



Universität Potsdam

Andreas Zimmermann (Hrsg.)

Folterprävention im völkerrechtlichen Mehrebenensystem

Andreas Zimmermann (Hrsg.)
Folterprävention im völkerrechtlichen Mehrebenensystem

Studien zu Grund- und Menschenrechten | 16

Andreas Zimmermann (Hrsg.)

Folterprävention im völkerrechtlichen
Mehrebenensystem

Universitätsverlag Potsdam

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de/> abrufbar.

Universitätsverlag Potsdam 2011

<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam

Tel.: +49 (0)331 977 4623 / Fax: 3474

E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Die Schriftenreihe **Studien zu Grund- und Menschenrechten** wird
herausgegeben von:

Prof. Dr. iur. Andreas Zimmermann, LL.M. (Harvard)

Prof. Dr. Logi Gunnarsson

Prof. Dr. iur. Eckart Klein

MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam

August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam

Tel.: +49 (0)331 977 3450 / Fax: 3451

E-Mail: mrz@uni-potsdam.de

<http://www.uni-potsdam.de/mrz>

Redaktion: Maral Kashgar, LL.M. (Ottawa) (kashgar@uni-potsdam.de)

Druck: docupoint GmbH Magdeburg

Satz: Martin Meyerhoff ([wissensatz.de](http://www.wissensatz.de))

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

ISSN 1435-9154

ISBN 978-3-86956-104-2

Vorwort

Das vorliegende Heft 16 der Reihe Studien zu Grund- und Menschenrechten enthält den Tagungsband zum Workshop „Mechanismen zur Folterverhütung im Vergleich“, welcher am 6. und 7. Oktober 2010 in Potsdam stattfand und die unterschiedlichen Mechanismen zur Folterprävention auf universeller, regionaler und nationaler Ebene beleuchtete.

Der vorliegende Tagungsband, wie auch die ihm zugrunde liegende Tagung, wäre ohne die großzügige finanzielle Unterstützung sowohl seitens des Bundesministeriums der Justiz als auch seitens des Ministeriums der Justiz des Landes Brandenburg nicht zustande gekommen für die ich mich daher sehr herzlich bedanken darf.

Gleiches gilt ferner auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Menschenrechtszentrums der Universität Potsdam und dabei namentlich Frau *Ulrike Schiller*, Frau *Adda Grauert*, Frau *Maral Kashgar*, Herrn *Lutz Römer* sowie Herrn Privatdozenten Dr. *Norman Weiß*, ohne deren tatkräftiges Engagement und inhaltliches Input die Tagung ebenfalls nicht hätte stattfinden können.

Potsdam, im Februar 2011

Andreas Zimmermann

Gf. Direktor des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam

Inhalt

- 5 Vorwort
- 9 Einführung: Folterprävention im völkerrechtlichen Mehrebenensystem
Andreas Zimmermann

A. Völkerrechtlicher Rahmen

- 17 Universelle, europäische und nationale Mechanismen zum Schutz vor Folter: ein Überblick
Ralf Alleweldt
- 29 Zur Arbeit des Committee against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment und des Subcommittee on Prevention of Torture
Roland Bank und Maral Kashgar
- 71 Zur Arbeit des UN-Sonderberichterstatters über Folter
Manfred Nowak
- 81 Zur Arbeit des Europäischen Antifolterausschusses des Europarats
Wolfgang S. Heinz

B. Nationale Umsetzung

- 103 Der nationale Präventionsmechanismus der Schweiz
Marco Mona
- 107 Der nationale Präventionsmechanismus im Fürstentum Liechtenstein
Franziska Monauni
- 113 Aufgaben und Arbeitsweise der Bundesstelle zur Verhütung von Folter im nationalen Präventionsmechanismus Deutschlands
Klaus Lange-Lehngut
- 121 Vorstellung der Länderkommission zur Verhütung von Folter
Hansjörg Geiger

C. Annex

- 131 Organisationserlass des Bundesministeriums der Justiz vom 20. November 2008

- 133 Staatsvertrag über die Einrichtung eines nationalen Mechanismus aller Länder nach Artikel 3 des Fakultativprotokolls vom 18. Dezember 2002 zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 25. Juni 2009

- 141 Schweizer Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter vom 20. März 2009

- 147 Artikel 17 des Liechtensteinischen Strafvollzugsgesetzes vom 20. September 2007

- 149 Autorenverzeichnis

Einführung: Folterprävention im völkerrechtlichen Mehrebenensystem

Andreas Zimmermann

Das Verbot der Folter stellt eine der elementaren Normen des universellen und regionalen Menschenrechtsschutzes dar und besitzt zudem, mittlerweile wohl weitgehend unbestritten, *jus cogens*-Charakter¹. Dessen ungeachtet findet nach wie vor in nicht wenigen Staaten der Erde in mehr oder weniger großem Umfang Folter statt. Hinzu kommt, dass sich die physischen und psychischen Folgen einmal erlittener Folter häufig nicht mehr ungeschehen machen lassen. Beides macht daher die Prävention der Folter zu einer der wesentlichen Fragen im Zusammenhang mit der Durchsetzung und Effektivierung des völkerrechtlichen Folterverbotes.

