Aufsätze

Prof. Dr. Dirk van Zyl Smit, Nottingham*

Die Durchsetzung europäischer Prinzipien im Strafvollzug – Parallelen zur Abschaffung der Todesstrafe?

Es gibt zurzeit eine enorme Menge an juristischem und kriminalpolitischem Material verschiedener europäischer Institutionen, das sich mit dem Strafvollzug befasst. Zusammen betrachtet enthalten die öffentlichen Stellungnahmen von Organen des Europarats – wie dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, dem Anti-Folter-Komitee und der Parlamentarischen Versammlung – sowie zunehmend jene der Europäischen Union die Vorstellung, dass Freiheitsentzug nur als letztes Mittel und unter Berücksichtigung umfangreicher Gefangenenrechte Anwendung finden sollte. Dieser Artikel versucht nicht, durch die Analyse der verschiedenen Veröffentlichungen eine kohärente Gesamtheit zu ermitteln, sondern konzentriert sich auf die weitreichende politische Bedeutung der tatsächlichen Geschehnisse sowie ihrer allgemeinen Implikationen für die Kriminalpolitik. Dabei bezieht sich dieser Beitrag auf ähnliche Arbeiten über die Bedeutung der Abschaffung der Todesstrafe als europäisches Projekt.

I. Einleitung

Einige Wissenschaftler haben über den Stellenwert der Opposition zur Todesstrafe in Europa nachgedacht und zwar nicht nur über die praktische Seite, sondern auch über diese Opposition als umfassenden Indikator dafür, wie und warum Kriminalpolitik gemacht und propagiert wird. *Franklin Zimring* zeigte, wie die Abschaffung der Todesstrafe in Europa in zwei Phasen erfolgte: zunächst die Abschaffung als Folge nationaler Debatten, in Westeuropa überwiegend in den frühen 1980ern abgeschlossen, mit einer Projektion nach Osten nach dem Zerfall der Sowjetunion; dann die Umdefinition der Todesstrafe als eine Menschenrechtsverletzung, die von zivilisierten Regierungen verhindert werden muss.[1] *Evi Girling* führte die Analyse noch weiter und identifizierte dabei die Entstehung eines spezifisch europäischen Strafrechtsdenkens, in dessen Rahmen die Abschaffung der Todesstrafe als zentrales Element bei der Bildung einer europäischen Identität betrachtet wird.[2] Sie zeigt auf, dass diese europäische Sicht jedoch tatsächliche Konsequenzen hat, die die politische Vorherrschaft des Populismus in der Kriminalpolitik herausfordern. In vielen Teilen Europas kann ein solcher Populismus auf der nationalen Ebene durchaus stark sein, allerdings kann die Ideologie auf der europäischen Ebene sich davon deutlich unterscheiden. Das Resultat – zumindest was die Todesstrafe betrifft – war bislang, dass das europäische Ideal die lokalen Ansichten verdrängte. Die Auswirkungen waren konkret und greifbar. Lediglich Russland versäumte es bislang, die Bestimmungen über die Todesstrafe aus den Gesetzbüchern zu streichen, obgleich auch dort ein Moratorium in Kraft ist.[3]

Bei der Reform des Strafvollzugsrechts in Europa gab es ein ähnliches Muster. Die großen Reformen im Europa der Nachkriegszeit wurden zunächst überwiegend von landesinternen Faktoren bedingt: Das vorbildhafte deutsche Strafvollzugsgesetz von 1976 war das Produkt einer blühenden sozialdemokratischen Ära mit der Besinnung auf das Grundgesetz in der Bundesrepublik Deutschland,[4] und das nicht weniger beeindruckende spanische Strafvollzugsgesetz wurde im Rahmen der unmittelbaren Post-Franco-Ära verabschiedet.[5] In späteren Zeiten hat die europäische Menschenrechtsdimension eine weitaus wichtigere Rolle gespielt. Zum Beispiel war in Polen zwar der anfängliche Impuls für das 1997 verabschiedete Strafvollstreckungsgesetz eine vollständige gesetzliche Überholung des Strafjustizsystems als Folge des Zusammenfalls der totalitären Regierung Polens im Jahr 1989, das Recht an sich wurde aber entscheidend nach europäischen Normen geformt.[6]

II. Besondere Verknüpfungen mit der Bewegung zur Abschaffung der Todesstrafe

Ein besonders klares Beispiel der parallel laufenden Verbindung von umfangreichen Menschenrechtsbelangen sowohl mit der Abschaffung der Todesstrafe als auch mit Aspekten der Strafvollzugspolitik liefert Russland, das ab 1992 den Betritt zum Europarat[7] anstrebte. Bevor Russ-

* *Dirk van Zyl Smit* ist Professor für vergleichendes und internationales Strafrecht an der Universität Nottingham, England. Der Beitrag wurde aus dem Englischen von *Phil Horsfield, LL.M.,* und *Dr. Kirstin Drenkhahn,* wissenschaftliche Mitarbeiter am Lehrstuhl für Kriminologie an der Universität Greifswald *(Prof. Dr. Frieder Dünkel),* übersetzt.

1 *Franklin E. Zimring,* The Contradictions of American Capital Punishment, 2003, S. 40.

2 *Evi Girling*, European Identity, Penal Sensibilities and Communities of Sentiment, in: Sarah Armstrong/Lesley McAra (Hrsg.), Perspectives on Punishment: the Contours of Control, 2006, S. 69–82.

3 http://web.amnesty.org/library/Index/ENGACT530022007?open&of=ENG-392, eingesehen am 14.11.2007.

4 *Liora Lazarus,* Contrasting Prisoners' Rights: A Comparative Examination of England and Germany, 2004.

5 *Esther Giménez-Salinas i Colomer*, Spain, in: Dirk van Zyl Smit/Frieder Dünkel (Hrsg.), Imprisonment Today and Tomorrow – International Perspectives on Prisoners' Rights and Prison Conditions, 1. Aufl. 1991, S. 455.

6 *Barbara Stando-Kawecka*, Poland, in: Dirk van Zyl Smit/Frieder Dünkel (Hrsg.), Imprisonment Today and Tomorrow – International Perspectives on Prisoners' Rights and Prison Conditions, 2. Aufl. 2001, S. 521, und private Kommunikationen mit der Autorin.

