

## *Der internationale Schutz von Menschenrechten Inhaftierter durch die Vereinten Nationen und den Europarat\**

*Frank Neubacher*

### *1. Einleitung*

Mit dem Zerfall des unter sowjetischer Hegemonie stehenden Ostblocks in den Jahren nach 1989 hat sich die Menschenrechtsidee international weiter durchgesetzt, nachdem sie schon 1969 und 1981 durch die Menschenrechtskonventionen auf dem amerikanischen bzw. afrikanischen Kontinent belebt worden war.<sup>1)</sup> Die Existenz von Menschenrechten als vorstaatliche, subjektive und einklagbare Rechte des Individuums wird - jedenfalls in der Theorie staatlicher Herrschaft - kaum noch angezweifelt. Dieser Siegeszug der Menschenrechte wird flankiert durch Globalisierungstendenzen, die eine Internationalisierung des Rechts begünstigen. Seit einigen Jahren schon spricht man von einem im Entstehen begriffenen Europäischen Strafrecht<sup>2)</sup> und einer Internationalisierung des Strafrechts.<sup>3)</sup> Ebenfalls auf internationaler Ebene ist es einer internationalen Staatenkonferenz unter der Ägide der Vereinten Nationen im Juli 1998 in Rom gelungen, den Vertrag über einen Internationalen Strafgerichtshof mit Sitz in Den Haag zu verabschieden. Mit dem Vertrag, der erst in Kraft tritt, wenn ihn insgesamt sechzig Staaten ratifiziert haben werden, verbindet sich die Hoffnung, durch die Pönalisierung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit<sup>4)</sup>, Kriegsverbrechen und Angriffskrieg die Menschheit künftig wirksamer vor schwersten Menschenrechtsverletzungen zu schützen.

Gegenwärtig gibt es sowohl auf internationaler wie auch auf europäischer Ebene weitere Anlässe, die die - zunehmende - Bedeutung des Themas „Menschenrechte und Menschenrechtsschutz“ illustrieren. Nahezu im Monatstakt erscheinen Meldungen über wichtige Schritte auf diesem Gebiet: Am 5.10.1998 hat China endlich den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) aus dem Jahr 1966 (in Kraft seit 1976) unterzeichnet, am 3.11.1998 ist in Straßburg der neue Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) eröffnet worden und am 10.12.1998, dem Tag der Menschenrechte, an dem sich die Verkündung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen zum fünfzigsten Mal gejährt hat, hat Deutschland den Vertrag über die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs unterzeichnet.

Aber entspricht dieser Entwicklung auch eine bessere und menschenrechtsfreundlichere Staatenpraxis? Wie effizient sind die Rechtsschutzsysteme? Und wie steht es weltweit etwa mit Folter und Todesstrafe? Dies sind Fragen, die den Strafvollzug in internationaler Perspektive angehen. An dieser Stelle sollen deshalb im Hinblick auf den Strafvollzug die wesentlichen Komponenten des Menschenrechtsschutzes auf den Ebenen der Vereinten Nationen und des Europarats umrissen werden.

\*Für zahlreiche Hinweise danke ich Herrn Prof. Michael Walter.

## 2. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der UNO und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)

Der Schutz von Menschenrechten hat im Kontext des Strafrechts zwei Seiten. Wie das Beispiel des Vertrages über die Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs zeigt, können die Menschenrechte Pönalisierung und (über)staatliche Strafverfolgung legitimieren. In vielen Fällen werden Einzelstaaten dazu sogar verpflichtet sein. So sieht etwa die Konvention über Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (BGBl 1954 II S. 730) schon seit 1948 eine Rechtspflicht zur Verhütung und Bestrafung des Genozids (Art. 1 und 3) sowie zur Schaffung der für die Anwendung der Konvention notwendigen gesetzgeberischen Maßnahmen (Art. 5) vor. § 220a des deutschen StGB (Völkermord) ist damit, ganz abgesehen von den inzwischen drei Verurteilungen durch bundesdeutsche Gerichte im Zusammenhang mit der Ahndung von Verbrechen im ehemaligen Jugoslawien<sup>9)</sup>, nicht etwa eine rein symbolische Vorschrift des deutschen Gesetzgebers der Nachkriegszeit, sondern auch die Konsequenz aus der Völkermord-Konvention der Vereinten Nationen.

Viel häufiger jedoch, und das entspricht ihrer eigentlichen Abwehrfunktion gegen den Staat, dienen die Menschenrechte dem Schutz des Individuums, indem sie die staatliche Gewalt begrenzen. Das gilt insbesondere für Inhaftierte, die der staatlichen Macht und damit auch der Möglichkeit ihres Mißbrauchs in besonderem Maße ausgeliefert sind. Als genereller, quasi von den einzelnen Konventionen abstrahierter und vorrechtlicher Leitgedanke kann für den Strafvollzug gelten, daß die Strafe allein im Verlust der Freiheit und nicht etwa in zusätzlichen Umständen der Inhaftierung bestehen darf. International wird das auf die einprägsame Formel gebracht, die Gefangenen seien „in prison as punishment but not for punishment“.<sup>6)</sup>

Die für die Bundesrepublik Deutschland sicher bedeutendste Rechtsquelle ist die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) aus dem Jahr 1950, die in der Präambel und auch inhaltlich Bezug nimmt auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948. Die EMRK wurde 1952 von den gesetzgebenden Körperschaften der Bundesrepublik ratifiziert und steht seither nach herrschender Meinung im Range einfachen Bundesrechts (BGBl 1952 II S. 685).<sup>7)</sup> Für den Bereich des Strafvollzugs einschlägig ist Art. 3, wonach Folter sowie andere unmenschliche oder erniedrigende Strafen oder Behandlungsweisen verboten sind. Auch die Zusatzprotokolle zur EMRK enthalten Bestimmungen, die in einem weiteren Sinne auch den Strafvollzug bzw. das Strafrecht tangieren. So darf nach Art. 1 des Zusatzprotokolls Nr. 4 vom 16.9.1963 (BGBl 1968 II S. 423) niemandem die Freiheit allein deshalb entzogen werden, weil er nicht in der Lage ist, eine vertragliche Verpflichtung zu erfüllen. Art. 1 des Zusatzprotokolls Nr. 6<sup>8)</sup> hat wiederum die Todesstrafe abgeschafft, während das Zusatzprotokoll Nr. 7 vom 22.11.1984 (von der Bundesrepublik Deutschland bislang nicht ratifiziert) unter anderem Ausländer vor willkürlicher Ausweisung schützt (Art. 1), den Rechtsweg in Strafsachen garantiert (Art. 2) sowie das Verbot der Doppelbestrafung und das Prinzip des Strafklageverbrauchs statuiert (Art. 4).

Der hohe Stellenwert der EMRK rührt allerdings auch daher, daß der durch sie gewährte Rechtsschutz seit

