

Nichtamtliche Übersetzung aus dem Englischen

Vereinte Nationen

CAT/OP/DEU/1

Fakultativprotokoll zum Übereinkommen
gegen Folter und andere grausame,
unmenschliche oder erniedrigende
Behandlung oder Strafe

Verteiler: Allgemein
16. Dezember 2013
Original: Englisch

Unterausschuss zur Verhütung von Folter und anderer grausamer,
unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (SPT)

Bericht über den Besuch des Unterausschusses zur
Verhütung von Folter und anderer grausamer,
unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder
Strafe zur Unterstützung und Beratung des Nationalen
Präventionsmechanismus der Bundesrepublik
Deutschland

Bericht an den Vertragsstaat^{*, **}

* Entsprechend dem vom SPT in seiner 5. Sitzung gefassten Beschluss im Hinblick auf die Bearbeitung von Besuchsberichten wurde das vorliegende Dokument vor der Übersendung an die Übersetzungsdienste der Vereinten Nationen nicht editiert.

** Dieser Bericht wurde dem Vertragsstaat gemäß Artikel 16 Abs. 1 des Fakultativprotokolls am 29. Juli 2013 vertraulich übermittelt. Der Vertragsstaat teilte am 12. Dezember 2013 mit, dass er entschieden habe, den Bericht gemäß Artikel 16 Abs. 2 des Fakultativprotokolls zu veröffentlichen.

Inhalt

	<i>Randnummer</i>	<i>Seite</i>
I. Einleitung.....	1-8	3-4
II. Der Nationale Präventionsmechanismus.....	9-18	4-6
III. Wesentliche rechtliche, strukturelle und institutionelle Hindernisse, mit denen der gegenwärtige Nationale Präventionsmechanismus konfrontiert ist.....	19-48	6-13
IV. Abschließende Empfehlungen.....	49-52	13-14
Anhänge		
I Liste hoher Beamter und anderer Personen, mit denen der SPT zusammengetroffen ist.....		15-17
II Liste der vom SPT besuchten Orte der Freiheitsentziehung.....		18

I. Einleitung

1. Gemäß seinem Mandat aus dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (nachfolgend: „Fakultativprotokoll“) haben Mitglieder des Unterausschusses zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (nachfolgend: „SPT“) vom 8. bis 12. April 2013 die Bundesrepublik Deutschland (nachfolgend: „Deutschland“) besucht.
2. Der SPT wurde von folgenden Mitgliedern vertreten: Frau Mari Amos, Frau Aisha Shujune Muhammad (Delegationsleiterin), Herr Felipe Villavicencio Terreros und Herr Victor Zaharia.
3. Der SPT wurde von zwei Menschenrechtsreferenten und einem Logistikreferenten des Amts des Hohen Kommissars für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR) sowie vier örtlichen Dolmetschern unterstützt.
4. Das Ziel des Besuchs bestand gemäß Artikel 11 Buchst. b Abs. ii und iii des Fakultativprotokolls darin, den deutschen Nationalen Präventionsmechanismus zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (nachfolgend: „NPM“) zu beraten und ihm technische Unterstützung anzubieten. Der Besuch sollte dazu beitragen, die Leistungsfähigkeit und das Mandat des NPM zu stärken, und die Beurteilung der Erfordernisse und der Mittel, die zur Verstärkung des Schutzes von Personen, denen in Deutschland die Freiheit entzogen ist, vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe notwendig sind, unterstützen. Zu diesem Zweck enthält der vorliegende Bericht gemäß Artikel 11 Buchst. b Abs. iv des Fakultativprotokolls Empfehlungen und Beobachtungen für den Vertragsstaat.
5. Bei seinem Besuch traf der SPT mit Vertretern des Bundesministeriums der Justiz, des Bundesministeriums des Innern, des Bundesministeriums der Verteidigung, des Bundesministeriums für Gesundheit, des Auswärtigen Amtes, des Generalbundesanwalts beim Bundesgerichtshof, des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, des Justizministeriums Baden-Württemberg, der Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz des Landes Berlin, des Ministeriums der Justiz, für Integration und Europa des Landes Hessen, des Ministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz des Landes Rheinland-Pfalz sowie mit Vertretern des Deutschen Bundestages, des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages

und mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammen (Anhang I).