7 Für eine Darstellung der durch die Organe des Europarats ent-

land Mitglied werden konnte, musste es sich einem Reformprozess unterwerfen, der viel weitreichender war, als lediglich die Todesstrafe zu verwerfen. Russland musste einer allgemeinen Prüfung der Berücksichtigung von Menschenrechten zustimmen, die 1994 ordnungsgemäß für die Parlamentarische Versammlung des Europarats (PACE) durchgeführt und über die der *Report on the Conformity of the Legal Order of the Russian Federation with Council of Europe Standards* erstellt wurde.[8] Der Bericht beinhaltet eine umfangreiche Evaluation russischer Strafvollzugsanstalten durch *Stephan Trechsel*, den Präsidenten der Europäischen Menschenrechtskommission. *Trechsel* kam zu dem Schluss, dass Aspekte im Betrieb der russischen Strafanstalten – wenn nicht gar das Strafvollzugssystem als Ganzes – eine Verletzung des Art. 3 (Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung) der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) darstellen würde, wie es vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) ausgelegt werde. Dies wiederum bedinge den allgemeinen Schluss, dass – obwohl die Russische Föderation Bestrebungen zeige, Menschenrechtsstandards zu entsprechen – im Bereich des Strafvollzugs der Rechtsstaatlichkeit noch nicht entsprochen würde und somit weitgreifende Verpflichtungen zur Verbesserung der Situation erforderlich seien.[9]

Die Bedeutung der Strafvollzugspolitik wurde 1996 noch klarer, als die PACE schließlich empfahl, Russland in den Europarat aufzunehmen. Diese Empfehlung basierte zum Teil auf der Zusage Russlands, bestimmte Abkommen und Verträge zu unterzeichnen, die eine direkte Auswirkung auf den russischen Strafvollzug haben könnten.[10] Eine Verpflichtung zur Ratifizierung der EMRK und zur Gewährung eines Rechts auf Zugang zum EGMR für die russische Bevölkerung waren ersichtliche Voraussetzungen, ebenso wie sich durch einen Beitritt zur Europäischen Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Anti-Folter-Konvention) den Inspektionen des Europäischen Anti-Folter-Komitees (CPT) zu unterwerfen. Jedoch ist Russland auch detailliertere Verpflichtungen für den Strafvollzug eingegangen. Russland berichtete, dass die Erarbeitung von Gesetzentwürfen unter Einbeziehung internationaler Beratungen und auf der Basis der Prinzipien und Standards des Europarats Priorität habe. Das betreffe ein neues Strafgesetzbuch, in dem kein Platz mehr für die Todesstrafe sein werde, eine neue Strafprozessordnung sowie ein Gesetz über den Betrieb und die Verwaltung des Strafvollzugssystems. Außerdem wurde versprochen, dass die Haftbedingungen in Einklang mit den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen *(European Prison Rules, Rec(87)3, ersetzt durch Rec(2006)2 – EPR)* verbessert würden: Insbesondere sollten die in der Praxis menschenverachtenden Zustände in vielen Untersuchungshaftanstalten unverzüglich verbessert werden.[11] Auch auf eine Reihe sehr spezieller, struktureller Verpflichtungen wurde eingegangen: Beispielsweise sollte die Zuständigkeit für die Verwaltung des Strafvollzugs und für die Strafvollstreckung so schnell wie möglich an das Justizministerium übertragen werden.[12]

III. Ähnlichkeiten auf der europäischen Ebene

Die Meinung der PACE bezüglich Russlands sowie die Antwort illustrieren, inwiefern die Frage der Todesstrafe im selben menschenrechtlichen Rahmen wie der Strafvollzug behandelt wurde. Jedoch gibt es auch tiefere strukturelle Ähnlichkeiten im europäischen Vorgehen zu beiden Bestrafungsformen. In ihrem Beitrag beschreibt *Girling*, dass Debatten über die Todesstrafe in europäischen Foren auf eine ganz andere Weise geführt werden, als das der Fall gewesen wäre, wären lokale oder nationale Alltagsvorstellungen über Bestrafung voll zum Zuge gekommen. Sie sagt, dass wir im Gegensatz zu der Vorhersage auffälliger und gefühlsgeladener Bestrafungsformen vielmehr auffällige Zurückhaltung und Anteilnahme gegenüber Straftätern erleben.[13]

Ein klares Beispiel für einen ähnlichen Kontrast im Bereich des Strafvollzugs liegt in dem Ton, den europäische Politiker in Debatten bezüglich der richtigen Umsetzung von Haftstrafen annehmen. Einfach gesagt, können Europapolitiker als Verfechter bestimmter Wertvorstellungen – als *moral entrepreneurs* – zwanglos Besorgnis um Gefangene zum Ausdruck bringen, und dies tun sie auch. In diesem Zusammenhang ist es interessant, der Rolle zweier Politiker in der Debatte um Gefangenenrechte Aufmerksamkeit zu schenken, *Michel Hunault* und *Maurizio Turco*, die die Führung in der Parlamentarischen Versammlung des Europarats beziehungsweise im Europaparlament, also dem Parlament der Europäischen Union, übernommen haben. Beide sprachen sich ohne zu zögern für Gefangenenrechte aus, stellten die europäische Strafvollzugspraxis anderen Praktiken außerhalb von Europa gegenüber – Guantanamo Bay bot sich als Ziel ganz offensichtlich an –, und beide konnten ihre jeweilige Versammlung dazu bewegen, eine noch größere Berücksichtigung von Gefangenenrechten als

wickelten, sich auf alle ihrer Freiheit beraubten Personen beziehenden Standards, siehe *Jim Murdoch,* The Treatment of Prisoners: European Standards, 2006.

8 Abgedruckt in Human Rights Law Journal 1994, 249–300.

9 Der Beitritt der Russischen Föderation zum Europarat wurde bis 1996 aufgeschoben, einem weit späteren Zeitpunkt als beim überwiegenden Teil der anderen Staaten, die zuvor die Sowjetunion bildeten hatten.

10 Parliamentary Assembly Opinion No. 193 (1996) on Russia's Request for Membership of the Council of Europe, angenommen am 25.01.1996.

11 PACE (Fn. 10), Nr. 7 ix.

12 PACE (Fn. 10), Nr. 7 x.

13 *Girling,* (Fn. 2), 72, im Original: „in contrast to predictions of ostentatious and emotive punishments, what we are witnessing is ostentatious restraint and sympathy with the offender".

bisher anzumahnen.[14] Diese Herangehensweise steht im Gegensatz zu nationalen Debatten, in denen viel häufiger nach härteren Maßnahmen gerufen wird, so dass in den meisten Strafjustizsystemen sogar „liberale" Politiker sich mehr oder weniger dazu gezwungen sehen, sich damit auseinander zu setzen.

