

# Eine bislang kaum beachtete Perspektive: die Auslegung des Strafvollzugsgesetzes im Lichte der Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung von Gefangenen

Frank Neubacher

## 1. Einleitung

Die Funktion dieses knappen Beitrags besteht darin zu fragen, inwieweit die Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen von 1955 bei der Auslegung des nationalen Rechts, insbesondere bei der Ausfüllung unbestimmter Rechtsbegriffe des Strafvollzugsgesetzes, heranzuziehen sind und in welchem Verhältnis sie dann zu den deutschen Verwaltungsvorschriften stehen, die zu diesem Gesetz erlassen worden sind.<sup>1)</sup> Da die bestehenden Verwaltungsvorschriften in Frage gestellt werden, versteht sich der Beitrag auch als Aufforderung, den Fragen, die hier beispielhaft aufgeworfen werden, ohne sie abschließend lösen zu können, weiter nachzugehen.

Gegenwärtig sind Prozesse der Globalisierung und der Internationalisierung des gesellschaftlichen Lebens zu beobachten, die vor dem Recht nicht haltmachen. Auch das Strafvollzugsrecht wird von der Internationalisierung der Kriminal- und Vollzugspolitik erfasst. Deutlich erkennbar wird das etwa an Teil 10 des *Römischen Statuts vom 17.7.1998 zur Errichtung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofes*,<sup>2)</sup> das sich in den Art. 103 ff. mit Fragen der Vollstreckung und des Vollzugs von Strafen beschäftigt, die durch den künftigen Internationalen Strafgerichtshof verhängt werden. Auf der internationalen Ebene stellen sich grundsätzliche Fragen des Vollzugszieles und der Vollzugsgestaltung, die auf den nationalen Ebenen bereits seit längerem bekannt sind und diskutiert werden, in ganz neuem Licht. Hier harrt vieles noch der gedanklichen und dogmatischen Durchdringung.<sup>3)</sup> Jenseits dieses – jedenfalls für die Vertragsstaaten des Römischen Statuts – verbindlichen internationalen Strafrechts und jenseits internationaler Menschenrechtspakte (s. *Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte von 1950; Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966*) existiert eine Fülle internationaler Empfehlungen und Regelungen, deren rechtlicher Status nicht so eindeutig ist. Die Rede ist von Resolutionen und Empfehlungen der Vereinten Nationen und des Europarats, die auch das Strafvollzugsrecht und die Strafvollzugspraxis tangieren. Die wichtigsten dieser Regelwerke sind die *Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung von Gefangenen (UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Offenders)* von 1955, die *Europäischen Strafvollzugsgrundsätze (European Prison Rules)* von 1973 in der revidierten Fassung von 1987 sowie die *Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen zum Schutz inhaftierter Jugendlicher (UN Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty)* von 1990.<sup>4)</sup>

Inwieweit dieses sog. soft law Relevanz hat für die nationale Rechtsordnung, ist eine Fragestellung, der man bisher nur ganz unzureichend und nicht sehr konkret nachgegangen ist. Der Standardkommentar von *Calliess/Müller-Dietz* bemerkt immerhin, dass „internationale Rechtsquellen und Vereinbarungen auf dem Gebiet des Strafvollzuges bei der Anwendung deutschen Strafvollzugsrechts zumindest ergänzend oder als Auslegungshilfe zu berücksichtigen“ seien.<sup>5)</sup> Als derartige Rechtsgrundlagen werden namentlich die *Europäische Menschenrechtskonvention*, die *Europäische Konvention zur Verhütung der Folter* und die *Europäischen Strafvollzugsgrundsätze* aufgeführt. Die *Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung vom Gefangenen* werden nur insoweit erwähnt, als sie eine Vorlage für die *Europäischen Strafvollzugsgrundsätze* darstellten.<sup>6)</sup> Und das Standardwerk zum Strafvollzug, das große Lehrbuch von *Kaiser/Kerner/Schöch*, geht nur auf die Entstehungsgeschichte der Mindestgrundsätze und auf den Stand ihrer internationalen Verwirklichung ein.<sup>7)</sup>