6. Da ein Hauptgrund für den Besuch darin bestand, den NPM zu beraten und ihm technische Unterstützung anzubieten, fanden mehrere Treffen mit den Mitgliedern und Mitarbeitern des NPN selbst statt, damit dessen Arbeitsmethoden erörtert und – wie nachfolgend ausgeführt – Möglichkeiten zur Steigerung seiner Effektivität erkundet werden konnten. Um zu beobachten, wie der NPM seine Arbeitsmethodik anwendet, besuchte der SPT gemeinsam mit dem NPM auch zwei Orte der Freiheitsentziehung (Anhang II).¹ Die Orte der Freiheitsentziehung wurden von Vertretern der Bundesstelle zur Verhütung von Folter (nachfolgend: „Bundesstelle“) und der gemeinsamen Kommission der Länder zur Verhütung von Folter (nachfolgend: „Länderkommission“) ausgewählt. Bei den gemeinsamen Besuchen nahmen die SPT-Mitglieder eine Beobachterposition ein, während die Mitglieder der Bundesstelle und der Länderkommission die Besuche leiteten.

7. Zusätzlich zu ihren Besuchen an Orten der Freiheitsentziehung trafen SPT - Mitglieder auch mit zahlreichen Bundes- und Landesbeamten und zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammen, um institutionelle Aspekte des NPM und sein Verhältnis zu anderen Gremien zu erörtern, ohne dass Vertreter der Bundesstelle oder der Länderkommission zugegen waren.

8. Der SPT möchte den Behörden des Bundes und der beteiligten Länder dafür danken, dass sie den Besuch ermöglicht haben.

II. Der Nationale Präventionsmechanismus

9. Die Bundesrepublik Deutschland hat am 4. Dezember 2008 das Fakultativprotokoll ratifiziert, welches am 3. Januar 2009 mit einer Erklärung nach Artikel 24 in Kraft trat, der zufolge die Verpflichtung zur Bezeichnung oder Schaffung eines NPM bis zum Ablauf eines Jahres nach Inkrafttreten des Fakultativprotokolls für den Vertragsstaat verschoben wurde.²

10. Am 8. November 2010 informierte der Vertragsstaat den SPT über die Schaffung eines NPM nach Teil IV des Fakultativprotokolls, der aus zwei Institutionen besteht: einer Bundesstelle zur Verhütung von Folter für Orte der Freiheitsentziehung im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Gewahrsamseinrichtungen der Bundeswehr³, der Bundespolizei und des Zolls)

¹ Der NPM besuchte das Bundespolizeirevier am Mainzer Bahnhof im Zuständigkeitsbereich des Bundes und die Abschiebungshaftabteilung der JVA Mannheim im Zuständigkeitsbereich des Landes.

² Artikel 17 OP-CAT

³ [in der dt. Fassung irrelevant]

und einer Länderkommission zur Verhütung von Folter für Orte der Freiheitsentziehung im Zuständigkeitsbereich der Länder (Polizei, Justiz, Gewahrsamseinrichtungen in psychiatrischen Kliniken, Abschiebungshafteinrichtungen, Pflegeheime, Einrichtungen der Kinder und Jugendhilfe).

11. Die Modalitäten der Einrichtung und Funktionsweise des NPM wurden in dem am 2. September 2008 veröffentlichten Gesetz zur Ratifikation des Fakultativprotokolls, dem Organisationserlass des Bundesministeriums der Justiz vom 20. November 2008 zur Einrichtung der Bundesstelle sowie dem Staatsvertrag zwischen den 16 Bundesländern vom 24. Juni 2009 zur Errichtung der Länderkommission festgelegt.

12. Die Bundesstelle und die Länderkommission bilden eine Institution: die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter (nachfolgend: „Nationale Stelle“). Die Nationale Stelle hat zwar ihre Arbeit aufgenommen, sieht sich im Hinblick auf die personelle und finanzielle Ausstattung jedoch mit erheblichen Schwierigkeiten konfrontiert, was auch vom Vertragsstaat anerkannt wurde.

13. Der SPT begrüßt die Anstrengungen, die zur Bekämpfung und Verhütung von Folter und Misshandlung und zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Fakultativprotokoll von den Behörden unternommen wurden und zu denen u. a. die Stärkung des rechtlichen Rahmens, die Verabschiedung umfassender politischer Maßnahmen sowie die Einrichtung spezieller Überwachungsmechanismen für den Freiheitsentzug auf Bundes- und Landesebene gehören.⁴

14. Der SPT begrüßt, dass sowohl die Bundesstelle als auch die Länderkommission sich um unbürokratische Lösungsansätze bemühen und gegenüber den Behörden, die für die besuchten Orte der Freiheitsentziehung zuständig sind, im Hinblick auf die konkreten Probleme Empfehlungen aussprechen. Er begrüßt auch, dass die entsprechenden Behörden auf einen Großteil der Empfehlungen des NPM positiv reagiert haben.

15. Der SPT nimmt zur Kenntnis, dass nach Darstellung der Bundes- und Landesbehörden, mit denen er zusammengetroffen ist, in letzter Zeit keine Fälle von Folter bekannt geworden sind und die Orte der Freiheitsentziehung durch eine Reihe von Mechanismen überwacht werden. Dies mindert jedoch nicht die Bedeutung des Mandats des NPM zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe.

