

**Fachgespräch zu den Abschließenden Bemerkungen
des UN-Antifolterausschusses (CAT)
zum 3. Staatenbericht Deutschlands
am 1. November 2004 im Haus der Bundespressekonferenz, Berlin**

Protokoll

Dr. Heiner Bielefeldt, Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte, begrüßte die Teilnehmenden. Er unterstrich die Fortschritte, die bei der weltweiten Bekämpfung von Folter und unmenschlicher Behandlung bereits erzielt wurden, warnte aber vor dem Hintergrund der aktuellen Folterdebatte in Deutschland davor, das Ziel aus den Augen zu verlieren, einen lückenlosen Schutz vor Folter und unmenschlicher Behandlung zu schaffen und aufrechtzuerhalten. Der Konsens über die absolute Geltung des Folterverbots bilde die Basis für den Dialog zwischen den Vertreter/innen von Regierung, Zivilgesellschaft und Wissenschaft über die abschließende Stellungnahme des Antifolterausschusses zum dritten deutschen Staatenbericht. Die Veranstaltung verfolge das Ziel, einen Follow-up-Prozess zu dieser Stellungnahme anzustoßen und die Bedeutung des Antifolterausschusses in der deutschen Fachöffentlichkeit zu stärken.

I. Der deutsche Staatenbericht und die Stellungnahme des UN-Antifolterausschusses

Klaus Stoltenberg, Beauftragter der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen im BMJ a.D.: Bericht über die Präsentation des Staatenberichts vor dem zuständigen Menschenrechtsausschuss der VN

In seinem einführenden Bericht über die Verhandlung des dritten deutschen Staatenberichts zur UN-Antifolterkonvention stellte Herr Stoltenberg eingangs den Ablauf der mündlichen Beratungen vor dem Antifolterausschuss dar. Die deutsche Delegation skizzierte nach einführenden Bemerkungen zur deutschen Menschenrechtspolitik wesentliche Entwicklungen nach Abgabe des Staatenberichts und beantwortete die vom Ausschuss vorab übermittelten Fragen. Dann würden einzelne Problemkomplexe mit den Ausschussmitgliedern erörtert. Die deutsche Delegation habe vor dem Ausschuss ihren Grundsatz betont, dass eine glaubwürdige internationale Menschenrechtspolitik die Beschäftigung mit Menschenrechtsverletzungen im Inland voraussetze. In diesem Zusammenhang habe man auf den eigenständigen Menschenrechtsausschuss des Bundestages, die Erweiterung des Menschenrechtsberichts der Bundesregierung um innenpolitische Themen und die Gründung des Deutschen Instituts für Menschenrechte hingewiesen.

Ferner wurde dem Ausschuss mitgeteilt, dass im Fall Daschner inzwischen Anklage erhoben worden ist. In der öffentlichen Diskussion über das Folterverbot habe die Bundesregierung unmissverständlich deutlich gemacht, dass es selbst in Krisenzeiten keinesfalls Ausnahmen vom absoluten Folterverbot gebe.

Schwerpunkte des Dialogs mit dem Ausschuss seien die zwei Todesfälle im Abschiebege-
wahrhaftig und bei einer Flugabschiebung und Übergriffe im Polizeigewahrhaftig gewesen. Da-
bei wurde beanstandet, dass es in Deutschland keine Statistiken zu diesen Übergriffen gebe.
Der Ausschuss habe die Bereitschaft der deutschen Delegation zur Selbstkritik zum offenen
Dialog über eingeräumte Defizite gelobt.

Dr. Almut Wittling-Vogel, Ständige Vertreterin des Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen im Bundesministerium der Justiz: Die Empfehlungen des Ausschus- ses an Deutschland

Frau Dr. Wittling-Vogel wies darauf hin, dass der Ausschuss die Erfolge Deutschlands bei
der Umsetzung der Antifolterkonvention gewürdigt habe. In den Schlussfolgerungen des
Ausschusses stünden positive Aspekte und Besorgnisse und Empfehlungen des Ausschus-
ses in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander. Frau Wittling-Vogel führte sodann durch
die Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Ausschusses. Als positive Aspekte seien
unter anderem die institutionellen Maßnahmen der Bundesregierung und ihre kompromisslo-
se Haltung zum Folterverbot, die Unterwerfungserklärung nach Art. 21, 22 CAT und die Um-
setzung des Römischen Statuts des ICC im Rahmen des Völkerstrafgesetzbuches sowie die
Verbesserung der Situation in der Asylbewerberunterkunft am Flughafen Frankfurt/Main her-
vorgehoben.

