

NICHT REDIGIERTE VORABVERSION

Ausschuss gegen Folter

Abschließende Bemerkungen zum sechsten Staatenbericht Deutschlands *

1. Der Ausschuss gegen Folter hat den sechsten Staatenbericht Deutschlands (CAT/C/DEU/6) in seiner 1728. und 1731. Sitzung (siehe CAT/C/SR.1728 und 1731) am 29. und 30. April 2019 geprüft und in seiner 1750. Sitzung (CCPR/C/SR.2188) am 14. Mai 2019 die folgenden Abschließenden Bemerkungen angenommen.

A. Einführung

2. Der Ausschuss begrüßt die Vorlage des sechsten Staatenberichts durch den Vertragsstaat, hält es aber für bedauerlich, dass diese mit zwei Jahren Verspätung erfolgte.

3. Der Ausschuss spricht dem Vertragsstaat seine Anerkennung für seine breit zusammengesetzte interministerielle Delegation aus, zu der Bundes- und Ländervertreter gehörten, und würdigt die detaillierten, präzisen und inhaltlich fundierten Antworten, die der Vertragsstaat während des Dialogs zu den vom Ausschuss geäußerten Bedenken gegeben hat.

B. Positive Aspekte

4. Der Ausschuss begrüßt, dass der Vertragsstaat seit der Prüfung des vorangegangenen Berichts die folgenden internationalen Übereinkünfte ratifiziert hat bzw. ihnen beigetreten ist:

(a) das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren im Jahr 2013;

(b) das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption im Jahr 2014;

(c) das Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (Lanzarote-Übereinkommen) im Jahr 2015;

(d) das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) im Jahr 2017;

* Vom Ausschuss in seiner 66. Sitzung angenommen (23. April - 17. Mai 2019).

5. Der Ausschuss begrüßt ferner die Initiative des Vertragsstaats zur Überarbeitung seiner Rechtsvorschriften in Bereichen, die für das Übereinkommen relevant sind, darunter die Verabschiedung

(a) des Gesetzes zur bundesrechtlichen Umsetzung des Abstandsgebotes im Recht der Sicherungsverwahrung im Jahr 2012;

(b) des § 226a Strafgesetzbuch (StGB) „Verstümmelung weiblicher Genitalien“, der die Verstümmelung der äußeren Genitalien einer weiblichen Person unter Strafe stellt, im Jahr 2013;

(c) des Gesetzes über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMRG) im Jahr 2015;

(d) des Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, des Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes im Jahr 2015;

(e) des Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels und zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes sowie des Achten Buches Sozialgesetzbuch zur wirksamen Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer im Jahr 2016;

(f) des Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes gegen Nachstellungen im Jahr 2017.

6. Der Ausschuss begrüßt ferner die Initiativen des Vertragsstaats zur Änderung seiner Politik, Programme und Verwaltungsmaßnahmen, um dem Übereinkommen Wirkung zu verleihen, u. a.:

(a) die Veröffentlichung des Berichts der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und weiterer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder im Jahr 2012;

(b) die Einrichtung des bundesweiten Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“ durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Jahr 2013;

(c) die Aufstockung der Mittel für die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter im Jahr 2014;

(d) die Übersetzung ins Deutsche des Handbuchs für die wirksame Untersuchung und Dokumentation von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Istanbul-Protokoll) und die Unterrichtung aller Landesjustiz- und -innenministerien über die Verfügbarkeit der Übersetzung im Internet im Jahr 2015;

(e) die Verabschiedung des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ – Aktiv gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Menschenfeindlichkeit“ im Jahr 2015;

(f) den Start des Modellprojekts „Beraten & Stärken“ 2015 – 2018, das den Schutz von Mädchen und Jungen mit Behinderung vor sexualisierter Gewalt in Einrichtungen zum Ziel hat;

(g) die Einrichtung der Untergruppe zum Thema Kinderhandel/Tourismus und internationale Zusammenarbeit im Rahmen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung“ im Jahr 2016;

(h) die 2016 begonnene Modernisierung der Laufbahnausbildung bei der Bundespolizei, die den Zugang zu den wesentlichen einschlägigen Anweisungen und Vorschriften im Bereich Diskriminierung, Rassismus und Racial Profiling verbessern soll;

(i) die Verabschiedung eines Nationalen Aktionsplans gegen Rassismus – Positionen und Maßnahmen zum Umgang mit Ideologien der Ungleichwertigkeit [...] im Jahr 2017;

(j) die Umsetzung eines Pilotprojekts des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zur kostenlosen Asylverfahrensberatung im Jahr 2017;

(k) die Verlängerung des Mandats der Unabhängigen Kommission zur Aufarbeitung sexuellen Kindesmissbrauchs bis Ende März 2019.

C. Wesentliche Punkte, die Anlass zur Besorgnis geben, und Empfehlungen

Ausstehende Folgemaßnahmen aus dem vorangegangenen Berichtszeitraum

7. In seinen vorangegangenen Schlussbemerkungen (CAT/C/DEU/CO/5, Rdnr. 39) hat der Ausschuss den Vertragsstaat aufgefordert, weitere Informationen zu besonders problematischen Bereichen vorzulegen. Dies betrifft die Regulierung und Beschränkung der Anwendung von Fixierungsmaßnahmen in allen Einrichtungen (Rdnr. 16), die Reduzierung der Anzahl inhaftierter Asylbewerber – einschließlich der „Dublin-Fälle“ – und die Gewährleistung obligatorischer medizinischer Untersuchungen inhaftierter Asylbewerber (Rdnr. 24), die Ausübung der Gerichtsbarkeit nach Artikel 5 des Übereinkommens und die Übermittlung von Informationen über die Khaled El-Masri gewährten Abhilfen, einschließlich Entschädigungen (Rdnr. 28) sowie die Gewährleistung, dass die Polizeibeamten in allen Bundesländern wirksam identifiziert und zur Verantwortung gezogen werden können, wenn sie in Misshandlungen verwickelt sind (Rdnr. 30).

