

## Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter fortentwickeln! Zur völkerrechtskonformen Ausgestaltung und Ausstattung

Follmar-Otto, Petra

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. (2013). *Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter fortentwickeln! Zur völkerrechtskonformen Ausgestaltung und Ausstattung*. (Policy Paper / Deutsches Institut für Menschenrechte, 20). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-349352>

### 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.

# Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter fortentwickeln!

Zur völkerrechtskonformen  
Ausgestaltung und Ausstattung

Petra Follmar-Otto



## Impressum

### Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstr. 26/27  
10969 Berlin  
Tel.: 030 25 93 59 - 0  
Fax: 030 25 93 59 - 59  
info@institut-fuer-menschenrechte.de  
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Satz:  
Wertewerk  
Barrierefreies Publizieren  
Tübingen

Policy Paper Nr. 20  
April 2013

ISBN 978-3-942315-65-4 (PDF)  
ISSN 11614-2195 (PDF)

© 2013 Deutsches Institut für Menschenrechte  
Alle Rechte vorbehalten

## Die Autorin

Dr. jur. Petra Follmar-Otto ist Leiterin der Abteilung Menschenrechtspolitik Inland/Europa am Deutschen Institut für Menschenrechte. Sie studierte Rechtswissenschaften in Saarbrücken und Hamburg. Promotion an der Universität Hamburg 2007. Seit 2003 ist sie Mitarbeiterin des Deutschen Instituts für Menschenrechte mit den Themen Folterprävention, Diskriminierungsschutz, Rechte von Migrantinnen und Migranten, moderne Formen der Sklaverei.

## Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Organisationen. Es wird vom Bundesministerium der Justiz, vom Auswärtigen Amt und von den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Arbeit und Soziales gefördert. Im Mai 2009 wurde die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention im Institut eingerichtet.



# Inhalt

---

1	Einleitung .....	4	5	Empfehlungen .....	15
2	Eine „Nationale Stelle zur Verhütung von Folter“ in Deutschland – ist das überhaupt nötig? .....	5	6	Umsetzungsplan für die Empfehlungen .....	16
2.1	Der Umfang des völkerrechtlichen Folter- und Misshandlungsverbots .....	5	6.1	Änderungen auf Bundesebene .....	16
2.2	Positive Handlungspflichten des Staates zur Prävention von Folter und Misshandlungen .....	6	6.2	Änderungen auf Landesebene .....	17
2.3	Exemplarische Problemfelder in Deutschland .....	7	6.3	Änderung der Verwaltungsvereinbarung. . . .	17
2.4	Namensgebung der Nationalen Stelle .....	9			
3	Das präventive Besuchssystem nach dem Zusatzprotokoll zur UN Anti-Folterkonvention .....	10			
4	Fortentwicklungsbedarfe in der Umsetzung in Deutschland .....	11			
4.1	Personelle Ausstattung und Budget .....	11			
4.2	Ehrenamtlichkeit der Mitglieder .....	12			
4.3	Unabhängigkeit, Transparenz und Offenheit des Besetzungsverfahrens .....	13			
4.4	Ausgewogenheit der Besetzung und Multidisziplinarität .....	14			
4.5	Fortentwicklungsbedarfe in der Arbeitsweise der Nationalen Stelle .....	14			

# Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter fortentwickeln!

## Zur völkerrechtskonformen Ausgestaltung und Ausstattung

### 1 Einleitung

Vier Jahre nach dem Inkrafttreten des Zusatzprotokolls zur UN-Anti-Folterkonvention (OPCAT)<sup>1</sup> in Deutschland hat im April 2013 der Unterausschuss für die Verhütung von Folter (Subcommittee on the Prevention of Torture, SPT) Deutschland besucht. Im Schwerpunkt des Interesses stand dabei die Ausgestaltung und Arbeitsweise der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter mit Sitz in Wiesbaden<sup>2</sup>. Auch die Justizministerkonferenz diskutiert unterdessen über eine Verbesserung der Ausstattung der Nationalen Stelle.<sup>3</sup>

Die Nationale Stelle ist von Deutschland mit der Aufgabe aus dem Zusatzprotokoll betraut worden, als Nationaler Präventionsmechanismus (NPM) ein System regelmäßiger unabhängiger Besuche in allen Haft- und Gewahrsamseinrichtungen zu etablieren und mit dem internationalen SPT zusammenzuwirken. Die Errichtung einer Nationalen Stelle mit minimalistischem Zuschnitt war Ergebnis eines politischen Kompromisses zur Zeichnung des Zusatzprotokolls im Jahr 2006.<sup>4</sup>

Auf internationaler Ebene wurde Deutschland mit ungewohnt scharfer Kritik an der unzureichenden Ausgestaltung der Nationalen Stelle überzogen. Der UN-

Sonderberichterstatter zu Folter spricht von Deutschland als einem „besonders besorgniserregenden Beispiel (...), wo der Nationale Präventionsmechanismus einen alarmierenden Mangel an personellen und finanziellen Ressourcen hat“.<sup>5</sup> Die Nationale Stelle sei daher nicht in der Lage, die Aufgabe eines regelmäßigen und systematischen Monitoring aller Orte des Freiheitsentzuges durchzuführen.<sup>6</sup> Auch der Europäische Ausschuss zur Verhütung der Folter (CPT) „zieht ernsthaft in Zweifel, dass der Nationale Präventionsmechanismus angesichts derartig begrenzter Mittel im gesamten Bundesgebiet effektive Arbeit leisten kann“.<sup>7</sup> Im Rahmen des Staatenprüfungsverfahrens zu Deutschland hat sich der UN-Anti-Folterausschuss im Jahr 2011 mit der Nationalen Stelle befasst und sich sehr besorgt über deren unzureichende Ausstattung geäußert, da sie hierdurch an einer angemessenen Erfüllung ihres Überwachungsauftrags gehindert werde. Der Ausschuss empfiehlt Deutschland, die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter mit angemessenen personellen, finanziellen, technischen und logistischen Mitteln auszustatten, damit sie in die Lage versetzt wird, ihre Funktionen wirksam und unabhängig auszuüben, und sicherzustellen, dass sie zu allen Orten der Freiheits-

1 UN, Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe v. 18.12.2002, für Deutschland in Kraft getreten 03.01.2009 (BGBl. 2008 II, 854).

2 URL: [www.antifolterstelle.de](http://www.antifolterstelle.de) (alle URLs zuletzt aufgerufen am 18.03.2013)

3 Beschluss der Justizministerkonferenz am 15.11.2012, TOP II.14: Ausstattung der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter. Bei der Konferenz der Amtschefinnen und Amtschefs der Justizministerkonferenz am 24. und 25. April 2013 steht ein Vorschlag zur Verbesserung der Ausstattung der Nationalen Stelle auf der Tagesordnung.

4 Follmar-Otto, Petra: Die Zeichnung, Ratifikation und Implementation des Zusatzprotokolls zur UN-Anti-Folter-Konvention in Deutschland – Anmerkungen zum politischen Prozess. In: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.) (2007): Prävention von Folter und Misshandlung in Deutschland, Baden-Baden: Nomos, S. 57 – 70, S. 61 ff.

5 UN, Generalversammlung, Interim Report of the Special Rapporteur of the Human Rights Council on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak, UN Dok A/65/273, 10.08.2010, Ziff. 83 am Ende (Übersetzung der Verfasserin).

6 Ebd.

7 Europarat, CPT: Report to the German Government 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 25 November to 7 December 2010; Strasbourg, 22 February 2012, CPT/Inf (2012) 6, Ziff. 11.

entziehung auf Bundes- und Länderebene regelmäßig und unverzüglich Zugang erhält, ohne zuvor von den jeweiligen Behörden eine Genehmigung für den Besuch einholen zu müssen.<sup>8</sup>

Auch die Nationale Stelle selbst hat beständig auf ihre unzureichenden Ressourcen hingewiesen, die sie an der Ausfüllung ihres Mandats hinderten.<sup>9</sup> Gerade weil die Nationale Stelle sich nicht als Feigenblatt betrachten wolle und nach ihrem gesetzlichen Auftrag einen wirksamen Beitrag zur Prävention von Folter und Misshandlung leisten müsse, sei eine erhebliche personelle und finanzielle Aufstockung erforderlich, so die Nationale Stelle.<sup>10</sup> Im August 2012 trat der bisherige Vorsitzende der Länderkommission innerhalb der Nationalen Stelle, Staatssekretär a.D. Hansjörg Geiger, aus Protest gegen die fehlende Finanz- und Personalausstattung von seinem Amt zurück. Im Bundestag wurden erfolglos Anträge zur Verbesserung der Ausstattung der Stelle von der SPD- und der Grünen-Fraktion eingebracht.<sup>11</sup>

Es ist also überfällig, die Ausgestaltung und Ausstattung der Nationalen Stelle erneut auf die Tagesordnung der Politik in Deutschland zu setzen. Die Diskussion sollte jedoch keinesfalls bei der Frage der – unbenommen gänzlich unzureichenden – Ressourcen stehen bleiben. Auch darüber hinaus gibt es dringenden Handlungsbedarf, um die Funktionsfähigkeit und Völkerrechtskonformität des deutschen Nationalen Präventionsmechanismus zu gewährleisten. Dies gilt insbesondere hinsichtlich des Besetzungsverfahrens und der Unabhängigkeit der Stelle.

Das vorliegende Policy Paper stellt die völkerrechtlichen Anforderungen aus den rechtlichen Grundlagen und der bisherigen Beurteilungspraxis des SPT sowie Umsetzungsbeispiele aus anderen Ländern dar und entwickelt Empfehlungen zur kurz- und mittelfristigen Fortentwicklung der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter.

