2/3 | 21

Herausgeber

Gesellschaft für Fortbildung der
Strafvollzugsbediensteten e.V.

Redaktion

Frank Arloth
Heidi Drescher
Susanne Gerlach
Jochen Goerdeler
Gerd Koop
Gesa Lürßen
Stephanie Pfalzer
Karin Roth
Philipp Walkenhorst
Wolfgang Wirth

Editorial

77 | *Frank Arloth*

Magazin

Schwerpunkt

81 Corona und Gefängnis – eine extreme Herausforderung
Einleitung in den Schwerpunkt
| *Stephanie Pfalzer, Gesa Lürßen, Heidi Drescher*

83 Justizvollzug in Zeiten der Corona-Pandemie
| *Lisa Sillies*

86 Corona – auch eine Riesenherausforderung für unsere
Personaler!
| *Stephanie Pfalzer*

87 Corona aus Sicht eines Personalratsvorsitzenden
| *Gesa Lürßen*

89 Pandemie und Anstaltsleitung
| *Stephanie Pfalzer*

91 „In der Krise sind Vollzug und Medizin zusammenge-
rückt!“
| *Heidi Drescher*

93 Neue Wege bei der Gewährung von Vollzugslockerungen
| *Marcella Micheli, Thorsten Luxa*

96 Die Bewährungshilfe in der Corona-Pandemie
| *Uta Makaranond*

98 Die Sicht und Einbeziehung der Gefangenen:
Skype, Freizeitprojekte und Jerusalem Challenge
| *Doreen Albert, Anke Hartmann, Mathias Langholz*

100 Skype-Besuche in der Jugendanstalt Hameln
| *Maïke Pucks*

101 „Alarmstufe Rot“
| *Anja Puchta*

106 Corona-Ausbruch in der Justizvollzugsanstalt Dresden
| *Rebecca Stange*

112 Wild Christmas
| *Michael King*

Recht & Reform

115 Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze in der 2020
überarbeiteten Fassung
| *Frieder Dünkel, Eva Katharina Debus*

122 Vereinbarkeit der „Gefährderhaft“ (§ 62a Abs.1 S.1 & 2
AufenthG a.F.) mit der EU-Rückführungsrichtlinie
| *Clementine Englert*

Forschung & Entwicklung

126 Sexualstraftäter als Herausforderung der Forschung
und Kriminalpolitik
| *Gunda Wössner*

134 Anstaltsklima im nordrhein-westfälischen Justizvollzug
| *Michael Kubink, Catherine Schöppen*

140 „Die Kraft der Vielfalt bringt den Fortschritt“
| *Bernd Maelicke*

Portrait

142 Prof. Dr. Bernd Maelicke zum 80. Geburtstag
| *Frank Arloth, Wolfgang Wirth*

Rechtsprechung

145 Bayerisches Oberstes Landesgericht, Beschl. v.
11.3.2020 - 203 StObWs 20/20
Zum „Persönlichen Gewahrsam“, Art. 90 BayStVollzG

147 Zum Anwendungsbereich des Persönlichen Gewahrsams
| *Lorenz Bode*

Erratum

Bezugsbedingungen

Impressum

Vorschau Heft 3/2021:

Miteinander geht besser!
Zusammenarbeit von Strafvollzug
und Straffälligenhilfe

Frieder Dünkel, Eva Katharina Debus

Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze in der 2020 überarbeiteten Fassung

Was folgt daraus für die deutschen Strafvollzugsgesetze? – Teil I

1. Zur Geschichte und dem internationalen Menschenrechtskontext der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze (European Prison Rules, EPR)

Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze wurden 2006 vom Ministerkomitee des Europarates verabschiedet.¹ Sie sind das Kernstück strafvollzugsrechtlicher Menschenrechtsstandards des Europarates, der in zahlreichen weiteren Empfehlungen Grundsätze zu Detailfragen des Strafvollzugs und von ambulanten Sanktionen oder Maßnahmen entwickelt hat. Dabei ging es häufig um bestimmte Problemgruppen oder aktuelle Problemlagen wie zuletzt „gefährliche“ Gefangene, die Situation von Kindern inhaftierter Eltern und Fragen einer familienfreundlichen Vollzugsgestaltung, Ausländer im Vollzug, den übermäßigen Gebrauch der Untersuchungshaft oder die Überbelegung im Strafvollzug und Wege der Reduzierung von Gefangenenraten.² Im Juli 2020 hat der Europarat ein „Compendium of conventions, recommendations and resolutions relating to prisons and community sanctions and measures“ veröffentlicht, das die Vielfalt seiner menschenrechtlichen Aktivitäten auf diesem Gebiet verdeutlicht.³

Dies erfolgte aus Anlass der zum 1.7.2020 vom Ministerkomitee verabschiedeten revidierten Fassung der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze, die allerdings nur eine teilweise Überarbeitung darstellt, insbesondere mit Konkretisierungen bzw. Einschränkungen zum Bereich der Absonderung und Einzelhaft.⁴ Dies bedeutet aber zugleich, dass der Europarat hinsichtlich der überwiegend beibehaltenen bzw.

übernommenen Grundsätze keinen Überarbeitungsbedarf gesehen hat (s. dazu Abschnitt „Bekräftigung der 2006 etablierten Grundsätze“).

Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze haben keinen Gesetzescharakter, aus ihnen können die Gefangenen keine subjektiven Rechte und Pflichten ableiten.⁵ Vielmehr haben sie den Charakter einer Empfehlung (sog. soft-law),⁶ deren Ziel es sein soll, Mindeststandards hinsichtlich der Ausstattung und Handhabung des Strafvollzugs in den Mitgliedstaaten zu etablieren, um so die innerstaatliche Gesetzgebung beeinflussen zu können.⁷ Sie berücksichtigen vor allem die Ergebnisse und Erkenntnisse der Inspektionen des Anti-Folter-Komitees und die daraus entwickelten CPT-Standards,⁸ die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) in Vollzugsangelegenheiten sowie Resolutionen des Europäischen Parlaments zur Gewährleistung der Menschenrechte in den Vollzugseinrichtungen.⁹ Trotz ihres bloßen Empfehlungscharakters sind sie in der Praxis faktisch zum Prüfungsmaßstab für nationales Recht geworden, indem sie in der Rechtsprechung des EGMR und in der Inspektionspraxis des Anti-Folter-Komitees argumentativ herangezogen wurden.¹⁰ Die Erwähnung in einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts¹¹ führte auf nationaler Ebene ebenfalls dazu, dass die Landesparlamente sich bei Erstellung ihrer Landes-Strafvollzugsgesetze intensiv mit den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen auseinandersetzten.¹² In der Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit der seinerzeitigen rechtlichen Regelung des Jugendstrafvollzugs führte das BVerfG dazu aus:

„Auf eine den grundrechtlichen Anforderungen nicht genügende Berücksichtigung vorhandener Erkenntnisse oder auf eine den grundrechtlichen Anforderungen nicht entsprechende Gewichtung der Belange der Inhaftierten kann es hindeuten, wenn völkerrechtliche Vorgaben oder internationale Standards mit Menschenrechtsbezug, wie sie in den im Rahmen der Vereinten Nationen oder von Organen des Europarates beschlossenen einschlägigen Richtlinien oder Empfehlungen enthalten sind ..., nicht beachtet beziehungsweise unterschritten werden (vgl. auch Schweizerisches Bundesgericht, Urteil vom 12. Februar 1992, BGE 118 Ia 64, 70)“.¹³

Damit wurden die grundsätzlich „weichen“ Regelungen bzw. Empfehlungen erheblich aufgewertet und unmittelbar zum Prüfungsmaßstab nationalen Rechts, zumindest in Deutschland und offensichtlich des längeren schon in der Schweiz. Auch wenn es sich bei dieser verfassungsrechtlichen

1 Vgl. Council of Europe 2006; hierzu die Kommentierungen von Feest 2006; Dünkel/Morgenstern/Zolondek 2006; van Zyl Smit 2006; Dünkel 2010; 2012; die Grundsätze von 2006 hatten Vorläufer im Jahr 1973 und in einer erstmals grundlegenden Überarbeitung von 1987. Die ersten EPR von 1973 gingen auf die Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen zur Behandlung von Gefangenen aus dem Jahr 1957 zurück; zusammenfassend Dünkel 2012, S. 141 ff.; Debus 2020, S. 73 ff.; zu den Menschenrechtsstandards mit Blick auf den Resozialisierungsgrundsatz vgl. Dünkel 2018.

2 Zu nennen sind bzgl. der Empfehlungen aus den letzten 15 Jahren die Empfehlungen CM/Rec (2018) 8 concerning restorative justice in criminal matters, CM/Rec (2018) 5 concerning children with imprisoned parents, CM/Rec (2017) 3 on the European Rules on community sanctions and measures, CM/Rec (2014) 4 on electronic monitoring, CM/Rec (2014) 3 concerning dangerous offenders, CM/Rec (2012) 12 concerning foreign prisoners, CM/Rec (2012) 5 on the European Code of Ethics for Prison Staff, CM/Rec (2010) 1 on the Council of Europe Probation Rules, CM/Rec (2008) 11 on the European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures and Rec (2006) 13 on the use of remand in custody, the conditions in which it takes place and the provision of safeguards against abuse. Weiter zurück liegende Empfehlungen befassten sich mit der Organisation lebenslanger und von Langzeitstrafen (Rec (2003) 23; der bedingten Entlassung (Rec (2003) 22), der Gefängnisüberbelegung (R (99) 22) sowie – in Coronazeiten von erneuter Aktualität – der Übertragung von bzw. dem Schutz vor Infektionskrankheiten, damals unter dem Aspekt vor allem von AIDS (R (93) 6).

3 Vgl. Council of Europe 2020; zu den internationalen Menschenrechtsstandards mit Bezug zum Jugendkriminalrecht in deutscher Übersetzung vgl. Höynck u.a. 2020, darin auch die EPR von 2006 in der damaligen (aber weitgehend noch aktuellen Fassung, s. u.) sowie die Empfehlung zu ambulanten Sanktionen („community sanctions and measures“) von 2017.

4 Vgl. Council of Europe 2020a; hierzu van Zyl Smit 2020; Debus 2020, S. 75 f.; zu weiteren Änderungen in einzelnen Detailbereichen s. unten 4.

5 Arloth/Krä 2017, Einleitung D, Rn. 11; Debus 2020, S. 74.

6 Nestler 2012, S. 87.

7 Calliess/Müller-Dietz 2008, Einleitung, Rn. 48.

8 Vgl. van Zyl Smit 2006; CPT-Standards 2011, S. 2.

9 Dünkel/Morgenstern/Zolondek 2006, S. 86; zur Rspr. des EGMR vgl. van Zyl Smit/Snacken 2009; Cliquennois/Snacken 2018.

10 AK-Feest/Lesting/Lindemann 2017, Teil I, Rn. 10.

11 BVerfGE 116, 69 ff. (= NJW 2006, S. 2093 ff.).

12 AK-Feest/Lesting/Lindemann 2017, Teil I, Rn. 10.

13 Vgl. BVerfGE 116, 90 = NJW 2006, S. 2097.

Vorgabe streng genommen um ein „obiter dictum“ handelt, das von der Rechtskraft des Urteils nicht erfasst wird (vgl. § 31 BVerfGG), ist diese „quasi-gesetzliche“ Funktion bei den Gesetzesberatungen zum Jugendstrafvollzug und zum Strafvollzug allgemein in den deutschen Bundesländern deutlich erkennbar. In allen Gesetzen wurde und wird zumeist ausdrücklich auf diese Passage des BVerfG Bezug genommen und versichert, dass auf die Einhaltung internationaler Mindeststandards genau geachtet werde.

Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze verfolgen das Ziel eines menschenwürdigen, rechts- und sozialstaatlichen Vollzugs¹⁴ und sind insgesamt „Ausdruck eines gewachsenen Bewusstseins für Menschenrechtsfragen im Strafvollzug“.¹⁵

2. Bekräftigung der 2006 etablierten Grundsätze

Ebenso wichtig wie die neu gefassten und erweiterten Grundsätze sind die mit der Revision 2020 *bestätigten* Grundsätze, die als nicht reformbedürftig angesehen wurden.

Zur Erinnerung: Die EPR 2006 hatten im Vergleich zu den Vorgängerregelungen erstmals sog. Grundprinzipien (Basic principles) formuliert, die wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung hier nochmals wiedergegeben werden sollen:¹⁶

1. „Alle Menschen, denen die Freiheit entzogen ist, sind unter Achtung ihrer Menschenrechte zu behandeln.
2. Personen, denen die Freiheit entzogen ist, behalten alle Rechte, die ihnen durch die Entscheidung, mit der gegen sie eine Freiheitsstrafe verhängt oder Untersuchungshaft angeordnet wird, nicht rechtmäßig aberkannt werden.
3. Einschränkungen, die Personen auferlegt werden, denen die Freiheit entzogen ist, dürfen über das notwendige Mindestmaß nicht hinausgehen und müssen in Bezug auf den rechtmäßigen Zweck, zu dem sie verhängt werden, verhältnismäßig sein.
4. Mittelknappheit kann keine Rechtfertigung sein für Vollzugsbedingungen, die gegen die Menschenrechte von Gefangenen verstoßen.
5. Das Leben in der Vollzugsanstalt ist den positiven Aspekten des Lebens in der Gesellschaft so weit wie möglich anzugleichen.
6. Jede Freiheitsentziehung ist so durchzuführen, dass sie Personen, denen die Freiheit entzogen ist, die Wiedereingliederung in die freie Gesellschaft erleichtert.
7. Die Zusammenarbeit mit externen sozialen Diensten und, soweit dies möglich ist, die Beteiligung der Zivilgesellschaft am Leben in der Vollzugsanstalt sind zu fördern.
8. Das Personal in den Vollzugsanstalten erbringt eine wichtige öffentliche Dienstleistung und ist durch Auswahl, Ausbildung und Arbeitsbedingungen in die Lage zu versetzen, bei der Betreuung der Gefangenen hohe Standards einzuhalten.
9. Alle Vollzugsanstalten sollen regelmäßig kontrolliert und durch unabhängige Gremien überwacht werden.“¹⁷

14 Calliess/Müller-Dietz 2008, Einleitung, Rn. 48; Laubenthal 2019, Rn. 38.

15 Dünkel 2010, S. 202.

16 Vgl. dazu bereits Dünkel/Morgenstern/Zolondek 2006; Dünkel 2012, S.141 ff.

17 Die EPR von 2006 sahen in Rule 9 die regelmäßige Kontrolle (inspection) durch staatliche Stellen vor (s. auch Rule 92). In der revidierten Fassung von 2020 wurde das Wort „governmental“ in Rule 9 gestrichen, sodass nunmehr allgemein „regular inspection and independent monitoring“ gefordert werden, d.h. die unabhängige Aufsicht durch externe Gremien wird stärker akzentuiert, was vor allem durch die sehr viel detaillierteren Regelungen in Rule 93.1-7 zum Ausdruck gelangt, s. dazu „Weitere Neuregelungen der EPR 2020“. Dies trägt u.a. der positiven Erfahrung mit Ombudsmännern und anderen nichtstaatlichen Kontrollorganen in zahlreichen Ländern Rechnung, vgl. Council of Europe 2020b, S. 51 f.

Einige Regelungen sind dem deutschen Leser aus der Dogmatik des Strafvollzugsgesetzes von 1977 und den entsprechenden nach 2006 verabschiedeten Landesgesetzen vertraut (z.B. der Gesetzesvorbehalt in Nr. 2, der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in Nr. 3 oder der Wiedereingliederungsgrundsatz in Nr. 6¹⁸), jedoch sind sie gelegentlich moderner gefasst. So bezieht sich der Angleichungsgrundsatz in Nr. 5 nur auf die *positiven* (man könnte auch sagen „sozialstaatlichen“) Aspekte des Lebens in Freiheit, womit eine Angleichung an unzulängliche Systeme in Freiheit, z.B. der Gesundheits- und Sozialfürsorge, nicht angestrebt werden soll.

Ein kleiner, aber nicht unbedeutender Unterschied zu den früheren Fassungen der EPR war, dass in Nr. 1 nicht nur auf die Wahrung der *Menschenwürde* Bezug genommen, sondern die Achtung der *Menschenrechte insgesamt* hervorgehoben wird. Die EPR betonten 2006 in besonderem Maß die Bedeutung des Vollzugspersonals (das „eine wichtige öffentliche Dienstleistung erbringt“) und die Zusammenarbeit mit externen sozialen Diensten bzw. die Einbeziehung der Zivilgesellschaft. Es geht demgemäß nicht nur um Rechte und Pflichten der Gefangenen, sondern auch um die Verantwortung des Vollzugspersonals und der Gesellschaft für die Wiedereingliederung (vgl. hierzu im „Besonderen Teil“ der EPR, Part V.). In diesem Zusammenhang sind auch Inspektionen und „Monitoring“ (Rule 9 und Teil VI.) von besonderer Bedeutung.

Eine wichtige Regelung zur „Qualitätssicherung“ stellt Rule 4 dar, die eine mit Kostenargumenten begründete Absenkung von Lebensstandards auf ein menschenrechtswidriges Niveau ausdrücklich untersagt. *Van Zyl Smit* betont in diesem Zusammenhang, dass eine Kriminalpolitik, die mehr Gefangene „produziert“, als das Gefängnisssystem auf humane Weise unterzubringen vermag, zu ändern ist und sich die Gefangenen mit den unerträglichen Haftbedingungen der Überbelegung nicht abfinden müssen.¹⁹

Bereits 2012 hat der Erstautor dieses Beitrags in dieser Zeitschrift ausführlich zu den Grundsätzen der EPR Stellung genommen, sodass hier nur stichwortartig auf die wesentlichen Leitgedanken der EPR eingegangen werden soll, soweit sie von den aktuellen Überarbeitungen nicht tangiert werden.

Hinsichtlich der *Unterbringung* sind die EPR nach wie vor auf die grundsätzliche Einzelunterbringung während der Ruhezeit (Rule 18.5) und vom Standort her gesehen auf eine möglichst heimatnahe Unterbringung fokussiert (Rule 17.1). Erstaunlicherweise findet letzteres Prinzip in der deutschen Strafvollzugsgesetzgebung keine explizite Erwähnung. Allenfalls indirekt kann man es in den Verlegungsregelungen (§ 8 StVollzG 1977 und den entsprechenden Länderregelungen), bei den Besuchsregelungen, wenn es um Erleichterungen und

18 Die EPR bekennen sich eindeutig zur Wiedereingliederung als alleinigem Vollzugsziel und sind insofern konform zur Rspr. des BVerfG, das die Aufgabe des Schutzes der Allgemeinheit dem Resozialisierungsgrundsatz unterordnet, so auch die „ganz h. M.“ in der Literatur, vgl. zusammenfassend L/N/N/V-Neubacher 2015, B. Rn. 26-38 (28). Der dogmatische Streit, ob der „Schutz der Allgemeinheit“ zu einem Vollzugsziel aufgewertet werden soll (so etwa die Gesetzesformulierung in Niedersachsen, vgl. § 5 NJVollzG; ähnlich das Vollzugsziel relativierend die Gesetze in Bayern, Hessen und Hamburg) findet in den EPR keine Grundlage.

19 Vgl. van Zyl Smit 2006, S. 11. In diesem Sinne hat der Europarat mit seiner Empfehlung R (1999) 22 „concerning Prison Overcrowding and Prison Population Inflation“ konkrete Maßnahmen zur Reduzierung der Gefängnispopulation vorgeschlagen und – wie auch bereits der EGMR (s. den berühmten Fall *Kalashnikov vs. Russia* aus dem Jahr 2002, hierzu van Zyl Smit/Snacken 2009, S. 32 f., 88 f.) – betont, dass die Überbelegung im Strafvollzug eine „inhumane und erniedrigende Behandlung“ und damit Verletzung von Art. 3 EMRK darstellen kann.

die Förderung familiärer Kontakte geht, und im Rahmen der Entlassungsvorbereitung, z.B. in Form der Verlegung in eine heimatnahe offene Abteilung oder Anstalt vorfinden.²⁰ Die Einzelunterbringung während der Ruhezeit (Rule 18.5) ist in den EPR relativ schwach formuliert (Regelfall, es sei denn, die gemeinschaftliche Unterbringung wird als „sinnvoller“ angesehen, Rule 18.5). Die deutschen Gesetzgeber entsprechen diesem Regel-Ausnahme-Prinzip weitgehend. In Zeiten von Corona hätte man sich insoweit eine stärkere Formulierung der EPR gewünscht, jedoch ist zu berücksichtigen, dass die Arbeiten an der Revision der Regeln schon Anfang 2020 abgeschlossen waren und nur die Verabschiedung im Ministerkomitee bei Ausbruch der Pandemie ausstand, die dann coronabedingt erst im Juli stattfand. Die Unterbringung in Schlafsälen, wie in osteuropäischen Ländern teilweise immer noch üblich, wird weiterhin als „inherently undesirable“ bezeichnet.²¹

Das *Resozialisierungskonzept* der EPR basiert auf individueller Vollzugsplanung, darauf aufbauend Maßnahmen der (beruflichen und schulischen) Ausbildung, ggf. der Therapie, speziellen („vollzugsöffnenden“) Maßnahmen der Entlassungsvorbereitung und Überleitung in Freiheit (einschließlich der anzustrebenden bedingten Entlassung)²² in Verbindung mit möglichst frühzeitigen Kontakten zu den externen Sozialen Diensten der Justiz, der Freien Straffälligenhilfe und weiteren Leistungserbringern auf kommunaler Ebene, wie sie inzwischen unter dem Stichwort des Übergangsmagements geläufig sind.²³ Dieses Konzept wurde in der 2008 verabschiedeten Empfehlung für junge Rechtsbrecher (European Rules for Juvenile Offenders subject to Sanctions or Measures, ERJOSSM) noch detaillierter und konsequenter ausformuliert.²⁴

Die *Aufrechterhaltung sozialer Bindungen* durch Besuchskontakte und Lockerungen gehört zu den wesentlichen Faktoren des Wiedereingliederungsprozesses, aus der sog. Desistance-Forschung wissen wir, dass positive familiäre Bindungen oder Partnerschaften den Ausstieg aus der Kriminalität erleichtern bzw. begünstigen können.²⁵ Die EPR haben Besuche „so oft wie möglich“ (Rule 24.1) und in möglichst „normaler“ Atmosphäre (Rule 24.4) vorgesehen. In der aktuellen Empfehlung CM/Rec (2018) 5 zu Kindern inhaftierter Eltern werden diese Grundsätze i. S. einer familienfreundlichen Gestaltung des Strafvollzugs weiter ausdifferenziert. Demgemäß wurden vielfältige Besuchsformen wie u.a. Langzeitbesuche von Familienmitgliedern in den letzten Jahren

in Deutschland stark ausgebaut und die im StVollzG 1977 vorgesehene Mindestdauer von einer Stunde pro Monat gesetzlich und in der Praxis erheblich ausgeweitet.²⁶

3. Neu gefasste Regelungen in den EPR 2020 – Besondere Sicherheitsmaßnahmen und Einzelhaft (Isolation)

Die Neufassung der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze von 2020 beinhaltet vor allem detailliertere Vorschriften zu Sicherheitsmaßnahmen und dabei insbesondere die Regelung zur Isolation von Gefangenen, die schon in der Fassung von 2006 im Hinblick auf die Unterbringung in Hochsicherheitsanstalten oder -abteilungen „auf Extremfälle“ beschränkt werden sollten.²⁷

Anlass für die Überarbeitung der EPR 2020 waren u.a. die in den sog. *Nelson-Mandela-Rules* der Vereinten Nationen von 2015 im Vergleich zu den EPR 2006 ausformulierten stärkeren Restriktionen²⁸ und die vom Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (CPT) aufgestellten Mindeststandards bzgl. der Isolierung (Einzelhaft) von Gefangenen.