November 1998 deutlich verbessert ist. Ursprünglich sah die EMRK vor, daß bei Verletzungen der in der Konvention genannten Rechte dem Verletzten nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges die Möglichkeit offenstand, eine Beschwerde an die Europäische Menschenrechtskommission zu richten (Art. 25 und 26 a.F.). Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) bestand zwar schon zu jener Zeit, konnte aber nur durch die Kommission oder durch Mitgliedstaaten angerufen werden. Überdies tagte er nur sporadisch. In der Folge dauerten Verfahren unverhältnismäßig lange, im Schnitt etwa fünf Jahre, wobei im Einzelfall die Dauer auch bis zu zehn Jahre betragen konnte. Der Grundrechtsschutz in dieser Zeit muß rückblickend als defizitär bezeichnet werden. Nicht nur die lange Dauer der Verfahren, auch die geringen Erfolgsquoten der Beschwerden führten zu einer relativen Bedeutungslosigkeit dieses Instrumentariums. Von 2.000 Individualbeschwerden, mit denen sich die Kommission in den ersten fünfzehn Jahren ihrer Existenz zu befassen hatte, wurden etwa nur vier für begründet erachtet. In der Folgezeit sank dann auch die Quote der von Gefangenen vorgebrachten Beschwerden von 40 % auf 13 % Mitte der achtziger Jahre.<sup>9)</sup> Die Zahl der Beschwerden stieg insgesamt jedoch kontinuierlich an, beispielsweise von 2.800 im Jahr 1985 auf 12.100 im Jahr 1996. Hintergrund dafür war auch die stetige Erweiterung des Europarats. War er seit seiner Gründung 1950 bis zum Jahr 1990 nur von 13 auf 23 Mitglieder angewachsen, so kamen nach der Wende 17 weitere Länder aus Zentral- und Osteuropa hinzu.<sup>10)</sup> Diese Situation hatte den Europarat bereits 1990, als die Erweiterung in dieser Größenordnung absehbar wurde, zum Handeln veranlaßt. Durch das Zusatzprotokoll Nr. 9 zur EMRK vom 6.11.1990 (BGBl 1994 II S. 491) wurden zunächst Art. 45 und 48 Abs. 1 Ziff. e) EMRK a.F. abgeändert und auch der natürlichen Person, nichtstaatlichen Organisation oder Personenvereinigung das Recht eingeräumt, sich an den Gerichtshof zu wenden, die die Kommission zuvor mit einer Beschwerde befaßt hatte. Aussicht darauf, daß dieses Kontrollorgan mit der chronischen Überlastung fertig werden kann, besteht aber erst, seitdem mit dem Inkrafttreten des Zusatzprotokolls Nr. 11 vom 11.5.1994 (BGBl 1995 II S. 579) zum 1.11.1998 die Konvention nun eine Individualbeschwerde (Art. 34) an den ständig tagenden Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vorsieht (Art. 19 S. 2) und die Kommission als vorgeschaltetes Prüforgan abgeschafft ist. Inwieweit sich dadurch die Erfolgsaussichten für die (Individual-) Beschwerdeführer und damit der Menschenrechtsschutz verbessern werden, dürfte nicht von diesen Eingriffen zur Optimierung der Verfahrensdauer, sondern von einer beherzten Spruchpraxis des Gerichts abhängen, das - so ist zu wünschen - sich künftig weniger als zuvor die Kommission als Vermittler oder Schlichter begreift, sondern sich tatsächlich zur Menschenrechtsinstanz in Europa entwickelt, der der Schutz der europäischen Grundrechte der EMRK aufgetragen ist.

## 3. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) und die sozialen Grundrechte

Weltweit konnte der Schutz von Menschenrechten durch den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 (s. BGBl 1973 II S. 1533) erheblich ausge-

baut werden. Der Pakt enthält die klassischen Abwehr- und Freiheitsrechte des Individuums, während die aufgrund der unterschiedlichen Menschenrechtsauffassungen umstrittenen sozialen Grund- und Teilhaberechte, die von den ehemals sozialistischen Staaten präferiert wurden, im Wege eines Kompromisses in den zeitgleich entstandenen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (BGBl 1973 II S. 1570) „ausgegliedert“ wurden.

Auf europäischer Ebene existiert hierzu mit der Europäischen Sozialcharta von 1961 (BGBl 1964 II S. 1262), in der Fassung von 1996,<sup>11)</sup> ein vergleichbares Regelwerk über soziale Grundrechte. Als - neben der EMRK - „zweite der beiden Säulen, auf denen der Menschenrechtsschutz in Europa basiert“<sup>12)</sup>, apostrophiert, enthält die Charta im Kern u.a. das Recht auf Arbeit (Art. 1), das Vereinigungsrecht (Art. 5), das Recht auf Kollektivverhandlungen (Art. 6), das Recht auf soziale Sicherheit (Art. 12), das Recht auf soziale und ärztliche Hilfe (Art. 13), das Recht der Familie auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz (Art. 16), das Recht auf Schutz vor Armut und sozialer Ausschließung (Art. 30) sowie das Recht auf Obdach (Art. 31). Diese „Rechte“ sind allerdings schon nach ihrem Wortlaut als Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten und nicht als individuelle, also einklagbare Rechte formuliert. Als Kontrollverfahren sieht die Charta lediglich die Prüfung von Staatenberichten durch einen Sachverständigenausschuß (Art. 25 Charta 1961) vor, der seinerseits seine Schlußfolgerungen dem Unterausschuß des Regierungssozialausschusses des Europarats (Art. 27 Charta 1961) vorlegt, wo das Kontrollverfahren bislang - meist ergebnislos - versandete.<sup>13)</sup> Daneben sieht das Zusatzprotokoll von 1988 fakultativ ein weitergehendes System einer kollektiven Beschwerde vor. Dennoch hat die Neugefaßte Sozialcharta von 1996 dieses recht dürftige Rechtsschutzsystem nicht reformiert und im Vierten Teil (Art. C) bloß auf die Instrumente der Charta 1961 verwiesen.

Im Pakt über bürgerliche und politische Rechte finden sich hingegen klassische Justizgrundrechte wie das Recht auf den gesetzlichen Richter, die Unschuldsvermutung, die Grundsätze *nemo tenetur* und *ne bis in idem* (alle Art. 14) und das Verbot rückwirkender Bestrafung (*nulla poena*, Art. 15). Daneben statuiert er ein generelles Verbot der willkürlichen Festnahme oder Inhaftierung (Art. 9). Den Strafvollzug betreffen insbesondere das erneute und an Art 3 EMRK anknüpfende Verbot der Folter und grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe (Art. 7) und die Anordnung, Beschuldigte und Verurteilte bzw. Jugendliche und Erwachsene getrennt unterzubringen (Art. 10). Bemerkenswert ist auch das ausdrückliche Bekenntnis zum Resozialisierungsgedanken. Gemäß Art. 10 Abs. 3 S. 1 schließt der Strafvollzug eine Behandlung der Gefangenen ein, die vornehmlich auf ihre Besserung und gesellschaftliche Wiedereingliederung hinzielt.

In Sachen Rechtsschutz bleibt der Pakt jedoch weit hinter den neuen Standards der EMRK zurück. Art. 41 sieht zwar ein schriftliches Beschwerdeverfahren vor, doch handelt es sich um eine Staatenbeschwerde, die beim Menschenrechtsausschuß der Vereinten Nationen (Human Rights Committee) nur von und gegen diejenigen Vertragsstaaten eingereicht werden kann, die sich in einer gesonderten Erklärung dem Verfahren unterworfen haben. Das Verfahren ist daher praktisch weitgehend ohne Bedeutung geblieben und teilt das Schicksal der Individualbeschwerde, die von

vornherein einem zusätzlichen Ersten Fakultativprotokoll (BGBl 1992 II S. 1246) vorbehalten blieb.<sup>14)</sup>

#### 4. Die Abkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe

Die Bekämpfung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung wurde dagegen in den achtziger Jahren sowohl durch die Vereinten Nationen als auch durch den Europarat fortgeführt. 1984 war die UN-Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (UNCAT, BGBl 1990 II S. 246) und 1987 das Europäische Abkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (BGBl 1989 II S. 946) die Folge. Während bei der UN-Konvention der Hauptakzent auf einer innerstaatlichen Verpflichtung der Unterzeichnerstaaten zur strafrechtlichen Verfolgung von Folterern liegt und auf internationaler Ebene lediglich eine Berichtspflicht (Art. 19) sowie fakultative Beschwerdeverfahren (Art. 21, 22) vorgesehen sind, ist man auf europäischer Ebene insoweit einen Schritt weiter. Dort hat man ein präventives Besuchssystem durchsetzen können, was sich maßgeblich auf die Tätigkeit des Ausschusses zur Verhütung von Folter (Committee for the Prevention of Torture, Art. 1) stützt. Dieses aus unabhängigen Persönlichkeiten (Art. 4) gebildete Kontrollorgan ist berechtigt, zu jeder Zeit und an jedem Ort die Stätten staatlicher Freiheitsentziehung aufzusuchen (Art. 8). Der betroffene Staat ist zwar vorher zu benachrichtigen, doch wird sich in dringlichen Ad-hoc-Besuchen, zu denen der Ausschuß gleichermaßen befugt ist, die Notifikationsfrist auf wenige Stunden reduzieren können.<sup>15)</sup>