## 2. Inhalt und rechtliche Verbindlichkeit der Mindestgrundsätze

Die Mindestgrundsätze (Standard Minimum Rules) gehen auf einen Vorschlag der Internationalen Strafvollzugskommission in Bern aus den Jahren 1926 und 1929 zurück. Sie wurden 1955 auf dem Ersten Kongress der Vereinten Nationen über Verbrechensverhütung und Behandlung Straffälliger in Genf angenommen und 1957 vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen gebilligt und empfohlen.<sup>8)</sup> Die Minima bestehen aus 95 Grundsätzen, die die einzelnen Bereiche (Unterbringung, Außenkontakte, Disziplinarmaßnahmen, medizinische Versorgung, Beschwerden usw.) zum Teil sehr detailliert regeln. Sie sind trotz ihres Alters keineswegs von gestern und repräsentieren auch heute noch einen Standard, der in vielen Ländern der Umsetzung harrt.<sup>9)</sup>

Was die rechtliche Verbindlichkeit dieser Empfehlungen angeht, so ist unbestritten, dass soft law nicht mit hard law gleichzusetzen ist. Einige sind sogar der Auffassung, dass der Terminus „law“ deshalb überhaupt vermieden werden sollte.<sup>10)</sup> Jedenfalls handelt es sich bei den Mindestgrundsätzen nicht um internationales Recht, welches die einzelnen Staaten umsetzen müssen. Die Minima verleihen daher den Gefangenen auch keine subjektiven öffentlichen Rechte. *Calliess/Müller-Dietz* beschreiben sie zutreffend als Empfehlungen zur Vollzugsgestaltung, die auf die innerstaatliche Gesetzgebung mit dem Ziel einwirken wollen, bestimmte Mindeststandards in der Ausstattung und Handhabung des Strafvollzuges in den Mitgliedsstaaten durchzusetzen. In ihrer Grundtendenz verfolgten sie eine menschenwürdige, rechts- und sozialstaatliche Ausgestaltung des Vollzugs, ohne freilich einem bestimmten Vollzugskonzept verpflichtet zu sein.<sup>11)</sup>

Gleichwohl sollte man aus diesem Befund nicht den Schluss ziehen, als hätten die Mindestgrundsätze gar keine Relevanz für das nationale Recht. Zum Ersten haben Bundesverfassungsgericht und verfassungsrechtliche Stimmen aus dem Schrifttum wiederholt hervorgehoben, dass sich aus einer Zusammenschau mehrerer grundgesetz-

licher Einzelbestimmungen (wie Art. 1 Abs. 2, 9 Abs. 2, 24-26 und 59 Abs. 2 GG), aber auch aus der Präambel zum Grundgesetz ein „Verfassungsprinzip“ bzw. „eine verfassungsrechtliche Leitlinie“ der „Völkerrechtsfreundlichkeit“, zumindest aber „die Verfassungsentscheidung für eine internationale Zusammenarbeit“ entnehmen lasse.<sup>12)</sup> Allerdings richtet sich diese, vornehmlich dem Art. 24 GG entlehnte Staatszielbestimmung als Gestaltungsauftrag an den Teil der Exekutive, der die auswärtigen Beziehungen pflegt, nicht aber direkt an die Verwaltung. In einem strikten Sinne gibt das Grundgesetz die Beachtung von Entschlüssen internationaler Organisationen durch die Verwaltung daher nicht vor.<sup>13)</sup> Gleichwohl wird sich die Verwaltung von dem Gedanken leiten lassen, dass eine von internationalen Empfehlungen abweichende Verwaltungspraxis international als unfreundlicher Akt gewertet werden und als solcher zu außenpolitischen Verstimmungen Anlass geben kann.

Zum Zweiten kann von einer Irrelevanz internationaler soft laws die Rede nicht sein, soweit diese Standards von internationalen Gerichten oder Menschenrechtsorganen zur Konkretisierung von völkerrechtlich verbindlichen Normen herangezogen werden.<sup>14)</sup> Der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen, der über die Einhaltung des *Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte* wacht, bezieht sich bei der Interpretation des Art. 10 dieses Paktes, in dem es um die menschliche Behandlung von Inhaftierten geht, ebenso auf dieses soft law wie europäische Menschenrechtsorgane, etwa der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder herabwürdigender Behandlung.<sup>15)</sup> Selbst nationale deutsche Gerichte greifen - drittens - bei der Auslegung des Strafvollzugsgesetzes auf diese Grundsätze zurück. Das betrifft vor allem die Belegung und Ausstattung des Hafttraumes. Dem Ermessen der Vollzugsbehörde sind insoweit durch das Recht des Gefangenen auf Achtung seiner Menschenwürde (Art. 1 GG), das Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (Art. 3 EMRK) und die Europäischen Mindestgrundsätze für die Behandlung der Gefangenen bzw. durch die UN-Minima, die bei der Auslegung des StVollzG heranzuziehen sind, Grenzen gesetzt. Mit dieser Begründung wurden beispielsweise die Belegung eines Hafttraumes mit einer Grundfläche von nur 11,54 qm mit drei Gefangenen sowie die Ausstattung von Gemeinschaftsräumen mit Toiletten ohne räumlich feste Sicht-, Geruchs- und Geräuschschutz währende Abtrennung für rechtswidrig erachtet.<sup>16)</sup>