## 2 Eine „Nationale Stelle zur Verhütung von Folter“ in Deutschland – ist das überhaupt nötig?

Dass die Ächtung und Bekämpfung der Folter ein zentrales Anliegen der deutschen auswärtigen Menschenrechtspolitik ist, ist unbestritten.<sup>12</sup> Bereits in der Diskussion um eine deutsche Zeichnung und Ratifikation des Zusatzprotokolls zur UN-Anti-Folterkonvention in den Jahren 2004 und 2005 jedoch wurden, etwa aus dem Kreis der Innen- und Justizministerien der Länder oder aus der Praxis der Haft- und Gewahrsamseinrichtungen, erhebliche Vorbehalte und Widerstände deutlich. Diese speisten sich einerseits aus einem unzureichenden Verständnis des Systems unabhängiger präventiver Besuche, indem mit Verweis auf den gerichtlichen Rechtsschutz und die Aufsicht der Ministerien vor der Doppelung von Institutionen gewarnt wurde.<sup>13</sup>

Zum anderen – und dies sind Vorbehalte, von denen auch die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter aus ihrer praktischen Arbeit berichtet – löst der Begriff Folter häufig einen Abwehrreflex aus: Es besteht Widerstand dagegen, diese gewichtige Kategorie auf die heutige Situation in Deutschland überhaupt anzuwenden. Diese Reaktion findet sich auch bei Personen, die Missstände in der Praxis der deutschen Haft- und Gewahrsamseinrichtungen durchaus einräumen. Um dies zu überwinden, ist es notwendig, den Umfang des völkerrechtlichen Folter- und Misshandlungsverbotes zu klären und den Präventionsauftrag der Stelle zu verdeutlichen.

### 2.1 Der Umfang des völkerrechtlichen Folter- und Misshandlungsverbots

Alltagssprachlich versteht man unter Folter die vorsätzliche Zufügung schwerster Schmerzen durch staatliche Beamte, um das Opfer zum Geständnis einer Straftat oder zur Preisgabe sonstiger Informationen zu zwingen. Die völkerrechtliche Definition der Folter aus

8 UN, CAT, Abschließende Bemerkungen zu Deutschland, UN Dok. CAT/C/DEU/CO/5 vom 12.12.2011, Ziff. 13.

9 Bundesstelle zur Verhütung von Folter: Jahresbericht 2009/2010. Wiesbaden, 2010, S. 7; Nationale Stelle zur Verhütung von Folter: Jahresbericht 2010/2011. Wiesbaden, 2012, S. 12f. URL: <http://www.nationale-stelle.de/jahresberichte.html>.

10 Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, Jahresbericht 2010/2011 (Fn. 9), S. 8.

11 Bundestags-Drs. 17/2115 vom 16.06.2010 und 17/11207 vom 24.10.2012.

12 Vgl. nur: 10. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik, Berichtszeitraum 1. März 2010 bis 29. Februar 2012, Bundestags-Drs. 17/11250 vom 24.10.2012, S. 41 f.

13 Deutsches Institut für Menschenrechte: Protokoll der Fachtagung vom 14.12.2005, URL: [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/Protokolle/protokoll\\_fachtagung\\_deutschland\\_u\\_das\\_zusatzprotokoll\\_z\\_un\\_konvention\\_gegen\\_folter\\_cat\\_14\\_12\\_2005.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Protokolle/protokoll_fachtagung_deutschland_u_das_zusatzprotokoll_z_un_konvention_gegen_folter_cat_14_12_2005.pdf).

Art. 1 der UN-Anti-Folterkonvention<sup>14</sup> sowie aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu Art. 3 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)<sup>15</sup> und die Auslegung des UN-Menschenrechtsausschusses zu Art. 7 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte<sup>16</sup> geht demgegenüber in mehrerer Hinsicht weiter: Sie umfasst nicht nur die Zufügung von schwersten physischen Schmerzen, sondern auch schwersten psychischen Leids (auch ohne oder bei geringeren Einwirkungen auf den Körper), wie dies gerade für zeitgenössische Folterpraktiken mehr und mehr typisch ist.<sup>17</sup> Als Zweck der Folterhandlung kommt nicht nur die Erpressung von Aussagen, sondern etwa auch die Bestrafung für eine Tat des Opfers oder eines Dritten oder die Einschüchterung des Opfers oder dritter Personen oder das Ziel einer Diskriminierung in Betracht.<sup>18</sup> Zudem fallen unter Folter auch schwerste Misshandlungen, die nicht unmittelbar durch staatliche Beamte verübt werden, sondern durch private Akteure auf Veranlassung oder mit dem Einverständnis oder der Duldung durch staatliche Stellen.<sup>19</sup>

Während die Folter also auf den Bereich intentionaler schwerster Misshandlungen begrenzt und zweckgerichtet ist, sind vom absoluten Verbot aus Art. 1 und 16 UN-Anti-Folterkonvention und Art. 3 EMRK auch weitere Formen grausamer, erniedrigender und unmenschlicher Behandlung umfasst. Hierzu zählen einerseits Misshandlungen, die den Schweregrad von Folter nicht erreichen oder die nicht in physischem und psychi-

ischem Leid resultieren, sondern in einem Gefühl von Demütigung und Erniedrigung.<sup>20</sup> Das Verbot unmenschlicher Behandlung wird auch verletzt bei exzessiver, das heißt unverhältnismäßiger, Gewaltanwendung zu einem zunächst rechtmäßigen Zweck, etwa bei einer polizeilichen Festnahme.<sup>21</sup> Darüber hinaus sind auch nicht-intentionale Misshandlungen erfasst, die aus strukturellen und institutionellen Missständen herrühren, etwa unmenschliche Haftbedingungen in Gefängnissen<sup>22</sup>, die unzureichende medizinische Versorgung oder Versorgung mit Nahrung und Flüssigkeit von kranken und hilfebedürftigen Menschen in Gewahrsamssituationen<sup>23</sup>, die Unterbringung von Kindern mit ihren Eltern in Abschiebungshaft unter nicht kindgerechten Bedingungen<sup>24</sup> oder der unzureichende Schutz vor Übergriffen zwischen Häftlingen<sup>25</sup>.

## 2.2 Positive Handlungspflichten des Staates zur Prävention von Folter und Misshandlungen

Die Menschenrechte verpflichten Staaten nicht nur zur strafrechtlichen Verfolgung von Folter und Misshandlungen, sondern auch zu Maßnahmen, die verhindern, dass solche Handlungen überhaupt stattfinden.<sup>26</sup> Gerade auf der Ebene der Prävention sind das Folterverbot und das Misshandlungsverbot untrennbar miteinander verbunden.<sup>27</sup> Nach Art. 2 der UN-Anti-Folterkonvention sind die Vertragsstaaten verpflichtet, „wirksame gesetzgeberische, verwaltungsmäßige, gerichtliche und sonstige Maßnahmen“ zu treffen, „um Folterungen (...)

- 14 UN, Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe v. 10.12.1984, für Deutschland in Kraft getreten am 31.10.1990 (BGBl. 1990 II S. 247).
- 15 Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 04.11.1950, für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten am 03.09.1953 (BGBl. 1954 II S. 14).
- 16 UN, Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte v. 19.12.1966, für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten am 23.03.1976 (BGBl. 1973 II S. 1533).
- 17 Vgl. Legaldefinition in Art. 1 UN-Anti-Folterkonvention; EGMR: Urteil (Große Kammer) vom 25.09.1997 (Aydin/Türkei), Antragsnummer 23178/94, Ziff. 83-86 (Vergewaltigung durch Polizeibeamte); Urteil (Große Kammer) vom 28.07.1999 (Selmouni/Türkei), Antragsnummer 25803/94, Ziff. 100-105 (vielfache Schläge, Erniedrigung und psychischer Druck).
- 18 Nowak, Manfred/ MacArthur, Elizabeth (2008): The United Nations Convention against Torture. A Commentary. Oxford University Press: Art. 1, Nr. 110 ff.
- 19 Vgl. Art. 1 CAT und Nowak (Fn. 18), Art. 1, Nr. 77 ff.
- 20 Nowak (Fn. 18), Art. 16, Nr. 44; Frowein, Jochen/Peukert, Wolfgang (2009): Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar. 3. Aufl., Kehl am Rhein: N.P. Engel, Art. 3, Rn. 1; EGMR: Urteil v. 04.02.2003 (Van der Ven / Niederlande), Antragsnummer 50901/99, Ziff. 58-63 (routinemäßige Nacktinspektionen); Urteil v. 26.8.2011 (Duval/Frankreich), Antragsnummer 19868/08, Ziff. 48-53 (nicht notwendige dauerhafte Fesselung und Bewachung bei urologischer Untersuchung).
- 21 Nowak (Fn. 18), Art. 16, Nr. 43; EGMR: Urteil v. 24.07.2012 (B.S./Spanien), Antragsnummer 47159/08, Ziff. 41 ff (Schläge und rassistische Beschimpfung bei Polizeikontrolle); Urteil v. 27.08.1992 (Tomasi/Frankreich), Antragsnummer 112-116; Urteil v. 04.12.1995 (Ribitsch/Österreich), Antragsnummer 18896/91, Ziff. 38 (übermäßiger Gewalteinsatz durch Polizei).
- 22 Zur umfangreichen Rechtsprechung des EGMR zu unmenschlichen Haftbedingungen vgl. Frowein/Peukert (Fn. 20), Art. 3, Rn. 12.
- 23 EGMR: Urteil vom 26.01.1994 (aus der Liste gestrichen) (Hurtado/Schweiz), Verfahrensnr. 37/1993/432/511 (keine Versorgung eines Rippenbruchs in Polizeihaft).
- 24 EGMR: Urteil vom 19.04.2012 (Popov/Frankreich), Antragsnummer 39472/07 u. 39474/07, Ziff. 91-103.
- 25 Nowak (Fn. 18), Art. 16, Ziff. 65; UN, Unterausschuss zur Verhütung der Folter (SPT), Fourth Annual Report of the Subcommittee on prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment, UN-Dok. CAT/C/46/2, 7.01.2011, Ziff. 57.
- 26 Art. 2, 16 UN- Antifolterkonvention.
- 27 UN, CAT, General Comment No. 2, UN Dok. CAT/C/GC/2 vom 24.01.2008, Ziff. 3. URL: <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=CAT/C/GC/2&Lang=E>.

zu verhindern". Dies löst weitreichende positive Handlungspflichten für den Staat aus; denn er muss quasi als Garant dafür einstehen, dass er durch aktives Tätigwerden Folter und Misshandlung unter seiner Hoheitsgewalt wirksam verhindert. Dazu gehört auch die Pflicht, die getroffenen Maßnahmen laufend zu überprüfen, zu verändern und zu ergänzen, soweit sie das Ziel, Folter und Misshandlung gänzlich zu beseitigen, nicht erreichen.<sup>28</sup>

Die Öffnung von Haft- und Gewahrsamseinrichtungen für unangemeldete Besuche einer unabhängigen Instanz ist eine solche Präventionsmaßnahme ebenso wie die Bereitstellung eines effektiven Beschwerde- und Rechtswegs für Häftlinge.<sup>29</sup> Ein präventives Besuchssystem kann nicht nur dazu dienen, in Unrechtsregimen systematische Folterpraktiken aufzudecken, sondern hat gerade das Potential, strukturelle und institutionelle Defizite – wie die oben beschriebenen – zu adressieren und damit auch in Rechtsstaaten wie in Deutschland die Gefahr von Misshandlungen zu verringern. Dabei dienen die präventiven Besuche nicht der Aufklärung von Einzelvorwürfen und sind daher auch nicht per se Ausdruck eines konkreten Verdachts gegen eine Einrichtung. Sie sollen vielmehr systematisch alle Einrichtungen erfassen und Empfehlungen für diese entwickeln. Sinnvoll kann es allerdings sein, dass das Besuchsgremium die Kontrolldichte oder zeitliche Prioritätensetzung für Besuche auch an Hinweisen auf Misshandlung orientiert, weil derartige einzelne Vorwürfe auf strukturelle Mängel hinweisen können.