Während also das Rechtsschutzsystem in beiden Abkommen sehr unterschiedlich ausgestaltet ist, basiert die europäische Konvention in mancherlei Hinsicht auf den UN-Vorarbeiten von 1984, etwa auf der Definition des UN-Abkommens in Art. 1. Dort wird Folter definiert als „jede Handlung, durch die einer Person vorsätzlich große körperliche oder seelische Schmerzen oder Leiden zugefügt werden, zum Beispiel um von ihr oder einem Dritten eine Aussage oder ein Geständnis zu erlangen, um sie für eine tatsächlich oder mutmaßlich von ihr oder einem Dritten begangene Tat zu bestrafen oder um sie oder einen Dritten einzuschüchtern oder zu nötigen, oder aus einem anderen, auf irgendeiner Art von Diskriminierung beruhenden Grund, wenn diese Schmerzen oder Leiden von einem Angehörigen des öffentlichen Dienstes oder einer anderen in amtlicher Eigenschaft handelnden Person, auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis verursacht werden.“ Satz 2 der Vorschrift nimmt lediglich solche Schmerzen oder Leiden aus dem Anwendungsbereich des Abkommens heraus, die sich aus gesetzlich zulässigen Sanktionen ergeben. Andererseits ist mit Art. 2 Abs. 2 das Verbot der Folter auch notstandsfest gemacht worden, das heißt weder Krieg noch innenpolitische Instabilität noch ein sonstiger öffentlicher Notstand dürfen als Rechtfertigung für Folter geltend gemacht werden. Im Gegensatz zur europäischen Konvention verbietet die UN-Konvention darüber hinaus explizit die Abschiebung bei drohender Folter (Art. 3). Das bedeutet aber nicht, daß mit der Europäischen Folterkonvention der internationale Schutz verkürzt werden soll. Vielmehr stellt Art 17 dazu klar,

daß das Übereinkommen andere Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts oder internationaler Übereinkünfte unberührt läßt, die Personen, denen die Freiheit entzogen ist, weitergehenden Schutz gewähren (Art. 17 Abs. 1). Allerdings wurde auf europäischer Ebene versäumt, eine dem Art. 10 Abs. 1 der UN-Konvention entsprechende Pflicht der Vertragsstaaten vorzusehen, die Erteilung von Unterricht und die Aufklärung über das Verbot der Folter als vollgültigen Bestandteil in die Ausbildung des mit dem Gesetzesvollzug betrauten zivilen und militärischen Personals, des medizinischen Personals, der Angehörigen des öffentlichen Dienstes und anderer Personen aufzunehmen, die mit dem Gewahrsam, der Vernehmung oder der Behandlung einer Person befaßt werden können, die der Festnahme, der Haft, dem Strafvollzug oder irgendeiner anderen Form der Freiheitsentziehung unterworfen ist.

Der Ausschuß zur Verhütung der Folter verfaßt dafür nach jedem Besuch einen Bericht, den es dem besuchten Staat einschließlich etwaiger Empfehlungen übermittelt (Art. 10 Abs. 1 Europäische Folterkonvention). Dieser Bericht, der zunächst der Vertraulichkeit unterliegt, kann mit Einverständnis des betroffenen Staates und zusammen mit einer Stellungnahme dieses Staates jedoch veröffentlicht werden (Art. 11 Abs. 2), was gleichfalls zu einer breiteren Publizität des Abkommens sowie der Tätigkeit des Ausschusses beitragen wird. In der Vergangenheit haben periodische Kontrollbesuche den Ausschuß zuerst nach Österreich und danach unter anderen nach Dänemark, England, Schweden, Malta, Frankreich, Schweiz, Finnland, die Niederlande und die Bundesrepublik Deutschland geführt. Nach der Aufnahme von mittel- und osteuropäischen Staaten (zuletzt im Jahr 1998: Kroatien, Moldawien und die Russische Föderation) in den Europarat sind es derzeit 40 Mitgliedsstaaten, die durch den Ausschuß besucht werden können. Bei besonderem Anlaß werden auch zwischen den periodischen Besuchen Kontrollen durchgeführt. Die Türkei etwa wurde, seitdem der Ausschuß 1990 seine Arbeit aufnahm, 1990, 1991, 1992, 1994, 1996 (zweimal) und 1997 „besucht“. Die Türkei-Berichte sind es auch, die aus naheliegenden Gründen der Vertraulichkeit unterliegen (Art. 11) und von der Türkei nicht freigegeben wurden; die meisten der anderen Mitgliedsstaaten haben der Veröffentlichung der sie betreffenden Berichte jedoch zugestimmt.<sup>18)</sup>

Deutschland ist bislang dreimal kontrolliert worden, nämlich 1991, 1996 und 1998. Während des ersten, knapp zweiwöchigen Besuchs in Deutschland 1991 suchte der Ausschuß Polizeidienststellen, Gefängnisse, eine Abschiebehaftanstalt sowie zwei psychiatrische Einrichtungen in Bayern, Berlin und Sachsen auf. In seinem Bericht hob der Ausschuß hervor, daß er keine Anzeichen für die Anwendung von Folter habe feststellen können; lediglich in zwei näher bezeichneten Einzelfällen wurde von Anschuldigungen im Zusammenhang mit körperlichen Mißhandlungen berichtet.<sup>17)</sup> Neben Ersuchen um nähere Informationen wurden der Bundesrepublik zahlreiche, zum Teil sehr detaillierte Empfehlungen zur Verbesserung der Situation übermittelt, die die Benachrichtigung von Angehörigen im Polizeigewahrsam, den Zugang zu einem Arzt, die Ausbildung des Personals, die Dokumentation von Vernehmungen und Zwangsmaßnahmen, Einzelheiten der Unterbringung, besonders die Einzelhaftunterbringung, und die Unterrichtung der - auch ausländischen - Gefangenen über ihre Rechte u.a. betrafen.<sup>18)</sup>

Hervorzuheben ist insbesondere, daß die Streichung des Aufenthalts im Freien als Disziplinarmaßnahme gemäß § 103 Abs. 1 Nr. 6 StVollzG für das Komitee „unakzeptabel“ war, weil es mit dem allgemein anerkannten Recht des täglichen Aufenthalts im Freien unvereinbar sei. Ferner hat es die Bundesrepublik ersucht, das Komitee zur Verhütung von Folter in die Aufzählung des § 29 Abs. 2 StVollzG a.F. aufzunehmen, wonach Schreiben des Gefangenen an Volksvertretungen des Bundes und der Länder, an deren Mitglieder sowie an die Europäische Menschenrechtskommission nicht überwacht werden.<sup>19)</sup> Hierauf wurde, nachdem die Bundesregierung bereits in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen hatte, daß die Mehrzahl der Länder sich schon früher gegen die Disziplinarmaßnahme des § 103 Abs. 1 Nr. 6 StVollzG a.F. ausgesprochen hatten<sup>20)</sup>, schließlich diese Disziplinarmaßnahme durch das 4. StVollzG-Änderungsgesetz vom 26.8.1998 (BGBl 1998 I S. 2461) gestrichen.<sup>21)</sup> Auch der zweite Vorschlag wurde durch das 4. StVollzG-Änderungsgesetz umgesetzt. Der wachsenden Bedeutung der europäischen Institutionen wurde nun dadurch Rechnung getragen, daß neben den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder zusätzlich auch der Europäische Ausschuß zur Verhütung der Folter, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sowie das Europäische Parlament sowie seine Mitglieder in die Aufzählung der privilegierten Institutionen aufgenommen worden sind (§ 29 Abs. 2 S. 2 StVollzG).<sup>22)</sup>

