

Stellungnahme zum Stand der Verhandlungen zur deutschen Ratifikation des Zusatzprotokolls zur UN-Anti-Folter-Konvention

Zur Sitzung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe am 31.1. 2007, TOP 6

Das Deutsche Institut für Menschenrechte begrüßt, dass sich der Ausschuss nach der deutschen Zeichnung des Zusatzprotokolls zur UN-Anti-Folter-Konvention (OPCAT) im September 2006 mit den Fortschritten auf dem Weg zur deutschen Ratifikation beschäftigt. Das Zusatzprotokoll etabliert ein präventives System strukturellen Monitorings von Haft- und Gewahrsamseinrichtungen, um Folter und Misshandlung von vornherein zu verhindern. Durch die Verschränkung internationaler mit nationalen Besuchsmechanismen beschreitet das Protokoll einen innovativen Weg der Implementation von Menschenrechten.

Wir möchten mit der vorliegenden Stellungnahme auf einige für die Beratung relevante Aspekte hinweisen.

1. Internationaler Stand

Derzeit wurde das Protokoll von 32 Staaten ratifiziert und von 56 Staaten gezeichnet. Im Dezember 2006 fand die erste Vertragsstaatenkonferenz statt und die Mitglieder des Unterausschusses für Prävention (des internationalen Besuchsmechanismus) wurden gewählt. Zu den Mitgliedern zählt unter anderem die langjährige Vorsitzende des Europäischen Anti-Folterausschusses (CPT), die Britin Silvia Casale. Das erste Treffen des Unterausschusses wird im Februar in Genf stattfinden.

2. Verhandlungen in Deutschland

Die deutsche Zeichnung fand auf der Grundlage eines Konsenses zwischen Bund und Ländern über ein Modell eines Nationalen Präventionsmechanismus (NPM) statt. Dieser Kompromiss sieht vor, dass für Besuche in allen Haft- und Gewahrsamseinrichtungen der Länder eine neu zu etablierende gemeinsame Kommission der Länder zuständig sein soll. Die Kommission soll aus vier ehrenamtlichen Personen zusammengesetzt sein. Die Einrichtungen des Bundes sollen durch einen ehrenamtlichen Bundesbeauftragten besucht werden. Die Arbeit von Länderkommission und Bundesbeauftragtem soll durch ein kleines hauptamtliches Sekretariat unterstützt werden. Erwogen wird, dieses Sekretariat an der von Bund und Ländern gemeinsam getragenen Kriminologischen Zentralstelle in Hessen anzusiedeln. Fragen der Errichtung und Ausgestaltung des NPM werden seit Sommer 2006 in einer nichtöffentlichen Bund-Länder-Arbeitsgruppe verhandelt.

3. Anmerkungen des Instituts

- a) **Das derzeit verhandelte Modell bleibt hinter den völkerrechtlichen Anforderungen des Zusatzprotokolls zurück.** (näher S. 2)
- b) **Ein minimalistisches Modell eines NPM kann zu einer internationalen Schwächung des Zusatzprotokolls führen.** (näher S. 3)
- c) **Die Errichtung eines effektiven NPM ist wegen bestehender Lücken in der Folter- und Misshandlungsprävention in Deutschland auch sachlich erforderlich.** (näher S. 3)
- d) **Die Verhandlungen um den deutschen NPM sollten transparent gestaltet werden.** (näher S. 4)

a) Das derzeit verhandelte Modell bleibt hinter den völkerrechtlichen Anforderungen des Zusatzprotokolls zurück.

System regelmäßiger Besuche in allen Haftorten (Art. 1 OPCAT)

Ziel des Protokolls ist die Etablierung eines präventiven Systems regelmäßiger Besuche in Haftorten durch unabhängige internationale und nationale Organe. Da der Unterausschuss für Prävention aufgrund seiner weltweiten Zuständigkeit nur in größeren zeitlichen Abständen einen Vertragsstaat besuchen und auch dann nur stichprobenartig einige Einrichtungen auswählen kann, liegt die Hauptverantwortung für die Durchführung regelmäßiger Besuche bei den Nationalen Präventionsmechanismen.

Die Nichtregierungsorganisation Association for the Prevention of Torture (APT) hat kürzlich Richtlinien zur der Frage aufgestellt, mit welcher Häufigkeit und Dauer Einrichtungen besucht werden sollten, um ein effektives Besuchssystem zu etablieren.¹ Die Richtlinien stützen sich auf die Erfahrungen existierender nationaler Besuchskommissionen, des CPT sowie des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz. Vorgeschlagen wird eine Kombination von periodischen gründlichen Besuchen mit kürzeren Ad-hoc-Besuchen. Es wird vorgeschlagen, in Einrichtungen mit einem hohen Risiko - Polizeistationen mit bekannten Problemen, Untersuchungshaftanstalten sowie Einrichtungen mit einer hohen Konzentration besonders gefährdeter Gruppen - einmal jährlich einen periodischen Besuch durchzuführen. Alle anderen Einrichtungen sollten mindestens alle drei Jahre gründlich inspiziert werden. Neben den periodischen Besuchen sollte der NPM nach diesen Empfehlungen ein Drittel seiner Besuchszeit auf Ad-hoc-Besuche verwenden.