Die Minima der Vereinten Nationen haben daher wenigstens eine indirekte und mittelbare Wirkung auf das nationale Recht, indem sie bei der gerichtlichen bzw. quasi-gerichtlichen Überprüfung von Entscheidungen der Vollzugsbehörden an völkerrechtlichen Abkommen als Referenzmaßstäbe zu Rate gezogen werden. Sie füllen das Völkervertragsrecht somit aus und präzisieren es.

### 3. Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe?

Wenn internationale Mindestgrundsätze also nicht direkt verbindlich sind, aber auf mittelbaren Wege über die Auslegung internationaler Vereinbarungen oder nationaler

Strafvollzugsgesetze das Recht präzisieren, so stellt sich auch die Frage, inwieweit den nationalen Verwaltungsvorschriften, jedenfalls bei der Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe, die Wertentscheidungen dieses soft law vorgegeben sind.

Keinem Zweifel unterliegt es, dass Empfehlungen internationaler Organisationen auf der Tatbestandsseite von Normen zur Konkretisierung herangezogen werden können, soweit diese sich normativen Vorgaben öffnen, die außerhalb des deutschen Rechtsraumes entstanden sind. Das ist der Fall, wenn die Annahme naheliegt, der Gesetzgeber habe das innerstaatliche Begriffsverständnis nicht von internationalen Entwicklungen isolieren wollen.<sup>17)</sup> Diese Voraussetzungen sind sicherlich erfüllt beim Verständnis der Begriffe „menschenswürdige Unterbringung“ und „Resozialisierung“ bzw. „Rehabilitation“.

Gleiches gilt aber auch für die Ebene der Ermessensausübung. Zwar liegt der Spielraum, der Empfehlungen internationaler Organisationen als Maßstäbe für deutsches Verwaltungshandeln gelassen ist, in der Hand des Gesetzgebers; denn grundsätzlich gilt, dass es eines Umsetzungsaktes bedarf, ehe von innerstaatlicher Wirkung gesprochen werden kann. Aber schon die Wahl eines unbestimmten Rechtsbegriffs und die gesetzliche Ermessenseröffnung können den Umsetzungsakt antizipieren. Wo sich das Gesetzesrecht zulässigerweise in hohem Maße konkretisierungsbedürftiger Rechtsbegriffe bedient und wo Empfehlungen sowohl mit der grundgesetzlichen Wertordnung vereinbar sind als auch dem außenpolitischen Gestaltungswillen der Bundesrepublik entsprechen, dort kann die Verwaltung zur Gesetzesauslegung auf sie zurückgreifen und ihr Ermessen an ihnen ausrichten.<sup>18)</sup> Diesem Ziel dient in erster Linie die Bezugnahme in Verwaltungsvorschriften.<sup>19)</sup>

Die geschilderte Situation trifft in vielem auf das bundesdeutsche Strafvollzugsgesetz zu. Dort stehen unbestimmte Rechtsbegriffe wie „Behandlung“, „Sicherheit“, „Ordnung“ sowie „Flucht- und Mißbrauchsgefahr“ geradezu im Mittelpunkt.<sup>20)</sup> Auch entsprechen die Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen von 1955 der grundgesetzlichen Wertordnung, da sie die Menschenwürde und die Grundrechte von Inhaftierten in einer rechts- und sozialstaatlichen Ordnung zu schützen trachten. Und sie liegen schließlich auch auf einer Linie mit dem außenpolitischen Gestaltungswillen der Bundesrepublik, die sich den Schutz der Menschenrechte nicht nur innerstaatlich (s. Art. 1 Abs. 2 und 3 GG), sondern mit der Unterzeichnung und Ratifizierung des *Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte* von 1966 (s. Art. 10 Abs. 1 und 3) auch außenpolitisch auf ihre Fahnen geschrieben hat. Aus dieser Ausgangssituation kann es deshalb nur einen Schluss geben: Die Vollzugsbehörden können und sollten bei der Gesetzesauslegung und bei der Ausübung ihres Ermessens auf die Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen zurückgreifen und die deutschen Verwaltungsvorschriften, wo diese hinter den Minima zurückbleiben, entsprechend anpassen. Freilich: Dieser Möglichkeit, um genauer zu sein: diesem wünschenswerten Zustand, entspricht allerdings keine generelle Pflicht der Verwaltung, Empfehlungen internationaler Organisationen zu berücksichtigen bzw. Verwaltungsvorschriften entsprechend abzufassen,