8. Der Ausschuss nimmt die diesbezüglichen Antworten des Vertragsstaats im Rahmen des Follow-Up-Verfahrens, die am 26. November 2012 (CAT/C/DEU/CO/5/Add.2) und 28. Februar 2014 (CAT/C/DEU/CO/5/Add.3) eingegangen sind, anerkennend zur Kenntnis. Dennoch stellt er im Lichte der vorgelegten Informationen fest, dass die in den Rdnrn. 24 und 28 ausgesprochenen Empfehlungen nicht umgesetzt worden sind (siehe Rdnrn. 25 bzw. 14 des vorliegenden Dokuments) und die in den Rdnrn. 16 und 30 ausgesprochenen Empfehlungen nur teilweise umgesetzt worden sind (siehe Rdnrn. 10 bzw. 47 des vorliegenden Dokuments).

Definition und Strafbarkeit von Folter

9. Der Ausschuss ist nach wie vor darüber besorgt, dass der Vertragsstaat es nicht für erforderlich hält, Folter als eigenständigen Straftatbestand in seinem allgemeinen Strafrecht (Strafgesetzbuch und Wehrstrafgesetz) zu definieren, obwohl der Ausschuss dies in seinen letzten Schlussbemerkungen empfohlen hat (siehe CAT/C/DEU/CO/5, Rdnr. 9). Der Ausschuss weist auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 2 (2007) hin, in der ausgeführt wird, dass „gravierende Unterschiede zwischen der Definition im Übereinkommen und der in das innerstaatliche Recht aufgenommenen Definition zu tatsächlichen oder möglichen Strafbarkeitslücken führen“. Auch gibt es keine Bestimmungen, wonach der Straftatbestand der Folter nicht der Verjährung unterliegt, was dazu führt, dass Folter in bestimmten Fällen straflos bleibt (Art. 1 und 4).

10. Der Vertragsstaat sollte alle notwendigen Maßnahmen in Erwägung ziehen, um in Übereinstimmung mit den Artikeln 1 und 2 des Übereinkommens Folter als eigenständigen Straftatbestand in sein allgemeines Strafrecht aufzunehmen. Auch sollte er dafür Sorge tragen, dass der Straftatbestand der Folter nicht der Verjährung unterliegt.

Grundlegende Schutzvorschriften

11. In Anbetracht der im innerstaatlichen Recht verankerten Verfahrensgarantien ist der Ausschuss über Berichte besorgt, wonach inhaftierte Personen in der Praxis nicht immer von Beginn der Inhaftierung an in den Genuss sämtlicher grundlegender Rechtsgarantien kommen, u. a. was die Aufklärung über ihre Rechte in schriftlicher Form und in einer ihnen verständlichen Sprache angeht (Art. 2 und 11).

12. Der Vertragsstaat sollte wirksame Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass – in Übereinstimmung mit internationalen Standards – inhaftierte Personen in der Praxis von Beginn der Freiheitsentziehung an in den Genuss sämtlicher grundlegender Rechtsgarantien kommen, insbesondere das Recht, jederzeit und unverzüglich rechtlichen Beistand zu erhalten, und das Recht, in einer ihnen

verständlichen Sprache über die Gründe ihrer Inhaftierung und die Art der gegen sie erhobenen Vorwürfe informiert zu werden. Der Vertragsstaat sollte die Beachtung der Rechtsgarantien durch alle öffentlichen Amtsträger regelmäßig überwachen und sicherstellen, dass diejenigen, die sie missachten, angemessenen Disziplinarmaßnahmen unterworfen werden; ferner sollte er den Ausschuss über die Ergebnisse dieser Überwachung, einschließlich etwaiger verhängter Disziplinarmaßnahmen, in Kenntnis setzen.

Nationale Stelle zur Verhütung von Folter

13. Der Ausschuss begrüßt die Entscheidung der Landesjustizminister, die Mittel für die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter aufzustocken und zivilgesellschaftliche Organisationen in die Auswahl der Mitglieder der Länderkommission einzubinden, er ist aber nach wie vor besorgt angesichts von Berichten, wonach der Länderkommission keine hinreichenden Mittel zur Verfügung stehen werden, um ihren Auftrag zu erfüllen und alle Einrichtungen so häufig zu besuchen, dass eine wirksame Überwachung gewährleistet ist.

14. **Der Ausschuss bekräftigt die in seinen vorangegangenen Schlussbemerkungen (CAT/C/DEU/CO/5, Rdnr. 13) ausgesprochene Empfehlung an den Vertragsstaat, die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter mit angemessenen personellen, finanziellen, technischen und logistischen Mitteln auszustatten, um ihre Funktionen gemäß Artikel 18 Abs. 3 des Fakultativprotokolls und den Leitlinien Nrn. 11 und 12 des Unterausschusses zur Verhütung von Folter wirksam und unabhängig ausüben zu können.**

15. Der Ausschuss ist ferner darüber besorgt, dass die Nationale Stelle von den besuchten Einrichtungen nur die Namen staatlich finanzierter Einrichtungen veröffentlichen darf, wodurch ihre Arbeit behindert und ihre Wirksamkeit vermindert wird, da viele Einrichtungen, z. B. Altenheime und psychiatrische Krankenhäuser, privat betrieben werden (Art. 2 und 11).

16. **Der Ausschuss empfiehlt ferner, der Nationalen Stelle die Befugnis zu geben, auch die Namen der privat betriebenen Einrichtungen, die sie besucht, sowie die Besuchsberichte und die entsprechenden Stellungnahmen der zuständigen Ministerien zu veröffentlichen.**

Deutsches Institut für Menschenrechte

17. Der Ausschuss begrüßt die Schaffung des Deutschen Instituts für Menschenrechte als die auf den Grundsätzen betreffend die Stellung nationaler Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte („Pariser Grundsätze“) basierende nationale Menschenrechtsinstitution, er hält es jedoch für bedauerlich, dass die Einrichtung nicht dazu bestimmt ist, die Einhaltung des Übereinkommens durch den Vertragsstaat zu überwachen (Art. 2).