Der Ausschuss empfehle die rückhaltlose Ahndung von Misshandlungen festgehaltener Per-
sonen durch Vollzugsbeamte, die Erhebung und Sammlung von Datenmaterial über die von
der Antifolterkonvention erfassten Bereiche und die Anwendung von Bundesvorschriften wie
den Bestimmungen über die Rückführung auf dem Luftweg auch in den Bundesländern. Dar-
über hinaus fordere der Ausschuss die Bundesregierung auf, binnen Jahresfrist konkrete
Informationen zu den folgenden Komplexen zur Verfügung zu stellen: Anzahl der Ausliefe-
rungs-, Ausweisungs- und Abschiebungsfälle auf Grundlage diplomatischer Zusicherungen
seit dem 11. 9. 2001 und Maßnahmen zu deren Überwachung sowie Anwendbarkeit der
straf- und haftungsrechtlichen Vorschriften für Amtsträger/innen auf Mitarbeitende privater
Sicherheitsunternehmen sowie deren Ausbildung in Menschenrechtsfragen. Frau Wittling-
Vogel erklärte, dass sich das BMJ zur Klärung dieser Fragen zeitnah mit den betreffenden
Fachministerien verständigen wolle. Zugleich machte sie deutlich, dass sie sich auch vom
heutigen Fachgespräch Anstöße und konstruktive Impulse zur Umsetzung der Empfehlungen
des Ausschusses erhoffe.

II. Vorwürfe polizeilicher Misshandlung, justizielle Aufarbeitung und Datensammlung

Frau Wittling-Vogel (BMJ) erläuterte anhand von Zahlen und Beispielen zu Ermittlungs- und
Strafverfahren gegen Vollzugsbeamte/innen, dass aus Sicht des Ministeriums die vom Anti-
folterausschuss bemängelte Dauer von Ermittlungs- und Strafverfahren nicht auf grundle-
gende strukturelle Mängel, sondern auf die Kumulation einzelfallspezifischer Probleme zu-
rückzuführen sei. Von ca. 100 Misshandlungsfällen, die durch Nichtregierungsorganisati-
onen für den Zeitraum 1998 - 2003 bzw. 2000 - 2003 zusammengetragen wurden, seien 69 bis
Mai 2004 erstinstanzlich abgeschlossen worden; davon seien in 15 Fällen strafrechtliche
Verurteilungen zu Geld- oder Freiheitsstrafen ausgesprochen worden. Das BMJ konnte al-
lerdings keine Angaben darüber machen, aus welchen Gründen die übrigen Ermittlungs- und
Strafverfahren eingestellt wurden. Anhand zweier Einzelfälle - der Strafverfahren gegen Be-
amte des Bundesgrenzschutz wegen des Todes des Sudanesen Aamir Ageeb, sowie gegen
Polizeibeamte im Kölner Fall Neisius - stellte Frau Wittling-Vogel einzelfallspezifisch den

2

unterschiedlichen Verlauf der Verfahren dar. Das BMJ plane, mit den Ländern in Gespräche über Ansatzpunkte zur Verkürzung der Verfahrenszeiten zu treten. Erforderlich sei es zudem, das Problembewusstsein bei Strafverfolgungsbehörden und Gerichten zu schärfen.

Zu den vom CAT-Ausschuss angesprochenen Klageerzwingungsverfahren führte Frau Wittling-Vogel aus, dass beispielsweise im Jahr 2002 von 4 601 433 erledigten Ermittlungsverfahren 1 241 950 Verfahren vor Klageerhebung eingestellt wurden; in diesen Fällen wiederum gab es nur 2 569 Anträge auf Klageerzwingung. Spezifische Zahlen bezüglich Ermittlungsverfahren gegen Vollzugsbeamte lägen für den Bereich der Klageerzwingung nicht vor.