sofern sich dies im Rahmen nationalen Rechts hält.<sup>21)</sup> Andererseits sind die Vollzugsbehörden wiederum nicht ganz frei; denn wegen der partiellen Kongruenz der Minima mit internationalen Menschenrechtspakten entfalten die Mindestgrundsätze, wie gesehen, eine wenigstens mittelbare Wirkung. Es ist im Detail also nicht geklärt, von welchen Empfehlungen die Vollzugsbehörden abweichen könnten, ohne nationales bzw. internationales Recht (durch die Zustimmungsgesetze des Bundes sind die entsprechenden internationalen Menschenrechtspakte in geltendes Bundesrecht transformiert worden) zu verletzen. Hier besteht ohne weiteres das Risiko, im dicht gespannten Netz aus internationalen und nationalen Vorschriften mit unterschiedlichem Rang in der Normenhierarchie fehlerhafte und rechtswidrige Entscheidungen zu treffen.

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, dass die deutschen Behörden, die für den Vollzug zuständig sind, in keiner Weise daran gehindert sind, mehr noch: dass es ihnen sogar anzuraten ist, sich in ihrer Entscheidungspraxis und bei der Abfassung der Verwaltungsvorschriften an den *Mindestgrundsätzen der Vereinten Nationen für die Behandlung von Gefangenen* zu orientieren.

#### 4. *Behandlungsorientierter Menschenrechtsansatz versus sicherheitsorientierte Verwaltungsvorschriften?*

Ein vollständiger Vergleich der 95 Minimum Rules mit der Fülle von Verwaltungsvorschriften muss hier schon aus Platzgründen unterbleiben. Er wäre auch im Hinblick auf die Tatsache, dass die Mindestgrundsätze bereits 1955 nur einen Mindeststandard umreißen wollten, der nicht unterschritten werden durfte,<sup>22)</sup> nicht sinnvoll. Das deutsche StVollzG und zum Teil auch die Verwaltungsvorschriften gehen an vielen Stellen über diesen Minimalstandard hinaus. Was aber die Mindestgrundsätze von den Verwaltungsvorschriften in erster Linie unterscheidet, ist, dass die Verwaltungsvorschriften erkennbar stark an vollzuglichen Sicherheitsbedürfnissen ausgerichtet sind und deshalb den gesetzlichen Spielraum, insbesondere den, der durch unbestimmte Rechtsbegriffe eröffnet wird, nicht und schon gar nicht unter Rückgriff auf Ziele der Mindestgrundsätze ausnutzen. Das sei an zwei Beispielen verdeutlicht: Am Verkehr des Gefangenen mit der Außenwelt sowie an Lockerungen und der Entlassungsvorbereitung.

Gemäß Nr. 37 der UN-Mindestgrundsätze müssen die Gefangenen das Recht haben, unter angemessener Überwachung mit ihrer Familie und denjenigen ihrer Freunde, die vertrauenswürdig sind, in regelmäßigen Abständen sowohl durch Briefe wie durch Besuchempfang in Verbindung zu stehen. Es versteht sich von selbst, dass diese Außenkontakte sowohl für eine menschengerechte Unterbringung als auch für die Aufrechterhaltung sozialer Kontakte im Hinblick auf die spätere Entlassung und Wiedereingliederung von großer Bedeutung sind. Deshalb betont Nr. 79 der UN-Mindestgrundsätze unter der Überschrift „Beziehungen zur Außenwelt, nachgehende Fürsorge“, dass eine besondere Aufmerksamkeit der Erhaltung und Förderung der Beziehungen zwischen dem Gefangenen und seiner Familie gewidmet werden muss, sofern diese im Interesse beider Teile wünschenswert sind. Das Straf-