18. **Der Vertragsstaat sollte das Deutsche Institut für Menschenrechte ersuchen, die Überwachung und Evaluierung der Einhaltung des Übereinkommens sicherzustellen, u. a. indem Folgemaßnahmen zu den Schlussbemerkungen des Ausschusses getroffen werden.**

Internationale justizielle Zusammenarbeit

19. Im Hinblick auf Personen, die der Begehung von Folterstraftaten in der *Colonia Dignidad* in Chile verdächtigt werden, ist der Ausschuss ernsthaft darüber besorgt, dass der Vertragsstaat einerseits die Auslieferung dieser Personen ablehnt, andererseits aber auch zögert, diesen Anschuldigungen nachzugehen und die Verdächtigen strafrechtlich zu verfolgen, und zwar mit der Begründung, dass die in der *Colonia Dignidad* begangenen Straftaten nach dem Strafrecht verjährt seien. Der Ausschuss befürchtet, dass diese Situation die Straffreiheit der betreffenden Personen zur Folge haben wird (Art. 5 und 7).

20. **Der Vertragsstaat sollte Personen, die im Verdacht stehen, Folter und Misshandlungen begangen zu haben, entweder gemäß seinen internationalen Verpflichtungen an einen Staat, dessen Gerichtsbarkeit sich auf die betreffenden Straftaten erstreckt, oder an einen internationalen Strafgerichtshof ausliefern, oder**

sie in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Übereinkommens strafrechtlich verfolgen.

21. Der Ausschuss begrüßt die Einrichtung des Referats „War Crimes Unit“ beim Generalbundesanwalt im Jahr 2008 und dessen Erweiterung im Jahr 2018. Positiv zu vermerken ist, dass dieses Referat derzeit in 80 Fällen strafrechtlich ermittelt, 15 Haftbefehle ausgestellt hat und vier seiner Ermittlungsverfahren zur gerichtlichen Verurteilung von Tätern geführt haben, darunter zwei ruandische Staatsangehörige wegen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Der Ausschuss hält es jedoch für bedauerlich, dass der Vertragsstaat keine Angaben zu Verfahren gegen Personen gemacht hat, die im Zusammenhang mit dem bewaffneten Konflikt in Syrien und Irak Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen haben sollen.

22. Der Vertragsstaat sollte sicherstellen, dass bei Personen, die für Folterhandlungen verantwortlich sind, das Weltrechtsprinzip gilt, u. a. indem er ihre Auslieferung anstrebt. Er sollte dem Ausschuss ferner Informationen über Fälle übermitteln, in denen bei gerichtlichen Entscheidungen, die Auslieferungen und das Weltrechtsprinzip betreffen, in Übereinstimmung mit Artikel 5 des Übereinkommens eine Berufung auf das Übereinkommen erfolgt ist.

Nicht-Zurückweisung

23. Der Ausschuss bekräftigt die in seinen vorangegangenen Schlussbemerkungen (CAT/C/DEU/CO/5, Rdnr. 25) geäußerte Besorgnis, dass der Vertragsstaat nach wie vor Auslieferungen und Abschiebungen auf der Grundlage von diplomatischen Zusicherungen der Herkunftsstaaten durchführt, denn solche Zusicherungen sind keine Garantie dafür, dass die betroffene Person dort nicht Folter oder Misshandlungen ausgesetzt sein wird (Art. 3).

24. Der Vertragsstaat sollte sowohl bei Auslieferungen als auch Abschiebungen auf die Einholung und die Annahme diplomatischer Zusicherungen von Staaten verzichten, bei denen Grund zu der Annahme besteht, dass die Betroffenen bei ihrer Rückkehr dorthin der Gefahr von Folter oder Misshandlungen ausgesetzt wären.

25. Der Ausschuss begrüßt zwar die Anstrengungen des Vertragsstaats als Reaktion auf den großen Zustrom von Asylsuchenden und irregulären Migranten, er ist aber über Berichte besorgt, wonach der Vertragsstaat während des Berichtszeitraums in einigen Fällen den Grundsatz der Nicht-Zurückweisung verletzt haben soll. Der Ausschuss ist besonders über folgende Aspekte besorgt:

(a) Das beschleunigte Asylverfahren, das auf Asylbewerber aus als „sicher“ eingestuftem Herkunftsstaaten und auf „Dublin-Fälle“ angewendet wird, gestattet möglicherweise keine gründliche Prüfung, ob die betroffenen Asylbewerber und Flüchtlinge Opfer von Folter oder Misshandlungen sind oder ihnen im Fall ihrer Abschiebung oder Rückführung die Gefahr von Folter oder Misshandlungen droht; betroffen hiervon sind u. a. auch schwangere Frauen und Familien mit Kindern unter drei Jahren;

(b) Asylbewerber und Flüchtlinge, die sich im beschleunigten Asylverfahren befinden, haben nur eine Woche Zeit, um die Ablehnung ihres Asylantrags anzufechten, und der entsprechende Rechtsbehelf hat keine automatische aufschiebende Wirkung;

(c) Der Vertragsstaat schob einen Asylbewerber, Herrn Sami Aidoudi, vor dem Erlass einer gerichtlichen Anordnung über die Aussetzung der Abschiebung in seinen Herkunftsstaat ab. Es ist äußerst bedenklich, dass der Vertragsstaat trotz einer im Anschluss aufgrund der Unrechtmäßigkeit der Abschiebung ergangenen Rückholungsanordnung keine Maßnahmen für die Rückkehr des Betroffenen nach Deutschland unternommen hat.