⁴ Zum Beispiel die psychiatrischen Kommissionen, die Beiräte für Gewahrsamseinrichtungen, die kommunale Aufsicht über Altenpflegeheime.

16. Ungeachtet der Bereitschaft der Bundes- und Landesbehörden, die Einhaltung des Fakultativprotokolls zu gewährleisten, stellt der SPT fest, dass rechtliche, strukturelle und institutionelle Probleme bestehen, die die Wirksamkeit und die institutionelle Glaubwürdigkeit des NPM insgesamt gefährden können. Die Behörden werden sich daher beispielsweise mit institutionellen Faktoren wie der gegenwärtigen Größe, Auswahl und Zusammensetzung des NPM und seiner untergeordneten Rolle im Hinblick auf Stellungnahmen zu Gesetzesvorhaben sowie insbesondere dem Problem angemessener finanzieller und personeller Mittel auseinandersetzen müssen.

17. Das Fehlen ausreichender Mittel für den NPM ist schon von anderen internationalen Überwachungsmechanismen, einschließlich dem Anti-Folter-Ausschuss der Vereinten Nationen, dem VN-Sonderberichterstatter über Folter und dem Europäischen Ausschuss zur Verhütung von Folter beanstandet worden.

18. Entsprechend seinem Mandat aus Artikel 11 Buchst. b Abs. ii und iii wird der SPT dem NPM Deutschlands einen gesonderten vertraulichen Bericht übermitteln.

III. Wesentliche rechtliche, strukturelle und institutionelle Hindernisse, mit denen der gegenwärtige Nationale Präventionsmechanismus konfrontiert ist

19. Obwohl laut Fakultativprotokoll die Wahl der institutionellen Form des NPM dem Vertragsstaat überlassen bleibt, ist es unabdingbar, dass der Mechanismus im Hinblick auf seine Struktur und die Ausübung seines Mandats mit dem Fakultativprotokoll im Einklang steht, was auch in den „Richtlinien zu nationalen Präventionsmechanismen“ zum Ausdruck kommt.⁵

20. Der SPT empfiehlt, dass die Bundes- und Landesbehörden den NPM bei der Selbstevaluation seiner Tätigkeit unterstützen, damit gewährleistet ist, dass er sein Mandat gemäß dem Fakultativprotokoll und den SPT-Richtlinien zu nationalen Präventionsmechanismen ausübt.⁶ Der SPT empfiehlt außerdem, dass der Vertragsstaat Maßnahmen zur Sicherstellung und Wahrung der in Artikel 18 Abs. 1 des Fakultativprotokolls vorgesehenen finanziellen und operativen Unabhängigkeit des NPM ergreift.⁷

⁵ CAT/OP/12/5.

⁶ CAT/OP/12/5, Richtlinie 15.

⁷ CAT/OP/12/5, Richtlinie 12.

21. Der SPT unterstreicht, dass gemäß Teil IV des Fakultativprotokolls die Rolle des NPM nicht in der Überwachung bestehender Überwachungsmechanismen besteht, sondern in der Ausübung seines eigenen Mandats zur Verstärkung des Schutzes von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe. Gleichzeitig sollte Doppelarbeit vermieden werden, damit Ressourcen sinnvoll genutzt und keine widersprüchlichen Signale gesendet werden.

22. Der SPT empfiehlt, dass der NPM bei der Ausübung seines eigenen Besuchsmandats mit anderen bestehenden Mechanismen zur Überwachung von Orten der Freiheitsentziehung zusammenarbeitet, damit es zu Synergien, auch im Bereich der Kontrolle von Altenpflegeheimen, kommen kann. Der SPT empfiehlt insbesondere, dass die Länderkommission mit den kommunalen Heimaufsichten für Altenpflegeheime zusammenarbeitet, da solche Einrichtungen (abgesehen von sehr wenigen Ausnahmen) vom NPM mangels angemessenen Sachverstands bisher noch nicht besucht wurden.⁸

23. Der SPT stellt fest, dass die Benennung des NPM – Nationale Stelle zur Verhütung von Folter – impliziert, dass der NPM auf das mögliche Vorkommen von Folter ausgerichtet ist, was vielerorts Abwehrreaktionen auslöst, die einem wirksamen Funktionieren des NPM im Wege stehen.

24. Im Hinblick darauf, dass das Mandat des NPM nach dem Fakultativprotokoll darin besteht, sich für die Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe einzusetzen, empfiehlt der SPT, die Benennung des NPM so umzugestalten, dass sein Mandat vollständig widergespiegelt wird und gleichzeitig die sozio-kulturellen Empfindlichkeiten des Landes Berücksichtigung finden.