vollzugsgesetz bestätigt seinerseits zwar den Grundsatz, dass der Gefangene regelmäßig Besuch empfangen darf (§ 24 Abs. 1 S. 1), setzt die Gesamtdauer allerdings auf lediglich „mindestens eine Stunde im Monat“ fest (§ 24 Abs. 1 S. 2). Darüber hinaus können Besuche untersagt werden, wenn sie die Sicherheit oder Ordnung der Anstalt gefährden würden (§ 25 Nr. 1). Der Rahmen, den das StVollzG für Besuche absteckt, ist damit bereits eng gezogen. Wenn man nun erwartet, dass die Verwaltungsvorschriften diesen knappen gesetzlichen Spielraum im Hinblick auf den Grundsatz, Besuche und Außenkontakte zu fördern, kreativ auszufüllen versuchen, wird man enttäuscht. Was die Dauer der Besuchszeit angeht, schweigen die Verwaltungsvorschriften; hier bleibt von Gesetzes wegen alles der Hausordnung der jeweiligen Anstalten überlassen (§ 24 Abs. 1 S. 3). Soweit die Verwaltungsvorschriften zu § 24 überhaupt Vorgaben machen, betreffen sie praktisch ausschließlich Einschränkungen des ohnehin dürftigen Besuchsrechts. Danach finden Besuche nicht statt, wenn der Gefangene sie ablehnt, der Besucher sich nicht ausweisen kann und nicht bekannt ist, wenn der Besucher seinen Ausweise nicht hinterlegt oder wenn der Arzt dem Besuch des kranken Gefangenen nicht zustimmt. Zu § 25 Nr. 1, der ein Besuchsverbot vorsieht, wenn die Sicherheit oder Ordnung der Anstalt gefährdet ist, gibt es keine Verwaltungsvorschriften, obwohl die Verwendung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs auf der Tatbestandsseite breiten Raum gelassen hätte für konkretisierende Vorgaben. Es ist sicher nicht zu weit hergeholt, wenn man annimmt, dass dazu für die an Sicherheitsaspekten orientierten Verwaltungsvorschriften wegen der ohnehin restriktiven gesetzlichen Regelung kaum Anlass besteht.

Anders stellt sich nämlich die Situation dar, wenn der gesetzliche Spielraum weiter gefasst ist. Dann konzentrieren sich die Verwaltungsvorschriften darauf, diesen Raum aus Gründen der Sicherheit vorsorglich zu verengen. Ein Beispiel sind dafür die Regeln über Lockerungen im Rahmen der Entlassungsvorbereitung (§§ 15 i.V.m. 11, 13 StVollzG). Wir kontrastieren diese zunächst mit Nr. 60 der UN-Mindestgrundsätze, die - in Ermangelung spezieller Vorschriften zu Lockerungen - allgemein die Ausgleiche der Unterschiede des Lebens im Gefängnis und in Freiheit sowie die schrittweise Entlassung und Wiedereingliederung vorsieht und damit Anklänge an die Vollzugsgrundsätze des § 3 StVollzG aufweist. In Nr. 60 der Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen heißt es: „Die Anstaltsordnung soll danach streben, die Unterschiede auszugleichen, die zwischen dem Leben im Gefängnis und dem Leben in der Freiheit bestehen, soweit diese Unterschiede bei dem Gefangenen den Sinn für Verantwortlichkeit und die Achtung vor der Würde seiner Person schwächen könnten“ (Abs. 1). „Vor der Entlassung ist es wünschenswert, dass die notwendigen Maßregeln getroffen werden, um dem Gefangenen eine schrittweise Rückkehr in das Gemeinschaftsleben zu ermöglichen. Dieses Ziel kann je nach Lage des Falles erreicht werden durch ein System der Vorbereitung auf die Freiheit, das in der Anstalt selbst oder in einer anderen geeigneten Anstalt angewendet wird, oder durch eine bedingte Entlassung unter einer Kontrolle, die nicht der Polizei anvertraut werden, sondern mit einer wirksamen Sozialfürsorge verbunden sein soll“ (Abs. 2). Grundsätzlich kann nach bundes-