(d) In Hafteinrichtungen und sonstigen Einrichtungen, in denen Asylbewerber und irreguläre Migranten untergebracht werden, werden die Betroffenen nach ihrer Ankunft immer noch nicht systematisch und obligatorisch durch qualifiziertes und unabhängiges Personal untersucht, um verletzte Personen, z. B. Folteropfer, zu identifizieren, etwaige für ihre Ansprüche relevanten Anhaltspunkte festzuhalten und ihnen Unterstützungsleistungen anzubieten;

(e) Der Entwurf des Geordnete-Rückkehr-Gesetzes, der am 17. April 2019 vom Bundeskabinett beschlossen wurde, könnte aufgrund des darin vorgesehenen beschleunigten Asylverfahrens zu einer weiteren Verminderung der bestehenden Schutzmaßnahmen gegen die Gefahr der Zurückweisung führen (Art. 3).

26. Der Vertragsstaat sollte alle erforderlichen gesetzgeberischen, verwaltungsrechtlichen und sonstigen Maßnahmen ergreifen, um die Beachtung des in Artikel 3 des Übereinkommen verankerten Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung sicherzustellen. Insbesondere sollte der Vertragsstaat

(a) Asylbewerbern ausreichend Zeit einräumen, um die Gründe für ihren Antrag umfassend darzulegen, entscheidende Beweismittel zu erlangen und vorzulegen, damit ein faires und effizientes Asylverfahren gewährleistet ist, sowie das Beschwerderecht garantieren und sicherstellen, dass ausreichend Zeit zur Einlegung von Rechtsbehelfen mit aufschiebender Wirkung zur Verfügung steht, damit gewährleistet ist, dass die Legitimität von Anträgen auf Schutz von Flüchtlingen und sonstigen Personen, die des internationalen Schutzes bedürfen, angemessen anerkannt und eine Zurückweisung verhindert wird;

(b) sicherstellen, dass alle Asylbewerber, auch diejenigen aus „sicheren Herkunftsstaaten“ und „Dublin-Fälle“, Zugang zu fairen Asylverfahren haben, die eine Befragung einschließen, um die Gefahr von Folter und Misshandlung im Herkunftsstaat einzuschätzen;

(c) davon absehen, Personen, insbesondere verletzte Personen wie etwa schwangere Frauen, Familien mit Kindern unter drei Jahren und Personen mit ernsthaften psychischen Problemen in Drittländer abzuschieben, in denen der Mangel an angemessener Unterbringung, medizinischer Versorgung, sozialen Diensten, Nahrungsmitteln, sanitären Anlagen und Schutz vor Kriminalität, Ausbeutung und Missbrauch ein deutliches Indiz dafür ist, dass diese Personen nach ihrer Ankunft dort Folter oder Misshandlungen ausgesetzt wären;

(d) davon absehen, Asylbewerber in Herkunftsstaaten abzuschieben, in denen bewaffnete Konflikte mit zahlreichen zivilen Opfern sowie der Mangel an wirksamer Rechtsstaatlichkeit deutliche Indizien dafür sind, dass sie nach ihrer Rückkehr dorthin Folter oder Misshandlungen ausgesetzt wären;

(e) rechtliche Anordnungen in Bezug auf Abschiebungen beachten und der Verhinderung der Zurückweisung dienende Schutzvorkehrungen aufrecht erhalten, u. a. indem sichergestellt wird, dass alle Asylbewerber und irreguläre Migranten über ihre Rechte aufgeklärt werden und Zugang zu Rechtsdienstleistungen und Rechtsvertretung haben;

(f) Maßnahmen ergreifen, um Asylbewerber mit besonderen Bedürfnissen, insbesondere Opfer von Folter und Misshandlungen, schnellstmöglich zu identifizieren, sowie sicherstellen, dass bei allen Asylbewerbern, auch im beschleunigten Verfahren, bei ihrer Ankunft in den entsprechenden Einrichtungen obligatorische medizinische Untersuchungen und systematische Überprüfungen auf psychische Erkrankungen oder Traumatisierungen durch unabhängige und qualifizierte medizinische Fachkräfte durchgeführt werden, erforderlichenfalls mithilfe vertraulicher und qualifizierter Verdolmetschung.

Inhaftierung und Behandlung von Asylbewerbern und Migranten sowie rassistische Handlungen

27. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass der Vertragsstaat nach wie vor Asylbewerber und irreguläre Migranten über längere Zeiträume in geschlossenen Einrichtungen inhaftiert, und er ist ernsthaft besorgt darüber, dass der Entwurf des Geordnete-Rückkehr-Gesetzes die Schwelle für die Inhaftierung herabsetzt, u. a. indem er die vorläufige Inhaftierung von Asylbewerbern nach der Dublin-Verordnung sowie die Inhaftierung zu Ermittlungszwecken gestattet.

28. Der Ausschuss ist ernsthaft darüber besorgt, dass Asylbewerber bis zu 18 Monaten in AnkER-Zentren (Ankunft, Entscheidung, Rückführung) bleiben müssen. Er nimmt zur

Kenntnis, dass Asylbewerber in den AnkER-Zentren ein- und ausgehen dürfen, ist aber dennoch besorgt darüber, dass diese Zentren aufgrund ihrer oftmals isolierten Lage und dem fehlenden Zugang zu wesentlichen medizinischen und sozialen Diensten vor Ort letztlich doch Einrichtungen sind, in denen die Freiheit eingeschränkt wird. Der Ausschuss hält es für bedauerlich, dass keine Angaben dazu gemacht wurden, wie diese Zentren inspiziert und überwacht werden, um Folter und Misshandlung zu verhindern.