Beim zweiten Besuch, der 1996 zu Polizei- und Justizeinrichtungen nach Berlin, Hamburg, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern führte, waren einige Mängel noch nicht abgestellt. So bemängelte der Ausschuß diesmal erneut Zustände im Polizeigewahrsam, die die Benachrichtigung von Angehörigen sowie den Zugang zu Anwalt und Arzt angingen.<sup>23)</sup> Kritisiert wurde auch die exzessive Gewaltanwendung, die von Festnahmen durch Berliner Polizeibeamte berichtet wurden, sowie körperliche Mißhandlungen durch das Personal in der JVA in Bützow. Die Empfehlungen beziehen sich besonders auf die Situation der Abschiebungshäftlinge, die zum Teil im regulären Strafvollzug untergebracht waren, keinen Zugang zu einem regelmäßig erreichbaren, externen Arzt hatten und sich Personal gegenüber sahen, dessen Fremdsprachenkenntnisse schwach ausgeprägt waren.<sup>24)</sup> Die besondere Lage der Ausländer mag den Ausschuß dazu veranlaßt haben, sich beim dritten Besuch 1998 ausschließlich der Situation der Asylbewerber am Frankfurter Flughafen zu widmen.<sup>25)</sup>

## 5. Der Kampf gegen die Todesstrafe

Obwohl auch in Europa das in Art. 2 Abs. 1 EMRK garantierte Recht auf Leben in Satz 2 für die Todesstrafe eingeschränkt ist, fällt die Bilanz positiv aus. Denn gemäß Art. 1 des Zusatzprotokolls Nr. 6 zur Europäischen Menschenrechtskonvention über die Abschaffung der Todesstrafe aus dem Jahr 1983 (BGBl 1988 II S. 662) darf, mit Ausnahmen für Kriegszeiten (Art. 2), niemand zu dieser Strafe verurteilt oder hingerichtet werden. Zuletzt hat Bulgarien am 10.12.1998 die Todesstrafe abgeschafft; in Litauen wurde sie am gleichen Tag durch das höchste Gericht für verfassungswidrig erklärt.<sup>26)</sup>

Auf globaler Ebene ist die Lage hingegen ungünstiger. Zwar haben die Vereinten Nationen seit ihrer Gründung gegen die Todesstrafe gearbeitet und sowohl in Art. 3 der All-

gemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie in Art. 6 Abs. 1 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte das Recht auf Leben an prominenter Stelle geschützt. Ferner gelang es der Weltorganisation, unmittelbar nach dem Fall des Eisernen Vorhangs am 15.12.1989 ein Zweites Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe (BGBl 1992 II S. 391) durchzusetzen. Dieses Protokoll wurde von vielen Staaten jedoch nicht unterzeichnet, die sich dabei auch auf Art. 6 Abs. 2 des IPBPR berufen konnten. Dieser sieht nämlich, sozusagen als Beschränkung des in Abs. 1 bestätigten Rechts auf Leben, vor, daß in Staaten, in denen die Todesstrafe nicht abgeschafft worden ist, ein Todesurteil nur für schwerste Verbrechen und unter weiteren einschränkenden Bedingungen verhängt werden darf. Dazu zählen insbesondere Anforderungen an ein rechtsstaatliches Verfahren (*nulla poena, gesetzlicher Richter*, Abs. 2), das Recht des Verurteilten, um Begnadigung oder Umwandlung der Strafe zu bitten (Abs. 4), sowie das Verbot der Verhängung gegen Jugendliche bzw. der Vollstreckung an Schwangeren (Abs. 5). Damit ist die Rolle der Vereinten Nationen in diesem Zusammenhang recht treffend charakterisiert. Sie arbeiten an einer möglichst weitgehenden Eindämmung und Zurückdrängung der Todesstrafe. Das spiegelt sich gleichfalls wider in den *Safeguards guaranteeing protection of the rights of those facing the death penalty*, die der Wirtschafts- und Sozialrat per Resolution 1984 verabschiedet hat und die dem Art. 6 IPBPR vergleichbare Restriktionen vorsehen. Die wichtigste davon ist sicherlich die Beschränkung auf schwerste Verbrechen („most serious crimes“). Der Menschenrechtsausschuß hat hierzu in seiner Spruchpraxis bislang stets klargestellt, daß dazu keinesfalls Eigentums-, Wirtschafts- oder politische Kriminalität oder Delikte ohne Gewaltanwendung zu rechnen sind.<sup>27)</sup> Dennoch bleibt die Todesstrafe weltweit in der Diskussion. Schon 1989 gab es bei der Annahme des Zweiten Zusatzprotokolls zum IPBPR durch die Generalversammlung der UNO bei 59 Ja-Stimmen auch 26 Gegenstimmen und 48 Enthaltungen und auch gegenwärtig ist die Todesstrafe, *de facto* oder *de iure*, in immer noch etwa 100 Staaten der Erde gesetzmäßig. Zu den Ländern, die die Todesstrafe nicht nur verhängen, sondern aus Gründen kriminalpolitischer Repression auch vollstrecken, sind zum Beispiel die wegen ihres Vetorechts besonders exponierten Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats USA<sup>28)</sup> und China zu rechnen.<sup>29)</sup> Dennoch ist seit dem Zusammenbruch des sozialistischen Ostblocks ein positiver Trend zu verzeichnen, der zumindest auch darauf zurückzuführen sein dürfte, daß die sich um Aufnahme in den Europarat und die Europäische Union bewerbenden mittel- und osteuropäischen Staaten - sicher nicht zu Unrecht - meinen, den europäischen Standards genügen zu sollen, die eine Abschaffung der Todesstrafe vorsehen.

## 6. Die Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung von Gefangenen (SMR) und die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze (EPR)

Je konkreter solche internationalen Regelwerke werden, desto unverbindlicher ist regelmäßig ihr Rechtscharakter - und vice versa. Daraus jedoch den Schluß zu ziehen, Normen ohne Rechtsverbindlichkeit und Erzwingbarkeit seien

reine „Menschenrechtslyrik“ ohne konkrete Auswirkungen, wäre falsch. Zuweilen ist es sogar dieses „soft law“, welches sich - wohl infolge seines Detailreichtums - zu den wichtigen Instrumenten des internationalen Menschenrechtsschutzes entwickelt. Als ein Musterbeispiel dafür können die Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung von Gefangenen (*Standard Minimum Rules for the Treatment of Offenders*) herangezogen werden, die 1955 auf dem ersten Kongreß der Vereinten Nationen über Verbrechensbekämpfung und die Behandlung von Straftätern in Genf beschlossen wurden.<sup>30)</sup> Diese Minima bestehen aus 95 Grundsätzen, die die verschiedenen Bereiche (Unterbringung, Außenkontakte, Disziplinarmaßnahmen, medizinische Versorgung, Beschwerden usw.) zum Teil äußerst detailliert regeln. Seit 1955 haben sie kontinuierlich an Bedeutung gewonnen. Das Ministerkomitee des Europarates hat sie 1973 als Europäische Strafvollzugsgrundsätze (*European Prison Rules*) mit der Empfehlung R (73) 5 in kaum veränderter Form übernommen und den Mitgliedstaaten ihre Einhaltung anempfohlen. Eine Überarbeitung im Jahre 1987 (*Recommendation* (87) 3) brachte wiederum nur geringfügige Änderungen. Inzwischen spiegeln die SMR die internationalen Überzeugungen von einem (Mindest-)Standard so sehr wider, daß sie, obwohl sie weder bindendes Völkerrecht sind noch subjektive Rechte gewähren, in zunehmendem Maße Bedeutung über wirkliche Rechtsschutzverfahren des nationalen wie auch internationalen Rechts erlangt haben. So bezieht sich der Menschenrechtsausschuß (*Human Rights Committee*) der Vereinten Nationen bei der Interpretation des Art. 10 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte ebenso auf sie wie die nationale Rechtsprechung in den Mitgliedsstaaten. In Deutschland etwa sind sie für die Auslegung des StVollzG heranzuziehen.<sup>31)</sup>

Sehr konkrete Konsequenzen für den deutschen Strafvollzug haben die Mindestgrundsätze auch, wo es um eine effektive Implementation der SMR geht. So sehen die 1984 vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (*ECOSOC*) angenommenen *Procedures for the Effective Implementation of the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* unter anderem vor, daß die Mindestgrundsätze allen Inhaftierten und dem Personal zur Kenntnis gebracht werden sollen (vgl. für die EPR: Grundsatz 6 der EPR). Ferner werden die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen aufgefordert, dem Generalsekretär alle fünf Jahre über den Stand der Implementation und die erzielten Fortschritte zu berichten. Die Vereinten Nationen bieten im Gegenzug den Regierungen technische Kooperation und Beratung durch Experten auf dem Gebiet des Strafvollzugs an. Mit den 1990 von der Generalversammlung verabschiedeten *Basic Principles for the Treatment of Prisoners* werden dagegen allgemeine Prinzipien wie die Menschenwürde, die Reintegration der Gefangenen und das Diskriminierungsverbot erneut hervorgehoben; unter Hinweis auf soziale und kulturelle Menschenrechte erfolgt aber auch der ausdrückliche Aufruf, die Anstrengungen zur Abschaffung der Einzelhaft als Strafe zu verstärken sowie das Recht der Gefangenen auf kulturelle Teilhabe zu achten.