„Auffällige Zurückhaltung und Anteilnahme gegenüber Straftätern" – wie *Evi Girling* es nennt – ist charakteristisch für einen großen Teil der Worte und Taten auf europäischer Ebene. Ein prominentes Beispiel hierfür ist die Art und Weise, mit der das CPT an seine Arbeit herangegangen ist. Das CPT ist die Institution, die die Haftbedingungen in den Mitgliedstaaten des Europarats kontrolliert und an der Anti-Folter-Konvention misst um zu verhindern, dass die Bedingungen Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung gleichkommen. Es hat seinen Auftrag von vornherein sehr weit aufgefasst. Da es seine primäre Funktion als präventiv betrachtet, hat sich das CPT nicht auf die engen rechtlichen Definitionen der genannten Begriffe beschränkt, welche mit denen aus Art. 3 EMRK identisch sind. Vielmehr zeigt es die Bereitschaft, von ihm als inakzeptabel betrachtete Haftbedingungen zu kommentieren.[15] Dem lag ein von *Antonio Cassese*, dem angesehenen ersten Präsidenten des CPT, artikuliertes ausdrückliches Bekenntnis zu einem „vereinten Europa" zugrunde, das mehr als Banken, Büros, Zollstellen, Supermärkte, Ärzte und Anwälte umfasse und durch seine Verpflichtung zu der „moralischen Notwendigkeit" von allgemeinen Menschenrechten charakterisiert werde.[16] Diese weitergreifende Verpflichtung zur Gewährleistung des Wohlergehens Gefangener hat anschließend das CPT dazu angeregt, sich noch weiter von seinem eng definierten Auftrag wegzubewegen, um so die eigentlichen Gründe inakzeptabler, durch Überbelegung verursachter Haftbedingungen zu beleuchten und um für eine signifikant reduzierte Anwendung von Haft zu argumentieren:[17] die „auffällige Zurückhaltung" im Sinne der Anwendung von Freiheitsstrafen als *ultima ratio*. Die Entwicklung eigener CPT-Standards und die Veröffentlichung landesspezifischer CPT-Berichte haben sehr stark dazu beigetragen, dass in der Bevölkerung ein Bewusstsein dessen entsteht, was das CPT – als Vertreter Europas – von nationalen Strafvollzugssystemen erwartet. Die Berichte haben zweifellos auch nationale Regierungen dazu gebracht, aus Scham Reformen umzusetzen, die ansonsten nie verwirklicht worden wären.

Auch andere europäische Institutionen haben ihre Worte durch konkrete Interventionen bekräftigt. In diesem Zusammenhang liefert die „technische Unterstützung" ein prominentes Beispiel, die der Europarat für die Strafjustizsysteme neuer[18] sowie auch bereits etablierter Mitgliedstaaten – wie zum Beispiel die Türkei, die nun einen Beitritt zur EU anstrebt – zur Verfügung stellt. Diese Unterstützung basierte bislang auf den vielen Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarats, von denen die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze von 2006 vielleicht das beste Beispiel sind. Diese Empfehlungen sind insgesamt menschenrechtlich und nicht als Verwaltungsrecht für den Strafvollzug formuliert. Ohne auf den Inhalt detailliert einzugehen, ist festzuhalten, dass sie den Anspruch haben, bei voller gesetzlicher Umsetzung die Rechte von Gefangenen umfassend zu schützen. Obwohl die Regeln rechtlich nicht bindend sind, bringt ihre Anwendung und Einarbeitung in die „technisch unterstützten" Gesetze der neuen Mitgliedsstaaten ihre Verwirklichung ein ganzes Stück näher.

Der EGMR hat sich in Bezug auf Gefangenenrechte vergleichsweise langsam voranbewegt.[19] So kam er in den 1970er Jahren zu dem Schluss, dass die damals in Deutschland noch gängige Disziplinarmaßnahme der kargen Kost und des harten Lagers – obwohl sie nicht den „modernen Standards" des Europarats entsprach[20] – nicht unmenschlich oder erniedrigend und somit kein Verstoß gegen Art. 3 EMRK gewesen sei.[21] Heutzutage hätte der EGMR keine Schwierigkeiten zu behaupten, dass jeder Staat, der eine solche Form von Disziplinierung vollziehe, gegen die Konvention verstoße, und das Gericht würde sich aller Wahrscheinlichkeit nach auf die Befunde des CPT und auf die EPR berufen, um seine Schlüsse zu bekräftigen und zu begründen. Die Entscheidung des Gerichts würde wahrscheinlich die selbstbewusste Behaup-

14 Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zu den Rechten der Häftlinge in der Europäischen Union (2003/2188 (INI)), angenommen am 09.03.2004, Amtsbl. C 2004, 102E v. 28.04.2004; Parlamentary Assembly Recommendation 1656 (2004), Situation of European Prisons and Pre-trial Detention Centres, angenommen am 27.04.2004.

15 *Jim Murdoch*, The Work of the Council of Europe's Torture Committee, European Journal of International Law 1994, 220 (239–243); *Jim Murdoch*, CPT Standards Within the Context of the Council of Europe, in: Rod Morgan/Malcolm Evans (Hrsg.), Protecting Prisoners, 1999 S. 114; *Wolfgang Peukert,* The European Convention for the Prevention of Torture and the European Convention on Human Rights, in: Rod Morgan/Malcolm Evans (Hrsg.) Protecting Prisoners, 1999, S. 88; *Rod Morgan*, The European Committee for the Prevention of Torture, in: van Zyl Smit/Dünkel (Fn. 6), S. 729.

16 *Antonio Cassese,* Inhuman States: Imprisonment, Detention and Torture in Europe Today, 1996, S. ix.

17 Für die Ursprünge dieses Prinzips auf europäischer Ebene, eine kritische Analyse seiner relativ unzulänglichen Artikulation im Europarecht und eine überzeugende Erörterung darüber, wie es effektiver in der europäischen Rechtswissenschaft angewendet werden könnte, siehe *Sonja Snacken*, A Reductionist Penal Policy and European Human Rights Standards, European Journal of Criminal Policy Research 2006, 143–164; *Murdoch* 1994 (Fn. 15), 239–243.

18 Zu den Berichte zur vom Europarat gebotenen technischen Unterstützung für eine Reihe von Ländern, siehe http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Prisons_and_alternatives/Technical_co-operation/, eingesehen am 13.11.2007.

19 Auch in Bezug auf die Todesstrafe ist der EGMR vorsichtig gewesen. Aufgrund der angeblichen Duldung der Todesstrafe durch Art. 2 EMRK hat das Gericht bevorzugt zu befinden, dass es eher die Bedingungen der Todesstrafe sind, die sie in Konflikt mit Art.3 EMRK bringt, und nicht unbedingt die Strafform an sich: *Öcalan v Turkey* (GC), 12.03.2003, §§ 162–163; *Ilascu v Moldova and Russia* (GC), 08.07.2004, § 429. Dennoch ist es beinahe unvorstellbar, dass das Gericht die Todesstrafe bestätigen und aufrechterhalten wird.

