

Das neue Zusatzprotokoll zur UN-Anti-Folter-Konvention: Herausforderung für die deutsche Innenpolitik

Follmar-Otto, Petra; Cremer, Hendrik

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Follmar-Otto, P., & Cremer, H. (2004). *Das neue Zusatzprotokoll zur UN-Anti-Folter-Konvention: Herausforderung für die deutsche Innenpolitik*. (Policy Paper / Deutsches Institut für Menschenrechte, 2). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-317176>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights

Zimmerstrasse 26/27
D-10969 Berlin

Phone: (+49) (0)30 – 259 359 0
Fax: (+49) (0)30 – 259 359 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de

Policy Paper

Das neue Zusatzprotokoll zur UN-Anti-Folter-Konvention

Herausforderung für die deutsche Innenpolitik

Petra Follmar-Otto
Hendrik Cremer

Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights

Zimmerstr. 26/27
D-10969 Berlin
Phone (+49) (0)30 – 259 359 0
Fax (+49) (0)30 – 259 359 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Gestaltung:
iserundschmidt
Kreativagentur für PublicRelations GmbH
Bad Honnef – Berlin

Policy Paper No. 2
Berlin, Januar 2004

Policy Paper

Das neue Zusatzprotokoll zur UN-Anti-Folter-Konvention

Herausforderung für die deutsche Innenpolitik

Petra Follmar-Otto
Hendrik Cremer

Das neue Zusatzprotokoll zur UN-Anti-Folter-Konvention – Herausforderung für die deutsche Innenpolitik

1. Das neue Zusatzprotokoll zur UN-Anti-Folter-Konvention¹

Am 18. 12. 2002 hat die UN-Generalversammlung ein Zusatzprotokoll zum UN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. 12. 1984² (**UN-Anti-Folter-Konvention**) angenommen. Das Protokoll will durch einen präventiven Ansatz den Schutz vor Folter weltweit verbessern. Es steht seit Anfang 2003 zur Ratifizierung bereit und tritt in Kraft, sobald es von 20 Vertragstaaten ratifiziert wurde. Bisher wurde es von 21 Staaten unterzeichnet³ und von drei Staaten ratifiziert⁴. Deutschland scheint einer Zeichnung des Protokolls zögernd gegenüberzustehen. Mit diesem Papier empfiehlt das *Deutsche Institut für Menschenrechte* eine zügige Zeichnung und Ratifikation des Protokolls und macht Vorschläge für dessen Umsetzung in Deutschland.

In internationalen und regionalen Menschenrechtskonventionen gibt es eine Reihe von Bestimmungen, die Folter verbieten.⁵ Die zu diesen Übereinkommen entwickelten Verfahren dienen der nachträglichen Überprüfung von Foltervorwürfen, die von Einzelpersonen oder Staaten erhoben wurden. Dies trifft auch auf die UN-Anti-Folter-Konvention zu: Sie sieht ein vertrauliches Untersuchungsverfahren vor sowie fakultativ⁶ eine Individualbeschwerde und eine Staatenbeschwerde. Im Gegensatz dazu hat das

Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26. 11. 1987⁷ (**Europäische Anti-Folter-Konvention**) kein weiteres justizförmiges Verfahren etabliert, sondern einen Mechanismus von präventivem Charakter. Zentrales Instrument ist dabei ein Ausschuss (Committee for the prevention of torture, CPT), der in den Mitgliedstaaten durch regelmäßige Besuche die Lage von Menschen überprüft, denen die Freiheit entzogen ist. Eines konkreten Foltervorwurfes bedarf es dazu nicht; Ziel der Kontrollen ist es, Verbesserungen für die Ausgestaltung von Einrichtungen und die Tätigkeit und Ausbildung des Personals vorzuschlagen, um den Schutz vor Folter zu verstärken.

Das präventive Konzept eines Besuchssystems prägt auch das neue Zusatzprotokoll zur UN-Anti-Folter-Konvention. Es soll schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen an Personen, denen die Freiheit entzogen ist, durch vorbeugende Maßnahmen von vornherein verhindern, statt sie erst im Nachhinein zu sanktionieren. Dazu sieht das Zusatzprotokoll einerseits einen internationalen Mechanismus vor, den UN-Unterausschuss für Prävention⁸, andererseits verpflichtet es die Vertragsstaaten, unabhängige und effektive innerstaatliche Besuchsmechanismen zu etablieren.