Regel 37 und 38 der Mandela-Rules enthalten Regelungen in Bezug auf jede Art der unfreiwilligen Isolierung, wie Absonderungen oder Einzelhaft. Gem. Regel 37 sollen Absonderungen jeglicher Art grundsätzlich auf einer gesetzlichen Grundlage basieren. Regel 38 Nr. 2 empfiehlt, die Auswirkungen einer Absonderung durch kompensatorische Maßnahmen, wenn möglich abzuschwächen. Gleichzeitig wird in Regel 42 festgehalten, dass die Vorschriften zu den allgemeinen Lebensbedingungen, so auch derer zu Bewegung und Sport (Regel 23), für ausnahmslos alle Gefangenen-Gruppierungen gelten sollen. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass Bewegung im Freien und sportliche Betätigung auch für besonders sicher untergebrachte Gefangene empfohlen wird. Regel 43 verbietet unter allen Umständen, dass Einschränkungen oder Disziplinarstrafen grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung gleichkommen. Neben der Unterbringung in Dunkelzellen, körperlicher Bestrafung oder kollektiven Strafen sind auch die zeitlich unbestimmte (Regel 43a) oder Langzeit-Einzelhaft („*prolonged solitary confinement*“, Regel 43b) verboten. Regel 44 definiert die Einzelhaft als „die Absonderung eines Gefangenen für mindestens 22 Stunden pro Tag“, die Langzeit-Einzelhaft als „eine mehr als 15 aufeinanderfolgende Tage währende Einzelhaft“. Regel 45.1 der Mandela-Rules lässt Einzelhaft (*solitary confinement*) nur ausnahmsweise als „letztes Mittel“ und für die kürzest mögliche Dauer mit der Maßgabe zu, dass die betroffenen Gefangenen einen Anspruch auf eine rechtliche Überprüfung haben müssen. Eine *zeitlich unbestimmte Einzelhaft* ist *untersagt*. Regel 45.2 verbietet die unausgesetzte Einzelhaft bei geistig oder körperlich Behinderten und schränkt sie bei weiblichen und jungen Gefangenen mit Hinweis auf die entsprechenden Mindeststandards der sog. Bangkok- (Resolution 65/229 von 2010) bzw. Havana-Rules (Resolution 45/113 von 1990) weiter ein.

20 Vgl. hierzu auch Nestler 2012, S. 90. Während die frühere Rspr. hinsichtlich der Verlegung in eine heimatnähere Anstalt aus Resozialisierungsgründen sehr restriktiv war, hat das BVerfG die Restriktion, dass dieses „unerlässlich“ sein müsse, als verfassungswidrig abgelehnt, vgl. BVerfG, NStZ-RR 2006, S. 325 f. Damit wird aber dem Prinzip der heimatnahen Unterbringung allenfalls ansatzweise und nur als Option neben anderen Kriterien entsprochen.

21 Vgl. schon Council of Europe 2006, S. 47.

22 Vgl. hierzu die Empfehlung Rec (2003) 22 „on conditional release (parole)“; zu den Strukturen des wiedereingliederungsorientierten Übergangsmagements vgl. Matt 2010; Pruin 2018; 2021 m. jew. w. N.

23 Vgl. die Rules 107.1, 107.4, 107.5. In diesem Kontext ist die konsequente Umsetzung dieses Konzepts in dem Diskussionsentwurf eines Landesresozialisierungsgesetzes zu erwähnen, vgl. Cornel u.a. 2015; Dünkel u.a. 2018; zu einem europäischen Vergleich von gesetzlichen Regelungen und der Praxis des Übergangsmagements vgl. Dünkel u.a. 2019; Pruin 2018; 2021.

24 Vgl. Rec (2008) 11; hierzu mit Blick auf die deutsche Jugendstrafvollzugsgebung Dünkel 2011.

25 Vgl. zusammenfassend Pruin 2021; die Gewährung von Lockerungen und vollzugsöffnenden Maßnahmen allgemein kann man zu Recht als menschenrechtsbezogenes notwendiges Gestaltungselement des Strafvollzugs ansehen, vgl. Koranyi 2012.

26 Vgl. Thiele 2016; Dünkel 2021; am weitesten gehen die Besuchsregelungen in Berlin, Brandenburg und Niedersachsen mit einer monatlichen Mindestbesuchsdauer von 4 Stunden und zusätzlichen Besuchen von Kindern.

27 Dünkel/Morgenstern/Zolondek 2006, S. 88.

28 Vgl. United Nations Office on Drugs and Crime 2015; der nachfolgende Abschnitt basiert auf der zusammenfassenden Darstellung von Debus 2020, S. 65 f. m. w. N.

Die *CPT-Standards* stellen fest, dass es eine kleine Gruppierung an Gefangenen in jedem Land geben dürfte, die ein hohes Sicherheitsrisiko darstellten und besonders untergebracht werden müssten.²⁹ Das CPT schlägt vor, als Ausgleich zu den strengen Haftbedingungen ein intern „relativ gelockertes Regime“ anzuwenden und vielfältige Aktivitäten sowie Kontakte zu Mitgefangenen zu gestatten, da dies dazu beitragen würde, den negativen Aspekten der Haft entgegen zu wirken.³⁰ Jenseits von sportlichen und anderen Freizeitaktivitäten, sei es insbesondere wichtig, den Gefangenen Arbeit anzubieten.³¹ Die hoch gesicherte Unterbringung soll nur so lange wie zwingend notwendig aufrecht erhalten und regelmäßig auf ihre Notwendigkeit hin von geschultem Personal überprüft und den Gefangenen detailliert erklärt werden.³²

Im 21. *Jahresbericht des CPT* wurden diese Grundsätze nochmals weiter präzisiert. Einzelhaft kann „extrem schädigende Auswirkung auf die geistige, körperliche und soziale Gesundheit der Betroffenen haben“.³³ Dementsprechend ist sie auf „ein absolutes Minimum“ zu begrenzen. Die zu beachtenden Prinzipien der Verhältnismäßigkeit (im Hinblick auf Anlass und Dauer), der Rechtmäßigkeit (Gesetzesvorbehalt bzw. anderweitige konkrete Rechtsgrundlage), der Nachvollziehbarkeit (Begründungspflicht und aktenmäßige Dokumentation), der Notwendigkeit (Begründung jeglicher zusätzlicher Einschränkungen von Grundrechten als Nebenwirkung der Einzelhaft, z.B. kein automatischer Entzug von Besuchen u.a. Kontakten mit der Außenwelt) und der Nichtdiskriminierung verdeutlichen dieses Bemühen des CPT, jegliche Form der Einzelhaft bzw. Isolierung von Gefangenen zu minimieren.³⁴ Einzelhaft kann zulässig sein als Disziplinarstrafe, nach Auffassung des CPT für maximal 14 Tage, bei Jugendlichen in jedem Fall kürzer,³⁵ ferner als Präventivmaßnahme bei gefährlichen Gefangenen (z.B. zum Schutz von anderen Gefangenen und Bediensteten). Die materiellen Haftbedingungen (Zellengröße, ausreichendes Tageslicht, Belüftung und Ausstattung) sollten die gleichen Mindeststandards erfüllen wie normale Hafträume.³⁶

Vor diesem Hintergrund wird die weitergehende Ausdifferenzierung und Präzisierung der Vorschriften zu besonderen Sicherheitsmaßnahmen und der Einzelhaft (Isolierung von Gefangenen) bei der *Aktualisierung der EPR* im Jahr 2020 verständlich.

Die Nummern 51.1-53.9 der *EPR 2020* erfassen Vorschriften zu den besonderen Sicherungsmaßnahmen, aber auch zur Sicherheit allgemein.³⁷

Die Nummern 51.1-51.5 widmen sich den Sicherungsmaßnahmen (*security*) und schreiben unter anderem vor, dass diese „auf das zur Erreichung der sicheren Unterbringung (der Gefangenen) notwendige Mindestmaß zu beschränken sind“ (Nr. 51.1). Einrichtungen der baulichen oder

technischen Sicherheit sind durch den Einsatz von geschulten Bediensteten zu ergänzen³⁸ (Regel 51.2), ferner müssen die Gefangenen nach Aufnahme auf ihre Fluchtgefahr untersucht werden (Regel 51.3). Anschließend werden die Gefangenen, ihrer Risikoeinstufung entsprechend, angemessen untergebracht, wobei das Sicherheitsmaß ständig zu überprüfen ist (Regel 51.4-5).

Die Regeln 52.1 bis 52.5 sind unter der Kategorie Sicherheit (*safety*) zusammengefasst. Gem. Regel 52.1 müssen die Gefangenen nach der Aufnahme auf die Gefahr für sich oder Dritte untersucht werden. Schließlich sollen Maßnahmen getroffen werden, die ein sicheres Agieren mit Dritten ermöglichen (Regel 52.2), gleichzeitig aber auch den Gefangenen eine Teilnahme am Anstaltsalltag ermöglichen (Regel 52.3). Die *EPR 2006* hatten Maßnahmen der *security* ebenso wie der *safety* generell restriktiv gestalten wollen, dabei nicht präzisiert, unter welchen Bedingungen diese Maßnahmen und die Isolierung von Gefangenen Anwendung finden können.

Die 2020 neu formulierten Regeln 53.1-53.9. umfassen besondere (Hoch-)Sicherheitsmaßnahmen und die ergänzenden Regelungen des 53A betreffen Fragen der Absonderung bzw. Einzelhaft. Sie dürfen nur ausnahmsweise, nur auf Grundlage innerstaatlichen Rechts und nur mit zeitlicher Beschränkung und Erlaubnis des Fachministeriums angeordnet werden. Ebenfalls ergänzt und weiter differenziert wurde die Einzelhaft im Rahmen disziplinarischer Bestrafung (vgl. die Regeln 60.6a-f).

Nach Regel 53.1 i. d. F. vom 1.7.2020 sind (Hoch-)Sicherheitsmaßnahmen nur zulässig, wenn Gefangene eine besondere Gefährdung für die Sicherheit darstellen. Sie dürfen nur in Ausnahmefällen angeordnet werden und nur solange als die Sicherheit durch weniger eingriffsintensive Maßnahmen *nicht* gewährleistet werden kann (Regel 53.2). Diese Maßnahmen können auch die Absonderung (*separation*) betreffen (Regel 53.3 mit Verweis auf Regel 53A). Die Arten von Sicherheitsmaßnahmen, ihre Dauer und die zulässigen Anlassgründe sind durch die nationale Gesetzgebung festzulegen (Regel 53.4). Die anordnende Vollzugsbehörde muss die Dauer der Maßnahme schriftlich festlegen und dem Gefangenen eine Kopie der Entscheidung samt Rechtsmittelbelehrung aushändigen (Regel 53.5). Dies gilt auch für Entscheidungen, mit denen die Dauer der entsprechenden Maßnahmen verlängert wird (Regel 53.6). Sicherheitsmaßnahmen dürfen nur im individuellen Einzelfall (nicht gruppenbezogen) auf der Basis einer aktuellen Risikoeinschätzung und verhältnismäßig bezogen auf das Risiko angeordnet werden (Regeln 53.7 und 53.8).