20 Regel 31 der Europäischen Mindestgrundsätze für die Behandlung von Gefangenen (Resolution (73) 5).

21 *X v Federal Republic of Germany*, Application 7408/76, 11.07.1977, DR 10 221.

tung beinhalten, dass Art. 3 eine absolute Anforderung festlege und dass demnach *unbeabsichtigte* Verletzungen von Gefangenenrechten seitens der Vollzugsbehörden[22] und auf *Ressourcenknappheit*[23] zurückzuführende Versäumnisse in der Bereitstellung angemessener Haftbedingungen keine Entschuldigung oder Rechtfertigung für Verstöße gegen Art. 3 seien.

Die Europäische Union hat sich fortschreitend zu einem immer wichtigeren Mitspieler in der Verbreitung der idealisierten europäischen Version eines Strafvollzugssystems entwickelt, das die Rechte Gefangener anerkennt. Es wurde bereits kurz auf die Rolle von Herrn *Turco* – der bis vor kurzem Mitglied des Europaparlaments war – als Kämpfer für entsprechende Werte hingewiesen, und es ist interessant, seine eigentliche Vorgehensweise etwas näher zu beleuchten. Das in diesem Zusammenhang nennenswerteste Beispiel der Mitwirkung des Europaparlaments stammt von März 2004, als *Turco* das Parlament dazu bewegen konnte, eine umfangreiche Empfehlung bezüglich der Rechte von Gefangenen in der Europäischen Union anzunehmen.[24] Ein besonders wichtiger Aspekt dieser Empfehlung lag in ihrer sorgfältigen Ausarbeitung, um ihre materiellen Empfehlungen zu den Gefangenenrechten mit den Menschenrechtsinstrumenten sowohl der Vereinten Nationen als auch des Europarats und der EU zu verknüpfen. Was den Europarat angeht, sind die menschenrechtlichen Bezugspunkte zum einen die EMRK, wie sie vom EGMR ausgelegt wird, sowie zum anderen die Anti-Folter-Konvention und ihre Interpretation durch das CPT. Sowohl der EGMR als auch das CPT verknüpfen ihre Interpretationen mit bereits bestehenden Sekundärinstrumenten wie den Mindestgrundsätzen der Vereinten Nationen für die Behandlung von Gefangenen (United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners – UNSMR) und den EPR.

Während das Europaparlament die Arbeit des EGMR und des CPT für die EU beanspruchte, blieb ihm noch die Aufgabe, ähnliche Verknüpfungen zwischen Menschenrechten und Freiheitsentzug innerhalb der EU selber herzustellen. Dazu verwies das Parlament in erster Linie auf Menschenrechtsinstrumente der Union, also zunächst auf Art. 6 und 7 des Vertrages über die Europäische Union und das Verbot von Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung aus Art. 4 der Charta der Grundrechte in der Europäischen Union. Das Europaparlament zog dann feinsinnig die Verbindung zwischen diesen Menschenrechtsinstrumenten und dem Freiheitsentzug, indem es auf seine eigenen Initiativen im letztgenannten Bereich verwies: sowohl durch das Parlament selbst in Auftrag gegebene Untersuchungen von Haftbedingungen, als auch seine Bitte an andere Institutionen der EU zu intervenieren. Das Parlament hat auch seine „regelmäßigen Aufrufe" an die Europäische Kommission und an den EU-Ministerrat, um einen Rahmenbeschluss über die Rechte Gefangener vorzuschlagen, angemerkt. In diesen Aufrufen hatte sich das Parlament subtil auf die neuen Befugnisse der Union bezogen: In einer Resolution aus dem Jahr 2003 über Grundrechte in der EU hat das Parlament zum Beispiel vorgeschlagen, dass in einem „Europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" auch Bemühungen erforderlich seien, das Funktionieren des Strafvollzugssystems mittels eines Rahmenbeschlusses, der die Rechte von Gefangenen in der EU schützt, zu verbessern.[25]

Es ist durchaus bedeutsam, dass das Europaparlament eine weite Auslegung von Gefangenenrechten bevorzugte. Es argumentierte, dass Art. 3 EMRK sowie die Rechtsprechung des EGMR „den Mitgliedstaaten nicht nur negative Verpflichtungen auferlegen, indem ihnen untersagt wird, die Häftlinge unmenschlicher und erniedrigender Behandlung auszusetzen, sondern auch positive Verpflichtungen, indem sie aufgefordert werden, zu gewährleisten, dass die Haftbedingungen mit der Menschenwürde vereinbar sind und Verletzungen dieser Rechte gründlich und wirksam untersucht werden".[26] Nach Meinung des Parlaments hätten derartige positive Verpflichtungen in Instrumenten wie den EPR, die zu der Zeit neu entworfen wurden, sowie in einer verpflichtenden Charta, wie sie von der PACE vorgeschlagen wurde, berücksichtigt werden müssen. Das Europaparlament war bereit, seine Ansichten durch die wenig verschleierte Androhung zu verstärken, dass die EU, sollte der Europarat nicht angemessen einschreiten, eine Charta entwerfen würde, die für die EU-Mitgliedstaaten verpflichtend wäre und auf die sich der EuGH berufen könnte.[27] Die Tatsache, dass eine solche Drohung überhaupt ausgesprochen wurde, ist symbolisch für die herausragende Rolle, die die Menschenrechte im Kontext des Strafvollzugs erlangt haben. Dies spiegelt ebenfalls die zunehmende praktische Bedeutung von Strafvollzugsfragen insbesondere innerhalb der EU wider.

Die Initiativen des Europaparlaments werden mehr und mehr durch konkretere Aktivitäten auf europäischer Ebene bekräftigt. Der praktische Stellenwert des Strafvollzugs in der EU hat durch den im Jahr 2002 eingeführten Europäischen Haftbefehl[28]– in Anlehnung an das etabliertere Übereinkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften über die Vollstreckung ausländischer strafrechtlicher Verurteilungen vom 13. November 1991 – zugenommen, da die Staaten der EU nun verstärkt der Überzeugung sein müssen, dass die Strafvollzugsbedingungen innerhalb der Union annähernd ähnlich sind – wenn nicht gar im größeren,

22 *Peers v Greece*, 19.04.2001, §§ 74–75.

23 *Poltotratskiy v Ukraine*, 29.04.2003, § 148. Siehe auch *I.I. v Bulgaria*, 09.06.2005, § 77.

24 Europaparlament (Fn. 14).

25 Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Lage der Grundrechte in der Europäischen Union (2002) (2002/2013(INI)), § 22: „ist generell der Auffassung, dass es in einem europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts angebracht ist, die europäischen Kapazitäten auch zu mobilisieren, um die Funktionsweise des Polizei- und Gefängnissystems zu verbessern, beispielsweise […] indem ein Rahmenbeschluss über Mindeststandards in Bezug auf die Rechte von Häftlingen in der Union ausgearbeitet wird".