Die Besuche können beispielsweise in Haftanstalten, Gewahrsamseinrichtungen für Personen, die abge-

¹ Text des Zusatzprotokolls: URL: http://untreaty.un.org/English/notpubl/iv_9bE.pdf (besucht am 19.12.2003).

² BGBl. 1990 II, S. 246.

³ Albanien, Argentinien, Österreich, Costa Rica, Kroatien, Dänemark, Finnland, Guatemala, Island, Italien, Madagaskar, Malta, Mexiko, Norwegen, Neuseeland, Rumänien, Senegal, Serbien und Montenegro, Sierra Leone, Schweden und das Vereinigte Königreich. www.apf.ch, Stand: 19.12.2003.

⁴ Malta, Albanien (Beitritt) und das Vereinigte Königreich, www.apf.ch, Stand: 19.12.2003.

⁵ Z.B. Art. 7 IPbPr, Art. 37 lit. a KRK, Art. 3 EMRK, Art. 5 Abs. 2 AMRK, Art. 5 Afr. MRK

⁶ Die Beschwerdeverfahren gelten nur für diejenigen Unterzeichnerstaaten, die sich durch Abgabe einer Erklärung diesen unterworfen haben.

⁷ ETS-Nr.: 126; BGBl. 1989 II, S. 946.

⁸ Der Unterausschuss für Prävention wird als Untergremium des UN-Ausschusses gegen Folter (Committee Against Torture, CAT) eingerichtet, Art. 2 des Fakultativprotokolls (OP-CAT).

soben werden sollen, Gewahrsamseinrichtungen der Polizei, aber auch in psychiatrischen Institutionen, Alten- und Pflegeheimen oder in geschlossenen Heimen für Kinder und Jugendliche stattfinden. Nach ihren Besuchen erstellen die Gremien Berichte mit konkreten Empfehlungen und Verbesserungsvorschlägen, beispielsweise für das Verhalten der Polizei und des Vollzugs- oder Pflegepersonals sowie für die räumliche Ausgestaltung der besuchten Einrichtung oder für die Ausbildung des Personals.

Das neue Zusatzprotokoll bietet ein hohes Potential, um schwere Menschenrechtsverletzungen zu verhindern und den Schutz vor schweren Menschenrechtsverletzungen zu verbessern. Es begründet auf universeller Ebene einen präventiven Durchsetzungsmechanismus mit umfassenden Befugnissen zu unbeschränkten Besuchen in Gewahrsamseinrichtungen, zur Kooperation mit nationalen und internationalen Stellen und zur Berichterstattung und Abgabe von Empfehlungen. Neu – auch auf europäischer Ebene – ist die Einführung zusätzlicher nationaler Präventionsmechanismen. Nationale Mechanismen haben den grundlegenden Vorteil der Nähe zur Situation und den Geschehnissen im eigenen Land. Insgesamt sieht das Zusatzprotokoll umfassende Instrumentarien vor, die sich gegenseitig ergänzen können.

2. Deutsche Ratifikation des Zusatzprotokolls: Diskussionsstand und Situation

Nachdem Deutschland gegenüber der UN-Anti-Folter-Konvention wie der Europäischen Anti-Folter-Konvention in den 1980er Jahren eine skeptische Haltung eingenommen hatte⁹, könnte man in jüngster Zeit den Eindruck gewinnen, dass sich das Verhältnis Deutschlands zu den beiden Anti-Folter-Konventionen gewandelt hat: Im Jahre 2001 hat Deutschland sich der Staaten- und der Individualbeschwerde nach der UN-Anti-Folter-Konvention unterworfen; die Bundesregierung ist mittlerweile

bereit, die Berichte des Ausschusses der Europäischen Anti-Folter-Konvention (CPT) zu veröffentlichen; Deutschland hat sich auf universeller Ebene für das UN-Zusatzprotokoll eingesetzt. Diese positiven Schritte ließen erwarten, dass Deutschland nun das UN-Zusatzprotokoll in Kürze unterzeichnen und ratifizieren wird. Dies scheint allerdings nicht der Fall zu sein.