Auch bei Einrichtungen in privater Trägerschaft steht der Staat in der Verpflichtung, das Folter- und Misshandlungsverbot durchzusetzen und Misshandlungen durch privates Personal zu verhindern, aufzuklären und zu bestrafen.<sup>30</sup> Dies gilt insbesondere, wenn der Staat Privaten die Trägerschaft von Einrichtungen überlässt, in denen Menschen sich in einer Situation von Freiheitsentzug oder umfassender Kontrolle befinden.<sup>31</sup> Sachverständige heben hervor, dass ein entscheidender Risikofaktor für Folter und Misshandlung die Situation der Machtlosigkeit und des Ausgeliefertsein des Opfers ist. Ob es sich dabei um Freiheitsentzug im engeren

Sinne oder andere Formen der vollständigen Kontrolle handelt, sei dabei sekundär.<sup>32</sup> Auch wenn staatliche Stellen trotz Kenntnis einer weitverbreiteten Praxis von Formen von Misshandlung durch Private nicht die geeigneten rechtlichen und tatsächlichen Maßnahmen ergreifen, verletzt der Staat seine Präventionsverpflichtung.<sup>33</sup>

Zum Verständnis des Umfangs des völkerrechtlichen Folter- und Misshandlungsverbots kann auch die Nationale Stelle in ihrer praktischen Arbeit beitragen. In den bisherigen Jahresberichten der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter wurde jeweils festgehalten, die Stelle sei auf „keine Anzeichen von Folter gestoßen“.<sup>34</sup> Die Berichte adressieren jedoch „Missstände (...), die nicht akzeptiert werden können“.<sup>35</sup> Die Nationale Stelle sollte die unter dieser Kategorie dargestellten Bedingungen und Situationen mit einem Bezug auf das Verbot grausamer, erniedrigender und unmenschlicher Behandlung verbinden; dies würde zum Verständnis der Reichweite des Verbots und damit des Mandats der Stelle beitragen.

### 2.3 Exemplarische Problemfelder in Deutschland

Legt man den eben skizzierten Umfang des Folter- und Misshandlungsverbotes zugrunde, stellten und stellen sich auch in Deutschland als freiheitlichem Rechtsstaat eine Reihe von über Einzelfälle hinausreichende strukturelle Fragen. Exemplarisch sei hier an einige Urteile, Studienergebnisse und Berichte aus den vergangenen Jahren erinnert.

- Bis 2006 bestand in mehreren Bundesländern die Praxis des sogenannten Brechmitteleinsatzes der Polizei: Mutmaßlichen Drogendealern wurden ärztlich zwangsweise Emetika (Brechmittel) verabreicht, um eventuell heruntergeschluckte Drogenpäckchen zu sichern; hierbei kam es über die Jahre zu mehreren Todesfällen. Erst nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, das in einem solchen Fall eine Verletzung des Verbots der unmenschlichen und erniedrigenden

28 UN, CAT, General Comment No. 2 (Fn. 27), Ziff. 2, 4.

29 UN, CAT, General Comment No. 2 (Fn. 27), Ziff. 13.

30 UN, CAT, General Comment No. 2 (Fn. 27), Ziff. 15 ff.; Nowak (Fn. 18), Art. 16, Ziff. 65.

31 UN, Menschenrechtsrat: Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Mendez, UN-Dok. A/HRC/22/53, Ziff. 23 ff.

32 Nowak (Fn. 18), Art. 1, Ziff. 97, 114; Report of the Special Rapporteur (Fn. 31), Ziff. 31 ff.

33 EGMR: Urteil (Große Kammer) vom 10.05.2001 (Z./Vereinigtes Königreich), Antragsnummer 29392/95, Ziff. 73-75 (Nichteinschreiten bei Kindesvernachlässigung); Urteil vom 09.06.2009 (Opuz/Türkei), Antragsnummer 33401/02, Ziff. 160-176 (keine ausreichenden Schutzmaßnahmen bei häuslicher Gewalt trotz mehrfacher Anzeige).

34 Nationale Stelle zur Verhütung von Folter: Jahresbericht 2010/2011 (Fn. 9), S. 8.

35 Ebd.

Behandlung aus Art. 3 EMRK erkannte<sup>36</sup>, wurde diese Praxis gänzlich eingestellt. Die strafrechtliche Aufarbeitung früherer Fälle dauert zum Teil noch an.<sup>37</sup>

- Gewalt und Übergriffe bis hin zu Folterhandlungen und Tötungen zwischen Gefangenen im deutschen Strafvollzug werden spätestens seit einigen dramatischen Einzelfällen („Siegburger Foltermord“ im November 2006) verstärkt thematisiert.<sup>38</sup> Eine im Herbst 2012 veröffentlichte Studie des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen hat zum ersten Mal repräsentative Zahlen zum erheblichen Ausmaß der Gewaltbetroffenheit von Gefangenen im Strafvollzug veröffentlicht.<sup>39</sup> Die sich daraus ergebenden Fragen nach einer Verbesserung des Schutzes und des Zugangs zu Beschwerdewegen müssen unter dem Blickwinkel der staatlichen Verpflichtung zur Verhinderung solcher Gewaltakte zwischen Gefangenen thematisiert werden.
- Viel Beachtung erfahren hat die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Auftrag gegebene Studie über Gewalt gegen Frauen mit Behinderungen.<sup>40</sup> Die repräsentative Untersuchung hat ergeben, dass behinderte Frauen und Mädchen in Institutionen wie Heimen und Werkstätten ein um ein Vielfaches erhöhtes Risiko haben, Opfer von Gewalt und sexuellen Übergriffen zu werden.<sup>41</sup>
- Auch die Runden Tische zu Heimkindern und zu sexuellem Missbrauch haben in den letzten Jahren

für die Vergangenheit systematische Misshandlungspraktiken in Institutionen (überwiegend in kirchlicher oder privater Trägerschaft) zu Tage gefördert.<sup>42</sup> Zugleich hat die Zahl geschlossener Jugendeinrichtungen in den vergangenen Jahren wieder zugenommen, und Einzelberichte weisen auf problematische Disziplinierungspraktiken bis hin zu unverhältnismäßigem Gewalteinsatz und mehrtägigen Fixierungen hin.<sup>43</sup>

- In der Kritik internationaler Menschenrechtsgruppen steht auch die Praxis von Fixierungen (das heißt die Fesselung zum völligen Ausschluss der Bewegungsfreiheit in einer Sitz- oder Liegeposition) in unterschiedlichen Einrichtungen in Deutschland. Der Europäische Antifolterausschuss (CPT) und der Anti-Folterauschuss der Vereinten Nationen haben Deutschland aufgefordert, Fixierungen durch die Polizei und in Haftanstalten gänzlich abzuschaffen.<sup>44</sup> Der UN-Menschenrechtsrat hat Fixierungen insbesondere demenzkranker Menschen im Kontext von Pflegeheimen kritisiert.<sup>45</sup>
- Berichte von Nichtregierungsorganisationen und Einzelfallschilderungen weisen auf eine unzureichende Aufarbeitung von Fällen von übermäßigem Gewalteinsatz durch die Polizei hin.<sup>46</sup> Viele der dokumentierten Fälle betreffen übermäßige Gewaltanwendung bei oder nach der Festnahme. Die von der Bundesregierung auf Anforderung des CPT 2012 vorgelegten Zahlen zu Anzeigen und Verfahrensverläufen offenbaren eine unzureichende

36 EGMR: Urteil (Große Kammer) vom 11. Juli 2006 (Jalloh/Deutschland), Antragsnummer 54810/00.

37 BGH 5 StR 536/11, Urteil vom 20.06.2012; zurückverwiesen an LG Bremen.

38 Vgl. Eckart Werthebach/Hubert Fluhr/Klaus Koepsel/Johannes Latz/Klaus Laubenthal (2007): Kommission Gewaltprävention im Strafvollzug - Nordrhein-Westfalen. Ergebnis der Überprüfung des Jugend- und Erwachsenenstrafvollzuges, Bonn.

39 Bieneck, Steffen/Pfeiffer, Christian (2012): Viktimisierungserfahrungen im Justizvollzug. KFN-Forschungsbericht Nr. 119. URL: <http://www.kfn.de/versions/kfn/assets/fob119.pdf>

40 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2012): Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen in Deutschland. Kurzfassung. Berlin. URL: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Lebenssituation-und-Belastungen-von-Frauen-mit-Behinderungen-Kurzfassung.property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>.

41 Je nach Art der Beeinträchtigung ergab die Studie eine drei- bis sechsfach so hohe Betroffenheit im Vergleich zu Frauen im Bevölkerungsdurchschnitt, BMFSFJ (Fn. 40); S. 21.

42 Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (Hrsg.) (2011): Abschlussbericht des Runden Tisches „Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren“, Berlin, Dezember 2011; Geschäftsstelle der Unabhängigen Beauftragten zur Aufarbeitung des sexuellen Kindesmissbrauchs (Hrsg.) (2011): Abschlussbericht der Unabhängigen Beauftragten zur Aufarbeitung des sexuellen Kindesmissbrauchs, Dr. Christine Bergmann, Berlin, April 2011.