## 7. Der Schutz junger Gefangener

Seit Mitte der achtziger Jahre haben sich die Vereinten Nationen schwerpunktmäßig dem Schutz von jugendlichen

Straftätern zugewandt. Bereits die Mindestgrundsätze für die Jugendgerichtsbarkeit (UN Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice „Beijing-Rules“) haben sich 1985 auf die Mindestgrundsätze von 1955 bezogen und die Position von Jugendlichen ausgebaut.<sup>32)</sup> Sie liefern zusätzliche Aussagen zum Jugendvollzug (Schutz und Resozialisierung als Ziele des Vollzugs, Trennung von Erwachsenen) und stellen, um jegliche Mißverständnisse zu vermeiden, auch Jugendliche in Untersuchungshaft unter den Schutz der Minima (Rule 27). 1989 folgte dann das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (BGBl 1992 II S. 122), das den Menschenrechtsstandard explizit auf Kinder ausdehnt. Unter Kindern werden gemäß Art. 1 junge Menschen im Alter unter 18 Jahren verstanden, so daß die besonderen Anforderungen, die die Konvention an all jene Einrichtungen stellt, die verantwortlich sind für die Sorge über oder den Schutz von Kindern (in den Bereichen Sicherheit, Gesundheit, Personal und Kontrolle, Art. 3 Abs. 3) im besonderen auch deutsche Jugendstraf- und Jugendarrestanstalten betreffen dürften. In diesem Zusammenhang ist auch die Pflicht hervorzuheben, die Grundzüge und Vorschriften des Übereinkommens in geeigneter Weise bekanntzumachen (Art. 42). Strafrecht und Strafvollzug sind in Art. 37 und 40 angesprochen: Während Art. 37 das Verbot von Folter und unmenschlicher Behandlung erneuert, Todesstrafe und lebenslängliche Freiheitsstrafe ohne Entlassungsmöglichkeit ausschließt, vor willkürlicher Verhaftung schützt sowie die Prinzipien der von Erwachsenen getrennten Unterbringung, der Inhaftierung als letztem Ausweg („last resort“) und des Rechts auf rechtlichen Beistand für Kinder bekräftigt, sichert Art. 40 strafverfahrensrechtliche Garantien wie u.a. die Unschuldsvermutung ab.

Dem erklärten Ziel, die Rechtsstellung junger Menschen in Haft weiter auszubauen, kam die UNO 1990 mit den Mindestgrundsätzen zum Schutz inhaftierter Jugendlicher (UN Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty) näher.<sup>33)</sup> Diese enthalten in der Hauptsache detaillierte Bestimmungen über Gestaltung und Führung von Haftanstalten für Jugendliche (z.B. Aktenführung, Klassifikation, Unterbringung, Ausbildung und Arbeit, Religion, Gesundheitsfürsorge, Außenkontakte, Zwangs- und Disziplinarmaßnahmen, Beschwerden, Personal). Im grundsätzlichen einleitenden Teil wird erneut hervorgehoben, daß die Inhaftierung von Jugendlichen nur ein letzter Ausweg („last resort“) sein kann und auch dann nur auf ein Minimum beschränkt werden darf. Die Grundsätze stehen damit eindeutig in der Tradition der Mindestgrundsätze für die Jugendgerichtsbarkeit, die den Vorrang von Maßnahmen der Diversion (Rule 11) zur Haftvermeidung ebenso statuiert haben wie die Mindestgrundsätze für nichtstationäre Maßnahmen von 1990 (UN Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures, Tokyo-Rules). Die 1988 von der Generalversammlung verabschiedeten Grundsätze für den Schutz aller Personen in Haft (Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment) nehmen u.a. das Verbot der Folter sowie die Trennung von Untersuchungs- und Strafgefangenen wieder auf, ohne aber speziell für Jugendliche Regelungen zu treffen. Lediglich die Pflicht der Behörden, die Angehörigen eines inhaftierten Jugendlichen von sich aus zu benachrichtigen (Principle 16), macht hier eine Ausnahme.

Die hier skizzierten Grundsätze hat sich in den achtziger Jahren auch der Europarat, wenn auch in nicht sehr promi-

nenter Form, zu eigen gemacht. Die Empfehlung R (87) 20 über die sozialen Reaktionen auf Jugenddelinquenz aus dem Jahr 1987 hebt das Prinzip der Erziehung und sozialen Integration hervor und gibt der Überzeugung Ausdruck, daß die Inhaftierung von Minderjährigen zugunsten der Diversion und Mediation so weit als möglich abgeschafft werden sollte, ohne die allgemein geltenden Verfahrensgarantien bei Jugendlichen zu verkürzen.

Der Schutz von Inhaftierten wird auf der Ebene der Vereinten Nationen schließlich komplettiert durch Verhaltensregeln für Polizei- und Strafvollzugsbeamte (Code of Conduct for Law Enforcement Officials 1979) sowie durch Richtlinien zum Schußwaffengebrauch (Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials 1990) und zur Unabhängigkeit der Justiz (Basic Principles on the Independence of the Judiciary 1985).

## 8. Personal und Gesundheitsfürsorge

Für die wirkungsvolle Umsetzung der Prinzipien, die dem Schutz der Menschenrechte dienen, sind die Auswahl, das Training und die Fortbildung des Gefängnispersonals von ebenso großer Bedeutung wie seine Motivationslage. Es kann deshalb nicht verwundern, daß sowohl die Standard Minimum Rules der Vereinten Nationen als auch die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze dem „Prison Management“ und dem „Prison Staff“ große Aufmerksamkeit zukommen lassen. Dabei fällt auf, daß bei den EPR auf die Basic Principles zunächst die Abschnitte über Management (Rules 7-50) und Personal (51-63) folgen, bevor Behandlungsziele und -grundsätze (64-89) und schließlich der Umgang mit besonderen Kategorien von Inhaftierten (90-100) geregelt werden. Damit sollen die Rechte von Gefangenen und ihre persönlichen Bedürfnisse im Rahmen der Behandlung nicht hintenangestellt werden. Diese logische Anordnung (vom Generellen zum Speziellen) soll angeblich vielmehr die Anwendung in der Praxis und den Gebrauch beim Training des Personals erleichtern.<sup>34)</sup> Diese Akzentsetzung auf die institutionellen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Behandlung im Vollzug kommt gleichfalls darin zum Ausdruck, daß die EPR einige neue Grundsätze enthalten (betreffend etwa die Rolle des Personals, Rules 51-53), die die SMR nicht kannten. Ferner hat sich der Europarat auch in der Vergangenheit, und vielleicht häufiger als die Vereinten Nationen, immer wieder mit sehr konkreten Fragen der Aus- und Fortbildung des Personals und der Führung von Gefängnissen beschäftigt.<sup>35)</sup> Noch jungen Datums ist die Empfehlung R (97) 12 über Bedienstete, die mit der Durchführung von Sanktionen und Maßnahmen befaßt sind. Während im ersten Teil die Empfehlungen der Rekrutierung, dem Training und den Arbeitsbedingungen von Bediensteten gelten, enthält der zweite Teil Richtlinien zum richtigen Verhalten der Bediensteten untereinander und zum Verhältnis von Vorgesetzten und Bediensteten. Lediglich zum Schluß kommt in dürren Worten die Sprache darauf, daß die Bediensteten auch den Gefangenen gegenüber Pflichten haben. So werden sie zum Respekt der Menschenwürde aufgefordert und an das Verbot von Diskriminierung, Mißhandlung und Bestechung erinnert. Im Ergebnis bleiben die Empfehlungen insoweit aber hinter dem Standard zurück, den die Vereinten Nationen, etwa - aber nicht nur - mit dem Verhaltenskodex für Vollzugsbeamte, schon früher geschaffen haben.<sup>36)</sup> Die Empfehlung R (92) 16 über Europäische Regeln zu alternativen Sanktionen (on the Euro-

pean Rules on Community Sanctions and Measures) wiederum verfolgt das Ziel, die Ersetzung von Freiheitsstrafen durch alternative Sanktionen zu fördern und die negativen Effekte der Inhaftierung zu vermeiden. Auch sie stellt dazu Grundsätze über das mit der Durchführung dieser Sanktionen betraute Personal auf (Rules 37-41).