Vor diesem Hintergrund überrascht es denn auch nicht, dass die internationale Staatengemeinschaft schon vergleichsweise frühzeitig, sei es auf universeller, sei es auf regionaler Ebene, Versuche unternommen hat, Implementierungsmaßnahmen zur Folterverhütung zu schaffen. Hierzu gehören auf universeller Ebene das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984² und das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame,

¹ EGMR, *Al-Adsani ./. Vereinigtes Königreich*, 35763/97, Urteil der Großen Kammer vom 21. November 2001, ECHR Rep. 2001-XI, S. 79-115, Nr. 61; IGH, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 1996, S. 226-267, Nr. 83; ICTY, *Furundzija*, IT-95-17/1-T10, Urteil erster Instanz vom 10. Dezember 1998, Nr. 139, 143, 147-155; *Delalic et al.*, Urteil erster Instanz vom 16. November 1998, IT-96-2-T, Nr. 452, 454; *Kunarac*, Urteil erster Instanz vom 22. Februar 2001, IT-96-23-T, Nr. 466.

Vgl. ferner aus der Literatur nur etwa *Andrew Clapham*, The jus cogens prohibition of torture and the importance of sovereign state immunity, in: Marcelo G. Kohen (Hrsg.), *Promoting justice, human rights and conflict resolution through international law: liber amicorum Lucius Caflisch. La promotion de la justice, des droits de l'homme et du reglement des conflits par le droit international*, 2007, S. 151-169 (158ff.), *Erika de Wet*, The prohibition of torture as an international norm of jus cogens and its implications for national and customary law, EJIL 15 (2004), S. 97-121 (S. 97f.); *Henry J. Steiner/Philip Alston/Ryan Goodman* (Hrsg.), *International Human Rights in Context. Law, Politics, Morales. Text and Materials*, 3. Aufl. 2008, S. 225; sowie schließlich *Manfred Nowak/Elizabeth McArthur*, *The United Nations Convention Against Torture. A Commentary*, 2008, S. 8 und *Manfred Nowak*, U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary, 2. Aufl. 2005, Art. 7, Nr. 1 m.w.Nw.

² Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984, UNTS Bd. 1465, S. 85; BGBl. 1990 II S. 247.

unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 18. Dezember 2002³ sowie auf europäischer Ebene das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26. November 1987.⁴

Insbesondere der Umstand, dass auch in Deutschland seit dem Jahr 2008 für die Ebene des Bundes ein nationaler Präventionsmechanismus auf der Grundlage des aus dem Jahre 2002 stammenden Fakultativprotokolls zum UN-Übereinkommen gegen Folter existiert und dass nur wenige Tage vor Beginn der Tagung des Potsdamer Menschenrechtszentrums vom 6./7. Oktober 2010 auch der Staatsvertrag der deutschen Bundesländer über die Einrichtung einer entsprechenden Länderstelle in Kraft getreten war,⁵ legten es nahe, sich einmal vertieft wissenschaftlich in rechtsvergleichender Perspektive mit den diversen völkerrechtlich induzierten Mechanismen zur Folterverhütung zu befassen.

Dabei erstreckte sich der Vergleich nicht nur horizontal auf die unterschiedlichen nationalen Überwachungs- und Präventionsmechanismen in der Bundesrepublik Deutschland, der Schweiz und Liechtenstein, sondern zudem gerade auch vertikal auf die Folterprävention durch die einzelnen Verfahren im Rahmen des Systems der Vereinten Nationen sowie des Europarates.

Zugleich wird damit aber auch am Referenzbeispiel der Folterverhütung in den Beiträgen dieses Bandes der allgemeinen Frage nach der Völkerrechtsdurchsetzung in völkerrechtlichen Mehrebenensystemen nachgegangen.

*

* *

Im Einzelnen befasste sich dabei zunächst *Ralf Alleweldt* mit den normativen Grundlagen des völkerrechtlichen Folterverbots und allgemeinen Fragen seiner

³ UN Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 18. Dezember 2002, UNTS Bd. 2375 S. 237, BGBl. 2008 II S. 845.

⁴ European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26. November 1987, ETS Nr. 152, in der zuletzt durch Protokoll Nr. 2 geänderten Fassung; Neufassung: BGBl. 1996 II S. 1114.

⁵ Staatsvertrag über die Einrichtung eines nationalen Mechanismus aller Länder nach Artikel 3 des Fakultativprotokolls vom 18. Dezember 2002 zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 25. Juni 2009, unter anderem im GBl. BW vom 7. Dezember 2009, S. 681.

Durchsetzung,⁶ während *Roland Bank* und *Maral Kashgar* sich in ihrem gemeinsamen Beitrag den Arbeiten des UN-Ausschusses gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung sowie des UN-Unterausschusses zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe widmen, wobei insbesondere deutlich wurde, dass deren Arbeit in den letzten Jahren deutlich effektiver geworden ist⁷.

Eine weitere Einrichtung im System der Vereinten Nationen, welches jedenfalls langfristig ebenfalls zur Folterprävention beitragen kann, stellt der Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment durch die Vereinten Nationen, über den *Manfred Nowak* berichtet, der selbst in den Jahren 2004 – 2010 dieses Amt bekleidete.⁸

Neben den Vereinten Nationen befasst sich auch der Europarat mit dem Kampf gegen die Folter. Neben dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, der aber typischerweise (sieht man einmal von vorläufigen Maßnahmen bei drohenden Abschiebungen in Foltersituationen ab⁹) nur jeweils *ex post facto* tätig werden kann und dem daher insoweit kaum eine präventive Bedeutung zugemessen werden kann, spielt dabei das European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment die entscheidende Rolle. Es hat sich in seiner bisherigen Praxis, insbesondere was die Veröffentlichung seiner Berichte und der Wahrnehmung des Rechts, *ad hoc* Besuche durchzuführen anbelangt, als schlagkräftiges Instrument entwickelt, über dessen Arbeit das deutsche Mitglied des CPT, *Wolfgang S. Heinz*, berichtet¹⁰.