Widerstände scheinen gegen den im Zusatzprotokoll vorgesehenen nationalen Besuchsmechanismus zu bestehen. In Deutschland gibt es weder auf Bundes- noch auf Landesebene unabhängige Einrichtungen, die menschenrechtssensible Bereiche umfassend und effektiv überwachen. Insbesondere im Arbeitsfeld der Polizei und des Bundesgrenzschutzes (BGS) fehlen innerstaatliche unabhängige Kontrolleinrichtungen. Gleiches gilt für Pflege- und Altenheime sowie für Einrichtungen zur geschlossenen Unterbringung von Kindern und Jugendlichen. Zur Kontrolle des Strafvollzuges wie auch psychiatrischer Einrichtungen gibt es zwar nationale Kontrollgremien, sie entsprechen jedoch derzeit nicht den Anforderungen des Zusatzprotokolls. Nach unserem Eindruck stehen die Überlegungen, ob und wie in Deutschland unabhängige Einrichtungen zur Kontrolle aller vom Zusatzprotokoll umfassten Bereiche geschaffen werden können, noch am Anfang. Impulse gehen dabei von der Bundesebene aus – insbesondere vom Bundesministerium der Justiz. Die Zuständigkeit für die sensiblen Bereiche liegt allerdings zu einem großen Teil bei den Ländern.

a) Anforderungen des Zusatzprotokolls an den nationalen Präventionsmechanismus

Grundsätzlich gibt es kein Patentrezept, wie die nationalen Präventionsmechanismen auszugestaltet sind. Das erkennt auch das Zusatzprotokoll an und lässt den Staaten bei der Ausgestaltung der nationalen Mechanismen einen weiten Spielraum. Je nach den nationalen Rahmenbedingungen und Rechtsordnungen sind unterschiedliche Modelle möglich. So nimmt das Protokoll Rücksicht auf die föderale Struktur von Vertragsstaaten und verlangt nicht, dass sie zentra-

lisierte Einrichtungen auf Bundesebene schaffen.¹⁰ Die nationalen Präventionsmechanismen können unterschiedliche Besuchsgremien vorsehen, deren Aufgabenbereiche sowohl nach thematischen als auch nach regionalen Gesichtspunkten bestimmt werden können. Entscheidend sind ihre funktionale Unabhängigkeit sowie ein dem Zusatzprotokoll entsprechendes weites Mandat. Um den Anforderungen des Zusatzprotokolls gerecht zu werden, benötigen dezentrale Einrichtungen aber ein Mindestmaß an Koordination. Dies ist unerlässlich, um mit dem UN-Unterausschuss wie auch mit den zuständigen staatlichen Stellen in Dialog zu treten und Jahresberichte zu erstellen, aber auch zur Förderung einer systematischen und effektiven Arbeitsweise der einzelnen Institutionen.

Im Einzelnen formuliert das Zusatzprotokoll die folgenden Anforderungen:

- *Ausgestaltung der Institution(en)*¹¹: Die funktionale Unabhängigkeit und die Unabhängigkeit des Personals der Institutionen müssen gesichert sein. Die Sachkunde der Mitarbeitenden ist sicherzustellen, und die Staaten müssen die notwendigen Ressourcen für die Arbeit der Institutionen zur Verfügung stellen. Die Institutionen sollen die Geschlechter und ethnische Gruppen und Minderheiten angemessen repräsentieren. Status und Mandat der Institutionen sollen den Anforderungen der ‚Pariser Prinzipien‘ der UN genügen.¹²
- *Befugnisse der Institution(en)*¹³: Die Institutionen sollen drei grundlegende Befugnisse erhalten: Zum ersten zur Durchführung von Besuchen, zum zweiten zur Abgabe von Empfehlungen an die zuständigen Behörden, und zum dritten zur Politikberatung hinsichtlich der legislativen Grundlagen. Entsprechend diesem Mandat müssen den Institutionen durch Gesetz oder auf gesetzlicher Grundlage die erforderlichen Kompetenzen eingeräumt werden, vor allem der Zugang zu Einrichtungen und der Schutz der Kommunikation mit Einzelpersonen und Organisationen.