43 Die tageszeitung, 25.03.2013, S.3: Geschlossene Heime in Deutschland: Erziehung durch Zwang. URL: <http://www.taz.de/Geschlossene-Heime-in-Deutschland/1113434/>

44 UN, CAT: Abschließende Bemerkungen zu Deutschland (Fn. 8), Ziff. 16; Europarat, CPT: Report to the German Government (Fn. 7), Ziff. 29.

45 UN, Menschenrechtsausschuss: Abschließende Bemerkungen zum Sechsten Staatenbericht Deutschlands, UN CCPR/C/DEU/CO/6, Ziff. 15. Vgl. zum Ausmaß von Freiheitseinschränkungen in Pflege: Brucker, Uwe (2011): Pflegefachliche Fürsorge oder verselbstständigte Routine. Freiheitseinschränkende Maßnahmen in Heimen und Genehmigungspraxis der Betreuungsgerichte, in: Pro Alter, Januar/Februar S. 47-53.

46 Amnesty International: Täter unbekannt. Mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland. Juli 2010. Exemplarisch zu Einzelfällen siehe: Süddeutsche.de, 06.02.2013, URL: <http://www.sueddeutsche.de/bayern/polizeigewalt-bei-einsaetzen-platzwunden-prellungen-schuesse-1.1294594>.

statistische Erfassung und eine verschwindend geringe Zahl von Fällen, die überhaupt zu einer Anklagerhebung führen.<sup>47</sup>

- In letzter Zeit – insbesondere durch die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen – verstärkt adressiert wird die Frage von Zwangsmaßnahmen (Fixierung, Isolation, Verabreichung von Psychopharmaka) gegen Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen, die zwangsweise untergebracht sind. Schätzungen zufolge sind etwa zehn Prozent der in Deutschland zwangsweise untergebrachten Patientinnen und Patienten von solchen Zwangsmaßnahmen betroffen<sup>48</sup>, wobei ein großes regionales Ungleichgewicht in Bezug auf die Zahl von Zwangsunterbringungen festzustellen ist<sup>49</sup>. Verschiedene Urteile höchster deutscher Gerichte haben die Voraussetzungen für ihren Einsatz jüngst stark eingeschränkt.<sup>50</sup>

Die in Deutschland existierenden Gremien zur externen Kontrolle von Haft- und Gewahrsamseinrichtungen (Anstaltsbeiräte, Psychiatriekommissionen, Beauftragte der Landtage und andere) decken nicht alle Typen von Einrichtungen ab, sie sind teilweise nicht unabhängig und die Effektivität ihrer Kontrolle ist fragwürdig.<sup>51</sup> Insbesondere ein systematisches unabhängiges Monitoring von Abschiebungen, wie es die EU-Rückführungsrichtlinie zwingend vorschreibt<sup>52</sup>, ist in Deutschland derzeit nicht gewährleistet.

## 2.4 Namensgebung der Nationalen Stelle

Für die praktische Arbeit der Nationalen Stelle mag die Namensgebung des Gremiums als „Stelle gegen Folter“ zusätzlich unnötige Barrieren aufbauen. Dies kann insbesondere für Bereiche gelten, in denen es weniger um

vorsätzliche Übergriffe geht, sondern vor allem um die Frage, ob strukturelle Voraussetzungen zu einer unmenschlichen oder erniedrigenden Situation für die Betroffenen führen. Angesichts des Reizworts Folter tritt auch der präventive Charakter der Stelle in den Hintergrund, denn es entsteht möglicherweise der Eindruck, ein Besuch durch die Stelle diene im Sinne der Arbeit einer Ermittlungsbehörde der Aufklärung konkreter Foltervorwürfe gegen die betreffende Einrichtung.

Andere europäische Staaten haben solche Fehlvorstellungen umgangen, indem sie neue Institutionen mit einem allgemeineren Namen geschaffen oder bereits bestehende Institutionen mit den Aufgaben des Zusatzprotokolls betraut haben, so der „Contrôleur général des lieux de privation de liberté“ in Frankreich oder die Volksanwaltschaft in Österreich. Eine allgemeinere Namensgebung hätte in Deutschland allerdings möglicherweise von vornherein den eklatanten Widerspruch zwischen Auftrag und Ausstattung der Stelle vor Augen geführt.

In vielen Staaten wurde das Mandat der jeweiligen Nationalen Menschenrechtsinstitution auf die Aufgaben des Nationalen Präventionsmechanismus erstreckt.<sup>53</sup> Diese Konstruktion hat den Vorteil, dass die Anbindung an internationale menschenrechtliche Standards gewährleistet ist und das System von Kontrollbesuchen mit den weiteren Funktionen der Menschenrechtsinstitution wie Menschenrechtsbildung und Politikberatung verschränkt werden kann.<sup>54</sup> Das SPT hat die Anbindung an Nationale Menschenrechtsinstitutionen begrüßt, soweit diese Aufgabe einer spezialisierten Abteilung übertragen wird und zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.<sup>55</sup>

47 Stellungnahme der Bundesregierung zu den Empfehlungen, Kommentaren und Auskunftersuchen des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) anlässlich seines Besuchs vom 25. November bis 7. Dezember 2010, S. 4–10. URL: <http://www.cpt.coe.int/documents/deu/2012-07-inf-deu.pdf>.

48 Ketelsen, Regina/Schulz, Michael/Zechert, Christian (2007): Seelische Krise und Aggressivität: der Umgang mit Deeskalation und Zwang. 2., korr. Auflage. Bonn: Psychiatrie-Verlag.

49 Antwort des Bundesministeriums der Justiz auf die kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 13.09.2012, BT-Drs. 17/10712, S. 2 und 4.

50 BVerfG, Beschluss vom 23.03.2011, 2 BvR 882/092. Für eine noch weitreichendere Einschränkung s. Deutsches Institut für Menschenrechte (2012): Stellungnahme der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention anlässlich der Öffentlichen Anhörung am 10. Dezember 2012 im Rahmen der 105. Sitzung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages.

51 Follmar-Otto, Petra/Cremer, Hendrik (2004): Das neue Zusatzprotokoll zur UN-Anti-Folter-Konvention. Herausforderung für die deutsche Innenpolitik. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 7 f. sowie die Beiträge in Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.) (2007) (Fn. 4).

52 EU, Art. 8 Abs. 6 Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABl. L 348, S. 98.

53 So haben die meisten europäischen und zentralasiatischen Staaten das Mandat ihrer Nationalen Menschenrechtsinstitution übertragen, vgl. Murray, Rachel u.a. (2011): The Optional Protocol to the UN Convention Against Torture, Oxford University Press, S. 170.

54 APF/APT/OHCHR (2010): Preventing Torture. An Operational Guide for National Human Rights Institutions.

55 UN, SPT: Report on the Visit to the Maldives, CAT/OP/MDV/1 v. 26.02.2009, Ziff. 68.

Der Blick auf den Umfang des Folter- und Misshandlungsverbots, einige exemplarische Problemfelder in Deutschland und die Lückenhaftigkeit der bestehenden Gremien unabhängiger Kontrolle macht deutlich, dass ein nationaler Präventionsmechanismus in Deutschland sachlich sinnvoll ist – selbst wenn man außer Betracht lässt, dass sich Deutschland durch die Ratifikation des Zusatzprotokolls zur UN-Antifolterkonvention zu der Errichtung eines solchen Gremiums auch völkerrechtlich verpflichtet hat.

### 3 Das präventive Besuchssystem nach dem Zusatzprotokoll zur UN Anti-Folterkonvention

Das Zusatzprotokoll zur UN-Anti-Folterkonvention<sup>56</sup> trat im Juni 2006 international in Kraft und wurde als Meilenstein im internationalen Bemühen um die effektive Überwindung von Folter und grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung gewürdigt sowie als Paradigmenwechsel weg von der Undurchsichtigkeit von Haftorten (und damit verbunden einer erhöhten Wahrscheinlichkeit für Misshandlung und Folter) hin zur Transparenz.<sup>57</sup> Mittlerweile haben 67 Staaten das Zusatzprotokoll ratifiziert<sup>58</sup>, für Deutschland ist es Anfang 2009 in Kraft getreten.

Ziel des Zusatzprotokolls ist die Prävention von Misshandlung und Folter durch die Etablierung eines Systems regelmäßiger Besuche durch unabhängige, verwaltungsexterne Gremien in Haft- und Gewahrsamseinrichtungen. Dafür wird zum einen ein internationaler Ausschuss geschaffen, nämlich der aus 25 unabhängigen Sachverständigen zusammengesetzte Unterausschuss für die Verhütung der Folter (SPT). Zum anderen verpflichten sich die Staaten mit der Ratifikation des Zusatzprotokolls, auf innerstaatlicher Ebene ein oder mehrere unabhängige Besuchsgremien, sogenannte Nationale Präventionsmechanismen, einzurichten, um ein effektives systematisches Monitoring des Freiheitsentzugs sicherzustellen.

Die Besuche finden auch ohne konkreten Anlass statt und dienen somit einem strukturellen Monitoring. Das unterscheidet den Ansatz des Zusatzprotokolls von

solchen bereits existierenden Mechanismen, die auf konkrete Beschwerden reagieren. Dass eine erhöhte Gefahr von Misshandlungen besteht, wenn Menschen durch Freiheitsentzug der Gewalt staatlicher oder (mit staatlicher Duldung) privater Akteure in besonderem Maße unterworfen und zugleich dem Blick einer kontrollierenden Öffentlichkeit entzogen sind, ist die hinter dem präventiven Besuchssystem stehende Überzeugung. Die Annahme einer erhöhten Gefahr steht auch hinter der expliziten Normierung des Folter- und Misshandlungsverbots für den Freiheitsentzug im deutschen Grundgesetz Art. 104 Abs. 1 S. 2 GG, in der das in Art. 1 Grundgesetz enthaltene Folter- und Misshandlungsverbot für diesen Bereich ausdrücklich wiederholt wird.<sup>59</sup> Dabei werden Einrichtungen in öffentlicher ebenso wie in privater Trägerschaft erfasst, wenn dort Menschen auf Anordnung oder mit dem Einverständnis oder der Duldung öffentlicher Stellen die Freiheit entzogen wird (Art. 4 Abs. 1 und 2 OPCAT).