deutschem Strafvollzugsrecht der Vollzug gelockert und Sonderurlaub bis zu einer Woche gewährt werden, um die Entlassung zu erproben und vorzubereiten (s. § 15 Abs. 3 S. 1; für Sozialtherapeutische Anstalten bis zu sechs Monaten, § 124 Abs. 1 S. 1; für Sicherungsverwahrung bis zu einem Monat, § 134 S. 1). § 15 Abs. 1 sieht sogar vor, dass der Vollzug zu diesem Zweck gelockert werden soll. Insgesamt stehen durch die Verweisungstechnik in § 15 eine Fülle von Maßnahmen zur Verfügung: Verlegung in eine offene Anstalt oder Abteilung, Sonderurlaub, Außenbeschäftigung, Freigang, Ausführung und Ausgang. Diese Möglichkeiten, die auch wegen ihrer Detailliertheit weit über die UN-Mindestgrundsätze hinausgehen, werden durch das Gesetz (s. § 11 Abs. 2) - abgesehen von der nötigen Zustimmung des Gefangenen - nur durch die Missbrauchsklausel eingeschränkt. Danach dürfen die Lockerungen nur angeordnet werden, wenn nicht zu befürchten ist, dass der Gefangene sich dem Vollzug der Freiheitsstrafe entziehen oder die Lockerungen zu Straftaten missbrauchen wird. Hiergegen sieht die Praxis der Lockerungen unter dem Einfluss der Verwaltungsvorschriften anders, nämlich sehr viel restriktiver aus: Danach sind Außenbeschäftigung, Freigang und Ausgang nämlich bei bestimmten Gefangenen, z.B. solchen, gegen die eine vollziehbare Ausweisungsverfügung besteht und die aus der Haft abgeschoben werden sollen, generell ausgeschlossen (s. Nr. 6 Abs. 1 lit.c VV zu § 11). Darüber hinaus bestimmt Nr. 7 Abs. 1 VV zu § 11, dass diese Lockerungsmaßnahmen nur zulässig sind, wenn der Gefangene für die Maßnahmen geeignet ist, und dass bei der Entscheidung zu berücksichtigen ist, ob der Gefangene durch sein Verhalten im Vollzug die Bereitschaft gezeigt hat, an der Erreichung des Vollzugsziels mitzuwirken. Schon durch diese Sanktionierung mangelhafter Mitwirkung werden allerdings Lockerungen von einer notwendigen Behandlungsmaßnahme in eine Vergünstigung für bereitwillige Mitarbeit verkehrt.<sup>23)</sup> Schwerer noch wiegt aber die zu weit gehende Aufzählung von Gefangenengruppen, die generell („namentlich“) ungeeignet sein sollen für Lockerungen. Nr. 7 Abs. 2 der Verwaltungsvorschriften zu § 11 nimmt unter anderen auch Gefangenen, die erheblich suchtgefährdet sind, gegen die ein Ausweisungs-, Auslieferungs-, Ermittlungs- oder Strafverfahren anhängig ist oder bei denen zu befürchten ist, dass sie einen negativen Einfluss ausüben, die Chance von Lockerungen. Dass hiervon Ausnahmen zugelassen werden können, wenn besondere Umstände vorliegen (Nr. 7 Abs. 3 VV zu § 11), verbessert die missliche Situation keineswegs. Im Gegenteil: Damit ist das Regel-Ausnahme-Verhältnis im Gesetz durch die Verwaltungsvorschriften aufgehoben und umgekehrt worden. Wo das Gesetz davon ausgeht, dass regelmäßig gelockert wird, wenn nicht eine Missbrauchgefahr besteht, schließen die Verwaltungsvorschriften die Lockerungen für weite Teile der Gefangenenschaft von vornherein aus und behalten sich ausnahmsweise die Zulassung im Einzelfall vor. Die Verwaltungsvorschriften der Landesjustizverwaltungen sind deswegen zu Recht als „regelrechte Gegensteuerungen gegen das Gesetz“ bezeichnet worden.<sup>24)</sup> Die Zwischenbilanz kann an dieser Stelle somit nur negativ ausfallen. Denn die Verwaltungsvorschriften nutzen nicht die Freiräume, die das Strafvollzugsgesetz gelassen hat; und sie tun es schon gar nicht unter Rückgriff auf Leitideen der Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen. Stattdessen machen sie den Raum selbst da

noch eng, wo der Gesetzgeber Platz schaffen wollte.

Noch ein dritter Punkt ist bemerkenswert, weil er, obschon fast wortgleich mit den Mindestgrundsätzen, eine Schwachstelle des deutschen StVollzG markiert. Übereinstimmend sehen § 64 StVollzG und Nr. 21 Abs. 1 der Mindestgrundsätze vor, dass einem Gefangenen, der nicht im Freien arbeitet, täglich mindestens eine Stunde Aufenthalt im Freien ermöglicht wird, wenn die Witterung dies zu der festgesetzten Zeit zulässt. Das ist wenig genug, zumal mit der zusätzlichen Einschränkung der Witterungsbedingungen, und dürfte für die seelische und körperliche Erfrischung, die man sich vom Aufenthalt im Freien erhofft und die sowohl unter gesundheitlichen Aspekten als auch solchen der Behandlung wünschenswert ist, kaum ausreichen. Es ist deshalb zu betonen, dass es den Vereinten Nationen 1955 darum ging, insoweit einen Minimalstandard zu sichern, der weltweit auch von Ländern in schwierigster sozialer und politischer Lage erwartet werden konnte. Dass Deutschland als eines der führenden Industrieländer diese fast 50 Jahre alte Mindestvorgabe noch nicht hat überbieten können, ist kein Ruhmesblatt für den deutschen Strafvollzug. Das lässt besorgen, dass dem Aufenthalt im Freien generell nicht der gebotene Stellenwert beigemessen wird. Dafür spricht auch, dass der Gesetzgeber erst 1998 - auf Bitte des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter - die Streichung des Aufenthalts im Freien als Disziplinarmaßnahme (s. § 103 Abs. 1 Nr. 6 StVollzG a.F.) aus dem Gesetz herausgenommen hat.