■ *Staatliche Verpflichtung zum Dialog*

Die staatlichen Einrichtungen sollen verpflichtet werden, die Empfehlungen des nationalen Mechanismus in Erwägung zu ziehen und mit diesem in einen Dialog zu treten.

b) Die vom Zusatzprotokoll umfassten Bereiche in Deutschland

Das Zusatzprotokoll fordert die unabhängige Kontrolle aller Einrichtungen, in denen Menschen die Freiheit aufgrund behördlicher oder gerichtlicher Entscheidung entzogen ist. Für alle in Deutschland praktisch betroffenen Bereiche muss erwogen werden, wie eine den Anforderungen des Zusatzprotokolls entsprechende Kontrolle gewährleistet werden kann.

Hinsichtlich der Kontrolle **psychiatrischer Einrichtungen** gibt es Überlegungen, bestehende Strukturen aufzugreifen und auszubauen. Die Gesetze über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten (PsychKG) der meisten Länder sehen Kommissionen vor, die unangemeldet Einrichtungen besuchen. Diese Besuchskommissionen genügen den Voraussetzungen des Zusatzprotokolls in Bezug auf ihre Unabhängigkeit nicht. Die funktionale Unabhängigkeit und die Unabhängigkeit des Personals der Kommissionen sind zweifelhaft, weil die Besuchskommissionen von der jeweiligen Landesregierung berufen werden und den Kommissionen unter anderem Staatsbedienstete und Medizinalbeamte/-innen angehören.

Für die Kontrolle des **Strafvollzugs** wird erwogen, die nach dem Strafvollzugsgesetz etablierten Anstaltsbeiräte¹⁴ umzugestalten und den Erfordernissen des Zusatzprotokolls anzupassen. Die Beiräte verfügen über Befugnisse, wie sie das Besuchssystem des Zusatzprotokolls verlangt; sie können beispielsweise die jeweilige Anstalt und ihre Einrichtungen besuchen und Gefangene in ihren Räumen ohne Überwachung aufsuchen und mit ihnen sprechen. Ihre funktionale Unabhängigkeit ist hingegen nicht gewährleistet. Die konkrete Ausgestaltung und

⁹ Die Ratifikation der UN-Konvention erfolgte erst nach fast sechs Jahren; ihr ging eine langwierige Debatte voraus, in der Bedenken bestanden, Art. 3 der Konvention könnte zur Erlangung eines Bleiberechts ausgenutzt werden, vgl. Hailbronner, Kay/ Randelzhofer, Albert, Zur Zeichnung der UN-Folterkonvention durch die Bundesrepublik Deutschland, in: Europäische Grundrechtszeitschrift 1986, S. 641 ff. In der Auseinandersetzung um eine deutsche Ratifizierung der Europäischen Anti-Folter-Konvention wurde vorgebracht, das Präventivsystem des CPT sei für Deutschland zur Verhinderung von Folter nicht erforderlich und stelle gegenüber den Vollzugsbeamten eine Zumutung dar, vgl. Lütke, Karsten, Die Europäische Konvention über den Schutz inhaftierter Personen vor Folter, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1988, S. 52 ff (52).

¹⁰ Nach Art. 17 S. 2 OP-CAT können Besuchsmechanismen, die als dezentralisierte Einheiten geschaffen werden, ebenso als nationale Präventivmechanismen im Sinne des Protokolls benannt werden, wenn sie mit dessen Bestimmungen in Einklang stehen.

¹¹ Niedergelegt in Art. 18 OP-CAT.

¹² Die Pariser Prinzipien stellen einen Kriterienkatalog für die Ausgestaltung Nationaler Menschenrechtsinstitutionen auf. Ausführlich dazu: Aichele, Valentin: Nationale Menschenrechtsinstitutionen in Europa, hrsg. vom Deutschen Institut für Menschenrechte, erscheint Anfang 2004.

¹³ Niedergelegt in Art. 19, 20 und 21 OP-CAT.

¹⁴ §§ 162-165 Strafvollzugsgesetz.

die Zusammensetzung der Beiräte ist in den Bundesländern unterschiedlich, die Unabhängigkeit und Effizienz der Beiräte ist daher von der jeweiligen Regelung auf Länderebene abhängig. Es gibt auch keine gesetzlichen Standards, die von den Mitgliedern der Beiräte professionelles Fachwissen für ihre Tätigkeit verlangen.