Der zweite Teil des Bandes widmet sich dann den bisherigen Erfahrungen der deutschsprachigen Staaten mit den aufgrund von Art. 3 des Fakultativprotokolls vom 18. Dezember 2002 zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe einzurichtenden

⁶ *Ralf Alleweldt*, Universelle, europäische und nationale Mechanismen zum Schutz vor Folter: ein Überblick (in diesem Band), S. 17-27.

⁷ *Roland Bank/Maral Kashgar*, Zur Arbeit des Committee against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment und des Subcommittee on Prevention of Torture (in diesem Band), S. 29-70.

⁸ *Manfred Nowak*, Zur Arbeit des UN-Sonderberichterstatters über Folter, S. 71-80.

⁹ Zu Art. 3 EMRK und Abschiebeschutz bei drohender Folter vgl. *Ralph A. Lorz/Heiko Sauer*, Wann genau steht Art. 3 EMRK einer Auslieferung oder Ausweisung entgegen?, in: EuGRZ 2010, S. 389-407; *Christoph Grabenwarter*, Europäische Menschenrechtskonvention. Ein Studienbuch, 4. Aufl. 2009, § 12; sowie *Andreas Zimmermann*, Ausweisungsschutz, in: Rainer Grote/Thilo Marauhn, EMRK/GG. Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz, 2006, Kap. 27, Nr. 29ff.

¹⁰ *Wolfgang S. Heinz*, Zur Arbeit des Europäischen Antifolterausschusses des Europarats (in diesem Band), S. 81-99.

nationalen Mechanismen zur Verhütung von Folter mit Ausnahme der Republik Österreich, die zwar das Fakultativprotokoll am 25. September 2003 gezeichnet, bislang aber noch nicht ratifiziert hat und die daher auch über keinen entsprechenden Überwachungsmechanismus verfügt.

So stellt in seinem Bericht *Marco Mona* die bisherige Arbeit der seit dem Jahre 2009 existierenden Schweizer Kommission zur Verhütung von Folter vor, welche durch das Schweizer Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter vom 20. März 2009¹¹ geschaffen worden war und die, anders als Deutschland, sowohl für Gewahrsamseinrichtungen der Eidgenossenschaft als auch solche der einzelnen Kantone zuständig ist.¹²

Demgegenüber existiert der entsprechende nationale Präventionsmechanismus des Fürstentums Liechtenstein, nämlich die durch das revidierte Strafvollzugsgesetz geschaffene Vollzugskommission, bereits seit dem Jahr 2007¹³ und kann daher, wie der Landesbericht von *Franziska Monauni*¹⁴ belegt, schon mit einem höheren Maß an praktischen Erfahrungen aufweisen, die gerade auch für neuere Konventionsstaaten von Relevanz sein können.

Klaus Lange-Lehngut schließlich stellt die Aufgaben, die Arbeitsweise und die bisherige Praxis der deutschen Bundesstelle zur Verhütung von Folter dar,¹⁵ die für die Einrichtungen des Bundes seit dem Jahr 2009 allein auf der Grundlage eines Organisationserlasses der Bundesministerin der Justiz¹⁶ ihre Tätigkeit ausübt während *Hansjörg Geiger* sich notwendigerweise auf eine Vorstellung der Strukturen und Aufgaben der entsprechenden Länderkommission zur Verhütung von Folter beschränken musste,¹⁷ nachdem diese nur wenige Tage vor seinem Vortrag überhaupt erst ins Leben gerufen worden war.¹⁸

¹¹ Vgl. BRB vom 21. Okt. 2009 (AS 2009 5443); Wortlaut auch verfügbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/as/2009/5445.pdf>.

¹² *Marco Mona*, Der nationale Präventionsmechanismus der Schweiz (in diesem Band), S. 103-106.

¹³ Strafvollzugsgesetz vom 20. September 2007, Liechtensteinisches Landesgesetzblatt 2007, Nr. 295 vom 21. November 2007.

¹⁴ *Franziska Monauni*, Der nationale Präventionsmechanismus im Fürstentum Liechtenstein (in diesem Band), S. 107-111.

¹⁵ *Klaus Lange-Lehngut*, Aufgaben und Arbeitsweise der Bundesstelle zur Verhütung von Folter im nationalen Präventionsmechanismus Deutschlands (in diesem Band), S. 113-120.

¹⁶ Organisationserlass des Bundesministeriums der Justiz vom 20. November 2008, BAnz. Nr. 182 S. 4277 vom 28. November 2008.

¹⁷ *Hansjörg Geiger*, Vorstellung der Länderkommission zur Verhütung von Folter (in diesem Band), S. 121-126.

¹⁸ Vgl. Staatsvertrag vom 25. Juni 2009 (Fn. 5).