Zur Absonderung enthält Regel 53A einige Spezifizierungen. Eine bedeutsame Erweiterung gegenüber 2006 ist, dass nunmehr alle Formen der Absonderung erfasst werden. Gefangene, die von anderen Gefangenen abgesondert werden, haben einen Anspruch auf mindestens zwei Stunden Kontaktzeit pro Tag mit anderen Gefangenen, mit Bediensteten oder Besuchern (Regel 53A.a.: „*meaningful human contact*“). Vor der Anordnung ist der Gesundheitszustand der Gefangenen mit Blick auf die besonderen Belastungen bzw. Gefährdungen der Betroffenen zu überprüfen (Regel 53A.b.), die Dauer ist kürzest möglich zu begrenzen, zusätzliche Einschränkungen (über die Maßnahme i. e. S. hinaus) sind zu vermeiden und der Haftraum muss den Standards der Unterbringung

²⁹ Council of Europe 2001, S. 5; vgl. hierzu die ausführlichere Zusammenfassung bei Debus 2020, S. 66 ff.

³⁰ Council of Europe 2001, S. 6.

³¹ Council of Europe 2001, S. 6.

³² Council of Europe 2001, S. 6.

³³ Vgl. Council of Europe 2011, S. 1 unter Hinweis auf Shalev 2008. Gefangene in Einzelhaft sind darüber hinaus besonders verletzlich und u.U. gefährdet, Misshandlungen des Vollzugspersonals ausgesetzt zu werden, „weit weg von der Aufmerksamkeit anderer Inhaftierter oder Justizvollzugsbeamter.“

³⁴ Vgl. Council of Europe 2011, S. 2 f.

³⁵ Vgl. Council of Europe 2011, S. 4.

³⁶ Vgl. Council of Europe 2011, S. 6 f.; Debus 2020, S. 68.

³⁷ Dieser Abschnitt basiert auf der zusammenfassenden Darstellung bei Debus 2020, S. 73 ff., 75 ff.

³⁸ Der Einsatz von Bediensteten wird unter dem Stichwort der „dynamischen Sicherheit“ gesehen, die Sicherheit durch Vertrauen und intensive Beziehungsarbeit herstellt (Nr. 51.2: „... shall be complemented by the dynamic security provided by an alert staff who know the prisoners under their control“).

in normalen Hafträumen entsprechen (Regeln 53A.c.-e.). Mit zunehmender Dauer der Absonderung müssen kompensatorische Maßnahmen zur Minderung negativer Effekte der Einzelhaft ergriffen werden, wie z.B. zusätzliche Kontaktzeiten und andere Aktivitäten (Regel 53A.f.). Der Hofgang im Freien ebenso wie die Zurverfügungstellung von Lesematerial sind unabdingbar (Regel 53A.g.), auch das Recht, Beschwerden und Rechtsmittel einzulegen (Regel 53A.j.).

Die Einzelhaft als Disziplinarmaßnahme ist nunmehr in Regel 60.6.a.-f. detaillierter geregelt. Bedauerlicherweise gilt für diese Form der Isolierung von Gefangenen das Gebot von mindestens zwei Stunden „bedeutsamen menschlichen Kontakts“ (s.o.) nicht. Es bleibt insoweit bei der einen Stunde Aufenthalt im Freien, die nicht notwendig soziale Kontakte beinhalten muss. Ebenfalls zu kritisieren ist, dass die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze es erneut versäumt haben, eine absolute Höchstgrenze für die disziplinarische Einzelhaft festzulegen.³⁹ Das CPT hatte – wie erwähnt – ein Maximum von 14 Tagen für geboten gehalten, die Mandela-Rules gehen von maximal 15 Tagen aus (vgl. Regel 44 der Mandela-Rules, s.o.).

4. Weitere Neuregelungen der EPR 2020

Abgesehen von dem Hauptanliegen der Revision der EPR bzgl. Absonderung und Einzelhaft gibt es 7 weitere Bereiche mit substantiellen Änderungen:

- Aktenführung und -verwaltung (Rule 15A).
- Besonderheiten des Frauenvollzugs (Rule 34)
- Ausländer (Rule 37)
- Arten von Zwangsmaßnahmen („instruments of restraint“) (Rule 68)
- Beschwerden und Rechtsmittel (Rule 70)
- Personalausstattung von Gefängnissen (Rule 83)
- Aufsicht und Kontrolle („inspections and monitoring“) (Rules 92, 93).

4.1 Aktenführung und -verwaltung

Zur *Aktenführung und -verwaltung* sind einige ergänzende Regelungen zu den Rules 14.-16. eingefügt worden. So sollen bei der Aufnahme jenseits der in Rule 15.1a.-f. genannten Daten der Gefangenen (Identität, Grund und Zeitpunkt der Aufnahme, persönliche Habe, erkennbare Verletzungen oder Gesundheitsprobleme) auch die Namen von Kontaktpersonen, die bei Notfallsituationen (Tod, Verletzungen, Krankheiten) zu benachrichtigen wären, erfasst werden, ebenso sind die Zahl der Kinder und die Namen ihrer (gesetzlichen) Betreuer aktenmäßig festzuhalten.

Neu hinzugefügt wurde Rule 16A, die sich mit der Aktualisierung der in den Akten bei der Aufnahme (Rule 15) oder alsbald nach der Aufnahme (Rule 16) erhobenen Daten befasst (Rule 16A.1). Rule 16A.2 sieht zusätzlich vor, dass alle Gefangenenakten Informationen zu dem zugrundeliegenden Justizverfahren, individuelle Vollzugspläne mit Details zur geplanten Entlassungsvorbereitung und Entlassung, das Verhalten im Vollzug („*behaviour and conduct*“) einschließlich einer Risikoeinschätzung bzgl. Selbst- und Fremdgefährdungen, die Absonderung und Anordnung von Einzelhaft sowie disziplinarischen Sanktionen, angewendete Zwangsmaßnahmen, Durchsuchungen, insbesondere körperliche Durchsuchungen, jegliche Verlegungen und eine Liste der persönlichen Habe enthalten. Diese Informationen sollen grundsätzlich ver-

traulich behandelt werden und nur den gesetzlich Befugten zugänglich sein (Rule 16A.3). Grundsätzlich sollen Gefangene auch Zugang zu ihren Gesundheitsdaten haben und eine Kopie der entsprechenden Akten erhalten, es sei denn sicherheitsbezogene Vorschriften stehen dem entgegen (Rule 16A.4.).

Diese sehr viel detailliertere verbindliche Aktenführung reflektiert die Regelungen Nr. 7, 8 und 10 der Nelson-Mandela-Rules, die auf die herausragende Bedeutung der Daten für evidenzbasierte Entscheidungen (der Vollzugsadministration und ggf. bei der bedingten Entlassung oder bei Rechtsschutzverfahren der Gerichte) hinweisen.⁴⁰ Ferner hätte der Kommentar auf die insoweit vorbildlichen ER-JOSSM des Europarats aus dem Jahr 2008 hinweisen können, die ausführliche Kriterienkataloge für die individuelle Vollzugsplanung im Jugendstrafvollzug vorgegeben haben,⁴¹ die letztlich Vorbild für die Jugendstrafvollzugsgesetzgebung in Deutschland waren und ferner vor allem in den nach 2012 verabschiedeten Erwachsenenvollzugsgesetzen erkennbar werden.

4.2 Vollzug an weiblichen Gefangenen

Hinsichtlich des *Freiheitsentzugs an Frauen* wurde eine Grundsatznorm in Rule 34.1 hinzugefügt, die nicht nur – wie in den EPR 2006 betont – mögliche Diskriminierungen von Frauen vermeiden will (vgl. Rule 13), sondern die Entwicklung spezifischer „gender-sensitive policies“ und positive Aktivitäten verlangt, um den besonderen Bedürfnissen weiblicher Gefangener bei der Anwendung der EPR zu entsprechen. Damit tragen die EPR den 2010 von den Vereinten Nationen verabschiedeten sog. Bangkok-Rules⁴² Rechnung, die differenziert den Vollzug an weiblichen Gefangenen geregelt haben und auf die im Kommentar zu den EPR explizit verwiesen wird.⁴³

In den Regelungen 34.2-34.4 werden die bisherigen Nr. 34.1-34.3 in teilweise erweiterter Form übernommen. So wird



Prof. em. Dr. Frieder Dünkel
Universität Greifswald,
Forschungsstelle Kriminologie
duenkel@uni-greifswald.de



Dr. Eva Katharina Debus
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
an der Fernuniversität Hagen,
Lehrstuhl für Bürgerliches Recht,
internationales Privatrecht,
Rechtsvergleichung
evadebus@mac.com

⁴⁰ Vgl. Council of Europe 2020b, S. 7; „The Nelson Mandela Rules also point out that good records can be used, amongst others, to generate reliable data about imprisonment trends and the characteristics of the prison population in order to create a basis for evidence based decision making (Rule 10).“

⁴¹ Vgl. Dünkel 2011, S. 149 f.

⁴² United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules), vom 21.12.2010, A/Res/65/229, vgl. United Nations Office on Drugs and Crime 2011.

⁴³ Vgl. Council of Europe 2020b, S. 21; der Kommentar verweist im Übrigen auf vom CPT angemahnte weitere Aspekte einer geschlechterdifferenzierten Vollzugsgestaltung, vgl. CPT Factsheet: 'Women in prison' [CPT/Inf(2018) 5]; unter dem Stichwort des „gender-sensitive prison management, staffing and training“ wird beispielsweise die Notwendigkeit einer gemischt-geschlechtlichen personellen Ausstattung und eines Spannungen reduzierenden, betont gewaltächtenden Umgangs mit den Insassen angemahnt (S. 6 f.).

angesichts der häufig anzutreffenden Vorgeschichte von Gewaltopfererfahrungen und/oder sexuellen Missbrauchs, den weibliche Gefangene erlitten haben, in Rule 34.3 nunmehr die Zurverfügungstellung spezialisierter Hilfeleistungen einschließlich therapeutischer Angebote und ferner effektiver Rechtsschutz besonders hervorgehoben. In Nr. 34.4 wird für Schwangere eine anzustrebende Geburt des Kindes außerhalb der Anstalt stärker betont und – falls dies nicht realisierbar erscheint – die Notwendigkeit der Einrichtung spezieller kindgerechter Unterbringung.

4.3 Ausländer im Vollzug

Hinsichtlich des Vollzugs an *ausländischen Gefangenen* berücksichtigen die EPR eine weitere im Zeitraum nach 2006 verabschiedete spezielle Empfehlung, die „CM/Rec (2012) 12 concerning foreign prisoners“. In Rule 37 wird ebenso wie für den Frauenvollzug (s. o.) nicht nur eine Vermeidung von Diskriminierungen gefordert, sondern es sollen positive Maßnahmen ergriffen werden, um den besonderen Bedürfnissen ausländischer Gefangener gerecht zu werden.⁴⁴ Ebenfalls neu hinzugefügt wurde Rule 37.2, die fordert, die Aufrechterhaltung und Entwicklung von Kontakten mit Personen außerhalb der Anstalt, insbesondere der Familie und Freunden, ferner der Bewährungshilfe und anderen kommunalen Dienstleistern zu fördern.⁴⁵ Die vielfältigen Informationspflichten gegenüber ausländischen Gefangenen müssen in einer für sie verständlichen Sprache gegeben werden (Nr. 37.7) und schließlich wird in der neu eingefügten Rule 37.8 betont, dass verurteilte ausländische Strafgefangene in gleichem Maß wie andere Gefangene die Möglichkeit einer bedingten vorzeitigen Entlassung haben sollen.⁴⁶ Dies wird man dahingehend interpretieren müssen, dass damit eingeschlossen auch die einer bedingten Entlassung vorausgehenden Entlassungsvorbereitungsmaßnahmen (z.B. Vollzugslockerungen) vorzuhalten sind.