25. Der SPT ist, wie oben erwähnt (Rdnr. 17), besonders besorgt über die unzureichenden finanziellen und personellen Mittel, die dem NPM zugewiesen wurden. Dem SPT ist zwar bekannt, dass es den Vorschlag gibt, die Besetzung der Bundesstelle durch die Ernennung eines Stellvertreters für den Leiter der Bundesstelle auf zwei Mitglieder zu erhöhen, man muss sich jedoch vor Augen halten, dass sich das Mandat der Bundesstelle auf etwa 370 Einrichtungen erstreckt. Daher wird selbst diese Aufstockung um 100 Prozent die Belastungen, denen die Bundesstelle derzeit ausgesetzt ist, kaum verringern. Das Gleiche

⁸ CAT/OP/12/5, Richtlinie 10.

gilt für die Länderkommission mit ihren vier Mitgliedern und ihrem ungefähr 13.000 Orte der Freiheitsentziehung umfassenden Mandat.

26. Der SPT empfiehlt, den NPM und das Personal seiner Geschäftsstelle aufzustocken, damit seine Kapazitäten der Anzahl der Orte der Freiheitsentziehung, auf die sich sein Mandat erstreckt, entsprechen und für die Erfüllung seiner sonstigen wichtigen Aufgaben nach dem Fakultativprotokoll ausreichen.⁹

27. Der SPT erinnert den Vertragsstaat daran, dass die Bereitstellung ausreichender finanzieller und personeller Mittel gemäß Artikel 18 Abs. 3 des Fakultativprotokolls eine rechtliche Verpflichtung darstellt. In diesem Zusammenhang stellt der SPT fest, dass das Hessische Ministerium der Justiz erwogen hat, den NPM mit zusätzlichen Mitarbeitern und Geldmitteln auszustatten. Außerdem hat der SPT die Bereitschaft der Bundesregierung zur Kenntnis genommen, im Zuge einer Neuverhandlung der Verwaltungsvereinbarung mit den Ländern eine Erhöhung des Anteils der für den NPM bestimmten Mittel in Betracht zu ziehen. Der SPT möchte über die Ergebnisse entsprechender Initiativen auf dem Laufenden gehalten werden.

28. Der SPT legt großen Wert darauf, über die Schritte auf dem Laufenden gehalten zu werden, die unternommen werden, um den NPM finanziell und personell so auszustatten, dass seine vollständige finanzielle und operative Unabhängigkeit gewährleistet ist. In Anbetracht der Tatsache, dass die Bundesregierung eingeräumt hat, dass die der Länderkommission zur Verfügung stehenden Mittel angesichts ihres weit gefassten Mandats nur Mindestanforderungen erfüllen, möchte der SPT auch über die Schritte der Landesregierungen zur Verbesserung der finanziellen Situation der Länderkommission unterrichtet werden.

29. Der häufige Wechsel der NPM-Mitglieder aufgrund zahlreicher Austritte aus der Länderkommission gibt Anlass zu Besorgnis. Das Ausscheiden der ehrenamtlich tätigen Mitglieder wurde mit der unzureichenden Ausstattung des NPM und der mangelnden Verfügbarkeit einiger Mitglieder begründet, die auf deren tägliche berufliche und andere persönliche Verpflichtungen zurückzuführen ist. Der SPT ist der Ansicht, dass diese Situation die Fähigkeit zur Errichtung eines wirksamen, professionellen NPM beeinträchtigt, da die Kontinuität der Arbeit des NPM nicht auf Dauer gewährleistet werden kann.

⁹ Im Anschluss an seinen Deutschlandbesuch wurde der SPT darüber informiert, dass auf der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister im Juni 2013 entschieden wurde, die Länderkommission fachlich zu verstärken und zu diesem Zweck die Zahl der ehrenamtlichen Mitglieder auf acht zu erhöhen.

30. Der SPT empfiehlt, dass die notwendigen Vorkehrungen getroffen und erforderlichenfalls auch Gesetzesänderungen vorgenommen werden, damit sichergestellt wird, dass die Mitglieder des NPM zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben und wirksamen Mitarbeit zur Verfügung stehen, wie dies in Artikel 5 Abs. 6[†] des Fakultativprotokolls vorgesehen ist.