29. Der Ausschuss ist besorgt angesichts von Berichten, wonach die Bedingungen, unter denen Asylbewerber und irreguläre Migranten in Hafteinrichtungen und AnkER-Zentren untergebracht sind, den internationalen Standards nicht genügen, darunter auch Berichte über die Anwendung von Zwangsmaßnahmen bei Abschiebungen. Ferner ist er darüber besorgt, dass Abschiebungen ohne vorherige Ankündigung durchgeführt werden können, was bedeutet, dass den Betroffenen keine Zeit bleibt, ihre Sachen zu packen.

30. Der Ausschuss ist ernsthaft besorgt angesichts von Berichten über Gewalt gegen Asylbewerber und Flüchtlinge und ihre Unterkünfte. Der Ausschuss begrüßt zwar die Anstrengungen des Vertragsstaats im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Nationalen Aktionsplans gegen Rassismus – Positionen und Maßnahmen zum Umgang mit Ideologien der Ungleichwertigkeit und nimmt zur Kenntnis, dass solche Angriffe zurückgegangen sind, er ist aber nach wie vor tief darüber besorgt, dass die durch Ausländerfeindlichkeit, Rassismus, Antisemitismus und Islamfeindlichkeit motivierte Gewalt anhält und weiterhin konkrete Angriffe zu verzeichnen sind. Der Ausschuss hält es für bedauerlich, dass der Vertragsstaat keine Angaben zu etwaigen Maßnahmen gemacht hat, die zum Schutz von Personen vor durch Ausländerfeindlichkeit, Rassismus, Antisemitismus und Islamfeindlichkeit motivierter Gewalt ergriffen wurden (Art. 11 und 16).

31. **Der Vertragsstaat sollte dafür Sorge tragen,**

(a) **dass Asylbewerber nicht routinemäßig inhaftiert werden und dass eine Inhaftierung, wenn erforderlich, nur als letztes Mittel, für eine möglichst kurze Dauer und in Einrichtungen erfolgt, die ihrem Status angemessen sind und die internationalen Menschenrechtsstandards vollständig erfüllen, u. a. die Erwägung Nr. 5 der VN-Arbeitsgruppe zum Thema willkürliche Inhaftierung, die sich mit der Freiheitsentziehung bei Migranten befasst (A/HRC/39/45, Anhang);**

(b) **dass der rechtliche Rahmen für die Inhaftierung von Ausländern für diesen Zweck geeignet ist und streng vom Strafvollzug abgegrenzt ist, und insbesondere, dass Einzelhaft nicht als Disziplinarmaßnahme gegen inhaftierte Asylbewerber und irreguläre Migranten verhängt wird;**

(c) **dass Asylbewerber und irreguläre Migranten, denen die Freiheit entzogen ist, angemessenen Zugang zu einem unabhängigen und wirksamen Mechanismus haben, um Beschwerde wegen Folter und Misshandlung zu erheben;**

(d) **dass unabhängige nationale und internationale Monitoring-Stellen und Nichtregierungsorganisationen regelmäßig alle Orte überwachen, an denen Asylbewerbern und Migranten die Freiheit entzogen oder beschränkt ist, einschließlich AnkER-Zentren, und dass alle Fälle und Vorwürfe der Folter und Misshandlung von Asylbewerbern und Migranten unverzüglich, wirksam und unparteiisch untersucht, die mutmaßlichen Täter strafrechtlich verfolgt und, wenn für schuldig befunden, bestraft werden;**

(e) **dass Personen, die ausgeliefert werden sollen, mit Würde und Respekt behandelt werden und ihnen Gelegenheit gegeben wird, ihre notwendigen Sachen zu packen, insbesondere, wenn verletzte Personen und Minderjährige betroffen sind;**

(f) **dass Maßnahmen ergriffen werden, um durch Ausländerfeindlichkeit, Rassismus, Antisemitismus und Islamfeindlichkeit motivierte Gewalt und Einschüchterung zu verhindern und Bürger vor Schaden durch Ausländerfeindlichkeit, Rassismus, Antisemitismus und Islamfeindlichkeit zu schützen.**

Einzelhaft

32. Der Ausschuss ist ernsthaft darüber besorgt, dass in vielen Bundesländern Einzelhaft von bis zu vier Wochen bei erwachsenen Gefangenen und bis zu zwei Wochen bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen als Disziplinarmaßnahme verhängt werden kann. Er ist ferner darüber besorgt, dass zwischen den Einrichtungen erhebliche Unterschiede bestehen, was die Häufigkeit und Dauer der Verhängung von Einzelhaft als Disziplinarmaßnahme angeht, und dass es konkrete Fälle gibt, in denen die Dauer der Maßnahme den gesetzlich erlaubten Zeitrahmen überschreitet (Art. 2, 11-13 und 16).

33. Der Vertragsstaat sollte sicherstellen, dass Einzelhaft ein Mittel der letzten Wahl bleibt, für eine möglichst kurze Dauer verhängt wird und einer strengen Überwachung und gerichtlichen Überprüfung mit klaren Kriterien für ihre Anwendung unterliegt, und dass die Verhängung von Einzelhaft für längere und aufeinander folgende Zeiträume streng verboten ist. Der Vertragsstaat sollte ferner die Verhängung von Einzelhaft als Disziplinarmaßnahme gegen Jugendliche und junge Erwachsene abschaffen. Der Vertragsstaat sollte seine Gesetzgebung und Praxis in Bezug auf Einzelhaft in Einklang mit internationalen Standards bringen, insbesondere Regel 43 bis 46 der Nelson-Mandela-Regeln.

Fixierungen

34. Der Ausschuss ist darüber besorgt, dass in Haftenrichtungen nach wie vor Fixierungen angewendet werden, begrüßt jedoch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 2018 über die Fixierung von Patienten in psychiatrischen Einrichtungen und nimmt die Zusicherung zur Kenntnis, dass diese Entscheidung für alle Bundesländer gelten und auf alle Einrichtungen angewandt werden soll, in denen Personen inhaftiert sind. Der Ausschuss ist weiterhin darüber besorgt, dass keine Angaben zur Anwendung und Regelung sonstiger Formen der Fixierung, u. a. die Fesselung mit Handschellen aus Metall oder Einweghandschellen, gemacht wurden (Art. 2, 11 und 16).