## 5. Zusammenfassung und Ausblick

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das deutsche Strafvollzugsrecht den Mindestgrundsätzen der Vereinten Nationen genügt, dass es sich aber vor allem im Hinblick darauf, dass die Minima der Vereinten Nationen fast 50 Jahre alt sind und überboten werden sollen (s. Nr. 2 der UN-Mindestgrundsätze), noch stärker an deren Zielen und Grundsätzen orientieren könnte. Zuerst gilt das für die Verwaltungsvorschriften zum Strafvollzugsgesetz. Zur Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe und zur Vereinheitlichung der Ermessensausübung ist es rechtlich nicht nur möglich, sondern auch sinnvoll, die Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen heranzuziehen. Das geschieht bislang aber nicht. Die deutschen Verwaltungsvorschriften sind auf Aspekte der Sicherheit fixiert. Wo das Gesetz selbst bereits einen engen Rahmen absteckt, unterlassen sie es, diesen zu nutzen und zugunsten der Gefangenen bis an die Grenze des Möglichen auszufüllen. Wo umgekehrt das Gesetz breiteren Raum lässt, konzentrieren sich die Verwaltungsvorschriften darauf, gesetzliche Missbrauchsklauseln für ganze Gruppen von Gefangenen sehr weit zu ziehen und diese damit von begünstigenden und eine Entlassung vorbereitenden Lockerungen auszuschließen.

Diese an einigen Stellen sichtbar werdende Kluft zwischen dem Geist der Mindestgrundsätze (und man müsste ergänzen: dem Geist des Strafvollzugsgesetzes) und der Praxis der Vollzugsbehörden wird sich, wenn letztere nicht über eine Änderung der Verwaltungsvorschriften oder durch Gesetzesänderungen korrigiert wird, verstetigen. Denn so wie sich durch eine ständige, durch Verwaltungsvorschriften kanalisierte Übung die Verwaltung selbst bindet, so kann auf internationaler Ebene aus zunächst unverbindlichen Empfehlungen Völkergewohnheitsrecht

entstehen, wenn die Völkerrechtsgemeinschaft dauerhaft eine Norm befolgt und von ihrer Richtigkeit überzeugt ist.<sup>25)</sup> Angesichts der weltweit stark divergierenden Vollzugspraktiken kann den UN-Mindestgrundsätzen in toto sicher nicht der Charakter von Völkergewohnheitsrecht zuerkannt werden. Aber das wissenschaftliche Schrifttum geht davon aus, dass zumindest einzelne Minima bereits den Status von Völkergewohnheitsrecht erlangt haben; das betrifft zum Beispiel das Verbot von Körperstrafen, Dunkelarrest und von Zwangswerkzeugen wie Handschellen, Ketten, Eisen und Zwangsjacken als Hausstrafen (s. Nr. 31 und 33 der UN-Mindestgrundsätze).<sup>26)</sup>

### Anmerkungen

1) Diese ganz konkrete Frage hat im Rahmen einer Seminarveranstaltung mit Studierenden zuerst Prof. Dr. Michael Walter, Köln, aufgeworfen.

2) Abgedruckt etwa in Bundestag-Drucksache 14/2682 vom 14.2.2000.

3) Anfänge dazu bei *Sluiter/Kreß*, in: *Cassese (ed.)*, International Criminal Law (im Erscheinen); s. auch *Ambos/Steiner*, Vom Sinn des Strafens auf innerstaatlicher und supranationaler Ebene, in: JuS 2001, S. 9 ff.

4) Dazu *Neubacher*, Der internationale Schutz von Menschenrechten Inhaftierter durch die Vereinten Nationen und den Europarat, in: ZfStrVo 1999, S. 210 ff.; *Walter*, Strafvollzug, 2. Aufl. 1999, S. 343 ff. Rn. 356 ff.