31. Die Mitglieder der Bundesstelle werden ernannt, während die Mitglieder der Länderkommission von den Justizministerinnen und -ministern der Länder ausgewählt werden. Dem gegenwärtigen Ernennungsverfahren für NPM-Mitglieder mangelt es an Transparenz und Inklusion, da die Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft kaum eingebunden werden. Außerdem entspricht die gegenwärtige Auswahlpraxis nicht den SPT-Richtlinien für nationale Präventionsmechanismen, da die Mitglieder nicht in einem offenen, transparenten und inklusiven Verfahren ausgewählt werden.¹⁰

32. Der SPT empfiehlt, vakante Stellen innerhalb des NPM öffentlich auszuschreiben und vor der Auswahl von Mitgliedern zivilgesellschaftliche Organisationen und sonstige Akteure zu konsultieren, um so die Transparenz des Verfahrens zu erhöhen. Der SPT empfiehlt auch, Kandidaten mit unterschiedlichem Hintergrund als Mitglieder des NPM in Betracht zu ziehen, um die Wahrscheinlichkeit einer größeren Bandbreite an Berufen und Erfahrungen, einschließlich einer ausgewogeneren Vertretung der Geschlechter und Ethnien und einer angemessenen Repräsentation von Minderheiten innerhalb des NPM und seiner Besuchsteams gemäß Artikel 18 Abs. 2 des Fakultativprotokolls, zu erhöhen.

33. Die Zusammensetzung des NPM gab Anlass zu Besorgnis. Der SPT hat festgestellt, dass das interne Fachwissen des NPM in den Bereichen Medizin und Psychologie sowie in zahlreichen anderen Bereichen wie Sozialarbeit, Sicherheit, Pädagogik und Kinder unzureichend ist, was die Fähigkeit des NPM zur wirksamen Ausübung seiner Arbeit beeinträchtigt. Darüber hinaus hat der NPM nur in Einzelfällen externe Sachverständige engagiert, was in erster Linie dem begrenzten Budget geschuldet war.

34. Im Zusammenhang mit der Mitgliederauswahl empfiehlt der SPT, den NPM um Mitglieder mit Fachwissen auf medizinischem und psychologischem Gebiet und in anderen verwandten Bereichen zu erweitern, damit der Mechanismus in die Lage

¹⁰ CAT/OP/12/5, Richtlinie 16.

[†] Art. 5 Abs. 6 betrifft den SPT selbst, die Bestimmungen im Hinblick auf Mitglieder des NPM finden sich in Art. 18 [Anm. d. Übers.]

versetzt wird, seine Tätigkeit gemäß dem Fakultativprotokoll auszuüben. Der NPM sollte über ausreichende Mittel verfügen, um zum Ausgleich fehlender Expertise erforderlichenfalls auf externe Fachleute zurückgreifen zu können.

35. Nach Kenntnisstand des SPT unterbreiten die Bundesstelle und die Länderkommission keine regelmäßigen Vorschläge zu bestehenden oder im Entwurfsstadium befindlichen Rechtsvorschriften nach Artikel 19 Buchst. c des Fakultativprotokolls. Dies könnte an Zweierlei liegen: am Fehlen einer klaren Rechtsgrundlage für Stellungnahmen des NPM zu Gesetzesentwürfen und an der unzureichenden personellen Ausstattung für solche Unterfangen.

36. Gemäß Artikel 19 Buchst. c des Fakultativprotokolls empfiehlt der SPT, dass der Vertragsstaat den Organisationserlass des Bundesministeriums der Justiz vom 20. November 2008 und den Staatsvertrag zwischen den 16 Bundesländern vom 24. Juni 2009 sowie gegebenenfalls weitere einschlägige Rechtsvorschriften ändert, damit gewährleistet wird, dass der NPM Vorschläge und Beobachtungen zu bestehenden oder im Entwurf befindlichen Rechtsvorschriften, die einen Bezug zu seinem Mandat haben, unterbreiten kann. Gleichzeitig empfiehlt der SPT dem Vertragsstaat, dem NPM ausreichende Mittel zur Verfügung zu stellen, damit er seinem Mandat in dieser Hinsicht in vollem Umfang gerecht werden kann.

37. Dem SPT sind weitere institutionelle, strukturelle und rechtliche Einschränkungen der Arbeit des NPM bekannt; so fehlt es beispielsweise an einem angemessenen Reisebudget und ausreichenden Kapazitäten für Follow-up-Besuche. Der SPT nimmt zur Kenntnis, dass einige Bundeseinrichtungen bestrebt gewesen sind, den NPM u. a. im Hinblick auf Logistik und Transport zu unterstützen. Der SPT sieht zwar durchaus, dass diese Einrichtungen in guter Absicht gehandelt haben, aber solche Aktivitäten könnten sich dadurch, dass der NPM von der praktischen Unterstützung durch die Verwaltung abhängig wird, auf die wahrgenommene Unabhängigkeit des NPM auswirken.