4.4 Arten und Anwendung von Zwangsmaßnahmen

Der *Gebrauch von Zwangsmaßnahmen* wurde in Rule 68 weiter präzisiert und zugleich eingeschränkt. Es dürfen nur die gesetzlich vorgesehenen Zwangsmittel unter strikter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips eingesetzt werden, und zwar sowohl hinsichtlich der Anwendungsvoraussetzungen, der Dauer und Intensität des Eingriffs (Regelungen Nr. 68.1-3). Handfesseln, Eisen und andere erniedrigende Zwangsmittel sind verboten (Nr. 68.6, zuvor Nr. 68.1, wobei jetzt das Verbot auf andere erniedrigende Zwangsmittel erweitert wird).

Zwangsmittel dürfen niemals gegenüber Frauen während der Arbeit und während oder unmittelbar nach der Geburt eines Kindes angewendet werden (Rule 68.7 unter Verweis auf Nr. 48.2 der Nelson Mandela Rules und Rule 24 der Bangkok Rules). Und schließlich wird in Rule 68.8 gefordert, dass alle Zwangsmaßnahmen in einem Register eingetragen werden, womit eine gerichtliche Überprüfung ermöglicht bzw. erleichtert wird (s. auch Rule 16A.2.f).

44 Die neu eingefügte Rule 37.1 lautet: „Positive measures shall be taken to meet the distinctive needs of prisoners who are foreign nationals.“

45 Unter Hinweis auf die Rspr. des EGMR (vgl. Labaca Larrea and Others v. France, Nr. 56710/13, Entscheidung vom 07.02.2017 zu Art. 8 EMRK) und Forderungen des CPT wird hinsichtlich des Kontakts zu Angehörigen auf die Notwendigkeit der Zurverfügungstellung von kostengünstigen Telefonmöglichkeiten einschließlich Videokommunikation, ggf. durch internetbasierte (kostenlose) Angebote verwiesen, vgl. Council of Europe 2020b, S. 24.

46 Auch insoweit wird auf die 2012 verabschiedete CM/Rec (2012) 12, Rules 36.1 und 36.2 verwiesen.

4.5 Beschwerden und Rechtsschutz

Die Regelungen über den *Rechtsschutz im Strafvollzug* wurden erheblich erweitert und konkretisiert. Aus den Regeln 70.1-7 wurden nicht weniger als 13 Unterregelungen (70.1-13). In Rule 70.1 wird nicht wie bisher auf eine unbestimmte Beschwerdeinstanz („any other competent authority“), sondern explizit auf einen Rechtsmittelweg zu einer unabhängigen, ggf. justizförmigen Rechtsmittelinstanz verwiesen, die zu einer Aufhebung der angefochtenen Entscheidung befugt sein muss („to a judicial or other independent authority with reviewing and remedial power“). Die Wortwahl im Hinblick auf eine unabhängige Rechtsmittelinstanz verdeutlicht den beabsichtigten verstärkten Rechtsschutz. Dieser wird in den Folgenormen weiter differenziert. Stand in den Regelungen der EPR 2006 die informelle Konfliktregelung als vorrangige Form der Streitbeilegung (Rule 70.2), so wird diese nunmehr im Falle schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen ausgeschlossen (Rule 70.3). Neu ist auch die Regelung in Rule 70.4, dass Gefangene über Beschwerderechte und das Verfahren aufgeklärt werden müssen. Verfahren im Zusammenhang mit dem Tod oder Misshandlungen an oder von Gefangenen müssen unverzüglich strafrechtliche Ermittlungsverfahren nach sich ziehen (Rule 70.5).⁴⁷ In Rule 70.6 wird nunmehr die beschleunigte Behandlung und effektive Mitwirkung des Gefangenen besonders hervorgehoben, auch die ggf. vertrauliche Behandlung von Gefangenenbeschwerden soll gewährleistet werden (Rule 70.8). In Rule 70.10 wird die Inanspruchnahme von Rechtsberatung bzw. Rechtsbeiständen gestärkt, ferner müssen auch schriftliche Beschwerden von Angehörigen der Gefangenen oder von Organisationen, die sich um Gefangene kümmern („organisation concerned with the welfare of prisoners“), berücksichtigt werden. Nicht zuletzt ist die neu eingefügte Regelung, dass die Gefängnisverwaltung in einem Register alle Anträge und Beschwerden von Gefangenen dokumentieren muss, von erheblicher praktischer Bedeutung. Auf diese Weise wird die Arbeit von Inspektions- und Aufsichtsgremien erleichtert, wenn nicht gar erst ermöglicht.

Alles in allem wird deutlich, dass das Ministerkomitee des Europarats die Rechte und den Rechtsschutz von Gefangenen in etlichen Ländern als defizitär betrachtet. Die umfangreiche Dokumentation von kritischen Fällen nicht ausreichenden Rechtsschutzes im Kommentar zu den EPR 2020 anhand von Entscheidungen des EGMR und CPT-Standards aufgrund der Besuche in einigen Ländern belegt dies eindrucksvoll.⁴⁸

4.6 Vollzugspersonal

Eine wichtige Neuerung wurde im Abschnitt über „*Prison management*“ in Rule 83 eingefügt. Nach Rule 83.a. ist *ausreichendes Personal zu jeder Zeit* vorzuhalten, um die sichere und geschützte Unterbringung von Gefangenen zu gewährleisten. Dies wird in Rule 83.b. dahingehend konkretisiert, dass auch in Ausnahmesituationen ausreichend Personal vorhanden sein muss, um möglichst schnell den Normalbetrieb wiederherstellen zu können.⁴⁹

47 Diese neue Regel basiert auf verschiedenen Entscheidungen des EGMR und CPT-Standards, vgl. Council of Europe 2020b, S. 44 m. w. N.

48 Vgl. Council of Europe 2020b, S. 43-45.

49 Als Beispiel nennt der Kommentar die Situation eines Streiks von Vollzugsbediensteten, Naturkatastrophen oder zivile Unruhen außerhalb der Anstalt, die nicht dazu führen dürfen, dass Gefangene wegen Personalmangels über längere Perioden in ihren Zellen eingeschlossen werden, vgl. Council of Europe 2020b, S. 49.

4.7 Aufsicht und Kontrolle („inspections“ und „monitoring“)

Rule 92 geht vom Grundsatz aus, dass Gefängnisse regelmäßig von staatlichen Gremien inspiziert werden sollen, um einen ordnungsgemäßen und nationalen wie internationalen Vorgaben entsprechenden Vollzug zu gewährleisten. Insoweit blieben die EPR 2006 unverändert. Stark erweitert wurden dagegen die Regelungen zu einer unabhängigen Kontrolle des Vollzugs in Rule 93. Dabei gehen die EPR davon aus, dass es eine Vielfalt von unabhängigen Gremien geben kann, von Ombudsleuten bis hin zu mit entsprechenden Funktionen ausgestatteten Strafrichtern oder nationalen Aufsichtskomitees o.ä.⁵⁰ Sehr differenziert wird nunmehr aufgeführt, dass die unabhängigen Gremien uneingeschränkter Zugang zu allen Gefängnissen, Gefangenenpersonalakten und Registern über Gefangenenbeschwerden sowie sonstigen Datenquellen bzgl. der Haftbedingungen haben müssen. Auch unangemeldete Besuche auf Eigeninitiative und die Möglichkeit vertrauliche Gespräche mit Gefangenen zu führen sind zu gewährleisten (Rule 93.2.a.-c.). Eine Sanktionierung von Gefangenen, die Informationen gegeben haben, ist ausgeschlossen (Rule 93.3). Im Übrigen werden die unabhängigen Kontrollorgane praktisch dem CPT gleichgestellt, mit dem sie zusammenarbeiten sollen (Rule 93.4). Ferner haben sie wie das CPT das Recht, Empfehlungen an die nationale Vollzugsverwaltung zu machen, die in angemessenem Zeitraum über die getroffenen Aktionen berichten muss (Rule 93.5 und 93.6). Die Berichte der Kontrollgremien müssen veröffentlicht werden (Rule 93.7). Damit werden die nationalen Kontrollmechanismen und das System des „monitoring“ insgesamt erheblich aufgewertet. Leitidee der Überarbeitung der EPR 2020 insoweit war, dass die Vereinten Nationen mit dem Optional Protocol to the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT-Mechanismus) eine entsprechende Form nationaler Kontrollgremien gefordert hat, deren Arbeit mit dem CPT auf eine Ebene gestellt werden soll.⁵¹

Literatur

- Arloth, F., Krä, H.** (2017): Strafvollzugsgesetze. Bund und Länder. 4. Aufl., München: C. H. Beck.
- Calliess, R.-P., Müller-Dietz, H.** (2008): Strafvollzugsgesetz. Kommentar. 11. Aufl., München: C. H. Beck.
- Cliquennois, G., Snacken, S.** (2018): European and United Nations monitoring of penal and prison policies as a source of an inverted panopticon? *Crime, Law and Social Change* 70, S. 1-18.
- Cornel, H., Dünkel, F., Pruin, I., Sonnen, B.-R., Weber, J.** (2015): Diskussionsentwurf eines Landesresozialisierungsgesetzes. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Council of Europe** (2001): Entwicklungen der CPT-Standards bezüglich Gefängnishaft – Auszug aus dem 11. Jahresbericht des CPT. Internet-Publikation URL: <https://rm.coe.int/16806cd23b> (letzter Zugriff: 3.11.2020).
- Council of Europe** (2006): European Prison Rules. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Council of Europe** (2011): Einzelhaft für Gefangene, Auszug aus dem 21. Jahresbericht des CPT. Internet-Publikation CPT/Inf(2011)28-part2, URL <https://rm.coe.int/16806fa178> (letzter Zugriff: 3.11.2020).
- Council of Europe** (2020): Compendium of conventions, recommendations and resolutions relating to prisons and community sanctions and measures. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Council of Europe** (2020a): Recommendation Rec(2006)2-rev of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules. Strasbourg. Internet-Publikation URL https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016809ee581 (letzter Zugriff: 3.12.2020).
- Council of Europe** (2020b): Recommendation Rec(2006)2-rev – Commentary. Ministers' Deputies, CM Documents, CM(2020)17-add2, 1373rd meeting, 8 April 2020, 10 Legal questions, 10.2 European Committee on Crime Problems (CDPC).
- Debus, E. K.** (2020): Konzeptionen ausgewählter deutscher Bundesländer zum Umgang mit besonders sicherungsbedürftigen Gefangenen. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Dünkel, F.** (2010): Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze von 2006. In: Preusker, H., Maelicke, B., Flügge, C. (Hrsg.): Das Gefängnis als Risiko-Unternehmen. Baden-Baden: Nomos, S. 202-215.
- Dünkel, F.** (2011): Die Europäischen Grundsätze für die von Sanktionen oder Maßnahmen betroffenen jugendlichen Straftäter und Straftäterinnen („European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions or Measures“, ERJOSM). *Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe* 22, S. 140-154.
- Dünkel, F.** (2012): Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze von 2006 und die deutsche Strafvollzugsgesetzgebung. *Forum Strafvollzug* 61, S. 141-149.
- Dünkel, F.** (2018): Resozialisierung und internationale Menschenrechtsstandards. In: Cornel, H., Kawamura-Reindl, G., Sonnen, B.-R. (Hrsg.): Resozialisierung. Handbuch. 4. Aufl., Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 103-116.
- Dünkel, F., Pruin, I., Beresnatzki, P., Treig, J.** (2018): Vollzugsöffnende Maßnahmen und Entlassungsvorbereitung – Gesetzgebung und Praxis in den Bundesländern. *Neue Kriminalpolitik* 30, S. 21-50.
- Dünkel, F., Pruin, I., Storgaard, A., Weber, J.** (2019) (Hrsg.): Prisoner Resettlement in Europe. Abington, Oxon: Routledge.
- Dünkel, F., Morgenstern, C.** (2018): The monitoring of prisons in German law and practice. *Crime, Law and Social Change* 70, S. 93-112. (Internet-Publikation, <https://link.springer.com/article/10.1007%2F510611-017-9721-3>).
- Dünkel, F., Morgenstern, C., Zolondek, J.** (2006): Europäische Strafvollzugsgrundsätze verabschiedet! *Neue Kriminalpolitik* 3, S. 86-88.
- Feest, J.** (2006): Europäische Maßstäbe für den Justizvollzug. Zur Neufassung der Europäischen Gefängnisregeln (European Prison Rules), *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe* 55, S. 259-261.
- Feest, J., Lesting, W., Lindemann, M.** (2017): Strafvollzugsgesetze Kommentar (AK-StVollzG). 7. Auflage, Köln: Heymanns-Verlag (zit. AK-Bearbeiter).
- Höynck, T., Neubacher, F., Ernst, S., Zähringer, U.** (2020) (Hrsg.): Internationale Menschenrechtsstandards und das Jugendkriminalrecht Dokumente der Vereinten Nationen, des Europarates und der Europäischen Union. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Koranyi, J.** (2012): Europäische Standards für die Öffnung des Strafvollzugs. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Kubink, M.** (2017): Tätigkeitsbericht des Justizvollzugsbeauftragten des Landes Nordrhein-Westfalen 2016. Köln: Justizvollzugsbeauftragter des Landes Nordrhein-Westfalen (www.justizvollzugsbeauftragter-nrw.de).
- Laubenthal, K.** (2019): Strafvollzug. 8. Auflage, Heidelberg, u. a.: Springer.
- Laubenthal, K., Nestler, N., Neubacher, F., Verrel, T.** (2015): Strafvollzugsgesetze. 12. Aufl., München: C. H. Beck (zit. L/N/N/V-Bearbeiter).
- Matt, E.** (2010): Übergangsmanagement. Zur Konzeption einer systematischen Wiedereingliederungsstrategie von (Ex-)Strafgefangenen und Straffälligen. *Neue Kriminalpolitik* 22, S. 34-39.
- Nationale Stelle zur Verhütung von Folter** (2020): Jahresbericht 2019.