Vom Zusatzprotokoll erfasst werden in Deutschland höchst unterschiedliche Bereiche: Strafvollzug und Untersuchungshaft, Gewahrsamseinrichtungen der Polizei, Jugendstrafvollzug und Jugendarrest, Abschiebungshaft, Haft- und Arresteinrichtungen der Bundeswehr, Freiheitsentzug in der Psychiatrie ebenso wie im Kontext von Alten- und Pflegeheimen oder Einrichtungen für behinderte Menschen und die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen der Jugendhilfe.<sup>60</sup>

Angesichts des präventiven, nicht gerichtsförmigen Ansatzes des Besuchssystems muss der Begriff der Freiheitsentziehung im Zusatzprotokoll in einem weiten Sinne ausgelegt werden. Im Kontext gerichtlicher Entscheidung über Verletzungen des Freiheitsrechts aus Art. 5 EMRK oder der besonderen Verfahrensgarantien bei Freiheitsentziehung in Art. 104 Abs. 2–4 Grundgesetz ist eine trennscharfe Abgrenzung zwischen Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkung unabdingbar. Dies gilt für Besuche zum Zweck der Folterprävention in geringerem Maße; hier geht es nicht um die Voraussetzungen des Freiheitsentzugs, sondern um die Frage der Behandlung von Personen in Haft- und Gewahrsamssituationen, in denen sie umfassender Kontrolle unterworfen sind. Im Sinne der angestrebten

56 Zur Entstehungsgeschichte vgl. Murray (Fn. 53), S. 1–38.

57 UN, Generalversammlung, Interim Report of the Special Rapporteur of the Human Rights Council on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak, UN Dok A/65/273, 10.08.2010, Ziff. 77.

58 Stand März 2013, vgl. URL: [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&tmdsg\\_no=IV-8-b&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&tmdsg_no=IV-8-b&chapter=4&lang=en)

59 Schulze-Fielitz, Helmuth in Dreier, Horst (2000): Grundgesetz: Kommentar (Band 3), Tübingen: Mohr Siebeck, Art. 104, Rn. 53 ff.

60 Vgl. Murray (Fn. 53), S. 73ff zur Breite der erfassten Institutionentypen.

Prävention muss ein nicht-justizielles System deshalb auch Einrichtungen einbeziehen, in denen es nur faktisch zu Situationen umfassender Kontrolle kommt.

Die nationalen Überwachungsgremien sind das zentrale Element des Präventionsansatzes des Zusatzprotokolls. Wesentlich ist dabei die Verklammerung der internationalen mit der nationalen Ebene: Die Erfahrung im internationalen Menschenrechtsschutz der vergangenen Jahrzehnte hat gezeigt, dass die Tätigkeit der für die Überwachung der internationalen Konventionen zuständigen UN-Menschenrechtsausschüsse wenig Wirkung entfaltet, wenn diese nicht mit der nationalen Implementation der menschenrechtlichen Verpflichtungen rückgekoppelt sind. Es geht deshalb darum, Institutionen auf nationaler Ebene zu schaffen, die in Verbindung mit den jeweilig spezialisierten UN-Ausschüssen die Umsetzung international verankerter Menschenrechtsnormen systematisch begleiten.<sup>61</sup> Während der internationale Ausschuss für Folterprävention die Staaten nur mit großen zeitlichen Abständen besuchen kann, haben die nationalen Stellen die Aufgabe, ein System regelmäßiger Besuche aufzubauen. Dem SPT kommt damit gleichzeitig die wichtige Funktion zu, die Arbeit der nationalen Präventionsmechanismen zu begleiten und zu unterstützen, damit diese ihre Aufgabe aus dem Zusatzprotokoll erfüllen können.<sup>62</sup> Das SPT hat zu diesem Zweck allgemeine Richtlinien für die Errichtung und Arbeitsweise von nationalen Präventionsmechanismen verabschiedet<sup>63</sup> und macht bei seinen Länderbesuchen auch diesbezüglich konkrete Empfehlungen an die Staaten und die nationalen Mechanismen.

#### 4 Fortentwicklungsbedarfe in der Umsetzung in Deutschland

Nach längeren innenpolitischen Diskussionen hat der Bundestag das Ratifikationsgesetz zum Zusatzprotokoll am 26. August 2008 verabschiedet. Durch einen Organisationserlass des Bundesjustizministeriums im November 2008 wurde eine Bundesstelle zur Verhütung

von Folter eingerichtet, die aus einem ehrenamtlichen Leiter besteht und für die Orte der Freiheitsentziehung im Zuständigkeitsbereich des Bundes zuständig ist.<sup>64</sup> Zum ersten Leiter der Bundesstelle zur Verhütung von Folter wurde im Dezember 2008 der Leitende Regierungsdirektor a.D. Klaus Lange-Lehngut, langjähriger Leiter der Justizvollzugsanstalt Tegel, ernannt; er wurde im Dezember 2012 für weitere vier Jahre im Amt bestätigt. Für den Freiheitsentzug im Zuständigkeitsbereich der Länder wurde durch Staatsvertrag der Länder vom 25. Juni 2009 eine gemeinsame Kommission geschaffen.<sup>65</sup> Die ehrenamtlichen Mitglieder der Länderkommission werden von der Justizministerkonferenz ernannt; derzeit (Stand April 2013) sind dies Rainer Dopp, Staatssekretär a.D., als Vorsitzender, Petra Heß, Ausländerbeauftragte des Freistaats Thüringen, Albrecht Rieß, Vorsitzender Richter am Oberlandesgericht sowie Elsava Schöner, Dipl.-Psych., Ltd. Regierungsdirektorin a.D.. Der Bundesbeauftragte und die Länderkommission sind – geregelt durch eine Verwaltungsvereinbarung<sup>66</sup> – in der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter zusammengefasst, die organisatorisch an der Kriminologischen Zentralstelle (KrimZ) in Wiesbaden angegliedert ist.

##### 4.1 Personelle Ausstattung und Budget

Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, ausreichende Mittel für die Arbeit des Präventionsmechanismus, also für die Etablierung eines Systems regelmäßiger Besuche in allen Haft- und Gewahrsamseinrichtungen zur Verfügung zu stellen.<sup>67</sup> Auf der Grundlage von Erfahrungen existierender nationaler Besuchskommissionen, des CPT sowie des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz wird vorgeschlagen, dass in Einrichtungen mit einem hohen Risiko oder einer hohen Fluktuation – Polizeistationen mit bekannten Problemen, Untersuchungshaftanstalten sowie Einrichtungen mit einer hohen Konzentration besonders gefährdeter Gruppen (Kindern, Menschen mit psycho-sozialen Belastungen), – einmal jährlich ein Besuch durchgeführt werden soll. Alle anderen Einrichtungen sollten mindestens alle drei

61 Diese Erkenntnis hat sich auch in anderen jüngeren Menschenrechtsverträgen niedergeschlagen, so verpflichtet die UN-Behindertenrechtskonvention ihre Vertragsstaaten zur Einrichtung unabhängiger nationaler Monitoringstellen (Art. 33 Abs. 3 BRK); vgl. Murray (Fn. 53), S. 180 f.; Nowak (Fn. 18), Art. 18 OP, Ziff. 1.

62 Vgl. UN, SPT, Fifth annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, UN-Dok. CAT/C/48/3 vom 19.03.2012, Ziff. 83.

63 UN, SPT, Guidelines on national preventive mechanisms, UN Dok. CAT/OP/12/5 vom 09.12.2010; Analytical self-assessment tool for National Preventive Mechanisms – A preliminary guide by the Subcommittee on Prevention of Torture regarding the functioning of an NPM, UN-Dok CAT/OP/1 vom 06.02.2012.

64 URL: [http://www.nationale-stelle.de/fileadmin/dateiablage/Dokumente/Rechtsgrundlagen/Organisationserlass\\_OPCAT.pdf](http://www.nationale-stelle.de/fileadmin/dateiablage/Dokumente/Rechtsgrundlagen/Organisationserlass_OPCAT.pdf).

65 URL: [http://www.nationale-stelle.de/fileadmin/dateiablage/Dokumente/Rechtsgrundlagen/Staatsvertrag\\_Laenderkommission.pdf](http://www.nationale-stelle.de/fileadmin/dateiablage/Dokumente/Rechtsgrundlagen/Staatsvertrag_Laenderkommission.pdf)

66 Abgedruckt in: Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, Jahresbericht 2010/2011 (Fn. 9), S. 113.

67 Art. 18 Abs. 3 des Zusatzprotokolls.

Jahre durch einen gründlichen Besuch inspiziert werden.<sup>68</sup>

Derzeit verfügt die Nationale Stelle über einen Gesamthaushalt von 300.000 Euro, der zu einem Drittel vom Bund und zu zwei Dritteln von den Ländern getragen wird. Sie kann davon – neben Sachmitteln für die Durchführung der Besuche – maximal drei Vollzeitstellen für wissenschaftliche Mitarbeitende und eine Bürofachangestellte finanzieren.<sup>69</sup> Angesichts dieser geringen Mittel und der kleinen Zahl von Ehrenamtlichen (Bundesbeauftragter und vierköpfige Länderkommission) werden die Anforderungen des Zusatzprotokolls in einem Land mit 80 Millionen Einwohnern und 66.000 Personen, denen allein in Justizvollzugsanstalten die Freiheit entzogen wird, weit verfehlt.<sup>70</sup>

Zum Vergleich: Der französische Nationale Präventionsmechanismus beschäftigt 44 Mitarbeitende und verfügte 2012 über ein Jahresbudget von über 4,3 Millionen Euro (Einwohnerzahl Frankreichs: 65 Millionen; 67.000 Gefangene).<sup>71</sup> Die Volksanwaltschaft Österreich, die seit 2012 das Mandat als Nationaler Präventionsmechanismus besitzt, hat sechs regionale Besuchskommissionen mit insgesamt 42 nebenberuflichen Mitgliedern (Einwohnerzahl Österreichs: 8 Millionen; 28 Gefängnisse).<sup>72</sup> Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter in der Schweiz arbeitet mit einer zwölfköpfigen ehrenamtlichen Kommission mit hauptamtlichem Sekretariat und einem Jahresbudget von zirka 290.000 Euro (Einwohnerzahl Schweiz: 7,5 Millionen; 6000 Gefangene).<sup>73</sup>