Angesichts der Vielzahl von Haft- und Gewahrsamseinrichtungen in Deutschland kann eine vierköpfige Kommission nicht einmal ansatzweise ein System periodischer Besuche etablieren. Die empfohlene ein- bis dreijährige Frequenz von Besuchen mit zusätzlichen Ad-hoc-Besuchen wird weit verfehlt werden. Fraglich ist eher, ob ein Jahrzehnt ausreichen wird, um jede Einrichtung in Deutschland auch nur einmal zu besuchen.

Effektive Unterstützung durch Sekretariat

Die Aufgaben der Länderkommission und des/der Bundesbeauftragten umfassen die Durchführung von Besuchen in den Haft- und Gewahrsamseinrichtungen, die Zusammenfassung der Erkenntnisse und die Abgabe von Empfehlungen an zuständige Behörden, die Unterbreitung von Vorschlägen und Empfehlungen in Gesetzgebungsverfahren der Länder bzw. des Bundes sowie die Erstellung von Jahresberichten. Ehrenamtlich arbeitende Gremien brauchen zur Erfüllung dieser Aufgaben nicht nur organisatorische, sondern umfangreiche inhaltliche Zuarbeit, etwa durch den Aufbau einer fortlaufenden Dokumentation über die tatsächliche Situation in Deutschland, die Aufarbeitung der rechtlichen Rahmenbedingungen des Freiheitsentzugs auf gesetzlicher und untergesetzlicher Ebene, die Aufarbeitung fachlicher Entwicklungen in den vom Zusatzprotokoll umfassten Sachbereichen, die Analyse von Dienstanweisungen, Dienstorganisation und Aus- und Fortbildung des Personals, die inhaltliche Vor- und Nachbereitung der Besuche, die Begleitung der Delegationen bei Besuchen, die Unterstützung bei der Ausarbeitung von Empfehlungen nach Besuchen sowie für Gesetzgebungsverfahren und die Unterstützung bei der Erstellung von Jahresberichten.

Eine ausreichende Zuarbeit kann durch ein Sekretariat in der vorgesehenen Größe angesichts des weiten Anwendungsbereichs des Zusatzprotokolls kaum gewährleistet werden.

Multidisziplinarität und Vielfalt des NPM

Unklar ist auch, wie durch die vierköpfige Kommission und den/die Bundesbeauftragte/n den Anforderungen des Zusatzprotokolls im Hinblick auf die Multidisziplinarität und die Vielfalt des NPM genügt werden kann. Diese Anforderungen dürfen nicht als bloßer Ausdruck eines Proporztes oder gar übertriebener *political correctness* abgetan werden: Sie speisen sich aus den praktischen Erfahrungen etwa des CPT, wie wichtig für ein System der Folterprävention

¹ APT: Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the UN Convention against Torture, Geneva 2006, S. 25 ff.

neben rechtlichen auch medizinische, psychologische, pädagogische und andere Fachkenntnisse sind. Die Beteiligung von Vertretern/innen der Zivilgesellschaft und von Menschenrechtsexperten/innen 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 schaffen.

Unabhängigkeit

Fragen bestehen auch hinsichtlich der Unabhängigkeit des diskutierten Modells. Sichergestellt werden muss eine gesetzliche Garantie der funktionalen Unabhängigkeit der Kommission und des/der Beauftragten, ein transparentes Besetzungsverfahren sowie die Unabhängigkeit des Personals. Während die funktionale Unabhängigkeit durch das Ratifikationsgesetz bzw. den Staatsvertrag oder das Verwaltungsabkommen über die Einrichtung der gemeinsamen Länderkommission geregelt werden kann, sind noch keine Überlegungen für das Besetzungsverfahren bekannt geworden. Eine Absicherung der Unabhängigkeit des Sekretariatspersonals wird bei der geplanten Anbindung an die Kriminologische Zentralstelle in Hessen wichtig, da diese als eingetragener Verein von Bund und Ländern als ordentlichen Mitgliedern getragen wird und somit unter der Kontrolle der Exekutive steht.

Die dargelegten Einschätzungen des Instituts wurden vom UN-Sonderberichterstatter gegen die Folter, Professor Manfred Nowak, auf der Tagung des Instituts im Dezember 2005 bestätigt.

b) Ein minimalistisches Modell eines NPM kann zu einer internationalen Schwächung des Zusatzprotokolls führen.