In der Folgezeit hat sich der Europarat besorgt gezeigt über den Anstieg der Gefängnispopulationen in Europa. Er hat sie neben angestiegener Kriminalität, insbesondere im Bereich der Gewalt- und Drogendelikte, auch auf die vermehrte Verhängung längerer Freiheitsstrafen durch die Gerichte zurückgeführt. Die daraus resultierende Überfüllung der Gefängnisse führe geradewegs zu einer Verschlechterung der Haftbedingungen. Die Empfehlung 1257 (1995) über die Haftbedingungen in Mitgliedsstaaten des Europarats (on the Condition of Detention in Council of Europe Member States) fordert daher weitere Anstrengungen bei den alternativen Sanktionen und die angemessene Umsetzung der European Prison Rules wie auch der Rules on Community Sanctions and Measures.

Es ist somit auch in jüngster Zeit vor allem der Europarat, der sich der Situation im Strafvollzug angenommen hat. Mit der Empfehlung R (98) 7 des Ministerkomitees des Europarates aus dem Jahr 1998 über ethische und organisatorische Aspekte der gesundheitlichen Versorgung in den Vollzugsanstalten werden Details der Gesundheitsfürsorge geregelt, die im Ganzen über die Grundsätze 26-32 EPR (Medical Services) hinausgehen. Kernpunkte sind sicherlich der jederzeitige Zugang zu einem Arzt bzw. voll qualifiziertem Personal sowie die Einwilligung der Häftlinge in jede körperliche Untersuchung, sofern es sich nicht um einen gesetzlich vorgesehenen Ausnahmefall handelt. Das medizinische Personal soll ferner in völliger Unabhängigkeit handeln und die Gefängnisverwaltung beraten, etwa in Fragen der Ernährung und der Hygiene. Was die Gesundheitsfürsorge von angemessener Qualität sowie das Prinzip der verständigen Einwilligung („free and informed consent“) anbelangt, so knüpft die Empfehlung an das Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte und der Würde des Menschen im Hinblick auf die Anwendung von Biologie und Medizin (sogenannte Bioethik-Konvention) vom 4.4.1997<sup>37)</sup> an (Art. 3 bzw. 5). Vor medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen hat insoweit schon Art. 7 S. 2 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte geschützt.

Ein gesonderter Abschnitt der Empfehlung R (98) 7 beschäftigt sich jeweils mit der Behandlung von Suchtkranken und mit den übertragbaren Krankheiten AIDS, Tuberkulose und Hepatitis. Damit führt die Empfehlung weiter aus, was in der Empfehlung R (93) 6 schon umrissen wurde. Letztere betraf die kriminologischen Aspekte der Kontrolle übertragbarer Krankheiten einschließlich AIDS und darauf bezogene Gesundheitsprobleme im Gefängnis. Gerade an dieser Stelle ist hervorzuheben, daß Gefangenenakten einschließlich der Krankenunterlagen dem Datenschutz und dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 GG) unterfallen. Dieser bislang im StVollzG äußerst lückenhaft geregelte Bereich ist durch das 4. StVollzG-Änderungsgesetz mit den §§ 179 ff. StVollzG nun aufgefüllt worden.<sup>38)</sup>

## 9. Ausblick

Zusammenfassend (vgl. auch die Übersicht) läßt sich nach alledem bilanzieren, daß der internationale Schutz von

Menschenrechten Inhaftierter keineswegs optimal ist, daß aber die bisherige Entwicklung, insbesondere in Europa, Anlaß zur Hoffnung gibt. Insgesamt mangelt es nicht an wohlklingenden Formulierungen, wohl aber an effektivem Rechtsschutz. Die traditionellen Verfahren, die in der Regel einen Kontrollausschuß und Berichtsverfahren vorsehen und Individualbeschwerden - wenn überhaupt - Zusatzprotokollen vorbehalten, haben sehr deutliche Defizite offenbart. Deswegen ist es nicht verwunderlich, daß die neu beschrittenen Wege größere Erfolge gezeitigt haben. So sind vor allem die Ergebnisse der Tätigkeit des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher Behandlung positiv einzuschätzen, weil dessen Befugnisse und präventive Ausrichtung den Organen der UN-Konvention gegen Folter überlegen sind. Auch die Einrichtung eines ständigen Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (mit derzeit 40 Richtern)<sup>39)</sup> ist verheißungsvoll und sucht auf internationaler Ebene ihresgleichen. Doch wird dieses Gericht erst noch unter Beweis zu stellen haben, ob es die defizitäre Bilanz der bisherigen europäischen Organe zum Menschenrechtsschutz wirklich entscheidend aufbessern wird.

Weisen im Vergleich zur UNO beim Rechtsschutz demnach die Europäer die höheren Standards auf, so liegen die Stärken der Menschenrechtsimplementation durch die Vereinten Nationen im Bereich des „soft law“. Die Standard Minimum Rules für den Strafvollzug wie auch die Mindestgrundsätze zum Schutz von Jugendlichen beispielsweise haben wirkungsvoll den Menschenrechtsschutz befördert und die europäische Entwicklung entsprechender Regeln angeregt. Und so bleibt zu wünschen, daß es auch künftig einen möglichst konstruktiven und fruchtbaren Austausch zwischen der europäischen und internationalen Ebene geben wird und die jeweils besseren Standards die Maßstäbe für weitere Anstrengungen setzen. In diesem Sinne könnte ein weiterer Schritt zur Effektivierung des Schutzes Inhaftierter in Europa gegenwärtig darin bestehen, die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze um einen Katalog von Rechten der Gefangenen zu bereichern<sup>40)</sup> und, dem Beispiel der UNO folgend, das Amt eines Beauftragten für Menschenrechte einzurichten, der oder die im Range eines Kommissars der Europäischen Union zu stehen hätte.<sup>41)</sup>

Übersicht über die wichtigsten Internationalen Übereinkommen mit Bezug zum Strafvollzug