*
* *

Auch wenn sich mittlerweile auf der internationalen Ebene signifikante Verbesserungen bei der Folterprävention aufzeigen, wird im Rahmen der Verfahren, die von den internationalen Instrumenten wie dem UN-Ausschuss gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe sowie dem UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe durchgeführt werden, deutlich, dass diese allein – und sei es nur aus finanziellen Gründen – angesichts der Zahl der Vertragsparteien nicht das Maß an Kontrollen durchführen können, die notwendig sind, um Folter und Misshandlungen effektiv zu bekämpfen. Diese müssen vielmehr durch nationale Instrumente ergänzt werden.

Dabei kommt den Kontrollen sowohl durch die internationalen Mechanismen als auch durch die nationalen Präventionsmechanismen eine hohe Bedeutung für die *Folterprävention* auch in solchen Ländern zu, in denen Folter oder andere Formen der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung nicht zu erwarten sind. Denn zum einen lassen sich, und sei es auch nur in Einzelfällen, solche Übergriffe nie völlig ausschließen. Zum zweiten geht es auch darum, strukturelle Ursachen, die im Einzelfall zu Folter führen können, wie etwa die Überbelegung von Gefängnissen oder die Überlastung von Gefängnispersonal in den Blick zu nehmen. Drittens schließlich erhöht der Umstand, dass ein Staat sich selbst einem Überwachungsregime unterworfen hat dessen Legitimität, Folter in anderen Staaten zu rügen.

Dass die einzelnen Vertragsstaaten des OPCAT ihre Verpflichtungen ernst nehmen, muss nicht zuletzt auch an der adäquaten Ausstattung der NPMs erkennbar sein. Ob eine solche in allen untersuchten Fällen wirklich vorhanden ist lässt sich zwar angesichts der bisherigen, zeitlich begrenzten Praxis noch nicht abschließend beurteilen; angesichts der Anzahl der betroffenen Einrichtungen erscheint aber die bisherige finanzielle und personelle Ausstattung des nationalen Präventionsmechanismus jedenfalls in der Bundesrepublik Deutschland nicht über jeden Zweifel erhaben.

A:
Völkerrechtlicher Rahmen

Universelle, europäische und nationale Mechanismen zum Schutz vor Folter: ein Überblick

Ralf Alleweldt

I. Grundlagen

Das Folterverbot ist kein Problem des materiellen Rechts.¹ Es ist in zahlreichen völkerrechtlichen Verträgen niedergelegt, sei es auf universeller² oder regionaler³ Ebene. Es gehört dem Völkergewohnheitsrecht an und wird allgemein dem zwingenden Völkerrecht (*ius cogens*) zugeordnet.⁴ Unter bestimmten Voraussetzungen ist Folter als Verbrechen gegen die Menschlichkeit nach Völkerrecht strafbar.⁵ Sämtliche einschlägigen Verträge sehen vor, dass das Folterverbot ausnahmslos und notstandsfest gilt; besonders deutlich bestimmt Art. 2 der UN-Fol-

- 1 Allgemein zum Beispiel *Thomas Bruha/Christian J. Tams*, Folter und Völkerrecht, in: APuZ 36 (2006), S. 16-22.
- 2 International Covenant on Civil and Political Rights. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II S. 1534, Art. 7.
- 3 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. [Europäische] Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950, ETS Nr. 5, in der zuletzt durch Protokoll Nr. 14 geänderten Fassung; Neufassung: BGBl. 2010 II S. 1198, Art. 3; American Convention on Human Rights: „Pact of San José, Costa Rica“. Amerikanische Menschenrechtskonvention (AMRK) vom 22. November 1969, UNTS Bd. 1144, S. 123; deutsche Fassung zum Beispiel abgedruckt in: *Bundeszentrale für politische Bildung* (Hrsg.), Menschenrechte – Dokumente und Deklarationen, Nr. 46, Art. 5; African Charter on Human and Peoples' Rights. Afrikanische Charta der Rechte der Menschen und der Völker (AfrChRMV) vom 27. Juni 1981, UNTS Bd. 1520, S. 217; deutsche Fassung zum Beispiel abgedruckt in: EuGRZ 1986, 677, Art. 5; Arab Charter on Human Rights. Überarbeitete Arabische Charta der Menschenrechte vom 22. Mai 2004, in: Int'l Hum. Rts. Rep. 12 (2005), S. 893, Art. 8.
- 4 Siehe dazu *Walter Kälin/Jörg Künzli*, Universeller Menschenrechtsschutz, 2. Aufl. 2008, S. 80; sowie bereits *Peter H. Kooijmans*, Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Report by the Special Rapporteur, 19. Februar 1986, UN-Dok. E/CN.4/1986/15, S. 96f. Bekräftigend *Human Rights Council*, Resolution 8/8, 28. Juni 2008, UN-Dok. A/HRC/RES/8/8, 3. Erwägung.
- 5 Vgl. Rome Statute of the International Criminal Court. Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs vom 17. Juli 1998, UNTS Bd. 2187, S. 3; BGBl. 2002 I S. 2144, Art. 7 Abs. 1 lit. f, Abs. 2 lit. e.

terkonvention⁶: „Außergewöhnliche Umstände gleich welcher Art, sei es Krieg oder Kriegsgefahr, innenpolitische Instabilität oder ein sonstiger öffentlicher Notstand, dürfen nicht als Rechtfertigung für Folter geltend gemacht werden.“ Besondere Vorschriften verbieten die Folterung oder Misshandlung von Personen, die in einem bewaffneten Konflikt in die Gewalt der Gegenseite geraten.⁷ Darüber hinaus ist Folter in vielen innerstaatlichen Verfassungen ausdrücklich untersagt.