26 Europaparlament (Fn. 14), E.

27 Europaparlament (Fn. 14), 1 (d).

28 Rahmenbeschluss des Rates vom 13.06.2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, Amtsbl. L 2002, 190, v. 18.07.2002.

durch den Europarat abgesteckten, europäischen Territorium. Sobald der Rahmenbeschluss über die Überstellung verurteilter Personen in Kraft tritt, der im Februar 2007 prinzipiell beschlossen jedoch bislang nicht formell umgesetzt wurde, wird dies noch weiter an Bedeutung gewinnen, da der Vorschlag den Transfer verurteilter Strafgefangener zurück in ihr Herkunftsland ohne die Zustimmung des Gefangenen oder des empfangenden Landes vorsieht.[29] Die EU hat sich aktiv bemüht, zu einer Verbesserung der Strafvollzugsbedingungen beizutragen, beispielsweise durch die Förderung unzähliger sowohl großer als auch kleiner Bildungsprogramme in Haftanstalten, die ein Schwerpunkt der Initiativen der EU zur Verbesserung der Bildung von Erwachsenen und Kindern in der Union sind.[30] Ihre Aktivitäten haben sich auch über die Grenzen der EU hinweg erstreckt. Einige Beispiele: Die EU finanziert zurzeit im Westbalkan ein großes Projekt, das insbesondere darauf abzielt, in diesen Staaten Strafvollzugssysteme zu entwickeln, die auf Rechtsstaatlichkeit, der Anerkennung der Grundrechte sowie europäischer demokratischer Werte und Prinzipien basieren.[31] Die EU hat in Georgien eine mit Strafvollzugsreform beschäftigte ständige Präsenz, und EU-Vertreter setzen sich sogar in weit entfernten Ländern wie dem Irak dafür ein, eine auf „Menschenrechte" basierende Strafvollzugsreform herbeizuführen.

Die zuletzt genannte Initiative könnte auf eine weitere, recht überraschende Ähnlichkeit zu der Ideologie hinweisen, die der Abschaffung der Todesstrafe zugrunde liegt. *Girling* bemerkt, dass die Geschehnisse des 11. September 2001 das europäische Bekenntnis zur Abschaffung dieser Bestrafungsform nicht vom Kurs abgebracht haben. Die Ablehnung seitens europäischer Staaten, Terrorverdächtige an die USA auszuliefern, ist nicht auf öffentlichen Widerstand gestoßen. In ähnlicher Weise haben europäische Behörden betont, dass die Besorgnis über Terrorismus in Europa nicht das Bekenntnis zu Gefangenenrechten beeinträchtigen sollte. Der folgende Bericht für den Pressedienst des Europaparlaments von Oktober 2006 ist ein passendes Beispiel:[32]

> EU-Anti-Terror-Koordinator *Gijs de Vries* betonte, dass Europa bei der Terrorismusbekämpfung die Verteidigung der Freiheiten seiner Bürger beabsichtige, hauptsächlich des Rechts auf Leben. Er fügte hinzu, dass wir in unserer Verteidigung dieser Rechte ebenfalls diejenigen Prinzipien aufrechterhalten müssten, zu deren Verteidigung wir uns verpflichtet hätten. Wir könnten nur so die „Herzen und Köpfe" von Muslimen gewinnen, wenn wir gemeinsame Prinzipien respektieren würden, zu denen auch das Recht auf Privatsphäre und die Berücksichtigung der Rechte Gefangener gehören würden. „Verdächtige im Kampf gegen den Terrorismus haben einen Anspruch auf eine Behandlung, die bestimmten Mindestanforderungen entspricht […] unter keinen Umständen können geheime Gefängnisse im Rahmen des Kampfes gegen den Terror geduldet werden" – auch nicht Folter, grausame oder erniedrigende Behandlung oder Ausnahmegerichte. Sich an solche Prinzipien zu halten sei „fundamental in unserem Kampf gegen den Terrorismus".

Nennenswert ist ebenfalls, dass die bei der Zusammenkunft der Europäischen Justizminister in Helsinki im Jahr 2005 verabschiedeten Resolutionen sich nicht nur dem Thema des Terrorismus,[33] sondern auch der Strafvollzugspolitik widmeten. In diesem Zusammenhang wurde betont, dass der Freiheitsentzug immer nur als letztes Mittel Anwendung finden dürfe. Die Minister sprachen ihre Unterstützung sowohl für die zügige Übernahme der neuen EPR aus, die sich zu dem Zeitpunkt im Endstadium ihrer Entwicklung befanden, als auch für eine Studie über die Möglichkeiten der Umsetzung einer Europäischen Strafvollzugscharta.[34]

IV. Unterschiede?

Bis hierher lag der Fokus dieses Beitrags auf den Ähnlichkeiten zwischen der Abschaffung der Todesstrafe und dem Schutz von Gefangenenrechten auf europäischer Ebene. Aber worin liegen die Unterschiede? Der sichtbarste Unterschied liegt in der Praxis, denn obwohl kein europäisches Land die Todesstrafe mehr vollzieht, inhaftieren alle Staaten weiterhin eine große, in vielen Ländern auch wachsende Zahl von Straftätern. Dieser Umstand wirft die Frage auf, ob die europäischen Staaten nicht nur Lippenbekenntnisse abgeben und ob sie die europäischen Strafvollzugsstandards in ihren heimischen Strafjustizsystemen zur Anwendung kommen lassen.

Eine weitere Schwierigkeit liegt in der Tatsache, dass Strafvollzugspolitik nicht nur eine weitaus kompliziertere Materie ist, sondern dass sie auf europäischer Ebene auch nicht so klar artikuliert wird, wie es bei der abolutionistischen Einstellung gegenüber der Todesstrafe der

29 Rahmenbeschluss des Rates über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile in Strafsachen, durch die eine freiheitsentziehende Strafe oder Maßnahme verhängt wird, für die Zwecke ihrer Vollstreckung in der Europäischen Union, 5602/08, vom 21.04.2008.

30 *Irene Sagel-Grande*, EU-Projekte zum Thema Bildung im Strafvollzug, Forum Strafvollzug 2007, 115.

31 http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/prisons_and_alternatives/technical_co-operation/cards_regional_prison_project/: „based on the rule of law and respect for fundamental rights and European democratic values and standards."

32 Übersetzung einer Pressemitteilung aus dem Bereich Justiz und Inneres vom 04.10.2006 aus dem Englischen.

33 26. Konferenz der europäischen Justizminister, Helsinki, 07.–08.04.2005, Resolution No. 3 on Combating Terrorism, MJU-26 (2005) Resol. 3 Final.

34 26. Konferenz der europäischen Justizminister, Helsinki, 07.–08.04.2005, Resolution No. 4 on Updating the European Prison Rules and on the Possibility of a European Prison Charter, MJU-26 (2005) Resol. 4 Final.