38. Der SPT empfiehlt, dass die Bundes- und Landesjustizbehörden und alle sonstigen zuständigen Institutionen proaktiv zusammen mit dem NPM dafür eintreten, dass gegenwärtige oder künftige rechtliche, strukturelle oder institutionelle Einschränkungen beseitigt werden. Der SPT empfiehlt dem Vertragsstaat auch, das Budget des NPM soweit zu erhöhen, dass dieser sein Besuchsprogramm in allen Teilen des Landes absolvieren, Follow-up-Besuche durchführen und eigene Räumlichkeiten beziehen kann, und weist darauf hin, dass ein angemessenes Budget

dazu beiträgt, die funktionelle und wahrgenommene Unabhängigkeit des NPM zu sichern.¹¹

39. Zwar würdigt und schätzt der SPT, dass die NPM-Mitglieder über ein hohes Maß an Erfahrung in ihren jeweiligen Fachgebieten verfügen, jedoch konzentriert sich der NPM aufgrund mangelnder Ausstattung und unzureichender Schulung in erster Linie auf die materiellen Bedingungen der Freiheitsentziehung und geht bei seinen Besuchen nicht entschieden genug vor. Andere Aspekte seines präventiven Mandats, beispielsweise das Vorschlagen innovativer Maßnahmen zur Stärkung der Präventionsvorkehrungen im Zusammenhang mit der Abschiebungshaft, dem Einsatz von Fixierungen, der Sicherungsverwahrung und der Einzelhaft oder den rechtlichen Rahmenbedingungen der Freiheitsentziehung werden nicht hinreichend abgedeckt.

40. Der SPT empfiehlt, dass der Vertragsstaat gemeinsame Schulungen von Mitgliedern und Mitarbeitern des NPM ermöglicht und auch ausreichende Mittel hierfür bereitstellt, damit die Fähigkeit des NPM zur wirksamen, kollektiven und individuellen Erfüllung seiner im Fakultativprotokoll festgelegten Aufgaben verbessert wird.¹²

41. Der SPT stellte anerkennend fest, dass die Länderkommission ein Infoblatt über den NPM verteilt. Dennoch bemerkte der SPT, dass den für Orte der Freiheitsentziehung zuständigen Behörden, den Personen, denen die Freiheit entzogen war, und der Zivilgesellschaft nicht eindeutig klar war, welche Funktion der NPM hat und welche Rollenverteilung bzw. welches Verhältnis zwischen der Bundesstelle und der Länderkommission als gemeinsamer Institution besteht. Die mangelnde Sichtbarkeit des NPM kann sich nachteilig auf seine Wirksamkeit auswirken. So betonten beispielsweise einige zivilgesellschaftliche Akteure, mit denen der SPT zusammentraf, dass sie im Hinblick auf die Tätigkeit, Erfolge und Prioritäten des NPM, einschließlich des Auswahlprozesses für seine Mitglieder, Klarheit und Transparenz vermissen würden.

42. Der SPT empfiehlt, dass der Vertragsstaat a) Schritte unternimmt, mit denen der NPM dabei unterstützt wird, sein Mandat und seine Arbeit in der Öffentlichkeit besser bekannt zu machen, b) sicherstellt, dass der NPM als ein zentrales Element innerhalb des Systems zur Verhütung von Folter und Misshandlung des Landes wahrgenommen wird, und c) dazu beiträgt, dass die Arbeit des NPM stärker sichtbar wird, unter anderem durch Aufklärungskampagnen und sonstige Werbemaßnahmen einschließlich der Erstellung von Materialien über das Mandat und die Tätigkeit des

¹¹ CAT/OP/12/5, Richtlinie 12.

¹² CAT/OP/12/5, Richtlinie 31.

NPM in verschiedenen Sprachen und deren Verteilung an das Personal und die Insassen von Haft- und Gewahrsamseinrichtungen und an die Zivilgesellschaft, einschließlich der Betroffenenverbände, Rechtsanwälte und Justizmitarbeiter. Außerdem empfiehlt der SPT, dass der Vertragsstaat, wie in Artikel 23 des Fakultativprotokolls vorgesehen, die Jahresberichte des NPM veröffentlicht und weit verbreitet und sie auch an den SPT übermittelt.

43. Die Verhütung von Folter und anderen Formen der Misshandlung sollte sich nicht auf die bloße Überprüfung der materiellen Bedingungen der Freiheitsentziehung beschränken, sondern beinhaltet auch die Auseinandersetzung mit anderen Fragen wie beispielsweise Sicherungsverwahrung, Abschiebungshaft, Anwendung von Einzelhaft und vielem mehr.

44. Der SPT empfiehlt, dass der Vertragsstaat den NPM darin unterstützt, seine Rolle sowohl hinsichtlich der materiellen Bedingungen der Freiheitsentziehung als auch hinsichtlich des anwendbaren Rechtsrahmens, die beide gleichermaßen wichtig sind, zu finden, und insbesondere zu erkennen, dass zu seinem Mandat auch gehört, innovative Ansätze in Fragen der Abschiebungshaft, des Einsatzes von Fixierungen, der Sicherungsverwahrung und der Einzelhaft usw. vorzuschlagen.