Herr Dr. Helmut Teichmann (BMI) nahm zu der Forderung des Ausschusses nach der zentralen Sammlung und Aufbereitung differenzierter Daten über Misshandlungsvorwürfe gegen Vollzugsbeamte (Tatumstände, Opfer, Täter) und den Verfahrensverlauf (Erstattung von Gegenanzeigen, Einstellung, Klageerzwingung, Höhe der Verurteilung etc.) Stellung. Für denkbar hielt er eine Ausdifferenzierung der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) im Hinblick auf die Amtsträger beim Delikt der Körperverletzung im AMT (§ 340 StGB). Zugleich verwies er auf die angestrebte Ratifikation und Umsetzung des Zusatzprotokolls zur Anti-Folter-Konvention. Die Einrichtung der dort vorgesehenen Besuchsgremien solle als erster Schritt vollzogen werden, die Etablierung einer zentralen Datensammlung solle als zweiter Schritt verfolgt werden.

Herr Stoltenberg wies darauf hin, dass Deutschland wiederholt von verschiedenen internationalen Gremien wegen der mangelnden Datenlage kritisiert worden sei. Er hielt eine Lösung über die PKS für unzureichend; vielmehr müsse ein spezieller Meldeweg bei den Strafverfolgungsbehörden eingerichtet werden.

In der anschließenden Diskussion wurde die Notwendigkeit, die Fälle von Misshandlungen durch Vollzugsbeamte/innen statistisch differenziert zu dokumentieren, unterstrichen. Dazu seien in den Ländern vorhandene Daten zusammenzutragen und neue Meldewege zu etablieren. Von einigen Teilnehmenden wurde darüber hinaus betont, eine adäquate Aufarbeitung von Fällen polizeilicher Misshandlung setze die Einrichtung besonderer Beschwerdestellen voraus, an die sich Polizeibeamte/innen und Opfer in einem geschützten Rahmen wenden können. Keine Einigkeit bestand darüber, ob diese Stellen unabhängig sein müssten oder ob Sonderabteilungen in Polizei und Staatsanwaltschaft ausreichend seien.

Benannt wurden strukturelle Schwächen in der Strafverfolgung, wie der nach wie vor bestehende Korpsgeist in Polizei und Justiz, das fehlende Unrechtsbewusstsein mancher Vollzugsbeamten/innen und der fehlende Schutz vor Repressionen für Opfer und Polizeibeamten/innen, die Straftaten im Amt anzeigen wollen. Kritik wurde - bezogen auf den Fall Ageeb - auch an Mängeln in der Gutachtenpraxis geübt und vorgeschlagen, in solchen Fällen von vornherein zwei voneinander unabhängige Gutachten einzuholen. Kontrovers wurde diskutiert, ob die von der Polizei erhobenen Gegenvorwürfe wegen Widerstands gegen die Staatsgewalt einem stereotypen, von der Führungsebene unterstützten Muster von Selbstschutz und Verdeckung folgen oder lediglich das Ausmaß von Gewalt gegen Polizeibeamte/innen widerspiegeln.

III. Auslieferungen, Ausweisungen und Abschiebungen auf der Grundlage diplomatischer Garantien seit dem 11.09.2001, Kriterien der Garantien und Überwachung der Einhaltung

Herr Dr. Hans-Holger Herrnfeld, Leiter des Referats Internationales Strafrecht im BMJ, erläuterte zunächst das Auslieferungsverfahren. Auslieferungen könnten auf der Grundlage bilate-

3

raler oder multilateraler völkerrechtlicher Übereinkommen erfolgen oder auch ohne eine derartige völkerrechtliche Grundlage auf der Basis des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG). In einem zweistufigen Verfahren entscheide zunächst das zuständige Oberlandesgericht über die rechtliche Zulässigkeit der Auslieferung auch im Hinblick auf drohende Folter oder unmenschliche Behandlung. Anschließend treffe die Bundesregierung, sofern die Zulässigkeit festgestellt wurde, die politische Entscheidung über den Vollzug. Jährlich würden etwa 800 Auslieferungsverfahren bearbeitet, von denen etwa 700 mit einer Auslieferung abgeschlossen würden. Seit dem 11. 9. 2001 gebe es keine signifikanten Änderungen dieser Zahlen. Die Bundesregierung verknüpfe, soweit erforderlich, eine Auslieferung in den Fällen mit einer Zusicherung, in welchen keine Übereinkommen bestehen, die Auslieferungsbedingungen abschließend regeln; dies seien etwa 10 % der Fälle, wobei die Zusicherungen sich nicht nur auf Folter bzw. Haftbedingungen bezögen, sondern etwa auch auf die Unzulässigkeit der Weiterlieferung an einen Drittstaat oder die Notwendigkeit der Eröffnung eines neuen Verfahrens im Falle von Abwesenheitsurteilen. Eine Überwachung der Zusicherungen durch die deutschen Auslandsvertretungen erfolge nur in Fällen, in denen dies geboten erscheint.