Das Folterverbot lässt also an Eindeutigkeit nichts zu wünschen übrig, und doch ist seine Beachtung in allen Teilen der Welt ein Problem.⁸ Es wird geschätzt, dass Folter und unmenschliche oder erniedrigende Behandlung in mehr als der Hälfte aller Staaten stattfindet.⁹ Das bloße Verbot kann sie offenkundig nicht verhindern, und innerstaatliche Rechtsschutzverfahren haben sich bisher als nicht hinreichend wirksam erwiesen. Dies wirft die Frage auf, welchen Beitrag das Völkerrecht nicht nur zum Verbot der Folter, sondern auch zu seiner weltweiten Durchsetzung leisten kann.

II. Beschwerdeverfahren

Es bestehen unterschiedliche völkerrechtliche Einrichtungen und Verfahren, die zur Durchsetzung der Menschenrechte beitragen sollen. In Europa können Opfer von Folter eine Beschwerde zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte

⁶ Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (UN-Folterkonvention) vom 10. Dezember 1984, UNTS Bd. 1465 S. 85; BGBl. 1990 II S. 247.

⁷ Vgl. unter anderem 1. Genfer Abkommen vom 12. August 1949 (GA) zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der bewaffneten Kräfte im Felde, BGBl. 1954 II S. 783, Art. 12 Abs. 2; 2. GA zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der bewaffneten Kräfte zur See, BGBl. 1954 II S. 813, Art. 12 Abs. 2; 3. GA über die Behandlung der Kriegsgefangenen, BGBl. 1954 S. 838, Art. 17 Abs. 4, 87 Abs. 3; 4. GA über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten, BGBl. 1954 II S. 917, Art. 32; 1. Zusatzprotokoll zu den GA vom 8. Juni 1977, BGBl. 1990 II S. 1551, Art. 75; für nicht-internationale Konflikte den gemeinsamen Art. 3 der GA und Art. 4 des 2. Zusatzprotokolls zu den GA vom 8. Juni 1977, BGBl. 1990 II S. 1637.

⁸ Aktuelles Lagebild bei *Manfred Nowak*, Study on the phenomena of torture, cruel, inhuman or degrading treatment or punishment in the world, including an assessment of conditions of detention. Addendum to the Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, 5. Februar 2010, UN-Doc. A/HRC/13/39/Add.5, mit Handlungsvorschlägen Nr. 140-166.

⁹ Ebd., Nr. 9.

erheben;¹⁰ auch in Amerika und Afrika sind unter bestimmten Voraussetzungen Menschenrechtsgerichtshöfe erreichbar.¹¹ Auf universeller Ebene können sich betroffene Personen mit einer „Mitteilung“ an den Menschenrechtsausschuss oder das Antifolterkomitee der Vereinten Nationen wenden, wenn sich die betroffenen Staaten diesen Verfahren unterworfen haben.¹² Diese Beschwerdemechanismen leisten einen wichtigen Beitrag zur Beachtung der Menschenrechte und haben schon in zahlreichen Fällen zur Verurteilung von Staaten wegen einer Verletzung des Folterverbotes geführt.¹³

Beschwerdeverfahren sind also gut und notwendig – aber sie reichen nicht aus, um Folter einzudämmen. Sie sind hierfür nur von begrenzter Wirksamkeit, weil sich Verfahren wegen behaupteter Folter wesentlich von Verfahren zum Schutz anderer Rechte unterscheiden.¹⁴ Ein Problem liegt bereits darin, dass zahlreiche Opfer die Folter nicht überleben: Sie sind schlicht nicht mehr in der Lage, sich bei einer innerstaatlichen oder internationalen Stelle zu beschweren. Wer die Folter überlebt, ist oft körperlich oder seelisch außerstande, juristische Schritte gegen seine Regierung einzuleiten. Folteropfer haben typischerweise Angst davor, dass sich die Folter fortsetzen könnte oder die Täter andere Repressalien einsetzen.¹⁵ Gegen Beschwerdeführer wird gelegentlich Druck ausgeübt; manche von ihnen sterben unter ungeklärten Umständen.¹⁶ Regierungen wehren sich gegen Foltervorwürfe; es kann zu einer Gegenanzeige wegen Verleumdung, Widerstandes gegen die Staatsgewalt oder anderer Vorwürfe kommen. Darüber hinaus findet Folter im Geheimen statt, und das Opfer ist typischerweise in Beweisnot. Gerichte und andere Rechtsschutzorgane stellen eine Verletzung des Folterverbots grundsätzlich nur fest, wenn die Misshandlung „über

¹⁰ Art. 34 EMRK.

¹¹ Art. 61 AMRK; Art. 5 des Protokolls zur AfrChRMV über die Errichtung eines Afrikanischen Gerichtshofs für Rechte der Menschen und der Völker vom 9. Juni 1998, zu finden unter: http://www.achpr.org/english/_info/court_en.html.

¹² Art. 1 Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights. Fakultativprotokoll zum IPbPr vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171, 302; BGBl. 1992 II S. 1247; Art. 22 UN-Folterkonvention.

¹³ Für Europa siehe etwa die Aufzählung der Fälle in *European Court of Human Rights, Annual Report 2010*, S. 86f.

¹⁴ Zum Folgenden bereits *Ralf Allewelt, Präventiver Menschenrechtsschutz*, EuGRZ 1998, S. 245-271 (S. 246).