⁵⁰ Vgl. Council of Europe 2020b, S. 51.

⁵¹ Vgl. United Nations, General Assembly, Res. A/RES/57/199, angenommen am 18.12.2002; Deutschland hat dieses Abkommen 2008 ratifiziert und mit der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter ein entsprechendes Gremium geschaffen, vgl. hierzu Dünkel/Morgenstern 2018, S. 103; zu den Jahresberichten der Stelle s. <https://www.nationale-stelle.de/nationale-stelle.html>.

Internetpublikation www.nationale-stelle.de.

Nestler, N. (2012): Der Musterentwurf für ein Landesstrafvollzugsgesetz als Konsequenz des Phlegmas um die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze? *Neue Kriminalpolitik* 24, S. 86-91.

Pruin, I. (2018): Die Gestaltung der Übergänge. In: Cornel, H., Kawamura-Reindl, G., Sonnen, B.-R. (Hrsg.): *Resozialisierung. Handbuch*. 4. Aufl., Baden-Baden: Nomos, S. 572-590.

Pruin, I. (2021): Die Entlassung aus dem Strafvollzug: Strukturen und Konzepte für einen gelingenden Übergang in ein deliktfreies Leben im europäischen Vergleich. Forum Verlag Godesberg: Mönchengladbach (in Vorbereitung).

Shalev, S. (2008): *Sourcebook on Solitary Confinement*. London: Mannheim Centre for Criminology. Internet-Publikation <https://www.solitaryconfinement.org> (letzter Zugriff 3.11.2020).

Thiele, C. W. (2016): Ehe- und Familienschutz im Strafvollzug. *Strafvollzugsrechtliche und -praktische Maßnahmen und Rahmenbedingungen*

zur Aufrechterhaltung familiärer Beziehungen von Strafgefangenen. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.

United Nations Office on Drugs and Crime (2011): *United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules)*. Wien: UNODOC (A/Res/65/229).

United Nations Office on Drugs and Crime (2015): *United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (The Mandela Rules)*. www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.3/70/L.3.

van Zyl Smit, D. (2006): *Humanising Imprisonment: A European Project*. *European Journal on Criminal Policy and Research* 12, S. 107-120.

van Zyl Smit, D. (2020): Separation and solitary confinement in the revised 2020 European Prison Rules – First thoughts. Internet-Publikation <https://www.penalreform.org/blog/separation-and-solitary-confinement-in-the-revised-2020/> (letzter Zugriff: 3.11.2020).

van Zyl Smit, D., Snacken, S. (2009): *Principles of European Prison Law and Policy*. Oxford: Oxford University Press.

Editorial

149 | *Frank Arloth*

Magazin

Schwerpunkt

153 Zusammenarbeit von Strafvollzug
und Freier Straffälligenhilfe
Einleitung in den Schwerpunkt
| *Wolfgang Wirth, Daniel Wolter*

155 Die Zusammenarbeit von Straffälligenhilfe
und Strafvollzug
| *Heinz Cornel*

159 Arbeit statt Strafe
| *Ludwig Brandt*

161 Freie Träger der Straffälligenhilfe im Land Bremen
| *Gesa Lürßen, Svenja Böning, Elke Bahl*

164 Radikalisierungsprävention in der JVA
| *Eduard Matt, Ivo Lisitzki*

166 Gemeinsame Hilfen für Gefangene mit
Abhängigkeitserkrankungen
| *Isabell Nadine Werner*

168 Haftbegleitung und Haftentlassungsvorbereitung
| *Jennifer Schmidt*

170 Integratives Übergangsmangement in Hamburg
| *Thomas Walker, Dorte Weißmann*

173 Stärkung des Übergangsmagements durch Abschluss
einer Kooperationsvereinbarung
| *Matthias Maurer*

177 Übergangsmangement – Rückfallvermeidung durch
Koordination und Integration
| *Jo Tein, Christopher Wein*

180 Interview mit Jo Tein: Der Seitenwechsler
| *Jochen Goerdeler*

182 Blitzlichter zur Kooperation der Freien Straffälligen-
hilfe mit dem Strafvollzug
| *Daniel Wolter*

Recht & Reform

186 Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze in der 2020
überarbeiteten Fassung – Teil 2
| *Frieder Dünkel, Eva Katharina Debus*

190 Sicher ist sicher
Besondere Sicherungsmaßnahmen – Teil 1
| *Michael Schäfersküpfer*

Forschung & Entwicklung

194 Zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die
Sozialtherapie im Justizvollzug
| *Matthias Moosburner, Sonja Etzler, Martin Rettenberger,
Hilde van den Boogaart, Willi Pecher*

200 Glaube und religiöse Praxis von (muslimischen)
Jugendstrafgefangenen
| *Wolfgang Stelly, Paulina Lutz, Jürgen Thomas,
Barbara Bergmann, Tillmann Bartsch*

Praxis & Projekte

206 Suizidkonferenzen
| *Maike Breuer, Simone Haas*

Internationales

211 14. Kongress der Vereinten Nationen zur Verbrechens-
verhütung und Strafrechtspflege in Kyoto 2021
| *Lea Babucke*

Portrait

213 Heinz Schöch
| *Frank Arloth*

Reisebericht

216 Hölle zwischen Himmel und Meer
| *Frank Arloth*

Rechtsprechung

218 § 121 StVollzG, (Erledigung der Hauptsache)
Bayerisches Oberstes Landesgericht,
Beschluss vom 25. Januar .2021 - 204 StObWs 378/20

Erratum

Bezugsbedingungen

U3 Impressum

Vorschau Heft 4/2021:

Arbeit ohne Sicherheit?

Zur Arbeit im Vollzug und der
Sozialversicherung der Gefangenen

Frieder Dünkel, Eva Katharina Debus

Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze in der 2020 überarbeiteten Fassung

Was folgt daraus für die deutschen Strafvollzugsgesetze? – Teil II *

Kompatibilität der deutschen Strafvollzugsgesetzgebung mit europäischen Menschenrechtsstandards

Die Neuregelungen der EPR und im Kontext dazu die Standards des CPT bzw. die Rspr. des EGMR stellen in einigen Bereichen eine Herausforderung für die deutsche Strafvollzugsgesetzgebung und Praxis dar.

In einer aktuellen Studie bzgl. der Rechtslage und Praxis in sieben Bundesländern von Debus¹ ergaben sich weitgehende Übereinstimmungen, aber auch einige Besonderheiten in einzelnen Bundesländern.

Besondere Sicherheitsmaßnahmen und Einzelhaft (Isolation)

Betrachtet man zunächst die Regelungen zur *Absonderung* bzw. *Einzelhaft* als besondere Sicherungs- oder Disziplinarmaßnahme, so wird deutlich, dass Defizite vor allem im Hinblick auf die maximale Dauer entsprechender Isolationsmaßnahmen bestehen.

Die Maßnahme der Absonderung dient der Isolierung des Gefangenen von seinen Mithäftlingen.² Keine Absonderung liegt vor, wenn der Gefangene in eine stärker gesicherte Abteilung verlegt wird, auf der er immer noch Kontakt zu seinen Mithäftlingen pflegen kann.³ Eine besondere Form der Absonderung ist die Unterbringung in einem besonders gesicherten Haftraum ohne gefährdende Gegenstände.⁴

Das CPT geht davon aus, dass die „Staaten eine maximale Dauer“ für die Einzelhaft festlegen.⁵ Wird die Einzelhaft als Disziplinarstrafe verhängt, spricht sich das CPT für eine maximale Dauer von 14 Tagen als zulässige Obergrenze aus.⁶ Zusätzlich soll die weitere Notwendigkeit der Unterbringung in Einzelhaft mindestens alle drei Monate einer vollständigen Überprüfung unterzogen werden. Eine ähnliche Wertung enthalten die 2020 neu gefassten Europäischen Strafvollzugsgrundsätze, die vorsehen, dass die Absonderung so kurz wie möglich aufrecht erhalten und ihre Notwendigkeit fortwährend überprüft werden soll (Regel 53Ac.). Im Hinblick auf Disziplinarmaßnahmen sehen die Nelson Mandela-Rules eine Obergrenze des Arrests von 15 Tagen vor,⁷ während die EPR 2020 hier keine zeitliche Festlegung vornehmen.

Keines der deutschen Bundesländer hat eine maximale Höchstdauer für die sichere Unterbringung in Einzelhaft festgelegt.⁸ Jedoch haben alle Länder Überprüfungs- und Zustimmungsvorschriften in ihren Landesstrafvollzugsgesetzen normiert, die in zeitlicher Hinsicht jedoch erheblich voneinander abweichen.⁹ Die einzigen Mechanismen gegen eine zeitlich unbestimmte bzw. unbegrenzte Einzelhaft sind in Form von Anzeige- bzw. Berichtspflichten und Genehmigungsvorbehalten (z.B. nach drei Monaten) gegenüber dem Justizministerium gesetzlich verankert. Dies verstößt eindeutig gegen die internationalen Standards des Europarats (CPT) und der UN (Mandela-Rules).¹⁰

Gleiches gilt für den Entzug des Aufenthalts im Freien, den Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen und NRW als Sicherungsmaßnahme entgegen der expliziten Kritik der EPR, des CPT und der Mandela-Rules grundsätzlich vorsehen,¹¹ während Berlin und Mecklenburg-Vorpommern diese Sicherungsmaßnahme entweder zur „extrema ultima ratio“ oder nur eine Beschränkung des Aufenthalts im Freien (keinen vollständigen Ausschluss) vorsehen.