Vereinte Nationen		Pakt über bürgerliche und politische Rechte	Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte		Anti-Folter-Konvention		Konvention über die Rechte des Kindes	
Europarat	Menschenrechts-Konvention			Sozialcharta		Anti-Folter-Konvention		Bioethik-Konvention
Jahr	1950	1966	1966	1961/1996	1984	1987	1989	1997
Rechte/Inhalt u.a.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Recht auf Leben (Art. 2 I)</li> <li>-Verbot der Folter (Art. 3)</li> <li>-gesetzlicher Richter (Art. 6 I)</li> <li>-Unschuldsvermutung (Art. 6 II)</li> <li>-nulla poena (Art. 7 I)</li> <li>-keine Haft für säumige Schuldner (4.ZP)</li> <li>-Abschaffung der Todesstrafe (6.ZP)</li> <li>-Schutz von Ausländern vor willkürlicher Ausweisung (7.ZP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Recht auf Leben (Art. 6 I)</li> <li>-Verbot der Folter (Art. 7)</li> <li>-gesetzlicher Richter (Art. 14)</li> <li>-Unschuldsvermutung (Art. 14)</li> <li>-nemo tenetur (Art. 14)</li> <li>-ne bis in idem (Art. 14)</li> <li>-nulla poena (Art. 15)</li> <li>-Verbot der willkürlichen Festnahme /Inhaftierung (Art. 9)</li> <li>-Trennungsgrundsätze (Art. 10)</li> <li>-keine Haft für säumige Schuldner (Art. 11)</li> <li>-Abschaffung der Todesstrafe (2. Fakultativprot.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Recht auf Arbeit (Art. 6)</li> <li>-Vereinigungsrecht (Art. 8)</li> <li>-Recht auf soziale Sicherheit (Art. 9)</li> <li>-Schutz von Familie und Ehe, Mutterschutz (Art. 10)</li> <li>-Recht auf angemessenen Lebensstandard (Art. 11)</li> <li>-Recht auf Gesundheit (Art. 12)</li> <li>-Recht auf Bildung (Art. 13)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Recht auf Arbeit (Art. 1)</li> <li>-Vereinigungsrecht (Art. 5)</li> <li>-Recht auf Kollektivverhandlungen (Art. 6)</li> <li>-Kinder- und Jugendschutz (Art. 7)</li> <li>-Recht auf berufliche Ausbildung (Art. 10)</li> <li>-soziale Sicherheit (Art. 12)</li> <li>-soziale und ärztliche Hilfe (Art. 13)</li> <li>-Schutz der Familie (Art. 16)</li> <li>-Schutz vor Armut und sozialer Ausschließung (Art. 30)</li> <li>-Recht auf Obdach (Art. 31)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Legaldefinition der Folter (Art. 1)</li> <li>-keine Ausnahmen für Krieg und Notstand (Art. 2 I)</li> <li>-Handeln auf Befehl keine Rechtfertigung (Art. 2 III)</li> <li>-keine Ausweisung in anderen Staat bei drohender Folter (Art. 3)</li> <li>-Pflicht zur Inkriminierung der Folter im nationalen Strafrecht (Art. 4)</li> <li>-Pflicht der Unterrichtung im Rahmen der Ausbildung (Art. 10)</li> <li>-Beweisverwendungsverbot (Art. 15)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Besuchsrecht des Ausschusses (Art. 2); als periodischer oder ausserordentlicher Besuch (Art. 7-9)</li> <li>-Berichtslegung durch den Ausschuß nach jedem Besuch (Art. 10)</li> <li>-Vertraulichkeit der Berichte über Staaten (Art. 11 I)</li> <li>-bei Zustimmung des Staates Veröffentlichung des Berichts einschließlich der Stellungnahme des Staates (Art. 11 II)</li> <li>-Jahresbericht des Ausschusses (Art. 12)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-als Kinder gelten Personen bis unter 18 Jahren (Art. 1)</li> <li>-Verbot der Folter (Art. 37)</li> <li>-Verbot der Todesstrafe bei Kindern (Art. 37)</li> <li>-Verbot der lebenslänglichen Freiheitsstrafe ohne Entlassungsmöglichkeit (Art. 37)</li> <li>-Schutz vor willkürlicher Verhaftung (Art. 37)</li> <li>-getrennte Unterbringung (Art. 37)</li> <li>-Inhaftierung als letzter Ausweg (Art. 37)</li> <li>-rechtlicher Beistand (Art. 37)</li> <li>-Unschuldsvermutung (Art. 40)</li> <li>-Publikationspflicht (Art. 42)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Gesundheitsfürsorge von angemessener Qualität (Art. 3)</li> <li>-Prinzip der verständigen Einwilligung (Art. 5)</li> <li>-Recht auf Achtung der Privatsphäre im Hinblick auf Gesundheitsdaten (Art. 10)</li> <li>-Verbot der Diskriminierung wegen genetischer Erbanlagen (Art. 11)</li> <li>-Verbot des Handels mit dem menschlichen Körper und seiner Teile (Art. 21)</li> </ul>
Kontrollorgan	Gerichtshof für Menschenrechte (Art. 19)	Menschenrechtsausschuß (Art. 28)	Wirtschafts- und Sozialrat (Art. 17)	Sachverständigenausschuß (Art. 25)	Ausschuß gegen Folter (Art. 17)	Ausschuß zur Verhütung von Folter (Art. 1)	Ausschuß für die Rechte des Kindes (Art. 43)	Ausschuß für Bioethik (verfolgt die wiss. Entwicklung, Art. 32)
Individualbeschwerde	ja (Art. 34)	(1. Fakultativprot.)	nein	nein	fakultativ (Art. 22)	nein	nein	nein
Staatenbeschwerde	ja (Art. 33)	ja (Art. 41)	nein	nein	fakultativ (Art. 21)	nein	nein	nein
Staatenberichte	auf Anfrage (Art. 52)	ja (Art. 40)	ja (Art. 16)	ja (Art. 21)	ja (Art. 19)	freiwillig als Stellungnahme zum Ausschußbericht (Art. 11II)	ja (Art. 44)	auf Anfrage (Art. 30)



## Anmerkungen

- 1) American Convention of Human Rights vom 22.11.1969; African Charter on Human and Peoples' Rights vom 27.6.1981.
- 2) Vgl. etwa *Sieber* (Hrsg.), Europäische Einigung und Europäisches Strafrecht, 1993 sowie den Entwurf einer im Auftrag des Europaparlaments eingesetzten Arbeitsgruppe *Delmas-Marty* (Hrsg.), Corpus Iuris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union, 1998; s. ferner *Dannecker*, Die Entwicklung des Strafrechts unter dem Einfluß des Gemeinschaftsrechts, Jura 1998, S. 79; *Gleß/Lüke*, Strafverfolgung über die Grenzen hinweg, Jura 1998, S. 70 ff.
- 3) Etwa *Naucke*, Strafrecht, Eine Einführung, 7. Aufl. 1995, S. 136 ff. sowie die Beiträge von *Nelles*, *Pieth* und *Kühl* in ZStW (109) 1997 zum europäischen und internationalen Strafrecht. Dabei handelt es sich um auf der Tagung deutschsprachiger Strafrechtslehrer 1997 in Berlin gehaltene Vorträge. Die Tagung stand unter dem Thema „Internationalisierung des Strafrechts“, s. *Zieschang*, Diskussionsbeiträge der Strafrechtslehrertagung 1997 in Berlin, ZStW (109) 1997, S. 830-861.
- 4) Zum Teil werden die „crimes against humanity“ auch mit „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ ins Deutsche übersetzt, eine bagatellisierende Verzerrung des Wortsinns, gegen die sich schon *Arendt*, *Hannah*, Eichmann in Jerusalem. Ein Bericht von der Banalität des Bösen, 1964, S. 324 gewandt hat („als hätten es die Nazis lediglich an 'Menschlichkeit' fehlen lassen“).
- 5) *Ambos*, Zur Bekämpfung der Makrokriminalität durch eine supranationale Strafgerichtsbarkeit - Historische Hintergründe und erste Urteile, in: *Lüderssen* (Hrsg.): Aufgeklärte Kriminalpolitik oder Kampf gegen das Böse?, Band III: Makrodelinquenz, 1998, S. 377-410.
- 6) Penal Reform International, Making standards work, an international handbook on good prison practice, The Hague 1995, S. 14; sinngemäß auch UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Offenders (SMR), Rule 57 sowie European Prison Rules (EPR), Rule 64. Vgl. auch *Rodley*, The Treatment of Prisoners Under International Law, 2<sup>nd</sup> edition, Oxford 1999.
- 7) Vgl. etwa den Überblick über den Streitstand bei *Stenger*, Gegebener und gebotener Einfluß der Europäischen Menschenrechtskonvention auf die Rechtsprechung der bundesdeutschen Strafgerichte, S. 25-27.
- 8) Dazu s. unten, Kapitel 5.
- 9) *Kaiser*, Menschenrechte im Straf- und Maßregelvollzug, in: FS für *Schmitt*, R. 1992, S. 367 f.; s. auch *Ganter*, Die Spruchpraxis der Europäischen Kommission für Menschenrechte auf dem Gebiet des Strafvollzuges, 1974.
- 10) Vgl. Die Welt vom 3.11.1998, S. 8.
- 11) Sog. European Social Charter (Revised) vom 3.5.1996, s. Council of Europe, European Treaty Series/163.
- 12) Sachverständigenausschuß der Charta, zit. nach *Öhlinger*, Die Europäische Sozialcharta und der Schutz wirtschaftlicher und sozialer Rechte durch den Europarat, in: *Nowak* (Hrsg.), Europarat und Menschenrechte, Wien 1994, S. 121.
- 13) Dazu näher *Öhlinger*, Fn. 12, S. 126.
- 14) Zum vorstehenden vgl. auch *Walter*, Strafvollzug, 2. Auflage 1999 (im Druck), Rn. 355.
- 15) Vgl. *Bank*, Die internationale Bekämpfung von Folter und unmenschlicher Behandlung auf den Ebenen der Vereinten Nationen und des Europarats, 1996 und den Erfahrungsbericht des ehemaligen Präsidenten des Ausschusses *Cassese*, Inhuman States, Imprisonment, Detention and Torture in Europe Today, 1996; ferner *Machacek*, Evaluation des Schutzes vor unmenschlicher Behandlung durch die Europäische Anti-Folter-Konvention, in: *Nowak* (Hrsg.), Europarat und Menschenrechte, Wien 1994, S. 157-171.
- 16) Nähere Angaben bei *Machacek*, s. Fn. 10, S. 158; s. insbesondere die umfangreichen Internet-Seiten des Committee for the Prevention of Torture unter <http://www.cpt.coe.fr>, die zahlreichen Berichte im Volltext bereithalten.
- 17) Report to the Government of the Federal Republic of Germany on the visit to Germany carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 8 to 20 December 1991, CPT/Inf (93) 13, Strasbourg, 19 July 1993, S. 63 f.
- 18) Zusammengefaßt auf S. 69 ff. des Reports.
- 19) S. 51 bzw. 52 des Reports.
- 20) Response of the Government of the Federal Republic of Germany to the report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on its visit to Germany from 8 to 20 December 1991, CPT/Inf (93) 14, Strasbourg, 19 July 1993, S. 36.
- 21) Vgl. *Walter*, Strafvollzug, 2. Aufl. 1999 (im Druck), Rn. 515.
- 22) Schon in ihrer Antwort auf den Bericht des Ausschusses hatte die Bundesregierung erklärt, sie habe gegen den Vorschlag „keine Bedenken“, s. Response of the Government of the Federal Republic of Germany, S. 37. Das Recht, mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zu korrespondieren, wird für Personen in Haft, die Verfahrensbeteiligte sind, seit 5.3.1996 auch durch die Europäische Vereinbarung bezüglich Personen, die an Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte teilnehmen, garantiert (Art. 3); s. Council of Europe, European Treaty Series/161.
- 23) Report to the Government of the Federal Republic of Germany on the visit to Germany carried out by the CPT from 14 to 26 April 1996 und