Die Frage der Kontrolle von Pflege- und Altenheimen durch eine unabhängige Einrichtung wurde unseres Wissens bislang weder auf Bundes- noch auf Landesebene aufgeworfen. Dies mag daran liegen, dass das Bewusstsein dafür, dass Menschen auch in diesen Institutionen einer erhöhten Gefahr schwerer Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt sind, noch nicht ausreichend verbreitet ist. Zudem wird nicht erkannt, dass der Anwendungsbereich des Zusatzprotokolls auch diesen Bereich umfasst. Auch in Alten- und Pflegeheimen werden teilweise Personen untergebracht, denen die Freiheit aufgrund einer gerichtlichen Entscheidung entzogen ist.¹⁵ Zudem kann Personen, die sich bereits in einem Heim oder einer sonstigen Einrichtung aufhalten, durch mechanische Vorrichtungen, Medikamente oder auf andere Weise über einen längeren Zeitraum oder regelmäßig die Freiheit entzogen werden.¹⁶ Auch der Ausschuss der Europäischen Anti-Folter-Konvention (CPT) hat mittlerweile Pflege- und Altenheime in Deutschland besucht.

Ebenso wenig berücksichtigt werden bislang **Einrichtungen zur geschlossenen Unterbringung von Kindern und Jugendlichen**, wie sie in einigen Bundesländern existieren oder wieder eingeführt werden. Über die Unterbringung der Kinder und Jugendlichen wird durch das Familiengericht entschieden.¹⁷

Für den Bereich der **Polizei** sind überwiegend die Bundesländer zuständig. Die Länder haben auf eine Anfrage des BMJ zum Zusatzprotokoll überwiegend ablehnende oder skeptische Stellungnahmen abgegeben. Es scheinen Bedenken zu bestehen, dass durch ein Besuchssystem die Arbeit der Polizei etwa bei Festnahmen und Verhören behindert werden könnte. Darüber hinaus scheint grundsätzlich

die Notwendigkeit eines Besuchssystems zur Verhinderung von Folter bezweifelt zu werden. Für den **Bundesgrenzschutz (BGS)** ist das Bundesministerium des Innern zuständig; dieses will derzeit zu einem System der Kontrolle der Einrichtungen und der Tätigkeit des BGS noch keine Stellung beziehen.

Ebenfalls vom Anwendungsbereich des Zusatzprotokolls umfasst sind Gewahrsamseinrichtungen im Zusammenhang mit **Zurückschiebungen und Abschiebungen** sowie die **Abschiebungshaft**. Für Zurückschiebung und Abschiebung sind der BGS sowie die Länderpolizeien zuständig.¹⁸ Die Durchführung der Abschiebungshaft fällt in die Zuständigkeit der Länder und wird entweder in Justizvollzugsanstalten oder in gesonderten Abschiebungshafteinrichtungen vollzogen. Sofern also überhaupt Kontrolleinrichtungen existieren, genügt deren von Bundesland zu Bundesland unterschiedliche Ausgestaltung nicht den Anforderungen des Zusatzprotokolls.

Die strukturellen Herausforderungen durch den föderalen Aufbau Deutschlands und den vielfältigen Kreis der vom Zusatzprotokoll umfassten Bereiche sind wohl nicht die einzigen Aspekte, die eine deutsche Zeichnung und Ratifikation des Zusatzprotokolls erschweren. Daneben stehen politischer Widerstand gegen die Einführung systematischer nationaler Besuchsmechanismen und strukturelle Abschottungstendenzen in einigen Bereichen.

c) Bewertung

Das Zusatzprotokoll basiert auf der Erkenntnis, dass neben den bestehenden Beschwerdemöglichkeiten weitere präventive Maßnahmen zur Verhinderung von Folter und schweren Misshandlungen erforderlich sind. Es ist offen, ob Deutschland sich dieser Verantwortung stellen wird. Abgesehen von den strukturellen Herausforderungen, die die Einrichtung eines nationalen Besuchsmechanismus mit sich brächte, können die Bedenken gegen eine Ratifikation des Zusatzprotokolls nicht überzeugen.