Auch die Unterbringung in einem besonders gesicherten Haftraum (sog. Beruhigungszelle) wird in den internationalen Standards sehr kritisch gesehen, die überarbeiteten European Prison Rules vom Juli 2020 enthalten Vorgaben, die ihren Gebrauch noch weiter einschränken sollen.¹² Die deutschen Ländergesetze erfüllen die restriktiven Vorgaben, was die Dauer und Ausgestaltung der Unterbringung

1 Vgl. Debus 2020, S. 92 ff.

2 AK-Goerdeler 2017, Teil II § 78 Rn. 20.

3 SBJL-Baier/Grote 2020, 11. Kapitel, I., Rn. 29; Arloth/Krä 2017, § 88 StVollzG, Rn. 6.; entsprechende Verlegungen in eine stärker gesicherte Anstalt oder Abteilung aus Sicherheitsgründen war im StVollzG 1977 in § 85 geregelt. Die jetzigen Länderregelungen haben § 85 inhaltlich weitgehend (häufig sogar wortgleich) übernommen.

4 AK-Goerdeler 2017, Teil II § 78 Rn. 20.

5 Council of Europe 2011, S. 3.

6 Council of Europe 2011, S. 4.

7 Vgl. Dünkel/Debus 2021, S. 115, 117, Abschnitt „Neu gefasste Regelungen in den EPR 2020 – Besondere Sicherheitsmaßnahmen und Einzelhaft (Isolation)“.

8 Der Schwerpunkt des nachfolgenden Überblicks bezieht sich auf die in der Untersuchung von Debus (2020) erfassten Bundesländer Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Hessen wurde im Hinblick auf die Gesetzeslage erfasst, allerdings hat das Land die Teilnahme an der Befragung zu Konzeptionen des Umgangs mit besonders sicherungsbedürftigen Gefangenen verweigert.

9 Bayern schreibt verpflichtend eine Überprüfung und Zustimmung durch die Aufsichtsbehörde nach einer Gesamtdauer von drei Monaten Einzelhaft binnen eines Jahres vor, Art. 97 II BayStVollzG. Selbiges hat in gleicher Ausgestaltung der Hamburgische Gesetzgeber in § 74 III S. 2 HmbStVollzG normiert. Das Berliner Strafvollzugsgesetz sieht vor, dass eine Absonderung der Aufsichtsbehörde sofort angezeigt werden muss, wenn „sie länger als drei Tage aufrechterhalten wird“, § 87 V S. 1 StVollzG Bln. Absonderungen „von mehr als 30 Tagen Gesamtdauer innerhalb von 12 Monaten“ müssen von der Aufsichtsbehörde genehmigt werden, § 87 VI S. 1 StVollzG Bln. Die gleiche Regelung hat Mecklenburg-Vorpommern in seinem Strafvollzugsgesetz verankert. Danach ist die Absonderung von mehr als drei Tagen der Aufsichtsbehörde unverzüglich mitzuteilen, bei einer Gesamtdauer von mehr als „30 Tagen innerhalb von zwölf Monaten“ muss die Zustimmung der Aufsichtsbehörde eingeholt werden, § 79 V S. 1, S. 2 StVollzG M-V. Das Hessische Strafvollzugsgesetz schreibt ebenfalls eine Überprüfung der Absonderung vor. Die Aufsichtsbehörde muss ihre Zustimmung zur weiteren Einzelhaft bei „einer Absonderung von mehr als 30 Tagen Dauer oder mehr als drei Monaten innerhalb von zwölf Monaten“ erteilen, § 50 VIII S. 2 HStVollzG. Auch das Niedersächsische Strafvollzugsgesetz schreibt eine Zustimmung des Fachministeriums nach „mehr als drei Monaten Gesamtdauer Einzelhaft in einem Jahr“ vor, §§ 82 II S. 1 NJVollzG. Das Strafvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalens verlangt die Zustimmung bei Absonderung von „mehr als 30 Tagen Gesamtdauer in einem Jahr“, § 70 V S. 3 StVollzG NRW.

10 Debus 2020, S. 122 f.

11 Vgl. Debus 2020, S. 129.

12 Vgl. Dünkel/Debus 2021, FS 2021, S. 115, 117, Abschnitt „Neu gefasste Regelungen in den EPR 2020 – Besondere Sicherheitsmaßnahmen und Einzelhaft (Isolation)“.

anbelangt, nur ansatzweise. Deutschland wurde insoweit mehrfach vom CPT gerügt, z.B. auch hinsichtlich der mit einer Entkleidung verbundenen Unterbringung.

Die Fesselung ist in allen Ländergesetzen ausnahmsweise zum Schutz des Gefangenen vor sich selbst, von anderen Gefangenen oder im Fall erhöhter Fluchtgefahr möglich. Obwohl das CPT Fixierungen generell nicht zulassen will, haben die untersuchten Bundesländer alle entsprechende gesetzliche Voraussetzungen geschaffen. Immerhin gibt es in allen Ländern Protokollierungspflichten, die es den Gefangenen erleichtern, Beschwerde einzulegen, womit den Vorgaben der EPR 2020 im Grundsatz entsprochen wird. Ferner sind Ärzte bei der Anordnung und Überwachung zu beteiligen. Die vom CPT verlangte permanente Sitzwache ist in Bayern und Niedersachsen gesetzlich nicht vorgesehen. Das Hamburger Gesetz erschwert eine über 30 Minuten andauernde Fixierung, indem es eine gerichtliche Anordnung verlangt.

Obwohl die Bundesländer besondere Sicherungsmaßnahmen relativ restriktiv geregelt haben, verstoßen die erfassten Länder z.T. deutlich gegen die internationalen Menschenrechtsvorgaben (z.B. hinsichtlich der maximalen Dauer von Einzelhaft, der fehlenden maximalen Dauer von Fesselungen bzw. Fixierungen).

Die in der Untersuchung von *Debus* ermittelte weitgehende Fehlanzeige bzgl. statistischer Daten zur Häufigkeit der Unterbringung in einem besonders gesicherten Haftraum bzw. in Einzelhaft widerspricht der verfassungsrechtlich geforderten „evidenzbasierten“ Gestaltung des Strafvollzugs¹³ und offensichtlich auch der Gesetzeslage (Stichwort: Berichtspflichten). Immerhin haben Niedersachsen und NRW wenigstens einige Daten zur Unterbringung in einem besonders gesicherten Haftraum ausgewiesen, MV und Niedersachsen gaben 1-2 Meldungen bzgl. Einzelhaft und Fixierungen an, womit von einer äußerst restriktiven Anwendungspraxis in diesen Ländern auszugehen ist. Das bayerische Beispiel zeigt, dass angesichts der inzwischen überall auch digital erfassten Vollzugsdaten entsprechende Statistiken sehr leicht zu generieren sind.¹⁴ Diese weitgehend unbefriedigende Situation der statistischen Datenerfassung steht im Widerspruch zu den eindeutigen Forderungen der EPR 2020¹⁵ und war auch im Erhebungszeitraum der Studie von *Debus* zu kritisieren. Der „offensichtliche Widerspruch zwischen Berichtspflichten einerseits und angeblicher mangelnder statistischer Erfassung andererseits“ ist „deprimierend und nur schwer hinnehmbar“.¹⁶

Zu den Zustimmungserfordernissen ergaben sich im Bundesländervergleich ähnliche unzulängliche Datenerfassungen. Bayern, Berlin und Hamburg wollten oder konnten keine statistischen Angaben machen, Niedersachsen und NRW meldeten im erfassten Einjahreszeitraum 14 bzw. 4 Zustimmungen zur Einzelhaft (ansonsten Fehlanzeige), allein Mecklenburg-Vorpommern konnte zu Unterbringungen im besonders gesicherten Haftraum (n = 1), zur Einzelhaft (n = 1) und zu Sicherheitsverlegungen (n = 3)¹⁷ Angaben machen. Bayern gab zwar an, dass es keine statistische Erfassung der Unterbringungen in einem besonders gesicherten Haftraum gäbe, aus einer Kleinen Anfrage im Landtag ergab sich aber, dass sehr wohl entsprechende Erfassungen vorhanden sind und, dass es in Bayern in den Jahren 2013-2015 323, 343 bzw. 292 Unterbringungen gab,¹⁸ was bei einer Belegung von 10.888 (31.3.2015) einer Rate pro 100 Gefangene von 2,7 entspräche. Damit deutet sich an, dass derartige Maßnahmen in den meisten Bundesländern insgesamt relativ selten vorkommen, auch wenn diese Aussage unter dem Vorbehalt einer teilweise unzulänglichen Datenlage bzw. statistischen Erfassung steht.

Vereinbarkeit der Landesstrafvollzugsgesetze mit den weiteren Neuregelungen der EPR 2020¹⁹

Im Folgenden soll aus Raumgründen nur kurz auf die Neuregelungen der EPR 2020 mit Blick auf die deutschen Strafvollzugsgesetze eingegangen werden.

Die detaillierte *Aktenführung und -verwaltung* wie sie in den Rules 14-16A vorgesehen wird, ist in Deutschland mit der digitalisierten Aktenführung (Basis-Web und ähnliche internetbasierte Plattformen) weitgehend umgesetzt. Gleichwohl bleibt die statistische Erfassung von Strukturdaten noch verbesserungswürdig. So sind trotz erkennbarer Anstrengungen keine bundeseinheitlich gleichförmig geführten Statistiken zu bestimmten Vollzugsmaßnahmen wie Lockerungen (Ausgang, Langzeitausgang, Freigang), Disziplinar- und Sicherheitsmaßnahmen verfügbar.²⁰ Immerhin ist eine Sensibilisierung dafür erfolgt und es bleibt neben den internationalen menschenrechtlichen Normierungen der Auftrag des BVerfG, dass der Vollzug die Grundlage für eine evidenzbasierte Weiterentwicklung auf der Basis vergleichbarer Daten und Statistiken ermöglichen muss.²¹

13 Vgl. die Entscheidung des BVerfG zum Jugendstrafvollzug vom 31.5.2006, BVerfGE 116, 69 ff., Rn. 64 mit Anm. Dünkel NK 2006, S. 112 ff.; s. auch unten Fn. 20.

14 Im Zeitraum nach der vorliegenden empirischen Erhebung wurden ab 2019 bundeseinheitliche Statistiken zwischen den Bundesländern vereinbart, sodass in Zukunft mit einer besseren statistischen Grundlage gearbeitet werden kann. Die sog. StV 11 erfasst nunmehr die besonderen Sicherungsmaßnahmen insgesamt, die Fesselungen, darunter die Fixierungen und die Unterbringung in einem besonders gesicherten Haftraum. Nach Mitteilungen des Justizministeriums Sachsen-Anhalt wurden 2019 bei einer Jahresdurchschnittsbelegung von 1.741 Gefangenen insgesamt 9 Fesselungen, darunter 7 mit einer Fixierung, registriert, ferner 146 Unterbringungen in einem besonders gesicherten Haftraum. Das würde 0,5 Fesselungen pro 100 Gefangenen entsprechen, bei der Unterbringung in einem besonders gesicherten Haftraum beträgt die Rate pro 100 Gefangene immerhin 8,4, was deutlich über den Werten der empirischen Studie von *Debus* von 1,1 in NRW und 2,5 in Niedersachsen liegt, vgl. *Debus* 2020, S. 179 f.

15 Vgl. Dünkel/*Debus* 2021, FS 2021, S. 115, 119, Abschnitt „Weitere Neuregelungen der EPR 2020“.

16 *Debus* 2020, S. 180.