Die Diskussion kreiste um die Auslieferungspraxis in Bezug auf Staaten, mit denen trotz berichteter Fälle von Folter, des Vorwurfs systematischer Folterpraxis oder unzumutbarer Haftbedingungen Auslieferungsabkommen bestehen bzw. auf der Grundlage des IRG Auslieferungen vorgenommen werden. Diskutiert wurde insbesondere die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in einem Auslieferungsfall mit Indien (2 BvR 685/03), in der dem Abschluss eines Auslieferungsabkommens eine starke Indizfunktion für eine die Zulässigkeit der Auslieferung gestattende Menschenrechtsslage zugesprochen wurde. Nach Auskunft des BMJ gibt diese Entscheidung keinen Anlass, von der bisherigen Auslieferungspraxis abzuweichen. Bei Zweifeln, ob die Menschenrechtsslage eine Auslieferung gestattet, werde der Betroffene nicht ausgeliefert und bei bekannter systematischer Folterpraxis würden auch keine Auslieferungsabkommen abgeschlossen.

Aus dem Kreis der Teilnehmenden wurde auch auf die internationale Bedeutung dieser Frage des Antifolterausschusses hingewiesen. Der Ausschuss und andere Menschenrechtsorgane, wie der Sonderberichterstatte gegen Folter, wollten der Ausweitung von Auslieferungen und Abschiebungen in Staaten mit systematischer Folterpraxis entgegenwirken. Diplomatische Zusicherungen und Auslieferungsverträge in Bezug auf Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung könnten keinen ausreichenden Schutz bieten, wenn im Zielland systematisch gefoltert würde. Nach dem Anti-Folterabkommen ist systematische Folter auch dann gegeben, wenn der Staat Folter zwar verbietet und verfolgt, aber nicht in der Lage ist, eine vorherrschende Praxis von Vollzugsbehörden wirkungsvoll abzustellen. Es wurde angeregt, dass die Bundesregierung diese Positionen in ihrer Antwort an den Ausschuss ausdrücklich unterstützen solle.

IV. Flugabschiebungen und Flughafenverfahren:

Herr Frank Mengel, Referat für Asylrecht und Asylverfahrensrecht im BMI, wies darauf hin, dass der Ausschuss die Verbesserungen bei den Flughafenasylverfahren am Flughafen Frankfurt/Main, insbesondere hinsichtlich der Unterbringungssituation, gewürdigt habe. Er machte die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und dem Land Hessen deutlich. Das Land Hessen habe die Erfüllung eines Teils seiner Aufgaben in der Unterbringungseinrichtung einem privaten Sicherheitsdienst durch Vertrag übertragen. Dieser Vertrag beinhalte u.a. die Verpflichtung zur besonderen Schulung der Mitarbeitenden des Sicherheitsunter-

nehmens. Auch unterlägen diese den Weisungen des Leiters der Einrichtung. Im Wege der Staatshaftung treffe die Haftung für das Sicherheitsunternehmen das Land Hessen, weil funktional dessen Aufgaben wahrgenommen würden. Hinsichtlich der strafrechtlichen Verantwortlichkeit der Mitarbeitenden des privaten Dienstes gebe es keine wesentlichen Unterschiede zur Rechtslage bei Amtsträgern. Die Bedenken des Ausschusses teile er daher nicht.

Herr Carsten Glade, Abteilung Bundesgrenzschutz (BGS) im BMI, nahm zu der Empfehlung des Ausschusses Stellung, routinemäßig ärztliche Untersuchungen vor einer Flugabschiebung bzw. nach deren Scheitern durchzuführen. Das BMI halte eine routinemäßige obligatorische ärztliche Untersuchung in allen Rückführungsfällen nicht für sinnvoll. Für den BGS existierten bereits Regelungen, die eine medizinische Untersuchung in den Fällen vorschrieben, in denen tatsächliche Anhaltspunkte für gesundheitliche Beeinträchtigungen bzw. Risiken, die Einfluss auf den Erfolg der Rückführung haben könnten, vorlägen. Hinsichtlich der Dienstanweisung des BGS ‚Bestimmungen über die Rückführung ausländischer Staatsangehöriger auf dem Luftweg (Best.-Rück Luft)‘ besitze der Bund nicht die Kompetenz, den Bundesländern deren Übernahme vorzuschreiben. Faktisch besäße die Best.-Rück Luft jedoch bereits Auswirkungen auf die Länder, da die Länder der Anwendung einiger Regelungen der Best.-Rück Luft, wie z.B. dem Anmeldeverfahren, der Mitteilung von Erkenntnissen über die Person des Rückzuführenden und der Veranlassung einer ärztlichen Untersuchung in den o. g. Fällen zugestimmt hätten. Zudem habe das Land Nordrhein-Westfalen die Anwendung der Best.-Rück Luft in seinem Zuständigkeitsbereich vorgeschrieben und erwarte, dass andere Länder sich bei Zuführungen zu Rückführungsmaßnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen auch an deren Vorgaben halten.