Fall war. Es gibt zwei „optionale" Zusatzprotokolle zur EMRK, die sich mit der Todesstrafe befassen. Wie wir bereits gesehen haben, sind fast alle Mitgliedstaaten dem ersten dieser Protokolle – das die Todesstrafe zu jeder Zeit mit Ausnahme des Kriegsfalls verbietet[35] – beigetreten. Diese abolutionistische Politik wurde damit auf der europäischen Ebene ohne Abstriche ins bindende Recht aufgenommen. Was den Strafvollzug angeht, hat die Europäische Anti-Folter-Konvention zwar den Status eines bindenden Vertrages, aber die Anwendung hängt von der Interpretation dieser Konvention und der Vorschriften in der EMRK ab. Bei der Auslegung spielen wiederum die EPR und andere vergleichbare Empfehlungen eine Rolle. Der Versuch, europäische Strafvollzugspolitik durch ihre Kodifizierung in einem Protokoll zur EMRK zu stärken, ist im Jahr 2001 gescheitert. Ähnlich wurde auch der Versuch vereitelt, eine derartige Stärkung in Form einer verpflichtenden Europäischen Strafvollzugscharta zu bewirken, als im September 2006 das Ministerkomitee des Europarats die diesbezüglichen Bitten der PACE ablehnte.[36]

Die dritte Schwierigkeit liegt in der uneinheitlichen Aufnahme der europäischen Einstellung zum Strafvollzug auf nationaler Ebene. Insbesondere in manchen westeuropäischen Ländern ist die offizielle Herangehensweise, gegenüber den Anforderungen des europäischen Strafvollzugsideals eine enge legalistische Sichtweise einzunehmen und ihre weitergreifenden Auswirkungen herunterzuspielen. *Gerard de Jonge*[37] vermerkt, dass Urteile des EGMR, die einen Verstoß der Niederlande gegen die EMRK feststellten, zwar Veränderungen herbeigeführt hätten. Jedoch fühlten Minister sich zu Hause immer dann nicht an die EPR gebunden, wenn dies Umstände bereiten würde – ein Umstand der den *soft law*-Status jener Empfehlungen untermalt, die die gleichen Politiker in Straßburg mitgetragen haben.

Ähnliche Geringschätzung zeigen auch Regierungsvertreter des Vereinigten Königreichs, deren Missachtung manchmal von einer Ignoranz über das Bestehen europäischer Empfehlungen an sich begleitet wird. Diese kürzlich verfasste Antwort der Regierung des Vereinigten Königreichs auf die Aufforderung des Europarats, Informationen bezüglich des Stands der Umsetzung der EPR zu liefern, zeigt dies klar und deutlich:

> Die Position der EPR in England und Wales ist eine andere als in anderen Nationen Europas. Die Regeln spiegeln sich in internen Gefängnisregeln wieder, die in die Ausbildung des Vollzugspersonals mit einbezogen werden, was für die EPR allerdings nicht der Fall ist. Es war nie die Position [des Vereinigten Königreiches], dass die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze, die Mindeststandards der UN oder andere internationale Verpflichtungen in seiner inländischen Gesetzgebung oder in die Ausbildung seines Personals ausdrücklich und bewusst einbezogen werden, vielmehr deckt die einheimische Gesetzgebung alle internationalen Verpflichtungen bereits ab. Eine bewusste und direkte Einführung der EPR in England und Wales ist daher nicht vorgesehen. Jedoch ist sich die Führung des *Prison Service* der Notwendigkeit bewusst zu gewährleisten, dass ihr Vorgehen internationalen Standards genügt sowie der Verantwortung sicherzustellen, dass die Gefängnisregeln weiterhin seine Verpflichtungen widerspiegeln.[38]

Diese Erklärung ist ein nur schwer zu übertreffendes Beispiel enthusiasmusfreier Behördensprache. Jedoch könnte die Regierung eine solche Einstellung im wörtlichen Sinne sehr teuer zu stehen kommen, denn die Gerichte des Vereinigten Königreichs – wie auch ihre europäischen Pendants – haben begonnen, nicht nur die Rechtsprechung des EGMR sowie die immer weitreicherende Anwendung des Verbots unmenschlicher oder erniedrigender Bestrafung auf Lebensbedingungen im Strafvollzug anzuwenden, sondern auch die Erkenntnisse der CPT und die Empfehlungen des Europarats mehr zu berücksichtigen. Klassisches Beispiel ist der Fall *Napier v The Scottish Ministers*.[39] Hier stützte sich ein schottisches Gericht in seiner Entscheidung sowohl auf die EPR als auch auf die Verurteilung der Praxis durch das CPT, die Hafträume nicht mit Toiletten, sondern mit Kübeln auszustatten, die jeden Morgen ausgeleert werden *(slopping out)*, und sprach einem Gefangenen, der unter eben diesen Umständen gelitten hatte, umfangreichen Schadensersatz zu. Diese Entscheidung hat die Regierung nicht nur zu einer Änderung der Praxis gezwungen, sondern könnte auch zur Folge haben, dass sie immense Summen ausschütten muss, um die Ansprüche ähnlich geschädigter Gefangener zu begleichen.

In anderen westeuropäischen Ländern hat die Umsetzung etwas anders ausgesehen, und fortschrittliche europäische Ideen wurden ausdrücklich zur Begründung von Reformvorhaben genutzt. Zum Beispiel lehnen sich kürzliche Änderungen des belgischen Strafvollzugsgesetzes stark an die Entscheidungen des EGMR, die Standards des CPT und die Empfehlungen des Europarats an. In der Tat lag die Rechtfertigung für das neue Gesetz darin, dass es eben diese Standards einhielt.[40] In Osteuropa waren die Auswirkungen europäischer Ideen eher dramatischer. Die Diskreditierung der kriminalpolitischen Werte, die von den ehemals kommunistischen Ordnungen in Ländern wie Russland herstammten, hatte ein großes Va-

35 Protokoll Nr. 6 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Abschaffung der Todesstrafe.

36 Reply adopted by the Committee of Ministers on 27 September 2006 at the 974th meeting of the Ministers' Deputies to the Parliamentary Assembly Recommendation 1747 (2006) on the European Prisons Charter (CM/AS (2006) Rec1747 final, 29 September 2006).

37 *Gerard de Jonge*, European Detention Standards, in: Martin Moerings/Miranda Boone (Hrsg.), Dutch Prisons, 2007, S. 282.

38 CDPC/docs 2007/cdpc (2007) 14 – Strasbourg, 14.07.2007, Übersetzung aus dem englischen Original.

39 2004 SLT 555, [2004] UKHRR 881.