17 Vgl. *Debus* 2020, S. 181.

18 Vgl. Bayerischer Landtag, Drucks. 17/9600, S. 4.

19 Vgl. Dünkel/*Debus* 2021, FS 2021, S. 115, 119, Abschnitt „Weitere Neuregelungen der EPR 2020“.

20 Zu den Problemen bei Vollzugslockerungen vgl. Dünkel u. a. 2018, S. 24 ff., 36 ff.

21 Vgl. BVerfGE 116, S. 69 ff. (zum Jugendstrafvollzug); unter Rn. 62 heißt es dazu: „Die gesetzlichen Vorgaben für die Ausgestaltung des Vollzuges müssen zudem auf sorgfältig ermittelten Annahmen und Prognosen über die Wirksamkeit unterschiedlicher Vollzugsgestaltungen und Behandlungsmaßnahmen beruhen (vgl. BVerfGE 106, 62 [152]). Der Gesetzgeber muss vorhandene Erkenntnisquellen, zu denen auch das in der Vollzugspraxis verfügbare Erfahrungswissen gehört, ausschöpfen (vgl. BVerfGE 50, 290 [334]) und sich am Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse orientieren (vgl. BVerfGE 98, 169 [201]).“ In Rn. 63 wird die Bedeutung und Quasi-Verbindlichkeit internationaler Menschenrechtsstandards hervorgehoben, vgl. dazu Dünkel/*Debus* 2021, S. 115; weiter unter Rn. 64 heißt es dann: „In diesem Zusammenhang liegt vor allem die Erhebung aussagefähiger, auf Vergleichbarkeit angelegter Daten nahe, die bis hinunter auf die Ebene der einzelnen Anstalten 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

Die Neuregelungen zum *Frauenvollzug* sind weniger unmittelbar für die Gesetzgebung relevant als vielmehr für eine stärker gender-akzentuierte Vollzugspraxis, die eine Berücksichtigung frauenspezifischer Bedürfnisse und Problemlagen

durch programmatische Handlungsstrategien und nicht nur die Vermeidung von negativer Diskriminierung erfordert.

Gleiches wird man hinsichtlich des Vollzugs bei *ausländischen Gefangenen* sagen können. Wünschenswert wären allerdings Vollzugsnormen, die die gelegentlich in Verwaltungsvorschriften versteckten Benachteiligungen ausländischer Gefangener, z.B. bei der Entlassungsvorbereitung, Vollzugslockerungen und damit in der Folge der bedingten Entlassungen, stärker thematisieren. Auch insoweit hat die Rspr. des BVerfG und einiger Obergerichte zu einer Sensibilisierung beigetragen (s.o.).

Hinsichtlich der Arten und Zulässigkeit von *Zwangsmaßnahmen* („*instruments of restraint*“, EPR, Rule 68) sind die deutschen Ländergesetze weitgehend menschenrechtskonform, da sie das ultima ratio-Prinzip und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz durchweg anerkennen und im Allgemeinen von derartigen Maßnahmen zurückhaltend Gebrauch gemacht wird. Allerdings geben die Daten zu Fesselungen und

Fixierungen – soweit sie zugänglich gemacht werden – doch Anlass zur Sorge, dass die Praxis uneinheitlich und im Einzelfall auch unverhältnismäßig sein könnte.

Erfreulich ist der in den EPR nunmehr sehr viel weitergehend rechtsstaatlich geregelte Bereich von *Beschwerden und Rechtsmitteln* (EPR, Rule 70), dem das deutsche Rechtssystem der §§ 109 ff. StVollzG, 92 JGG weitgehend entspricht. Defizite könnte man bei der Zurverfügungstellung eines (kostenlosen) Rechtsbeistands in § 120 Abs. 2 StVollzG sehen (insofern günstiger § 92 Abs. 1 und 5 JGG) sowie bei der Kostenregelung des § 121 StVollzG, da das Kostenrisiko gelegentlich zum Hindernis für eine Rechtsmitteleinlegung werden kann.

Da die Vorschriften zur *Personalausstattung von Gefängnissen* in den deutschen Strafvollzugslandergesetzen ausgesprochen rudimentär und kaum über die plakative Feststellung hinausgehen, dass der Vollzug „angemessen“ ausgestattet sein soll, wobei einige Länder darauf verzichten, die einzelnen Berufsgruppen detailliert aufzuführen, sollten die Neuregelungen der EPR als Anlass genommen werden, Qualitätsstandards auch in den Landesgesetzen besser zu

verankern. Die Vorgabe, dass auch unter Krisenbedingungen ausreichend Personal vorgehalten werden muss, gehört sicherlich dazu. Auch hinsichtlich der Personalausstattung gilt, dass vergleichbare Daten zur Personalausstattung in den Ländern nicht vorhanden oder zumindest nicht allgemein zugänglich sind, wodurch eine evidenzbasierte Personalausstattungspolitik nicht möglich ist. Das Thema ist natürlich ambivalent zu sehen, denn gerade hier droht ein „Wettbewerb der Schabrigkeit“, der bislang (vor allem im Jugendstrafvollzug) bekanntlich ausgeblieben ist.²² Aussagekräftige Vergleichsdaten könnten Bemühungen, durch eine besonders gute Personalausstattung einen qualitativ hochwertigen Vollzug zu gewährleisten, allerdings mit dem Bestreben Kosten zu sparen konterkarieren.

Auch hinsichtlich der Kontrollmechanismen, die die EPR unter den Stichworten „*inspections and monitoring*“ ausbauen wollen, insbesondere was die externen Kontrollen durch unabhängige Gremien angeht, ist in Deutschland weniger gesetzlicher als praktischer Handlungsbedarf gegeben. Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter ist chronisch unterfinanziert, so jedenfalls der letzte Jahresbericht von 2019.²³ Das System von Ombudsleuten ist in Deutschland vergleichsweise unterentwickelt, wenn man einmal von der gut funktionierenden Stelle des Justizvollzugsbeauftragten des Landes Nordrhein-Westfalen absieht.²⁴ Auch insoweit gäbe es also Anlass, die Neuregelungen der EPR sorgfältig auszuwerten und die deutsche Praxis dementsprechend weiterzuentwickeln. Bemerkenswert an den Neuerungen der EPR insoweit ist, dass externe Kontrollorgane nicht nur Kritik und Anregungen geben sollen, sondern auch eigene Machtbefugnisse haben sollen, Missstände abzuschaffen bzw. menschenrechtsverletzende Entscheidungen aufzuheben oder Entschädigungen für die Betroffenen anzuordnen. Damit werden diese Organe dem EGMR oder anderen Gerichtsorganen gleichgestellt.

Ausblick

Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze entwickeln sich mit der Neufassung von 2020 immer mehr zu einer Superkontrollinstanz in Menschenrechtsfragen in Europa. Dies umso mehr als sie im Kontext mit den Standards des Europäischen Komitees zur Verhinderung von Folter, erniedrigender oder inhumaner Behandlung (CPT), der Rspr. des EGMR und von anderen Menschenrechtsinstrumenten, wie den sog. Nelson-Mandela-Rules der Vereinten Nationen, zu lesen sind, auf die die EPR in vielfältiger Weise Bezug nehmen.

Aus der Sicht der deutschen Strafvollzugsgesetzgeber gibt es Handlungsbedarf, da ein Unterschreiten der Vorgaben des Europarats und anderer Menschenrechtsinstrumente ein „Indiz“ der Verfassungswidrigkeit beinhaltet.²⁵

Der unmittelbare Handlungsbedarf ergibt sich insbesondere im Hinblick auf folgende Aspekte:

„Eine gesetzliche Normierung der maximal anzuwendenden Höchstdauer bei Unterbringung in Einzelhaft, die den europäischen Standards und Vorgaben gerecht wird und die

22 Vgl. Dünkel/Geng 2011.

23 Vgl. Nationale Stelle zur Verhütung von Folter 2020, S. 16.

24 Vgl. zum letzten Bericht des Justizvollzugsbeauftragten bezogen auf das Jahr 2016 Kubink 2017.

25 Vgl. Dünkel/Debus 2021, FS 2021, S. 115, Abschnitt „Zur Geschichte und dem internationalen Menschenrechtskontext der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze (European Prison Rules, EPR)“.



Prof. em. Dr. Frieder Dünkel

Universität Greifswald,
Forschungsstelle Kriminologie
duenkel@uni-greifswald.de



Dr. Eva Katharina Debus

Wissenschaftliche Mitarbeiterin
an der Fernuniversität Hagen,
Lehrstuhl für Bürgerliches Recht,
internationales Privatrecht,
Rechtsvergleichung
evadebus@mac.com

besondere Belastung der Einzelhaft berücksichtigt, d.h. die Anwendung von Einzelhaft für maximal 14 bzw. 15 aufeinander folgende Tage.

- Eine intensivere medizinische und personelle Betreuung während der besonders belastenden Unterbringung in Einzelhaft, um die negativen Folgen und Aspekte reduzieren zu können.
- Ein gesetzlich normiertes Verbot der Fixierung (auch an Gegenständen, z.B. Metallringen), da bereits die Fesselung den Gefangenen in eine totale Hilflosigkeit- und Ohnmachtssituation zwingt und die ggf. gemeinschaftliche Anwendung der übrigen Sicherheitsmaßnahmen in Krisensituationen bereits abseits der Fixierung zielführend sein dürften.
- Die gesetzliche Normierung einer maximal anzuwendenden Höchstdauer im Hinblick auf Fesselungen; und
- eine effektive Kontrolle der Einhaltung dieser Normen.²⁶

Ergänzend wird man das Gebot einer maximalen Obergrenze von 14 oder 15 Tagen auch auf disziplinarische Isolierungen ausweiten müssen, da sie in den EPR weitgehend mit der sicherungsbezogenen Isolierung gleichgestellt werden. Für den Jugendstrafvollzug – so das CPT – müssen kürzere Obergrenzen gelten. Das hat zur Folge, dass alle Bundesländer (außer Brandenburg, das die disziplinarische Isolierung in Form des Arrests abgeschafft hat) ihre Gesetze anpassen und die Höchstdauer des Arrests von bisher vier auf zwei Wochen und im Jugendstrafvollzug von zwei Wochen auf eine Woche reduzieren müssen.

Darüber hinaus ist die Praxis gefragt, die Vollzugswirklichkeit mittels valider deskriptiv-statistischer Instrumente zu dokumentieren und eine umfassende vergleichbare Datengrundlage zu schaffen, die nicht nur der Wahrnehmung von Rechten der betroffenen Gefangenen, sondern darüber hinaus einer evidenzbasierten, durch Forschung zugänglichen und begleiteten Vollzugsgestaltung dient.

Literatur

- Arloth, F., Krä, H.** (2017): Strafvollzugsgesetze. Bund und Länder. 4. Aufl., München: C. H. Beck.
- Council of Europe** (2011): Einzelhaft für Gefangene, Auszug aus dem 21. Jahresbericht des CPT. Internet-Publikation CPT/Inf(2011)28-part2, URL <https://rm.coe.int/16806fa178> (letzter Zugriff: 3.11.2020).
- Debus, E. K.** (2020): Konzeptionen ausgewählter deutscher Bundesländer zum Umgang mit besonders sicherungsbedürftigen Gefangenen. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Düinkel, F., Pruin, I., Beresnatzki, P., Treig, J.** (2018): Vollzugsöffnende Maßnahmen und Entlassungsvorbereitung – Gesetzgebung und Praxis in den Bundesländern. Neue Kriminalpolitik 30, S. 21-50.
- Düinkel, F., Debus, E. K.** (2021): Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze in der 2020 überarbeiteten Fassung. Was folgt daraus für die deutschen Strafvollzugsgesetze? – Teil I. Forum Strafvollzug. Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe (FS), S. 115-122.
- Feest, J., Lesting, W., Lindemann, M.** (2017): Strafvollzugsgesetze Kommentar (AK-StVollzG). 7. Auflage, Köln: Heymanns-Verlag (zit. AK-Bearbeiter).
- Kubink, M.** (2017): Tätigkeitsbericht des Justizvollzugsbeauftragten des Landes Nordrhein-Westfalen 2016. Köln: Justizvollzugsbeauftragter des Landes Nordrhein-Westfalen (www.justizvollzugsbeauftragter-nrw.de).

Nationale Stelle zur Verhütung von Folter (2020): Jahresbericht 2019. Internetpublikation www.nationale-stelle.de.

Schwind, H.-D., Böhm, A., Jehle, J.-M., Laubenthal, K. (2020): Kommentar zum Strafvollzugsgesetz. Bund und Länder. 7. Auflage, Berlin (zitiert: SBJL-Bearbeiter).

²⁶ Debus 2020, S. 237.