#### 4.2 Ehrenamtlichkeit der Mitglieder

Das Prinzip der Ehrenamtlichkeit des Beauftragten und der Kommissionsmitglieder kann zwar die Wahrneh-

mung der Stelle als unabhängig und glaubwürdig stärken und ist die bei weitem kostengünstigste Lösung. Allerdings sind mit der Ehrenamtlichkeit große Nachteile verbunden: Zum einen beschränkt sie die Handlungsfähigkeit der Nationalen Stelle, da die Mitglieder nur in eingeschränktem Rahmen zeitlich für die Aufgabe verfügbar sind – trotz des großen Engagements der bisherigen und derzeitigen Mitglieder, die beispielsweise von 1. Mai 2010 bis zum 31. Oktober 2011 die angesichts der Rahmenbedingungen beeindruckende Zahl von 42 Inspektionsbesuchen durchgeführt haben.<sup>74</sup> Im Vergleich zur Gesamtzahl von 360 Gewährsamseinrichtungen des Bundes (Bundespolizei, Zoll, Bundeswehr), 186 Justizvollzugsanstalten, neun Abschiebungshafteneinrichtungen, 1430 Polizeidienststellen, 245 Psychiatrischen Krankenhäusern, 81 Maßregelvollzugseinrichtungen, 16 geschlossenen Jugendeinrichtungen und 11.000 Pflegeeinrichtungen in Deutschland wird aber deutlich, wie weit der Nationale Beschwerdemechanismus von einem „System regelmäßiger Besuche“ entfernt ist.<sup>75</sup>

Die beschränkte Verfügbarkeit schlägt sich nicht nur auf die Gesamtzahl von Besuchen nieder, sondern auch auf deren Dauer. So wird empfohlen, in großen Einrichtungen (etwa großen Justizvollzugsanstalten) mehrtägige Besuche durchzuführen, um einen umfassenden Eindruck von der Einrichtung zu gewinnen.<sup>76</sup> Dies konnte die Nationale Stelle bislang nicht umsetzen; selbst eine Justizvollzugsanstalt mit 859 Inhaftierten wurde in einem eintägigen Besuch inspiziert.<sup>77</sup>

Darüber hinaus beschränkt das Prinzip der Ehrenamtlichkeit erheblich den Kreis von Personen, die diese Tätigkeit überhaupt übernehmen können und damit die Vielfalt der Nationalen Stelle. Insofern ist es kein Zufall, dass Mitglieder des NPM bislang nur bereits aus dem Berufsleben ausgeschiedene Personen sind sowie

68 Association for the Prevention of Torture (2010): Optional Protocol to the UN Convention against Torture. Implementation Manual, Genf (Revised Edition), S. 239 ff.

69 Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, Jahresbericht 2010/2011, S. 12.

70 Destatis, Bestand der Gefangenen und Verwahrten in den deutschen Justizvollzugsanstalten, Stichtag 30.11.2012, URL: [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/Strafverfolgung/Vollzug/BestandGefangeneVerwahrtePDF\\_5243201.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/Strafverfolgung/Vollzug/BestandGefangeneVerwahrtePDF_5243201.pdf?__blob=publicationFile)

71 Frankreich, Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, URL: [http://www.cgpl.fr/wp-content/uploads/2013/02/RA-2012\\_DP-entier\\_DEF.pdf](http://www.cgpl.fr/wp-content/uploads/2013/02/RA-2012_DP-entier_DEF.pdf) und Association for the Prevention of Torture, OPCAT Database, URL: [http://www.ap.torture.ch/en/opcat\\_pages/opcat-situation-88/](http://www.ap.torture.ch/en/opcat_pages/opcat-situation-88/).

72 Österreich, Volksanwaltschaft, URL: <http://volksanwaltschaft.gv.at/aktuelles/news/opcat-umfassendes-menschenrechtsmonitoring-durch-die-volksanwaltschaft>.

73 Schweiz, Nationale Kommission zur Verhütung der Folter, Tätigkeitsbericht 2011, URL: [http://www.nkvf.admin.ch/content/dam/data/nkvf/t%C3%A4tigkeitsberichte/121009\\_ber-d.pdf](http://www.nkvf.admin.ch/content/dam/data/nkvf/t%C3%A4tigkeitsberichte/121009_ber-d.pdf) und Association for the Prevention of Torture, OPCAT Database, URL: [http://www.ap.torture.ch/en/opcat\\_pages/opcat-situation-70/](http://www.ap.torture.ch/en/opcat_pages/opcat-situation-70/).

74 Zum Vergleich: Der französische NPM besuchte im Jahr 2012 159 Einrichtungen.

75 Zahlen der Haft- und Gewährsamseinrichtungen: Vgl. Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, Jahresbericht 2010/2011 (Fn. 9), S. 12 f.

76 Association for the Prevention of Torture (2010) (Fn. 68), S. 239.

77 Nationale Stelle zur Verhütung von Folter Jahresbericht 2010/2011 (Fn. 9), S. 45.

ein Richter, ein Professor und die Ausländerbeauftragte eines Bundeslandes, also Menschen, deren beruflichen Rahmenbedingungen bei finanzieller Absicherung eine relativ hohe zeitliche Flexibilität ermöglichen.

Im internationalen Vergleich ist die Ehrenamtlichkeit zudem eine untypische Lösung. Soweit ersichtlich, setzt in Europa neben Deutschland nur die Schweiz auf eine ehrenamtliche Lösung – allerdings mit einer, bezogen auf die Einwohnerzahl, 60mal so großen Kommission.

#### 4.3 Unabhängigkeit, Transparenz und Offenheit des Besetzungsverfahrens

Auch wenn das Zusatzprotokoll den Staaten einen weiten Spielraum bei der Gestaltung des Nationalen Präventionsorgans lässt, macht es bindende Vorgaben für dessen Errichtung und Ausgestaltung, um seine Unabhängigkeit, Effektivität und Vielfalt zu sichern. So muss seine funktionale Unabhängigkeit und die Unabhängigkeit seines Personals garantiert werden.<sup>78</sup> Mitglieder und Personal des NPM dürfen keinerlei staatlicher Weisung unterliegen. Die Benennung von Beamten als Mitglieder des NPM wird zwar nicht völlig ausgeschlossen; es muss jedoch sichergestellt werden, dass diese während ihrer Amtszeit keinerlei staatlichen Weisungen unterliegen.<sup>79</sup> Nach den Richtlinien des SPT dürfen keine Mitglieder benannt werden, die Fragen von Interessenskonflikten aufwerfen.<sup>80</sup> Die funktionale Unabhängigkeit und die Unabhängigkeit des Personals sind in Deutschland durch den Organisationserlass des Bundesjustizministeriums sowie den Staatsvertrag der Länder geregelt worden.<sup>81</sup>

Der Bundesbeauftragte und die Mitglieder der Länderkommission besitzen die gleiche Unabhängigkeit wie ein Richter nach dem Deutschen Richtergesetz. Das hauptamtliche Personal ist jeweils nur den fachlichen Weisungen des Beauftragten und der Kommissionsmitglieder unterworfen. Die letztgenannte Regelung

wirft Fragen hinsichtlich der Unabhängigkeit auf, denn die Angestellten sind arbeitsrechtlich dem Direktionsrecht der Kriminologischen Zentralstelle unterworfen, welche wiederum von Bund und Ländern getragen wird. In Bezug auf die deutschen Datenschutzbehörden hat der Europäische Gerichtshof für die vergleichbare beamtenrechtliche Konstellation, dass Ministerien die Dienstaufsicht über Mitarbeitende von Datenschutzbeauftragten ausüben, eine Verletzung des europarechtlichen Gebots der völligen Unabhängigkeit der Datenschutzbeauftragten festgestellt.<sup>82</sup>

Weitere Kriterien für die Unabhängigkeit ergeben sich aus den Pariser Prinzipien für Nationale Menschenrechtsinstitutionen, auf die das Zusatzprotokoll verweist (Art. 18 Abs. 4). Diese Prinzipien der Vereinten Nationen<sup>83</sup> fordern, dass die Mitglieder der Einrichtung nach einem transparenten Verfahren bestimmt werden, das alle erforderlichen Garantien für die pluralistische Vertretung der an der Förderung und am Schutz der Menschenrechte beteiligten gesellschaftlichen Kräfte gewährleistet.<sup>84</sup> Das SPT fordert ein offenes, transparentes und inklusives Auswahlverfahren, welches die Zivilgesellschaft in die Entscheidung einbezieht, in der gesetzlichen Grundlage des Nationalen Präventionsmechanismus festzuschreiben.<sup>85</sup>

In Österreich werden die Mitglieder der Kommissionen, die Einrichtungen kontrollieren, von der Volksanwaltschaft (einer Kommission aus drei vom Parlament gewählten Volksanwältinnen und Volksanwälte) ernannt. Zuvor wird der beratende Menschenrechtsbeirat, der paritätisch aus Vertretern von Ministerien und der Zivilgesellschaft besteht, angehört.<sup>86</sup> In der Rechtsgrundlage ist auch festgeschrieben, dass Personen, die eine Tätigkeit ausüben, die Zweifel an der unabhängigen Ausübung ihrer Funktion als Mitglied der Kommission hervorrufen könnte, von der Bestellung ausgeschlossen sind und dass eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter, eine angemessene Vertretung ethnischer Gruppen und Minderheiten und eine unab-

78 Art. 18 Abs. 1 des Zusatzprotokolls.

79 Nowak (Fn. 18), Art. 18 OP, Ziff. 11.

80 UN, SPT, Guidelines on national preventive mechanisms (Fn. 63), Ziff. 18.

81 Vgl. Art. 4, 5 Staatsvertrag (Fn. 65) und Nr. 4, 5, 6 Organisationserlass (Fn. 64).

82 EU, EuGH: Urteil vom 10. März 2010, Rechtssache C-518/07.

83 UN, Generalversammlung: Resolution der Generalversammlung 48/134 vom 20.12.1993, Annex; für die deutsche Übersetzung s. Generalversammlung, Offizielles Protokoll, 48. Tagung, Band 1, Beilage 49, S. 280 f.

84 Vgl. Pariser Prinzipien (Fn. 83), Abschnitt 2, Ziffer 2 und 2 a); vgl. auch: Aichele, Valentin (2009): Die Nationale Menschenrechtsinstitution: Eine Einleitung. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 24.

85 UN, SPT: Guidelines on nationale preventive mechanisms (Fn. 63), Ziff. 9 und Report on the visit to Brasil, UN Dok. CAT/OP/BRA/1 vom 05.07.2012, Ziff. 16; vgl. auch Murray (Fn. 53), S. 120 f.