35. Der Vertragsstaat sollte die Anwendung von Fixierungsmaßnahmen in Justizvollzugsanstalten, psychiatrischen Krankenhäusern, Jugendhaftanstalten und Haftenrichtungen streng regulieren, um sie in allen Einrichtungen weiter zu minimieren. Der Vertragsstaat sollte sicherstellen, dass die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in allen Bundesländern und unter allen Umständen um- und durchgesetzt wird.

36. Der Vertragsstaat sollte darüber hinaus sicherstellen, dass in Übereinstimmung mit den Mindestgrundsätzen der Vereinten Nationen für die Behandlung der Gefangenen (die „Nelson Mandela-Regeln“) sämtliches Personal für die Anwendung von Fixierungsmaßnahmen angemessen ausgebildet wird und die zulässigen Mittel der Fixierung in allen Bundesländern harmonisiert werden.

Untersuchung von Vorwürfen kriminellen Verhaltens gegen Polizeibeamte

37. Der Ausschuss begrüßt die Einsetzung von Ombudspersonen in mehreren Bundesländern, um eine unabhängige und unparteiische Untersuchung von Vorwürfen kriminellen Verhaltens gegen Polizeibeamte zu erleichtern, er ist aber nach wie vor darüber besorgt, dass es in anderen Bundesländern und auf Bundesebene keinen solchen Mechanismus gibt. Der Ausschuss ist darüber besorgt, dass der Vertragsstaat es trotz des Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Fall *Hentschel und Stark ./ Deutschland* und anderer Berichte der Zivilgesellschaft über unzulängliche Ermittlungen in Bezug auf polizeiliches Fehlverhalten nicht für erforderlich hält, einen solchen Mechanismus auf Bundesebene zu schaffen.

38. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass inzwischen mehr Bundesländer Polizeibeamte verpflichtet haben, im Dienst Namens- oder Nummernschilder zu tragen. Angesichts der Tatsache, dass es ohne eine solche Kennzeichnung schwierig sein kann, wegen mutmaßlicher Misshandlungen gegen Polizeibeamte zu ermitteln und sie zur Verantwortung zu ziehen, bekräftigt er jedoch die in seinen vorangegangenen Schlussbemerkungen (CAT/C/DEU/CO/5, Rdnr. 30) zum Ausdruck gebrachte Besorgnis

darüber, dass die Bundesregierung keine individuelle Kennzeichnungspflicht für alle Polizeibeamten eingeführt hat (Art. 12, 13 und 14).

39. **Der Vertragsstaat wird ermuntert, auf Bundes- und Länderebene unabhängige Stellen einzurichten, die für die Untersuchung aller Beschwerden wegen polizeilichen Fehlverhaltens zuständig sind, und sicherzustellen, dass den Beschwerden unverzüglich und gründlich nachgegangen wird.**

40. **Der Vertragsstaat sollte sicherstellen, dass die Polizeibeamten in allen Bundesländern bei der Ausübung ihrer Vollzugsfunktion jederzeit wirksam identifiziert und zur Verantwortung gezogen werden können, wenn sie an Misshandlungen beteiligt sind.**

Terrorismusbekämpfung und nationale Sicherheit

41. Der Ausschuss ist ernsthaft darüber besorgt, dass der Vertragsstaat zunehmend auf präventive Justiz setzt, bei der das reguläre Strafverfahren umgangen wird und der Polizei weitreichende Befugnisse eingeräumt werden, u. a. bei „Gefährdern“, die als Personen definiert werden, die sich künftig an der Begehung von terroristischen Straftaten beteiligen könnten. In diesem Zusammenhang ist der Ausschuss über folgende Entwicklungen besorgt:

(a) Die im April 2017 vom Bundestag verabschiedete Neufassung des Bundeskriminalamtgesetzes, die dem Bundeskriminalamt den Einsatz der elektronischen Fußfessel und die Überwachung von Gefährdern gestattet;

(b) Die Ausweitung der Höchstdauer des Gewahrsams von Gefährdern von 14 Tagen auf drei Monate im Bundesland Bayern;

(c) Das vereinfachte Abschiebungshaftverfahren bei „Personen, von denen eine erhebliche Gefahr für die Sicherheit ausgeht“ nach dem Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, das im Mai 2017 vom Bundestag verabschiedet wurde.

42. Der Ausschuss erinnert an die in seinen vorangegangenen Schlussbemerkungen (CAT/C/DEU/CO/5, Rdnr. 26) zum Ausdruck gebrachte Besorgnis in Bezug auf die parlamentarische Untersuchung des Vorwurfs der Beteiligung des Vertragsstaats an außerordentlichen Überstellungen („extraordinary renditions“) und der Inhaftierung von Terrorismusverdächtigen in geheimen Einrichtungen und in Bezug auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von Juni 2009, in der festgestellt wurde, dass die Weigerung der Regierung, in vollem Umfang mit dem Untersuchungsausschuss zusammenzuarbeiten, verfassungswidrig gewesen sei. Er hält es ferner für bedauerlich, dass unklar ist, ob der Vertragsstaat in dieser Angelegenheit Folgemaßnahmen ergriffen hat.

43. Der Ausschuss hält es für bedauerlich, dass keine Angaben zu dem am 21. Oktober 2016 vom Bundestag verabschiedeten Gesetz zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes gemacht wurden, das die Befugnisse des Bundesnachrichtendienstes dahingehend erweitert, dass es die Überwachung der Kommunikation ausländischer Staatsangehöriger im Ausland zur Gewinnung von Informationen gestattet, die von Bedeutung für die Außenpolitik und die Sicherheit des Vertragsstaats sind.