Der Verweis darauf, dass die Behandlung von Personen im Polizeibereich den Menschenrechtsstandards entspreche, ist – dessen Richtigkeit unterstellt – insofern obsolet, als das Zusatzprotokoll einen präventiven und damit in die Zukunft gerichteten Ansatz verfolgt: Es soll erst gar nicht so weit kommen, dass Menschen schweren Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt werden. Im Übrigen werden auch in Deutschland immer wieder Vorwürfe über schwere Misshandlungen etwa durch Polizeibeamte laut. Die Gefahr von Misshandlungen gilt gerade in Situationen unmittelbar nach der Verhaftung einer Person als erhöht. In den Jahresberichten von amnesty international¹⁹ und den Berichten des CPT²⁰ werden derartige Fälle aus Deutschland dokumentiert. In jedem Staat ist in den sensiblen Bereichen, die zur Kontrolle vorgesehen sind, die Gefahr von schweren Misshandlungen – zumindest durch die Exzesse Einzelner – grundsätzlich erhöht. Aus dieser Erkenntnis resultiert schließlich das Prinzip des Zusatzprotokolls; seine Besuchsmechanismen könnten mit Vorschlägen zur Veränderung von Einrichtungen und Arbeitsabläufen einen Beitrag dazu leisten, dass es für solche Vorwürfe keinen Anlass mehr gibt.

Das System regelmäßiger Besuche wird anscheinend nur als Ausdruck des Misstrauens wahrgenommen; das Kontrollsystem hat jedoch konstruktiven Charakter. Es soll Hilfestellungen geben und Vorschläge machen, um Missstände in bestimmten Einrichtungen abzustellen. Diese Empfehlungen können letztlich nicht nur die Situation der Menschen verbessern, denen die Freiheit entzogen ist, sondern auch den Beschäftigten der Einrichtungen zugute kommen, deren Menschenrechte durch menschenverachtende Rahmenbedingungen ebenfalls betroffen sein können. Nach Art. 10 der UN-Anti-Folter-Konvention haben die Vertragsstaaten dafür Sorge zu tragen, dass die Aufklärung über das Verbot von Folter Bestandteil der Ausbildung von Personen ist, die in sensiblen Bereichen tätig sind. Auch Misstrauen gegenüber dem Besuchssystem des Zusatzprotokolls kann durch verstärkte Aufklärungsarbeit begegnet werden.

Die Argumente, die in Deutschland gegen das Zusatzprotokoll vorgebracht werden, gefährden ein überzeugendes Eintreten gegen Folter auf universeller Ebene. Auch Staaten, in denen massiv gefoltert wird, vertreten auf internationaler Ebene regelmäßig den Standpunkt, dass unter ihrer Hoheitsgewalt nicht gefoltert werde und eine diesbezügliche Kontrolle nicht erforderlich sei. Die auf universeller Ebene gefundene Kompromisslösung des Zusatzprotokolls verlangt von allen Vertragsstaaten, dass sie internationale Besuche in allen sensiblen Bereichen zulassen und effektive Kontrollorgane auf nationaler Ebene einrichten. Dies ist Grundvoraussetzung dafür, dass der Mechanismus des Zusatzprotokolls effektiv funktionieren kann. Ratifiziert Deutschland das Protokoll nicht, kann es weniger glaubwürdig Kontrolle gegenüber Staaten einfordern, in denen massiv gefoltert wird.

Dass eine Signalwirkung auch in die deutsche Gesellschaft hinein nötig ist, zeigt die immer wieder und in jüngster Zeit verstärkt aufgekommene Debatte über die Zulässigkeit von Folter in Ausnahmefällen.²¹ Die Ratifikation des Zusatzprotokolls ist daher auch eine Gelegenheit, öffentlich dem Eindruck entgegenzutreten, dass Folter in Deutschland im Einzelfall erlaubt oder geduldet sein könne.

3. Empfehlungen

Die beginnende Diskussion um eine Zeichnung des Zusatzprotokolls zeigt, dass in Deutschland auf innerstaatlicher Ebene in diesem Bereich, welcher den Kernbereich der Menschenrechte betrifft, der Implementierung menschenrechtlicher Standards bislang keine ausreichende Bedeutung beigemessen wird. Es zeichnet sich ab, dass erneut die Vorbehalte aufgegriffen werden, die insbesondere von Seiten einiger Bundesländer in den 80er Jahren gegen eine Ratifizierung der Europäischen Anti-Folter-Konvention angebracht wurden²², dass also auf einen Diskussionsstand zurückgegriffen wird, der eigentlich überwunden schien.

¹⁵ § 1906 Abs. 1 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB).