5) *Calliess/Müller-Dietz*, Strafvollzugsgesetz, 8. Aufl. 2000, Einleitung Rn. 46.

6) *Calliess/Müller-Dietz*, Strafvollzugsgesetz, 8. Aufl. 2000, Einleitung Rn. 48.

7) Vgl. *Kaiser/Kerner/Schöch*, Strafvollzug, 4. Aufl. 1992, § 2 Rn. 36, S. 24 f.

8) *Kaiser/Kerner/Schöch*, Strafvollzug, 4. Aufl. 1992, § 2 Rn. 36, S. 24. Eine deutsche Übersetzung der 95 Grundsätze ist zu finden bei *Jeschek*, ZStW 67 (1955), S. 667-687 und bei *Höynck/Neubacher/Schüler-Springorum (Hrsg.)*, Internationale Menschenrechtsstandards und das Jugendkriminalrecht – Dokumente der Vereinten Nationen und des Europarats (erscheint etwa im Herbst 2001).

9) *Walter*, Strafvollzug, 2. Aufl. 1999, Rn. 356, S. 343; *Neubacher*, ZfStrVo 1999, S. 214.

10) Vgl. die Nachweise bei *Kunig*, Deutsches Verwaltungshandeln und Empfehlungen internationaler Organisationen, in: *Hailbronner/Ress/Stein (Hrsg.)*, Staat und Völkerrechtsordnung, Festschrift für Karl Doehring, 1989, S. 530. Für den Hinweis auf diesen Beitrag danke ich Dr. Claus Kress, Abteilung für ausländisches und internationales Strafrecht der Universität zu Köln.

11) *Calliess/Müller-Dietz*, Strafvollzugsgesetz, 7. Aufl. 2000, Einleitung Rn. 48.

12) Vgl. *Kunig*, in: *Hailbronner/Ress/Stein (Hrsg.)*, Festschrift für Karl Doehring, 1989, S. 536.

13) So *Kunig*, in: *Hailbronner/Ress/Stein (Hrsg.)*, Festschrift für Karl Doehring, 1989, S. 538.

14) Vgl. auch *Schüler-Springorum*, Die Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit, in: ZStW 99 (1987), S. 810.

15) Siehe 9<sup>th</sup> General Report on the CPT's activities covering the period 1 January to 31 December 1998 (CPT/Inf (99) 12 vom 30.8.1999, No. 21; s. auch *Kaiser/Kerner/Schöch*, Strafvollzug, 4. Aufl. 1992, § 3 Rn. 81, S. 124.

16) OLG Frankfurt a.M. NStZ 1985, 572; OLG Celle bei *Bungert* NStZ 1990, 379.

17) So *Kunig*, Verwaltungshandeln und Empfehlungen internationaler Organisationen, in: *Hailbronner/Ress/Stein (Hrsg.)*, Staat und Völkerrechtsordnung, Festschrift für Doehring, 1989, S. 547.

18) *Kunig*, in: *Hailbronner/Ress/Stein (Hrsg.)*, Festschrift für Doehring, 1989, S. 549.

19) *Kunig*, in: *Hailbronner/Ress/Stein (Hrsg.)*, Festschrift für Doehring, 1989, S. 549.

20) Dazu *Walter*, Strafvollzug, 2. Aufl. 1999, Rn. 395, S. 368.

21) Siehe *Kunig*, in: *Hailbronner/Ress/Stein (Hrsg.)*, Festschrift für Doehring, 1989, S. 547.

22) Vgl. *Jeschek*, Der erste Kongreß der Vereinten Nationen über die Verhütung von Verbrechen und die Behandlung der Straffälligen, in: ZStW 67 (1955), S. 664.

23) So auch - für gleichlautende Passagen der VV zum Urlaub, § 13 - *Calliess/Müller-Dietz*, Strafvollzugsgesetz, 8. Aufl. 2000, § 13 Rn. 9; s. ferner *Kühling/Ullenbruch* in: *Schwind/Böhm (Hrsg.)*, Strafvollzugsgesetz, 3. Aufl. 1999, § 11 Rn. 19 ff., v.a. Rn. 22 und 24.

24) So die Kritik von *Walter*, Strafvollzug, 2. Aufl. 1999, Rn. 383, S. 363.

25) Vgl. *Kunig*, in: *Hailbronner/Ress/Stein (Hrsg.)*, Festschrift für Doehring, 1989, S. 550.

26) Vgl. *Rodley*, The Treatment of Prisoners under International Law, 2<sup>nd</sup> edition, 1999, S. 280 f.