44. Der Ausschuss ist ernsthaft darüber besorgt, dass der Vertragsstaat von seinem Staatsgebiet ausgehende Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung ermöglicht, die gegen die Menschenrechte verstoßen, insbesondere die Übertragung von elektronischen Signalen über Einrichtungen in der Ramstein Air Base, die es unbemannten Luftfahrzeugen eines ausländischen Staates gestatten, Operationen in Drittländern durchzuführen, u. a. gezielte Tötungen außerhalb des Kontextes bewaffneter Konflikte (Art. 11 und 16).

45. **Der Vertragsstaat sollte sicherstellen,**

(a) **dass die Überwachung und Inhaftierung von terrorismusverdächtigen Personen ausschließlich aufgrund einer vorherigen, individuellen Risikoeinschätzung erfolgt und regelmäßigen Überprüfungen unterliegt;**

(b) **dass individuelle Einschätzungen auf spezifischen und objektiven Kriterien basieren, u. a. das tatsächliche Verhalten einer Person, und durch**

glaubwürdige, konkrete, vollständige und aktuelle Informationen gestützt werden, und dass diese Einschätzung ausschlaggebend dafür ist, ob eine Inhaftierung notwendig und verhältnismäßig ist, wie es die Verpflichtungen des Vertragsstaats nach dem Völkerrecht und internationalen Standards verlangen;

(c) dass die Haftbedingungen von terrorismusverdächtigen Personen die Erfordernisse gemäß Artikel 5 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und die Nelson-Mandela-Regeln erfüllen;

(d) dass inhaftierte terrorismusverdächtige Personen, u. a. im Zusammenhang mit Abschiebungen, angemessenen Zugang zu rechtlicher Vertretung und zu wirksamen Beschwerdemechanismen haben, und dass statistische Daten zur Anzahl, Art und zum Ergebnis der von diesen Inhaftierten erhobenen Beschwerden gesammelt und veröffentlicht werden;

(e) dass Überwachungsmaßnahmen im Einklang mit seinen Verpflichtungen aus dem Übereinkommen stehen und dass jeder Eingriff in die Menschenrechte im Einklang mit den Grundsätzen der Rechtmäßigkeit, der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit steht.

46. Der Vertragsstaat sollte Angaben zu den konkreten Schritten machen, die zur Untersuchung des Vorwurfs der Beteiligung von Vollzugsbeamten des Vertragsstaats an Programmen zur Überstellung („rendition“) und Inhaftierung in geheimen Einrichtungen unternommen wurden.

47. Der Vertragsstaat sollte es unterlassen, von seinem Staatsgebiet ausgehende oder über sein Staatsgebiet erfolgende Operationen zu ermöglichen, die in schwerwiegender Weise gegen das absolute Verbot der Folter verstoßen.

Menschenhandel

48. Der Ausschuss begrüßt die wichtigen Schritte, die der Vertragsstaat zur Entwicklung des rechtlichen und institutionellen Rahmens zur Bekämpfung des Menschenhandels ergriffen hat, und weist auf die Bedeutung dieser Thematik sowie auf die kontinuierliche Evaluierung des Vertragsstaats durch die Expertengruppe gegen Menschenhandel hin (Art. 2, 12 und 16).

49. Der Vertragsstaat sollte alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um Menschenhandel, insbesondere mit Kindern, zu verhindern und zu bekämpfen, u. a. durch die Umsetzung der in den Berichten der Expertengruppe gegen Menschenhandel¹ enthaltenen Empfehlungen. Der Vertragsstaat sollte sicherstellen, dass Verstöße untersucht werden, Täter strafrechtlich verfolgt und im Falle ihrer Verurteilung angemessen bestraft werden.

Entschädigung und Wiedergutmachung

50. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass Opfern von Folter, insbesondere Asylbewerbern und irregulären Migranten, ausreichende Ressourcen fehlen, um umfassende Rehabilitationsdienstleistungen in Anspruch zu nehmen, und dass die weit überwiegende Mehrheit der psychosozialen und therapeutischen Dienste von der Zivilgesellschaft und nicht von den sozialen Diensten oder den Gesundheitsdiensten angeboten werden (Art. 14). Insoweit weist der Ausschuss den Vertragsstaat auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 3 (2012) zur Umsetzung des Artikels 14 durch die Vertragsstaaten hin.

51. Der Vertragsstaat sollte gesetzlich gewährleisten, dass Personen, die Opfer von Folter oder Misshandlung geworden sind, sei es innerhalb des Vertragsstaats oder im Ausland, eine umfassende und wirksame Wiedergutmachung erhalten, einschließlich einer Entschädigung und der Mittel für eine möglichst vollständige Rehabilitation. Der Vertragsstaat sollte dem Ausschuss ferner Informationen zu den gesetzgeberischen Maßnahmen übermitteln, mit denen die Finanzierung von

¹ Anmerkung der Übers.: Mit der Expertengruppe ist GRETA gemeint - Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings

Rehabilitationsdienstleistungen, u. a. spezielle Behandlungen, für Opfer von Folter und Misshandlung in allen Bundesländern gewährleistet werden soll.

Ausbildung und Unterricht

52. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass bei der Ausbildung des militärischen Personals zu wenig Augenmerk auf das Übereinkommen gelegt wird und im Lehrplan des VN-Ausbildungszentrums der Bundeswehr anscheinend keine Einführung in das humanitäre Völkerrecht und die internationalen Menschenrechtsnormen, einschließlich des Übereinkommens vorgesehen ist.