¹⁶ § 1906 Abs. 4 BGB.

¹⁷ § 1631 b BGB.

¹⁸ § 63 Abs. 4 Nr.1, Abs. 6 Ausländergesetz.

¹⁹ Siehe amnesty international, Jahresbericht 2001, Frankfurt/Main 2000, S. 167 ff.; amnesty international, Jahresbericht 2002, Frankfurt/Main 2001, S. 162 ff.; amnesty international, Jahresbericht 2003, Frankfurt/Main 2002, S. 167 ff.

²⁰ 1. Bericht über Deutschland: CPT/Inf (93) 14; 2. Bericht: CPT/Inf (97) 9; Sonderbericht über das Flughafenverfahren Frankfurt CPT/Inf (99) 10; 3. Bericht: CPT/Inf (2003) 20. Alle Dokumente zu finden unter <http://www.cpt.coe.int/en/states/deu.htm>.

²¹ Siehe dazu das Policy Paper des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Follmar/Heinz/Schulz, Zur aktuellen Folterdebatte in Deutschland, Berlin 2003.

²² Vgl. oben Fußnote 7.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt der Bundesregierung und den Landesregierungen, alle Anstrengungen zu unternehmen, damit eine Zeichnung und Ratifizierung des Zusatzprotokolls erfolgen kann. Vor diesem Hintergrund sollten folgende Schritte unternommen werden:

- Zunächst muss zügig eine klare politische Entscheidung für die Unterzeichnung und Ratifizierung des Zusatzprotokolls herbeigeführt werden, die sowohl vom Bund wie auch von den Ländern getragen wird. Eine Wiederholung der langwierigen Diskussion um die Ratifizierung der Europäischen Anti-Folter-Konvention sollte vermieden werden. Vielmehr sollten die Erfahrungen mit dem präventiven Mechanismus des CPT daraufhin ausgewertet werden, ob sich die erhobenen Einwände und Befürchtungen überhaupt realisiert haben. Der präventive und konstruktive Ansatz des Zusatzprotokolls sollte dabei gewürdigt werden.
- Gleichzeitig ist ein Prozess zu initiieren, um einen effektiven nationalen Besuchsmechanismus auszugestalten. Bestehende Kontrollmechanismen können dabei aufgegriffen und mit den Kriterien des UN-Zusatzprotokolls abgeglichen werden. Von entscheidender Bedeutung ist, dass die zu schaffenden Kontrolleinrichtungen unabhängig sind sowie über ein dem Zusatzprotokoll entsprechendes weites Mandat verfügen. Werden je nach Sachbereich unterschiedliche und föderal gegliederte Gremien mit den Aufgaben betraut, muss die Koordination der Gremien sichergestellt sein, insbesondere für die Kooperation mit dem UN-Unterausschuss für Prävention.
- Für die Entwicklung des innerstaatlichen Besuchs-systems sollten frühzeitig Nichtregierungsorganisationen und betroffene Berufsverbände konsultiert und eingebunden werden. Hilfreich können einerseits die Erfahrungen von Nichtregierungsorganisationen mit Besuchen in Haft- und Gewahrsamseinrichtungen auf freiwilliger Basis sein. Andererseits können auch die Erfahrungen aus einigen Sachbereichen, in denen eine Öffnung eines abgeschotteten Systems bereits stattgefunden hat, für andere Bereiche nutzbar gemacht werden. Die frühzeitige Einbindung der betroffenen Berufsgruppen soll gewährleisten, dass der präventive und konstruktive Charakter des Zusatzprotokolls für die Akteure und Akteurinnen transparent wird und dadurch innere Widerstände in den Strukturen abgebaut werden.
- Für die Überlegungen zur Ausgestaltung des nationalen Mechanismus ist es ratsam, sich mit anderen Ländern auszutauschen. Dies kann insbesondere im Hinblick auf Staaten gelten, die ebenfalls föderal verfasst sind und entweder bereits über unabhängige Kontrolleinrichtungen verfügen oder beabsichtigen, solche neu zu schaffen.

Eine Leitlinie für die Ausgestaltung der nationalen Mechanismen bilden auch die Kommentare und Berichte des Ausschusses der Europäischen Anti-Folter-Konvention (CPT) und des UN-Antifolterausschusses.

Januar 2004