¹⁵ Hierzu etwa *Silvia Casale, A system of preventive oversight*, EHRR 6 (2009/10), S. 6-14 (S. 12f.).

¹⁶ Siehe etwa EGMR, *Aksoy ./. Türkei*, Urteil vom 18. Dezember 1996, ECHR Rep. 1996-VI, Nr. 101ff.; sowie im Hinblick auf einige tschetschenische Beschwerdeführer *International Helsinki Federation for Human Rights* (Hrsg.), *The assault on human rights defenders in the Russian Federation, Belarus and Uzbekistan*, 2006, S. 16f.

jeden vernünftigen Zweifel hinaus“ bewiesen ist.¹⁷ Es gibt keine Sicherheit, dass die oft langwierigen Verfahren tatsächlich zum Erfolg führen. Schließlich können sie mit erheblichen Kosten verbunden sein, die die Opfer nicht aufbringen können oder wollen.

Zu alledem kommt hinzu, dass Beschwerdeverfahren den eigentlichen Schaden nicht vollständig wieder gut machen können. Anders als etwa im Falle einer Eigentumsverletzung oder eines gerichtlichen Verfahrensfehlers sind Folterschäden durch einen Prozessgewinn nicht zu beseitigen. Folter ist darauf angelegt, die Persönlichkeit des Opfers zu zerstören, und Folteropfer tragen im Allgemeinen dauerhafte Wunden davon,¹⁸ die durch ein Schmerzensgeld gleich welcher Höhe nicht geheilt werden können. Beschwerdeverfahren haben ihren (großen) Nutzen und ihre eigene Berechtigung, aber zur Bekämpfung der Folter sind ergänzende Schutzmechanismen erforderlich, die darauf abzielen, Folterhandlungen von vornherein zu verhindern.¹⁹ Nach dem Vorbild des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz²⁰ sind daher Mechanismen geschaffen worden, denen gestattet ist, Haftorte zu besuchen, die Lage der festgehaltenen Personen zu prüfen und Empfehlungen gegenüber der zuständigen Regierung auszusprechen, wie diese Personen wirksam vor Folter und jeder Art unmenschlicher Behandlung geschützt werden können.

III. Einrichtungen und Verfahren zur Verhütung von Folter

Der erste und bis heute bedeutendste Präventionsmechanismus ist das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter. Es wurde durch die Europäische Antifolterkonvention von 1987²¹ geschaffen und nahm im Jahre 1990 seine Arbeit auf.

¹⁷ Siehe etwa EGMR, *Klaas ./. Deutschland*, Urteil vom 22. September 1993, EuGRZ 1994, S. 106-110, Nr. 26-31.

¹⁸ Zu den Folgen der Folter und Möglichkeiten der Rehabilitation *Manfred Nowak*, Interim report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, 10. August 2010, UN-Dok. A/65/273, Nr. 63ff.

¹⁹ Vgl. *Antonio Cassese*, A new approach to human rights: The European Convention for the Prevention of Torture, AJIL 83 (1989), S. 128-153 (S. 129). Umfassende Informationen zum Thema Verhütung von Folter auf der Webseite der Association for the Prevention of Torture: www.ap.torture.

²⁰ Hierzu *Francis Amar*, Ziele und Arbeitsmethoden des IKRK bei innerstaatlichen Unruhen und Spannungen, EuGRZ 1989, S. 488-490; *Jean-François Labarthe*, Kontrollbesuche bei inhaftierten Personen, EuGRZ 1989, 477-480.

²¹ European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26. November 1987, ETS Nr. 152, in der

Nach langen Verhandlungen entstand auf universeller Ebene eine vergleichbare Institution, nämlich das Unterkomitee für Prävention des Komitees gegen Folter der Vereinten Nationen. Rechtsgrundlage hierfür ist das Zusatzprotokoll zur Antifolterkonvention der Vereinten Nationen^{22, 23}

Der seit 1985 tätige Sonderberichterstatte der Vereinten Nationen über Folter ist zunächst von der Menschenrechtskommission²⁴ und sodann vom Menschenrechtsrat²⁵ mit der Aufgabe betraut worden, Informationen über Fälle behaupteter Folter zu sammeln und aufgrund dieser Informationen zu handeln, Länderbesuche durchzuführen, Empfehlungen zur Verhütung von Folter auszusprechen sowie die Entwicklungen bei der Bekämpfung und Verhütung von Folter zu studieren. Sein Auftrag ist also vielfältig. Er hat eine präventive Seite; die Berichte über seine Länderbesuche enthalten neben ausführlichen Tatsacheneinstellungen auch Empfehlungen vorbeugender Natur.²⁶

Man könnte den Sonderberichterstatte also als einen Mechanismus mit präventiver Aufgabe bezeichnen; von den vertraglich geschaffenen Präventionsmechanismen unterscheidet ihn allerdings – abgesehen von den fehlenden personellen Ressourcen – dass jeder einzelne Besuch der Zustimmung der jeweiligen Regierung bedarf.²⁷

Gleichermaßen ist ein Besuch des durch die UN-Konvention gegen die Folter geschaffenen Komitees gegen Folter (Committee against Torture – CAT) im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates nach Art. 20 Abs. 3 S. 2 der Konvention nur

zuletzt durch Protokoll Nr. 2 geänderten Fassung; Neufassung: BGBl. 1996 II S. 1114. (Im Folgenden: ECPT).