86 Österreich, § 12 und 15 VolksanwaltschaftsG i.d.F. vom 01.07.2012. URL: <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/8p35s/VolksanwG%20in%20der%20Fassung%20vom%2001.07.2012.07>.

hängige, interdisziplinäre und pluralistische Zusammensetzung in den Kommissionen sichergestellt werden muss.<sup>87</sup>

In der Schweiz werden die Kommissionsmitglieder von der Regierung auf Vorschlag des Justiz- und Außenministeriums ernannt; Nichtregierungsorganisationen haben das Recht, den Ministerien Vorschläge für geeignete Kandidatinnen und Kandidaten zu unterbreiten.<sup>88</sup>

Hingegen erfolgt die Besetzung der Nationalen Stelle in Deutschland allein durch die Exekutive: Der Bundesbeauftragte wird laut Organisationserlass vom Bundesjustizministerium im Einvernehmen mit den Bundesministerien des Innern und für Verteidigung ernannt. Die Länderkommission wird von der Justizministerkonferenz ernannt. Bei den bislang erfolgten Besetzungen hat keinerlei Konsultation der Zivilgesellschaft stattgefunden, und das Verfahren war nicht transparent. Insofern verwundert nicht, dass die Gremien im Ergebnis überwiegend mit ehemaligen Ministerialbeamten und Anstaltsleitungen besetzt worden sind und etwa kein Vertreter beziehungsweise Vertreterin aus dem zivilgesellschaftlichen Bereich kommt. Auch sind nur zwei Frauen und keine Person mit Migrationshintergrund oder mit Behinderung in der Nationalen Stelle vertreten. Ohne die unabhängige Aufgabenwahrnehmung der jetzt tätigen Beauftragten und Kommissionsmitglieder in der Praxis in Frage stellen zu wollen, gefährdet die einseitige Besetzung die Wahrnehmung des Gremiums als unabhängig – gerade bei den Personen, die sich in Haft und Gewahrsam befinden, und auf deren Gesprächsbereitschaft der Präventionsmechanismus für seine Aufgabenerfüllung angewiesen ist. Die einseitige Besetzung vergibt auch Chancen im Hinblick auf die Multidisziplinarität und die Vielfalt der Erfahrungshintergründe.

#### 4.4 Ausgewogenheit der Besetzung und Multidisziplinarität

Bei der Besetzung des Nationalen Präventionsmechanismus muss sichergestellt werden, dass seine Mitglieder über die notwendigen Fähigkeiten und Fachkenntnisse verfügen.<sup>89</sup> Die praktischen Erfahrungen, etwa des Europäischen Anti-Folterausschusses, zeigen, wie wichtig für ein System der Folterprävention neben rechtlichen auch medizinische, psychologische, pädagogische und andere Fachkenntnisse sind.<sup>90</sup> Das Zusatzprotokoll gibt zudem vor, auf eine ausgewogene Beteiligung der Geschlechter und angemessene Vertretung ethnischer Gruppen und Minderheiten zu achten.<sup>91</sup> Die Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft und von Menschenrechtsexpertinnen und -experten ist eine wichtige Voraussetzung für die Wahrnehmung der Kommission als unabhängig. Die ausgewogene Besetzung von Besuchskommissionen nach Geschlecht und ethnischem Hintergrund ist von zentraler Bedeutung, um eine Vertrauensbasis zwischen Inhaftierten und Delegation zu erleichtern.<sup>92</sup> Das SPT empfiehlt, diese Anforderungen von Multidisziplinarität und Vielfalt in den gesetzlichen Grundlagen des Mechanismus festzuschreiben.<sup>93</sup>

#### 4.5 Fortentwicklungsbedarfe in der Arbeitsweise der Nationalen Stelle

##### 4.5.1 Anwendung internationaler Standards

Vorrangig bezieht sich die Nationale Stelle in ihrer Arbeit nach eigener Aussage auf geltendes deutsches Recht und die deutsche höchstrichterliche Rechtsprechung. Erst in zweiter Linie werden völkerrechtliche Verträge und deren Auslegung durch internationale Gremien wie etwa den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte als Grundlage der Durchführung von Besuchen genannt.<sup>94</sup>

87 Österreich, § 12 Abs. 2 VolksanwaltschaftsG.

88 Schweiz, Art. 6 Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter vom 20. März 2009 (Stand am 1. Januar 2010); URL: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/150.1.de.pdf>.

89 Art. 18 Abs. 2 S. 1 des Zusatzprotokolls.

90 Evans, Malcolm D./Morgan, Rod (1998): Preventing Torture. A Study of the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Oxford, S. 25 ff., Kriebaum, Ursula (2000): Folterprävention in Europa. Die Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, Wien, S. 61 ff., vgl. UN, SPT, Report on the visit to Mexiko, UN Dok. CAT/OP/Mex/1 vom 31.05.2010, Ziff. 279.

91 Art. 18 Abs. 2 S. 2 des Zusatzprotokolls.

92 Kriebaum (Fn. 90), 63.

93 UN, SPT, Report on the visit to Brasil (Fn. 85), Ziff. 16.

94 Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, Jahresbericht 2010/2011 (Fn. 9), S. 14

Der primäre Bezug auf die deutschen gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen ist sicherlich sinnvoll, denn diese stellen auch aus Perspektive der Anstalten und Einrichtungen das tägliche Handwerkszeug dar. Fraglich bleibt allerdings, wie die Stelle mit Konstellationen umgeht, in denen die deutschen Regelungen unterhalb der internationalen Standards liegen. So bleiben etwa die Empfehlungen der Nationalen Stelle zu Fixierungen (Verwendung von Bandagesystemen statt Handschellen)<sup>95</sup> deutlich hinter denen des UN-Anti-Folterrausschusses und des Europäischen Ausschusses zurück, die Deutschland beide aufgefordert haben, auf Fixierungen im Bereich von Polizei und Strafvollzug gänzlich zu verzichten.<sup>96</sup> Auch SPT hat hervorgehoben, dass die Nationalen Präventionsmechanismen komplementär zum internationalen Monitoring arbeiten und dass es deshalb zu ihrer Aufgabe gehört, den Bezug zu den internationalen Normen und den Empfehlungen des SPT herzustellen.<sup>97</sup> Auch durch eine stärkere Bezugnahme auf den Umfang des völkerrechtlichen Folter- und Misshandlungsverbots könnte die Nationale Stelle, wie oben<sup>98</sup> bereits ausgeführt, zum besseren Verständnis der menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands und ihres Mandats beitragen.

#### 4.5.2 Entwicklung von Empfehlungen auf mittlerer und Makro-Ebene

Mittelfristig sollte die Nationale Stelle neben Empfehlungen auf der Mikro-Ebene für einzelne Institutionen auch Empfehlungen auf mittlerer Ebene (das heißt, verallgemeinerte Empfehlungen beispielsweise für spezifische Institutionentypen, Eingriffe oder für besondere Gefährdungssituationen) sowie Empfehlungen zu grundlegenden Strukturentscheidungen und zum Gesetzgebungsstand abgeben.<sup>99</sup> Einen guten Schritt in diese Richtung hat die Nationale Stelle in ihrem zweiten Jahresbericht unternommen, indem sie der Darstellung der Einzelbesuche ein Kapitel zu inhaltlichen Schwerpunktsetzungen der Nationalen Stelle und Beispielen guter Praxis voranstellt.<sup>100</sup>

Das Recht, Empfehlungen an den Gesetzgeber zu richten, ist im Zusatzprotokoll neben dem Besuchsrecht

und dem Recht zur Abgabe von Empfehlungen an die für die Einrichtungen zuständigen Behörden explizit verankert (Art. 19 c). Diese Befugnis zeigt den holistischen Präventionsansatz des Zusatzprotokolls; die Analyse von Gesetzen dient der Identifikation von strukturellen Schwächen oder Rechtslücken, die über die Ebene einzelner Institutionen hinaus auf breiter Ebene überwunden werden müssen.<sup>101</sup> Von diesem Recht hat die Nationale Stelle bislang keinen Gebrauch gemacht.

## 5 Empfehlungen

Aus den dargestellten Handlungsbedarfen ergeben sich kurzgefasst folgende drei Empfehlungen:

**Die personellen und finanziellen Ressourcen der Nationalen Stelle müssen erheblich verstärkt werden; dabei muss auch das Prinzip der Ehrenamtlichkeit der Mitglieder überprüft werden.**

Das Personal und das Budget der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter liegen derzeit weit unter einer Minimalausstattung zur Erfüllung der Aufgaben aus dem Zusatzprotokoll. Das macht auch der Vergleich mit der Situation in anderen Staaten deutlich.<sup>102</sup> Will man die deutsche Ausstattung auf ein vergleichbares Niveau bringen wie in Frankreich, Österreich und der Schweiz, müsste man das Personal und das Budget gemessen an der Einwohnerzahl etwa verzehnfachen. Das Institut empfiehlt daher, eine stufenweise Erhöhung der Budgets vorzusehen. So könnte in einem ersten Schritt für 2014 eine Verdreifachung des Budgets auf 900.000 Euro vorgesehen und zugleich festgeschrieben werden, dass eine weitere Erhöhung des Budgets zu einem fest bestimmten Zeitpunkt (zum Beispiel nach vier Jahren) wieder behandelt wird. Parallel zur Aufstockung des Budgets sollte auch die Mitgliederzahl sowie die Zahl der hauptamtlichen Mitarbeitenden des Sekretariats angehoben werden. Ein solches Vorgehen ermöglicht den schrittweisen Aufbau von Arbeitsstrukturen und den Wissenstransfer zwischen Mitgliedern und Personal.

Bis zur erneuten Behandlung des Budgets sollte dabei auch die Tragfähigkeit des Prinzips der Ehrenamtlich-

95 Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, Jahresbericht 2010/2011 (Fn. 9), S. 19

96 S. Fn. 44.

97 UN, SPT: Report on the visit to Sweden, UN Dok. CAT/OP/SWE/1 vom 10.09.08, Ziff. 40.

98 Oben 2.1.

99 Vgl. UN, SPT, Analytical self-assessment tool (Fn. 63), Ziff. 5, 26, 28.

100 Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, Jahresbericht 2010/2011 (Fn. 9), S. 17 ff.