45. Der SPT hat festgestellt, dass es für den NPM schwierig war, Einsicht in Akten von Personen, denen die Freiheit entzogen war, wie beispielsweise in Verzeichnisse über die Anzahl dieser Personen und Verzeichnisse über Vorkommnisse sowie Krankenakten zu erhalten, was entweder daran lag, dass diese nicht vorlagen, oder an der Art und Weise, in der sie gegenwärtig geführt werden.

46. Der SPT empfiehlt, dass der Vertragsstaat gemäß Artikel 20 Buchst. b des Fakultativprotokolls dem NPM den unverzüglichen, regelmäßigen und ungehinderten Zugang zu Informationen über Personen, denen die Freiheit entzogen ist, ermöglicht, und dass an jedem Ort der Freiheitsentziehung neben den Personalakten auch Verzeichnisse über diese Personen, einschließlich Verzeichnissen über Vorkommnisse sowie Krankenakten, geführt werden.

47. Bei seinen Treffen mit den Behörden stellte der SPT fest, dass einige nicht in der Lage waren, konkrete Beispiele für Empfehlungen zu nennen, die der NPM ihnen erteilt hatte, oder zu deren Umsetzung Stellung zu nehmen. Das lässt darauf schließen, dass diese Behörden noch nicht in einen konstruktiven Dialog mit dem NPM eingetreten sind. Außerdem ist der SPT besorgt über das Fehlen eines etablierten Koordinationsmechanismus zwischen und

unter den verschiedenen Akteuren innerhalb des Vertragsstaats. Alle einschlägig tätigen Stellen, einschließlich gerichtlicher Aufsichtssysteme, Generalstaatsanwaltschaft, zuständigen Ministerien und unterschiedlichen Überwachungsmechanismen, die an Orten der Freiheitsentziehung tätig sind, sollten sowohl untereinander und als auch mit dem NPM in Kooperation und Abstimmung stehen. Der SPT möchte betonen, dass das Fehlen einer Koordinationsplattform ein Indikator für das Fehlen einer kohärenten und klar definierten nationalen Strategie zur Verhütung von Folter und Misshandlung sein könnte.

48. Der SPT ist der Ansicht, dass sich die Wirksamkeit von Maßnahmen zur Verringerung der Wahrscheinlichkeit von Folter und Misshandlungen durch Zusammenarbeit sehr stark erhöhen ließe. Der SPT empfiehlt, dass der Vertragsstaat eine koordinierte Herangehensweise der verschiedenen zuständigen Einrichtungen und Institutionen anregt. Ferner empfiehlt der SPT, dass die zuständigen Behörden des Vertragsstaats gemäß Artikel 22 des Fakultativprotokolls die Empfehlungen des NPM prüfen und mit ihm in einen konstruktiven Dialog über mögliche Maßnahmen zu ihrer Umsetzung eintreten. Zur Nachverfolgung der Umsetzung der Empfehlungen des NPT und zur entsprechenden Zusammenarbeit mit dem NPM könnte in jedem zuständigen Ministerium oder für alle zuständigen Ministerien eine Kontaktstelle benannt werden.

IV. Abschließende Empfehlungen

49. Der SPT erinnert daran, dass die Verhütung von Folter eine ständige und weitreichende Verpflichtung des Vertragsstaats darstellt.¹³ Der SPT begrüßt daher, dass der Vertragsstaat zugesichert hat, die Angemessenheit der dem NPM zur Verfügung stehenden Finanz- und Personalmittel zu überprüfen und die Weiterentwicklung und Vervollkommnung der Arbeitsmethoden des NPM zu ermutigen und zu unterstützen. Der SPT fordert den Vertragsstaat auf, ihn über alle den NPM betreffenden Änderungen der Rechtsvorschriften und der Politik und sonstigen relevanten Entwicklungen auf dem Laufenden zu halten, so dass dieser den Vertragsstaat weiterhin bei der Erfüllung seiner Verpflichtungen aus dem Fakultativprotokoll unterstützen kann.

50. Der SPT ist davon überzeugt, dass sein Besuch eine ideale Gelegenheit für Deutschland ist, seinen guten Willen und seine Bereitschaft zur Erfüllung seiner internationalen Verpflichtungen nach dem Fakultativprotokoll zu demonstrieren.

¹³ CAT General Comment Nr. 2, CAT/C/GC/2, Rdnrn. 3 und 4.