- 22 Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT) vom 18. Dezember 2002, UNTS Bd. 2375 S. 237, BGBl. 2008 II S. 845
- 23 Hierzu *Manfred Nowak*, Geleitwort des UN-Sonderberichterstatters gegen die Folter: Die Bedeutung des Zusatzprotokolls im weltweiten Kampf gegen die Folter, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Prävention von Folter und Misshandlung in Deutschland, 2007, S. 19-25.
- 24 Erstmals durch *Commission on Human Rights*, Resolution 1985/33, 1. April 1985, UN-Doc. E/CN.4/RES/1985/33.
- 25 *Human Rights Council*, Resolution 8/8 (Fn. 4).
- 26 *Manfred Nowak*, Report by the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Mission to Nepal, 9. Januar 2006, UN-Dok. E/CN.4/2006/6/Add.5, insbesondere Nr. 33; sowie Mission to Nigeria, UN-Dok. A/HRC/7/3/Add.4, insbesondere Nr. 75.
- 27 *Human Rights Council*, Resolution 8/8 (Fn. 4), Nr. 3 (b).

dann möglich, wenn der Vertragsstaat im Einzelfall sein Einverständnis erklärt.²⁸ Findet ein Besuch statt, so hat das CAT die Befugnis, Vorwürfen über behauptete Folter nachzugehen, die erforderlichen Feststellungen zu treffen, und seine Untersuchungsergebnisse der Regierung des Vertragsstaates zusammen mit „allen angesichts der Situation geeignet erscheinenden Bemerkungen oder Vorschlägen“ zu übermitteln. Diese Vorschläge können sich durchaus auf Maßnahmen präventiver Natur beziehen,²⁹ zumal die UN-Folterkonvention selbst in Art. 11 eine allgemeine Verpflichtung zur Verhütung von Folter enthält.

Schließlich gibt es weitere regionale Mechanismen, zu deren Aufgaben es – unter anderem – gehört, für den Schutz inhaftierter Personen vor Folter einzutreten: der amerikanische Berichterstatter über Personen, denen die Freiheit entzogen ist,³⁰ sowie der Berichterstatter über Gefängnisse und Haftbedingungen in Afrika.³¹ Das „Committee for the Prevention of Torture in Africa“ (CPTA) befasst sich mit organisatorischen und strategischen Fragen, führt aber keine Besuche an Haftorten durch.³²

²⁸ In der Konvention ist vorgesehen, dass ein Vertragsstaat schon von vornherein bei der Ratifizierung dieses Verfahrens für sich ausschließen kann (Art. 28). Zum Ganzen auch *Roland Bank*, Die internationale Bekämpfung von Folter und unmenschlicher Behandlung, 1996, S. 79ff.; *Jörg Nowak*, Staatliche Mitwirkung in Tatsachenfeststellungsverfahren zum Schutz vor Folter, 1997, S. 58ff.

²⁹ Siehe einerseits *Committee against Torture*, Report on Mexico produced under Article 20 of the Convention, and reply from the Government of Mexico, 26. Mai 2003, UN-Dok. CAT/C/75, Nr. 220 (a) bis (e); andererseits Report on Brazil produced under Article 20 of the Convention, and reply from the Government of Brazil, 3. März 2009, UN-Dok. CAT/C/39/2, Nr. 196.

³⁰ Resolution der Generalversammlung der OAS vom 8. Juni 2004: Study of the rights and the care of persons under any form of detention and imprisonment, OAS-Dok. AG/RES. 2037 (XXIV-O/04). Für eine Kurzbeschreibung siehe *Inter-American Commission of Human Rights*, Rapporteurship for the rights of persons deprived of liberty, zu finden unter: <http://www.oas.org/en/iachr/pdl/default.asp>; ausführlichere Informationen (nur in spanischer Sprache) unter: www.cidh.org/PRIVADAS/mandato.htm.

³¹ *African Commission on Human and Peoples' Rights*, Special Rapporteur on Prisons and Conditions of Detention in Africa, http://www.achpr.org/english/_info/prison_mand..html.

³² Siehe im Einzelnen *African Commission on Human and Peoples' Rights*, Resolution 158(XLVI)09 on the change of name of the "Robben Island Guidelines Follow-up Committee" to the "Committee for the Prevention of Torture in Africa", zu finden unter: www.achpr.org/english/resolutions/resolution158_en.htm; zum Mandat des Komitees siehe auch: http://www.achpr.org/english/_info/rig_man.htm. Näher *Jean-Baptiste Niyizurugero/Ghislain Patrick Lessène*, The Robben Island Guidelines: an essential tool for preventing torture in Africa, EHR 6 (2009/10), S. 67-83.

Die nachstehenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Präventionsmechanismen im engeren Sinne, das heißt das CPT, das SPT und die nationalen Präventionsmechanismen im Sinne des OPCAT.

IV. Wirkungsweise

Präventionsmechanismen führen Besuche in Hafteinrichtungen durch. Diese Besuche dienen ihnen vornehmlich dazu, sich ein Bild von der Lage zu machen – es geht also im weiteren Sinne um Tatsachenfeststellung, auch wenn weder die Feststellungen noch ihre rechtliche Einordnung für den betroffenen Staat verbindlich sind. Die Besuche haben aber auch selbst einen präventiven Zweck und eine präventive Wirkung: Allein die Tatsache, dass inhaftierte Personen die Möglichkeit erhalten, mit unabhängigen Besuchern zu sprechen, kann sie in einem gewissen Ausmaß vor Misshandlung schützen.