Den Ausführungen der Vertreter des BMI schloss sich eine kontrovers geführte Diskussion über den Zweck der ärztlichen Untersuchung von Abschiebehäftlingen und die menschenwürdige Durchführung der Abschiebungen an. Während der Vertreter des BMI erläuterte, dass für den BGS allein die Frage der Flugreisetauglichkeit des Betroffenen erheblich sei, wehrten sich Vertreter aus der Zivilgesellschaft gegen diese Verengung und forderten eine umfassende Herangehensweise unter Einbeziehung der besonderen Umstände des Einzelfalls, wozu auch die Erforderlichkeit längerfristiger psychologischer Betreuung zähle. Die Vertreter des BMI betonten, dass der BGS grundsätzlich keine Rückführung um jeden Preis vollziehe und verwiesen darauf, dass die Vertreter von Bund und Ländern gemeinsam mit der Bundesärztekammer ein Positionspapier über Rückführungsstandards erarbeiteten, das der Innenministerkonferenz zur Beratung vorgelegt werden solle. Ergänzend wurde darauf verwiesen, dass zielstaatsbezogene Abschiebungshindernisse, wozu auch schwere Erkrankungen gehören könnten, im Asylverfahren vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge geprüft werden; finde kein Asylverfahren statt, obliege diese Prüfung den Ausländerbehörden.

Darüber hinaus wurde mit dem Hinweis auf die hohe Anzahl illegal in der Bundesrepublik lebender Personen der Hintergrund der Abschiebungsproblematik angesprochen und eine politische Lösung des Problems gefordert. Hinsichtlich der Empfehlung des Ausschusses, routinemäßige Untersuchungen vor und nach Flugabschiebungen durchzuführen, wurde angeregt, zumindest in jedem Fall eine ärztliche Untersuchung anzubieten.

Einige Teilnehmende äußerten sich kritisch gegenüber der Beauftragung von privaten Sicherheitsunternehmen im Abschiebegewahrsam, da diese nicht wie der Staat der Grundrechtsbindung unterlägen. Erneut kam auch die Ausbildung und Schulung von Beamten zur Sprache. Es wurde von Seiten des BMI darauf verwiesen, dass die Ausbildung der BGS-

Beamten sowohl inhaltlich als auch zeitlich intensiviert wurde und neben Menschenrechtsbildung verstärkt auch das Training von Softskills umfasst.

Die Veranstaltung endete mit abschließenden Worten von Herrn Dr. Grässner, Behandlungszentrum für Folteropfer. Er wies darauf hin, dass die Beschäftigung mit dem Thema Folter auch ihn als Erinnerungsmediziner immer wieder zu juristischen und politischen Diskussionen um Definitionshoheit und Geltungsanspruch führe. Er wies eindrücklich auf die Folgen von Folter und einige besorgniserregende Tendenzen, etwa die Zunahme psychischer Folter, hin. In diesem Kontext seien die heute geführten Diskussionen um die Auslieferungs- und Abschiebungspraxis von großer Bedeutung. Besonderes Augenmerk müsse den geduldeten und illegalisierten Menschen in Deutschland gewidmet werden, die durch ihren Status in einem Zustand dauernder Bedrohung lebten. Wichtige gemeinsame Aufgabe aller Teilnehmenden sei es, entschieden für eine Beendigung der deutschen Diskussion um die Zulässigkeit von Folter einzutreten. Das absolute Folterverbot dürfe nicht zur Disposition stehen.

18. November 2004

Petra Follmar-Otto / Sebastian Schulz
Deutsches Institut für Menschenrechte