Angesichts der über zwei Jahrzehnte reichenden Entstehungsgeschichte des Zusatzprotokolls zur UN-Anti-Folter-Konvention ist sein Inkrafttreten nach nur drei Jahren ein großer Erfolg. Damit das neue Instrument im Kampf um die Überwindung der Folter wirksam werden kann, bedarf es der zügigen Etablierung effektiver Besuchsmechanismen auf internationaler, aber auch nationaler Ebene. Den Nationalen Präventionsmechanismen kommt dabei nicht nur für die Stärkung der Prävention von Folter und Misshandlung im jeweiligen nationalen Kontext, sondern auch für die internationale Wirksamkeit des Zusatzprotokolls eine zentrale Rolle zu. Von einem minimalistischen Modell eines NPM in einem der reichsten Staaten der Welt könnte auch eine fatale Sogwirkung ausgehen, die zu einem Unterlaufen der Standards des Zusatzprotokolls und damit zu einer erheblichen Schwächung des Zusatzprotokolls führen könnte. Aus diesem Grund werden die deutschen Pläne der Umsetzung des Protokolls von internationalen Akteuren wie dem UN-Sonderberichterstatter gegen Folter und der Association for the Prevention of Torture (APT) mit großer Sorge betrachtet. Dies hat die APT gegenüber der Bundesregierung in einem Brief anlässlich der deutschen Zeichnung des Protokolls zum Ausdruck gebracht.

c) Die Errichtung eines effektiven NPM ist wegen bestehender Lücken in der Folter- und Misshandlungsprävention in Deutschland auch sachlich erforderlich.

Neben den dargestellten außenpolitischen Motiven ist eine deutsche Ratifikation auch aus innenpolitischen Gründen sinnvoll und notwendig, da die Arbeit eines effektiven NPM dazu beitragen kann, existierende Schwachstellen in der Verhütung von Folter und Misshandlung in Deutschland zu identifizieren und zu deren Abbau beizutragen.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte wird in Kürze einen Sammelband zum Thema Folterprävention in Deutschland herausgeben.² Namhafte Autorinnen und Autoren behandeln in dem Band aus der Perspektive ihrer jeweiligen Disziplin die Prävention von Folter und

² Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.): Prävention von Folter und Misshandlung in Deutschland. Baden-Baden: Nomos 2007.

Misshandlung in den unterschiedlichen Anwendungsbereichen des Zusatzprotokolls in Deutschland: Strafvollzug und Untersuchungshaft, Jugendstrafvollzug und Jugendarrest, Polizeigewahrsam, Abschiebehaf und Gewahrsam im Zusammenhang mit Abschiebungen, Misshandlungsprävention im Kontext der Bundeswehr, Freiheitsentzug in der Psychiatrie, Unterbringung in Alten- und Pflegeheimen sowie Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen der Jugendhilfe.

Die Beiträge analysieren strukturelle Gefährdungslagen, besonders gefährdete Gruppen und typische Eskalationssituationen. Die vorhandenen empirischen Erkenntnisse werden zusammengetragen. Nicht wenige Beiträge enthalten allerdings Hinweise auf deren Fehlen und identifizieren teilweise erhebliche Forschungslücken. Dargestellt werden darüber hinaus die rechtlichen Voraussetzungen und Regelungen des Freiheitsentzugs sowie der gewährte Rechtsschutz und Erkenntnisse zu dessen Effektivität. Untersucht wird auch die Rolle der behördlichen Fachaufsicht über die Einrichtungen im Hinblick auf Prävention und Ausgestaltung, Mandat und Praxis unabhängiger Besuchsorgane, soweit solche existieren. Die Autorinnen und Autoren entwickeln aus ihrem Material Empfehlungen für die Ausgestaltung und Arbeitsweise der nach dem Zusatzprotokoll einzurichtenden unabhängigen Präventionsmechanismen.

Die Ergebnisse des Bandes machen deutlich, dass die Etablierung eines Nationalen Präventionsmechanismus in Deutschland nicht lediglich eine symbolische Pflichtaufgabe ist, sondern einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes leisten kann. Das Institut möchte anregen, dass sich der Ausschuss mit einzelnen Ergebnissen des Bandes nach dessen Erscheinen etwa im Rahmen einer Anhörung näher auseinandersetzt.

e) Die Verhandlungen um den deutschen NPM sollten transparent gestaltet werden.

Bislang haben die Sitzungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe ohne Einbeziehung zivilgesellschaftlicher, wissenschaftlicher oder parlamentarischer Akteure stattgefunden. Eine Öffnung der Arbeitsgruppe ist dringend anzuraten, um die Sachkunde von Wissenschaftlern/innen sowie von Nichtregierungsorganisationen und kirchlichen Organisationen, die in den Haft- und Gewahrsamseinrichtungen tätig sind, in die Beratungen einzubeziehen.

Darüber hinaus bildet ein transparenter und partizipativer Entstehungsprozess eine wichtige Grundlage dafür, dass der NPM später als unabhängiges, nur den Menschenrechten verpflichtetes Organ wahrgenommen werden wird. Gute Beispiele für partizipative Konsultationen über die Einrichtung nationaler Präventionsmechanismen finden sich etwa in der Schweiz, in Österreich und in Großbritannien.

Petra Follmar-Otto
25. Januar 2007