51. Der SPT hofft, dass sein jüngster Beratungsbesuch und der vorliegende Bericht den Auftakt für einen konstruktiven Dialog mit Deutschland darstellen. Der SPT ist bereit, Deutschland im Rahmen seiner Möglichkeiten bei der Erfüllung seiner Verpflichtungen nach dem Fakultativprotokoll Hilfestellung zu leisten, insbesondere durch technische Unterstützung und Beratung, damit das gemeinsame Ziel der Verhütung von Folter und Misshandlung an Orten der Freiheitsentziehung erreicht wird.

52. Der SPT empfiehlt, diesen Bericht öffentlich zu machen, da er davon ausgeht, dass das an sich schon eine präventive Maßnahme darstellt. Außerdem empfiehlt der SPT, dass der Vertragsstaat diesen Bericht an alle zuständigen Regierungsstellen und Institutionen verteilt.

Anhang I

Liste hoher Beamter und anderer Personen, mit denen der SPT zusammengetroffen ist

Nationale Behörden

Bundesministerium der Justiz

Herr Alfred Bindels, Leiter der Abteilung IV, Verfassungs- und Verwaltungsrecht; Völker- und Europarecht

Herr Dr. Hans-Jörg Behrens, Leiter des Referats Menschenrechtsschutz

Frau Katja Behr, Leiterin des Referats Menschenrechtsschutz

Frau Sonja Winkelmaier, Referentin, Referat Menschenrechtsschutz

Frau Claudia Radziwill, Sachbearbeiterin, Referat Menschenrechtsschutz

Legislative

Herr Dr. Thomas Schotten, Leiter der Unterabteilung Petitionen und Eingaben der Verwaltung des Deutschen Bundestages

Herr Wolfgang Finger, Leiter des Sekretariats des Petitionsausschusses

Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages

Herr Fritz Günther, Leiter des Referats für Grundsatzangelegenheiten, Grundsatz der Inneren Führung, Innerer Dienst

Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof

Herr Kai Lohse, Oberstaatsanwalt beim Bundesgerichtshof

Auswärtiges Amt

Herr Stephan Lanzinger, Referent, Abteilung für Vereinte Nationen und Globale Fragen, Arbeitsstab Menschenrechte

Bundesministerium des Innern

Herr Dr. Tobias Plate, Referent, Referat Europarecht, Völkerrecht, Verfassungsrecht mit europa- und völkerrechtlichem Bezug

Herr Moritz Jürgen Wieck, Referent, Referat Führungs- und Einsatzangelegenheiten der Bundespolizei

Bundesministerium der Verteidigung

Herr Carsten Denecke, Leitender Rechtsberater, Kommando Territoriale Aufgaben der Bundeswehr

Bundesministerium für Gesundheit

Frau Anne Kahmann, Referentin, Referat Medizinische und pflegerische Fragen der Pflegeversicherung

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Herr Michael Kleinhans, Leiter der Abteilung Asylverfahren, Aufenthaltsrecht, Sicherheit, Informationszentrum Asyl und Migration

Justizministerium Baden-Württemberg

Herr Justus Schmid, Leiter des Referats Vollzugsrecht, Haushalt, Belegung, Arbeitswesen, Wirtschaftsverwaltung

Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz des Landes Berlin

Herr Dr. Gero Meinen, Leiter der Abteilung Justizvollzug

Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa

Herr Torsten Kunze, Leiter des Referats Gesetzgebung und allgemeine Angelegenheiten des Strafvollzugsrechts, Hessisches Strafvollzugsgesetz, Hessisches Untersuchungshaftvollzugsgesetz, Privatisierung, Öffentlichkeitsarbeit für die Abteilung, Datenschutzangelegenheiten, Internationale Angelegenheiten des Strafvollzugs

Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz

Herr Gerhard Meiborg, Leiter der Abteilung Strafvollzug

Nationaler Präventionsmechanismus

Herr Klaus Lange-Lehngut, Leiter der Bundesstelle

Herr Rainer Dopp, Vorsitzender der Länderkommission

Frau Petra Heß, ehrenamtliches Mitglied der Länderkommission

Herr Rudolf Egg, Direktor Kriminologische Zentralstelle

Frau Christina Hof, Leiterin der Geschäftsstelle des NPM

Frau Jennifer Bartelt, Mitarbeiterin der Geschäftsstelle des NPM

Herr Jan Schneider, Mitarbeiter der Geschäftsstelle des NPM

Frau Sarah Mohsen, Mitarbeiterin der Geschäftsstelle des NPM

Zivilgesellschaft

Deutsches Institut für Menschenrechte

Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein

Human Rights Watch

Amnesty International

Anhang II

Liste der vom SPT besuchten Orte der Freiheitsentziehung

Bundespolizeirevier Mainz, Bahnhof, Zuständigkeitsbereich des Bundes;
Abschiebungshaftabteilung der JVA Mannheim, Zuständigkeitsbereich des Landes.