53. Der Ausschuss nimmt positiv zur Kenntnis, dass das Handbuch für die wirksame Untersuchung und Dokumentation von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Istanbul-Protokoll) weite Verbreitung findet und Bestandteil der Ausbildung der Mitarbeiter des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist, er hält es aber für bedauerlich, dass keine Angaben zur Ausbildung auf Ebene der Bundesländer gemacht wurden, insbesondere zur Ausbildung des medizinischen Fachpersonals, das mit Asylbewerbern und irregulären Migranten befasst ist.

54. Der Ausschuss hält es auch für bedauerlich, dass nicht klar ist, ob Personal, das Kontakt mit Asylbewerbern und irregulären Migranten hat – einschließlich Dolmetscher - verpflichtet in der Erkennung von Anzeichen einer Traumatisierung, einschließlich psychischer Störungen, ausgebildet wird (Art. 10).

55. Der Vertragsstaat sollte

(a) **die kontinuierliche Schulung sämtlichen Personals gewährleisten, u. a. indem dafür Sorge getragen wird, dass Unterricht, Aufklärung und Anweisungen in Bezug auf die Bestimmungen des Übereinkommens als vollgültiger Bestandteil in die Ausbildung des militärischen Personals und anderer Personen aufgenommen wird, die mit dem Gewahrsam, der Vernehmung oder der Behandlung einer Person befasst werden können, die der Festnahme, der Haft oder einer anderen Form der Freiheitsentziehung unterworfen ist;**

(b) **dafür Sorge tragen, dass das Übereinkommen und andere damit in Zusammenhang stehende internationale Rechtsinstrumente Bestandteil von Ausbildungsmaßnahmen sind, z. B. die Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung der Gefangenen (die „Nelson Mandela-Regeln“) und die Grundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung weiblicher Gefangener und für nicht freiheitsentziehende Maßnahmen für weibliche Straffällige (Bangkok-Regeln);**

(c) **dafür Sorge tragen, dass die Ausbildung in der Erkennung von Anzeichen physischer oder psychischer Folter, insbesondere anhand des Handbuchs für die wirksame Untersuchung und Dokumentation von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Istanbul-Protokoll), speziell für das Personal angeboten wird, das mit Asylbewerbern und Flüchtlingen befasst ist;**

(d) **spezielle Methoden entwickeln und umsetzen, um die Wirksamkeit und die Auswirkungen der für die entsprechenden Angehörigen des öffentlichen Dienstes angebotenen Ausbildungs- und Unterrichtsprogramme zu den Bestimmungen des Übereinkommens im Hinblick darauf zu bewerten, ob sich die Anzahl der Folter- und Misshandlungsfälle dadurch verringert.**

56. **Der Vertragsstaat sollte dem Ausschuss konkrete Daten zur Anwendung des Istanbul-Protokolls sowie zu Entscheidungen übermitteln, in denen festgestellt wurde, dass Asylbewerber Opfer von Folter oder Misshandlung geworden sind.**

Das Übereinkommen als Rechtsquelle bei den innerstaatlichen Gerichten

57. Der Ausschuss stellt mit Besorgnis fest, dass der Vertragsstaat keine detaillierten Angaben zu Fällen gemacht hat, in denen in Verfahren vor den innerstaatlichen Gerichten

eine Berufung auf das Übereinkommen erfolgte und das Übereinkommen unmittelbar angewandt wurde (Artikel 2 und 10).

58. Der Vertragsstaat sollte das Übereinkommen bei allen öffentlichen Stellen, einschließlich der Justiz, verbreiten und so die Berufung auf das Übereinkommen und seine unmittelbare Anwendung in Verfahren vor den innerstaatlichen Gerichten auf Bundes- und Landesebene erleichtern. Der Vertragsstaat sollte dem Ausschuss ferner Informationen zu der Anzahl der innerstaatlichen Fälle übermitteln, in denen eine Berufung auf das Übereinkommen erfolgte oder es unmittelbar angewendet wurde.

Follow-Up-Verfahren

59. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, bis zum 17. Mai 2020 Informationen über die Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen des Ausschusses bezüglich der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter, der Gewalt gegen Asylbewerber und Migranten und der Schulungsmaßnahmen zum Istanbul-Protokoll (siehe Rdnrn. 14, 31 (d) und 55 (c)) vorzulegen. In diesem Zusammenhang wird der Vertragsstaat ersucht, den Ausschuss über sein geplantes Vorgehen zur Umsetzung bestimmter oder aller verbleibenden Empfehlungen aus den Schlussbemerkungen innerhalb des kommenden Berichtszeitraums zu unterrichten.

Weitere Punkte

60. Der Vertragsstaat sollte geeignete Maßnahmen treffen, um den Generalsekretär der Vereinten Nationen über die Sektion „Verträge“ des Bereichs Rechtsangelegenheiten der Vereinten Nationen von der Rücknahme seiner Erklärung nach dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen bezüglich der Aufschiebung der Durchführung seiner Verpflichtungen aus Teil IV in Kenntnis zu setzen.

61. Der Ausschuss ersucht den Vertragsstaat, die wichtigsten Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen, denen er noch nicht beigetreten ist, zu ratifizieren.

62. Der Vertragsstaat wird aufgefordert, den an den Ausschuss übermittelten Bericht und die vorliegenden Abschließenden Bemerkungen in den entsprechenden Sprachfassungen über offizielle Webseiten, die Medien und Nichtregierungsorganisationen zu verbreiten und den Ausschuss über diese Schritte zu unterrichten.

63. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, seinen nächsten – den siebten – Staatenbericht bis zum 17. Mai 2023 vorzulegen. Zu diesem Zweck und in Anbetracht dessen, dass der Vertragsstaat dem vereinfachten Berichtsverfahren zugestimmt hat, wird der Ausschuss dem Vertragsstaat zu gegebener Zeit im Vorfeld der Berichterstattung eine Liste mit Fragen übermitteln. Die Antworten des Vertragsstaats auf diese Fragenliste werden seinen siebten Staatenbericht gemäß Artikel 19 des Übereinkommens darstellen.