Interim report of the Government of the Federal Republic of Germany, CPT/Inf (97) 9, Strasbourg, 17 July 1997, Nr. 177. Zur Rolle des Arztes auch *Kaiser/Rebmann*, Genügen die deutschen Regelungen zur Rolle des Arztes bei der Vorbeugung von Mißhandlungen durch Polizei und Strafvollzugspersonal den europäischen Anforderungen?, NSTZ 1998, S. 105-112.

- 24) Report CPT/Inf (97) 9, Nr. 175-185.
- 25) Über diesen Besuch vom 25.-27.5.1998 liegen noch keine Berichte vor, lediglich eine Presseerklärung, die unter <http://cpt.coe.fr> abrufbar ist.
- 26) Frankfurter Rundschau vom 11.12.1998, S. 2.
- 27) Vgl. *Nowak*, U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, Kehl, Strasbourg, Arlington 1993, S. 118.
- 28) Vgl. *Gleß*, Gary Graham - Ein Todes-Fall in den Vereinigten Staaten von Amerika, in: MschrKrim 1994, S. 69-81.
- 29) Ausführlicher globaler Überblick bei *Hood*, The Death Penalty, A Worldwide Perspective, Oxford Clarendon Press, Second Edition 1996.
- 30) „Dazu *Rodley*, The Treatment of Prisoners Under International Law, 2<sup>nd</sup> edition, Oxford 1999, S. 279 ff.“ Näher zur Arbeit der Vereinten Nationen auf dem Gebiet des Strafrechts *Neudeck*, Die Vereinten Nationen/United Nations, in: *Dünkel/Vagg* (Hrsg.), Untersuchungshaft und Untersuchungshaftvollzug, International vergleichende Perspektiven zur Untersuchungshaft sowie zu den Rechten und Lebensbedingungen von Untersuchungsgefangenen, 1994, S. 837-860; *Neubacher*, Referendarwahlstation bei der Crime Prevention and Criminal Justice Division der Vereinten Nationen (CPCJ) in Wien - Ein Erfahrungsbericht, in: JuS 1998, S. 574-575.
- 31) Vgl. aus der Rechtsprechung OLG Celle bei *Bungert*, NSTZ 1990, S. 379; OLG Frankfurt a.M. NSTZ 1986, S. 27 sowie *Kaiser* in: *Kaiser/Kerner/Schöch*, Strafvollzug, 4. Aufl. 1992, S. 124 f., *Walter*, Strafvollzug, 2. Aufl. 1999 (im Druck), Rn. 356 und *Stenger*, Gegebener und gebotener Einfluß der Europäischen Menschenrechtskonvention in der Rechtsprechung der bundesdeutschen Strafgerichte, 1991. Grundsätzlich zum Ganzen *Müller-Dietz*, Menschenwürde und Strafvollzug, 1994 und *Jung*, Sanktionensysteme und Menschenrechte, Bern u.a. 1992, S. 69-102.
- 32) Dazu *Schüler-Springorum*, Die Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit, ZStW 99 (1987), S. 809-844.
- 33) Vgl. *Dünkel*, Zur Entwicklung von Mindestgrundsätzen der Vereinten Nationen zum Schutze inhaftierter Jugendlicher, ZStW 100 (1988), S. 361-384.
- 34) Vgl. Council of Europe, European Prison Rules, 1987, Explanatory Memorandum, S. 31 f.
- 35) Vgl. etwa Resolution (66) 26 on the status, recruitment and training of prison staff; Resolution (68) 24 on the status, selection and training of governing grades of staff of penal establishments; Resolution (75) 25 on prison labour; Recommendation R (82) 16 on prison leave; Recommendation R (82) 17 on the custody and treatment of dangerous prisoners und den Bericht über Prison Management (1983).
- 36) Vgl. *Walter*, Strafvollzug, 2. Aufl. 1999 (im Druck), Rn. 358 a.
- 37) Council of Europe, European Treaty Series/164 (von Deutschland nicht unterzeichnet). Zur ärztlichen Ethik s. auch die UN Principles of Medical Ethics relevant to the Role of Health Personnel, particularly Physicians, in the Protection of Prisoners and Detainees against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment vom 18.12.1982 (GA Resolution 37/194).
- 38) Dazu *Walter*, Strafvollzug, 2. Aufl. 1999 (im Druck), Rn. 367 a.
- 39) Gemäß Art. 20 EMRK entspricht die Zahl der Richter des Gerichtshofs derjenigen der Hohen Vertragsparteien, also des Europarats.
- 40) So die Parlamentarische Versammlung des Europarats, Recommendation 1257 (1995) on the conditions of detention in Council of Europe member states, Nr. 11 e).
- 41) Vgl. *Ermacora*, Stärken und Schwächen des Durchsetzungsmechanismus der EMRK, in: *Nowak* (Hrsg.), Europarat und Menschenrechte, S. 87. Erst jüngst wurde diese Forderung erneut erhoben durch eine internationale Expertengruppe, der unter anderem die UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, *Mary Robinson*, und der frühere Präsident des Europäischen Ausschusses gegen Folter und derzeitige Richter am Jugoslawien-Gerichtshof *Antonio Cassese* angehörten. In einer auf Arbeiten des Europäischen Hochschulinstituts Florenz basierenden Erklärung wurde der Ernennung eines Menschenrechtskommissars oberste Priorität eingeräumt, s. Frankfurter Rundschau vom 9.10.1998, S. 7. Bisher existiert lediglich das Amt einer Kommissarin für humanitäre Hilfe, das von *Emma Bonino* geführt wird.