40 *Sonja Snacken*, Belgium, in: van Zyl Smit/Dünkel (Fn. 6), S. 32.

kuum zurückgelassen. Hier waren die mit Freiheitsentzug im Zusammenhang stehenden vom Europarat und von westlich-finanzierten NGOs artikulierten menschenrechtlichen Werte besonders einflussreich, obwohl diese Werte nicht immer ohne ein gewisses Maß an Unmut akzeptiert wurden.[41] Hier liegt, wenn überhaupt, das Gegenteil des Problems von Westeuropa vor: Meine eigene Erfahrung in Bosnien deutet darauf hin, dass die Strafvollzugsideale des europäischen *soft law* so akzeptiert werden, als seien sie rechtlich bindend. Allerdings könnten diese europäischen menschenrechtlichen Aspekte, die in einem rechtlich-positivistischen Sinne bindend sind, schwerer in der Praxis umzusetzen sein.

Anhaltend hohe Inhaftierungsraten lassen einige Kommentatoren gegenüber den Entwicklungen auf der europäischen Ebene misstrauisch werden. In diesem Zusammenhang bemerken *Ruggiero/Ryan/Sim* in ihrer umfangreichen Einleitung zu ihrem Sammelband *Western European Penal Systems*[42] zwei gegensätzliche Tendenzen. Einerseits beobachten sie mit Besorgnis die zunehmende Anwendung der Freiheitsstrafe in einigen Ländern und stehen einer Koordination auf europäischer Ebene skeptisch gegenüber. Die durch den Europarat organisierten Treffen der Leiter der Strafvollzugsverwaltungen (*Conferences of Directors of Prison Administration*, CDAP) werden als Mittel zur Erhaltung – oder gar zur Ausweitung – eines repressiveren Status quo angesehen. Das Gleiche gilt auch für das zunehmende Potential der EU, sich aufgrund ihrer sich ausdehnenden Kompetenzen und Zuständigkeiten in Angelegenheiten des Strafvollzugs einmischen zu können. Privatisierung und eine um sich greifende Durchdringung der Verwaltung mit betriebswirtschaftlichen Strukturen *(managerialism)* werden als zunehmende Bedrohung für die demokratische Kontrolle von Strafvollzugsanstalten wahrgenommen. Andererseits erkennen sie ausdrücklich – wenn auch widerwillig – die liberalen Programme an, die der Europarat seit Jahren entwickelt und unterstützt hat wie zum Beispiel die Forderung von internationalen Mindeststandards im Zusammenhang mit den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen.[43]

Meiner Einschätzung zufolge ist diese Skepsis weitgehend – wenn nicht sogar völlig – unangebracht. Die Leiter der Strafvollzugsverwaltungen sind keine Lobby für eine Ausdehnung der Anwendung von Freiheitsstrafen. Ganz im Gegenteil wären sie höchstwahrscheinlich mehr als glücklich, wenn die Zahl der Gefangenen abnähme. Auf der europäischen Ebene gibt es immer noch starke ideologische Einwendungen gegen eine Privatisierung, und insgesamt ist die Privatisierung des Strafvollzugs kein wesentlicher Faktor für die Zunahme der Gefangenenraten in Europa. Es gibt möglicherweise einige spezifisch europäische Spannungen, die einen Zuwachs der Inhaftierungsraten mit bedingt haben könnten. Beispielsweise wurden die Niederlande dazu gedrängt, bestimmte Drogendelikte zu kriminalisieren oder härter zu sanktionieren. Aber für jede derartige Belastung gibt es auf der europäischen Ebene einen Alternativvorschlag, der eine fortschrittliche, einschränkende Herangehensweise an den Strafvollzug bestärkt. In jedem Fall bleibt festzuhalten, dass die Zunahme der Haftzahlen nicht in allen europäischen Ländern einheitlich ist.[44]

In Bezug auf langfristige Tendenzen kann man der Analyse von *James Q. Whitman* über die europäische Herangehensweise an den Strafvollzug Beachtung schenken. In seinem Buch *Harsh Justice* von 2003 kommt *Whitman* zu der Erkenntnis, dass ein grundsätzliches Bekenntnis in Europa zu der Forderung bestehe, dass Gefangene nicht erniedrigend oder entwürdigend, sondern mit Würde und Gnade behandelt werden sollten. Er argumentiert, dass dieses Bekenntnis tiefe kulturelle Wurzeln in dem langlebigen Wunsch habe, im Umgang mit Gefangenen ihrem modernen Status als volle Bürger Berücksichtigung zu schenken, ein Status, der in der Vergangenheit nur aristokratischen Gefangenen vorbehalten war. Diese Tendenz sei in den Nachkriegsjahren durch eine Reaktion auf die faschistischen Strömungen der Strafrechtsphilosophie, die Degradierung und Entwürdigung als ein Ziel der Zuchthausstrafe unterstrichen hätten, verstärkt worden.

Whitmans Schlussfolgerungen sind aus mehreren Gründen auf Kritik gestoßen, unter anderem gab es den Vorwurf, seine Analyse europäischer kultureller Tendenzen sei übertrieben. Ihre Anwendung auf strafrechtliche Entwicklungen sei verzerrt, da sie lediglich auf einer Analyse der Entwicklungen in Deutschland und Frankreich basiere.[45] *Whitman* hat sich gegen diese Vorwürfe mit beachtlichem wissenschaftlichem Stil verteidigt.[46] Er hat darauf hingewiesen, dass er in *Harsh Justice* deutlich gemacht habe, dass er sich lediglich auf diese beiden Länder konzentriere, dass er sich über die mit dieser Vorgehensweise einhergehenden Risiken im Klaren gewesen sei, und dass er auch jene Aspekte der Strafjustizsysteme beleuchtet habe, die nicht dem europäischen Ideal entsprachen. Jedoch betont er ebenfalls, dass die französische und deutsche Rechtskultur einen ungemein prägenden Einfluss auf andere europäische Rechtstraditionen gehabt hätten.[47]

41 *Laura Piacentini*, Prisons During Transition: Promoting a Common Penal Identity Through International Norms, in: Armstrong/McAra (Fn. 2), S. 101.

42 *Vicenzo Ruggiero/Mick Ryan/Joe Sim,* Western European Penal Systems: A Critical Anatomy, 1995.

43 *James Q. Whitman,* Harsh Justice: Criminal Punishment and the Widening Divide Between America and Europe, 2003, S. 7. Im Original: „the liberal programmes [the Council of Europe] has generated and supported over the years, such as the demand for international minimum standards in the context of the European Prison Rules".

44 See *Snacken,* Fn. 17, und *Dirk van Zyl Smit,* Humanising Imprisonment: A European Project? European Journal of Criminal Policy Research 2006, 107.

45 Siehe insbesondere *David Garland,* Capital Punishment and American Culture, Punishment and Society 2005, 347–366.

46 *James Q. Whitman*, Response to Garland, Punishment and Society 2005, 389–396.