101 Association for the Prevention of Torture (2010) (Fn. 68), S. 93 f.

102 Vgl. oben 4.1.

keit überprüft werden, mit dem Ziel, ein effektives Kontrollsystem und eine vielfältige Ausgestaltung der Stelle zu sichern.<sup>103</sup>

**Das Besetzungsverfahren muss transparent und offen für zivilgesellschaftliche Beteiligung ausgestaltet werden und die Unabhängigkeit und Vielfalt der Stelle garantieren.**

Statt des bisherigen rein exekutiven Verfahrens sollte eine Kandidatenliste nach einem öffentlichen Aufruf zur Benennung geeigneter Kandidatinnen und Kandidaten erstellt werden. Zur Orientierung kann die Praxis für die Besetzung der deutschen Richterposition für den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte dienen, wo seit 2010 ebenfalls ein öffentlicher Aufruf zur Benennung von Kandidatinnen und Kandidaten erfolgt. Die Auswahl der Mitglieder des NPM sollte dann unter Beteiligung von Nichtregierungsorganisation erfolgen, etwa durch einen paritätisch mit staatlichen und nicht-staatlichen Vertretern besetzten Beirat.<sup>104</sup> Dies würde auch die Unabhängigkeit der Stelle verstärken. Minimal sollte in einem ersten Schritt ein Vorschlagsrecht von Nichtregierungsorganisationen verankert werden.<sup>105</sup> Zudem sollte – wie in Österreich – die Verpflichtung zur multidisziplinären, geschlechtergerechten und vielfältigen Besetzung festgeschrieben werden.

Bis zur erneuten Behandlung des Budgets sollte auch die Ansiedlung an der Kriminologischen Zentralstelle (KrimZ) überprüft werden, da die KrimZ den Pariser Prinzipien nicht entspricht und die Ansiedlung Fragen hinsichtlich der Unabhängigkeit des Personals aufwirft.<sup>106</sup>

**Der Namen der Stelle sollte ergänzt werden und ihre Befugnisse klargestellt werden.**

Wie eingangs beschrieben, bildet der derzeitige Name „Nationale Stelle zur Verhütung von Folter“ nicht nur das Mandat der Stelle in der Misshandlungsprävention unzureichend ab, sondern erschwert die Akzeptanz der Arbeit der Stelle bei den besuchten Einrichtungen, der Politik und der Öffentlichkeit. Dies gilt umso mehr für die Aufgaben der Stelle außerhalb der „klassischen“ Hafteinrichtungen wie Polizei oder Gefängnisse. Auch in der Psychiatrie, in Pflegeheimen oder Einrichtungen für behinderte Menschen liegen jedoch wichtige Aufgabenbereiche der Stelle, die diese zukünftig verstärkt

angehen will. Es sollte deshalb erwogen werden, den Namen der Nationalen Stelle durch einen Zusatz zu ergänzen, etwa „Nationale Stelle zur Verhütung von Folter und Misshandlung“. Zudem sollten die Befugnisse des Nationalen Präventionsmechanismus nach Art. 19 und 20 des Zusatzprotokolls umfassend in seine Rechtsgrundlagen aufgenommen werden. Damit würden die Befugnisse, etwa im Hinblick auf das Recht auf unangemeldeten Zugang sowie hinsichtlich des Rechts zu Empfehlungen an den Gesetzgeber, eindeutig klargestellt.<sup>107</sup>

---

## 6 Umsetzungsplan für die Empfehlungen

Die Umsetzung der Empfehlungen ist insofern komplex, als diese drei verschiedene Ebenen betreffen, nämlich die Ebene des Bundes, die durch den Organisationserlass des Bundesjustizministeriums geregelt ist, die Ebene der gemeinsamen Länderkommission, die durch Beschlüsse der Justizministerkonferenz und den Staatsvertrag der Länder geprägt ist, sowie die Verschränkung von Bundesstelle und Länderkommission, die in der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern ausgestaltet wird. Zudem werden die politisch-rechtlichen Veränderungsprozesse auch unterschiedlich lange Zeit beanspruchen. Im Folgenden wird daher ein Umsetzungsplan vorgestellt, der zum einen nach den drei verschiedenen Regelungen differenziert, und der zudem, wo erforderlich, ein zeitlich gestuftes Vorgehen vorschlägt.

### 6.1 Änderungen auf Bundesebene

Der Organisationserlass des Bundesjustizministeriums sollte unverzüglich wie folgt geändert werden:

- Die Bundestelle sollte von einem Beauftragten auf eine Kommission von drei Personen erweitert werden. (Ergänzung in Nr.1 des Erlasses und Folgeänderungen)
- Die Tragfähigkeit des Prinzips der Ehrenamtlichkeit der Mitglieder sollte bis 2017 überprüft werden. (Ergänzung in Nr. 4 des Erlasses)
- Das Auswahl- und Ernennungsverfahren sollte wie folgt geregelt werden: Vor der Ernennung von Kom-

<sup>103</sup> Vgl. oben 4.2.

<sup>104</sup> Vgl. das österreichische Beispiel, oben 4.3 und UN, SPT: Report on the visit to Honduras, UN Dok. CAT/OP/HND/1 vom 10.02.2010, Ziff. 263.

<sup>105</sup> Vgl. das schweizerische Beispiel, oben 4.3.

<sup>106</sup> Vgl. oben 4.3.

<sup>107</sup> Vgl. oben 4.5.2.

missionsmitgliedern ergeht ein öffentlicher Aufruf zur Benennung geeigneter Kandidatinnen und Kandidaten. Die Auswahl erfolgt durch einen paritätisch mit staatlichen und nicht-staatlichen Vertreterinnen und Vertretern besetzten Beirat. (Ergänzung in Nr. 5 des Erlasses)

- Die Anforderungen des Zusatzprotokolls hinsichtlich der Multidisziplinarität (neben rechtlichen auch medizinische, psychologische, pädagogische Fachkenntnisse) und Vielfalt des NPM (ausgewogenes Verhältnis im Hinblick auf Geschlecht, Alter und Behinderung, angemessene Vertretung von ethnischen Minderheiten, pluralistische Besetzung) der Bundeskommission sollten explizit in den Organisationserlass aufgenommen werden. (Ergänzung in Nr. 5 des Erlasses)
- Die Befugnisse der Bundesstelle aus Art. 19 und 20 sollten nicht durch bloßen Verweis auf diese Artikel, sondern klarstellend explizit in den Erlass aufgenommen werden. (Ergänzung von Nr. 3 des Erlasses)

Für den Haushalt 2014 sollte der Bundesanteil an der Finanzierung der Stelle auf 300.000 Euro verdreifacht werden.

## 6.2 Änderungen auf Landesebene

### 6.2.1 Kurzfristig: Beschluss der Justizministerkonferenz

Die Rahmenbedingungen der gemeinsamen Länderkommission sind durch den Staatsvertrag der Länder vom 25. Juni 2009 festgelegt. Eine Änderung des Staatsvertrags erfordert nicht nur einen Konsens aller Länder, sondern macht auch eine Ratifikation durch die Länderparlamente notwendig und ist daher langwierig. Wesentliche Empfehlungen zur Fortentwicklung des Nationalen Präventionsmechanismus können jedoch auch ohne Änderung des Staatsvertrags durch einstimmigen Beschluss der Justizministerkonferenz umgesetzt werden.

Es wird angeregt, dass die Justizministerkonferenz auf ihrer Sitzung im Juni 2013 folgende Beschlüsse fasst oder die Beschlussfassung für die Herbstkonferenz 2013 vorbereitet:

- Verdreifachung des Länderanteils am Gesamtbudget der Stelle ab 2014 und erneute Behandlung einer Budgeterhöhung in 2017 in Vorbereitung der Änderung der Verwaltungsvereinbarung.

- Prüfauftrag hinsichtlich der Ehrenamtlichkeit der Kommissionsmitglieder und der Ansiedlung der Stelle an der Kriminologischen Zentralstelle bis 2017. Dabei sollte insbesondere überprüft werden, ob die Vergrößerung des Gremiums in ausreichendem Maß zu einer erhöhten Kontrolldichte geführt und ob das veränderte Ernennungsverfahren zu einer vielfältigen und pluralistischen Besetzung des Gremiums geführt hat.
- Erhöhung der Zahl der Kommissionmitglieder von vier auf 16 Personen ab 2014. Die Zahl der Kommissionsmitglieder kann nach Art. 4 Abs. 1 des Staatsvertrags der Länder durch einstimmigen Beschluss der Justizministerkonferenz geändert werden.
- Verständigung auf ein Ernennungsverfahren, dem ein öffentlicher Aufruf zur Bewerbung und zur Benennung von Kandidaten vorausgeht und in dem eine Konsultation der Zivilgesellschaft vorgesehen wird.

### 6.2.2 Mittelfristig: Änderung des Staatsvertrags der Länder

Mittelfristig sollten im Staatsvertrag der Länder nach den Beschlüssen der Justizministerkonferenz Regelungen zum Ernennungsverfahren, zur Vielfalt und Multidisziplinarität und zu den Befugnissen parallel zu den oben (s. 6.1) vorgeschlagenen Regelungen in Organisationserlass auf Bundesebene festgeschrieben werden.

## 6.3 Änderung der Verwaltungsvereinbarung

Unmittelbar nach Beschlussfassung der Justizministerkonferenz (s. 6.2.1) sollte die Änderung der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern in Gang gebracht werden. Dabei sollten folgende Änderungen erfolgen:

- Der Name der Nationalen Stelle sollte in § 1 und 2 der Verwaltungsvereinbarung durch einen Zusatz ergänzt werden, etwa als „Nationale Stelle zur Verhütung von Folter und Misshandlung“.
- Die stufenweise Anhebung des Budgets (Verdreifachung ab 2014, erneute Behandlung in 2017) muss in § 5 Abs. 1 der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern festgeschrieben werden.
- In § 4 sollte ein Absatz eingefügt werden, dass die die Ansiedlung der Nationalen Stelle an der Kriminologischen Zentralstelle im Blick auf die Unabhängigkeit und die Effektivität der Aufgabenwahrnehmung bis 2017 überprüft wird.





Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstr. 26/27

10969 Berlin

Tel.: 030 25 93 59 - 0

Fax: 030 25 93 59 - 59

[info@institut-fuer-menschenrechte.de](mailto:info@institut-fuer-menschenrechte.de)

[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)