47 *Whitman* (Fn. 46), 395. Wörtlich: „that French and German legal culture have had an extraordinary formative influence on other

Whitmans Arbeit passt sehr gut zu diesem Beitrag, da er die sich gegenseitig verstärkenden Wirkungen zum einen von Bewegungen gegen entwürdige Behandlung auf der nationalen Ebene und zum anderen von ähnlichen europäischen Initiativen, menschenunwürdige Behandlung zu verbieten, erkennt. In diesem Zusammenhang bezieht er sich auf „berühmte Entscheidungen" gerade des EGMR, die einzelne Fälle der „Erniedrigung" betreffen.[48] In einer etwas längeren Passage, in der er die Entwicklungen im Gefangenenschutz in Amerika sowie Frankreich und Deutschland kontrastiert, vermerkt *Whitman*, dass nicht nur die nationalen Gerichte in Frankreich und Deutschland eine wichtige Rolle gespielt haben. Auch europäische Interventionen – einschließlich aber nicht ausschließlich jener des EGMR – leisten „gewaltige Arbeit" in der Umgestaltung der Sanktionierungspraxis beider Länder.[49] *Whitman* bezieht diese Tendenz der Beschwörung von Menschenrechtskonventionen auf etwas, das er als „heraufziehendes Engagement" in der europäischen Strafvollzugsreform beschreibt.[50]

Es gibt weitere Belege für europäische Entwicklungen, die zu einer Förderung und Fortsetzung der Entwicklungen in diesen beiden Ländern beitragen. Beispielsweise organisierte 2006 in Frankreich die Studentenbewegung *Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées* (GENEPI) ihr 30-jähriges Jubiläum mit einer öffentlichen Kundgebung im Pariser Rathaus, wo die Übernahme der EPR 2006 gefeiert und ihre Inhalte verbreitet wurden.[51] Auch die französische Regierung machte viel aus den EPR. So wurde in 28 Gefängnissen ein Pilotprogramm eingerichtet, in dessen Rahmen die Haftanstalten in Übereinstimmung mit den EPR betrieben werden sollen. Außerdem wurden im nationalen Trainingszentrum in Agen spezielle EPR-Trainingskurse für höherrangige Strafvollzugsbedienstete angeboten.[52]

In Deutschland hat sich das Bundesverfassungsgericht, das sich traditionellerweise lieber auf die Menschenrechtsstandards des *Grundgesetzes* als auf europäische Standards konzentriert, in der Entscheidung zum Jugendstrafvollzug auf internationale Menschenrechtsstandards berufen. Es warnte, dass das Außerachtlassen einschlägiger Mindestanforderungen des Europarats durch den deutschen Gesetzgeber darauf hindeute, dass verfassungsrechtlichen Anforderungen, den Interessen von Gefangenen und neuesten Erkenntnissen in diesem Bereich nicht ausreichend Aufmerksamkeit gewidmet würde.[53] Die Folge waren neue Gesetzentwürfe zum Strafvollzug, wobei Instrumente wie die EPR gleichsam mitgedachte Mindestanforderungen waren, denen jede neue Norm entsprechen muss.[54] Die daraus resultierende Gesetzgebung wird die Rechte von Gefangenen wahrscheinlich besser schützen, als dies ansonsten der Fall gewesen wäre.

V. Fazit

Die Schwierigkeiten, eine europäische Strafvollzugspolitik zu formulieren, ihr auf der europäischen Ebene einen rechtlich bindenden Status zu geben und sie in den einzelnen Ländern Europas umsetzen zu lassen, sollen nicht von der primären Folgerung dieses Beitrages ablenken. Wie auch bei der Todesstrafe ist die Formulierung einer europäischen Kriminalpolitik hier ein wichtiger und herausstechender Faktor in der allgemeinen Entwicklung des Strafrechts in Europa.

Welchen Inhalt die europäische Strafvollzugspolitik zukünftig haben wird und wie wichtig sie im Vergleich zur nationalen Politik sein wird, wird von einer Reihe von Faktoren abhängig sein. Einer dieser Faktoren ist die kontinuierliche Formulierung und Entwicklung einer Strafvollzugspolitik auf europäischer Ebene. Trotz der erst kürzlichen Ablehnung der Europäischen Strafvollzugscharta wird sich diese Entwicklung sehr wahrscheinlich fortsetzen, weil der Druck erheblich ist, einen gewissen Grad an Uniformität sowohl im „inneren Kreis" der EU als auch innerhalb des geografischen Europa zu erreichen. Allerdings wird die Bedeutung, die die Länder Osteuropas und insbesondere Russland (Russland hat die Hälfte aller europäischen Gefangenen) der europäischen Strafvollzugspolitik zugestehen, entscheidend von der Entwicklung des Projekts „Europa" als Ganzes abhängen.

Ob in der europäischen Strafvollzugspolitik weitestgehend Gefangenenrechte und die Vermeidung von Freiheitsstrafen im Vordergrund stehen werden, ist eine andere Frage, aber die Zeichen dafür stehen recht gut. Das CPT, die PACE und das Europaparlament haben in diesem Zusammenhang keine Zweifel geäußert, und durch seine Interpretationen der EMRK fährt der EGMR fort, das Recht im Hinblick auf die Gefangenenrechte weiterzuentwickeln, wobei dieser letzte Faktor weniger gewiss ist. Das Gericht könnte immer noch eine andere Richtung einschlagen, wie es auch die Gerichte der USA mit ihrer Abwendung von den Gefangenenrechten getan haben. Allerdings gibt es für dieses Szenario noch keine Anzeichen.

Die größte Hoffnung einer an den Menschenrechten orientierten europäischen Strafvollzugspolitik bleibt möglicherweise, dass – wie auch im Falle der Abschaffung der Todesstrafe – Europäer sie als etwas sehen, was sie von anderen Regionen der Welt unterscheidet.

European legal traditions"

48 *Whitman* (Fn. 43), S. 20. Wörtlich: „famous decisions condemning particular acts of 'degradation', notably at the European Court of Human Rights".

49 *Whitman* (Fn. 43), S. 76, Zitat im Original: „immense work".

50 *Whitman* (Fn. 43), S. 77, Zitat im Original: „dawning engagement".

51 http://www.genepi.fr/UPLOAD/rubrique/pages/201/201_rubrique.php, aufgerufen am 12.11.2007.

52 *European Committee on Crime Problems (CDPC),* Replies Received from the CDPC Delegations Following the Council of Europe Secretariat's Request for Information Regarding the Translation and Implementation of the European Prison Rules, Strasbourg, 19 June 2007 cdpc/docs 2007/cdpc (2007) 14rev2 – e.

53 BVerfG, 2 BvR 1673/04 – 2 BvR 2402/04 –, Urt. v. 31.05.2006, § 63.

54 *Frieder Dünkel/Dirk van Zyl Smit,* The Implementation of Youth Imprisonment and Constitutional Law in Germany, Punishment and Society 2007, 347.