Wirksame Präventionsmechanismen zeichnen sich dadurch aus, dass ein Besuch durchgeführt werden kann, ohne dass eine besondere Einladung der Regierung erforderlich ist. Eine solche Befugnis steht dem CPT und dem SPT aufgrund der Konventionen zu, auf denen ihre Errichtung beruht.³³

Aufgabe der Präventionsmechanismen ist es, Empfehlungen zu erarbeiten, die der Verbesserung der Lage inhaftierter Personen dienen sollen. Sie fassen diese Empfehlungen in ausführlichen Berichten zusammen, die zunächst vertraulich sind, aber nach einer gewissen Zeit mit Zustimmung der Regierung – und häufig gemeinsam mit einer Entgegnung der Regierung – veröffentlicht werden können. Bei mangelhafter Zusammenarbeit kann der Präventionsmechanismus einseitig eine öffentliche Erklärung abgeben.³⁴

Hinzu kommt für das SPT eine weitere wichtige Funktion: Es hat nach Art. 11 OPCAT die Aufgabe, die nationalen Präventionsmechanismen (NPM) bei ihrer Arbeit zu unterstützen. Zu der Einrichtung derartiger Stellen sind alle Vertragsparteien des OPCAT verpflichtet. NPM haben im Wesentlichen dieselben Aufgaben wie die internationalen Mechanismen.³⁵ Sie haben jedoch die Möglichkeit, die inländischen Haftanstalten flächendeckend und häufiger aufzusuchen als die internationalen Besuchsorgane. Auch sie sollen ihren Regierungen Maßnahmen empfehlen, um die Lage inhaftierter Personen zu verbessern. Die Vertragsstaa-

³³ Art. 2, 8 ECPT; Art. 4, 13 f. OPCAT.

³⁴ Art. 10 ECPT; Art. 16 OPCAT.

³⁵ Siehe im Einzelnen Art. 17-23 OPCAT. Näher *Walter Suntinger*, Nationale Präventionsmechanismen – Kategorien und Bewertung, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Fn. 23), S. 27-55.

ten müssen die Jahresberichte der NPM veröffentlichen (Art. 23 OPCAT); ob auch einzelne Besuchsberichte und Empfehlungen zu veröffentlichen sind, lässt das OPCAT offen.

Im Februar 2011 hatte das OPCAT 57 Vertragsstaaten; und 32 nationale Präventionsstellen waren bereits eingerichtet.³⁶

V. Verhütung von Folter in der Praxis

Die praktische Tätigkeit eines Präventionsmechanismus besteht einerseits darin, die erheblichen Tatsachen festzustellen, und andererseits, hierauf gegründet, präventionsbezogene Empfehlungen auszusprechen.

Der Besuch in einem bestimmten Land oder in einer bestimmten Einrichtung wird unter anderem dadurch vorbereitet, dass nichtstaatliche Organisationen sich mit Beschwerden oder Berichten an die Präventionsstelle wenden. Die Stelle hat sodann bereits eine Vorstellung davon, wo Probleme bestehen könnten.³⁷ Während der Besuche führen die Mitglieder der Besuchsdelegation Gespräche mit inhaftierten Personen; gegebenenfalls werden Häftlinge ärztlich untersucht. Das Haftregister und etwaige medizinische Aufzeichnungen werden durchgesehen. In manchen Fällen hat eine Delegation des CPT Folterzellen oder Misshandlungswerkzeuge vorgefunden;³⁸ derartige Entdeckungen sind eine glaubwürdige Grundlage, um überzeugende Präventionsempfehlungen gegenüber der zuständigen Regierung auszusprechen.

So wichtig es für eine Präventionsstelle ist, bei ihrer Arbeit von zutreffenden Fakten auszugehen: Ihre Hauptaufgabe liegt nicht darin, vergangene Taten mit absoluter Zuverlässigkeit festzustellen, sondern darin, künftige Misshandlungen wirksam zu verhindern. Ihre Arbeit ist zukunftsgerichtet; die Empfehlung geeigneter und wirksamer präventiver Maßnahmen zur Folterverhütung ist ihre Kernaufgabe.³⁹

³⁶ Vgl. UN Treaty Collection, <http://treaties.un.org> sowie die Aufstellung der NPM bei der Association for the Prevention of Torture, List of Designated National Preventive Mechanisms, www.ap.t.ch.

³⁷ Das CPT gibt jeweils für ein Jahr im Voraus bekannt, welche Staaten besucht werden sollen. Siehe etwa die Pressemitteilung vom 9. Dezember 2010, States to be visited by the Council of Europe Anti-Torture Committee in 2011, www.cpt.coe.int/en/visits/2010-12-09-eng.htm.

³⁸ Vgl. *Antonio Cassese*, *Inhuman States*, 1996, S. 16; sowie zum Beispiel Report on the visit to Croatia carried out by the CPT from 20 to 30 September 1998, CPT/Inf (2001) 5, Nr. 22.

³⁹ Hierzu auch bereits *Alleweldt* (Fn. 14), S. 251ff.

Allerdings besteht auch ein Teil dieser zukunftsgerichteten Maßnahmen in Empfehlungen an die Staaten, auf Beschwerden über vergangene Folterhandlungen in angemessener Weise zu reagieren. Sind in einem Land eine gewisse Zahl von Beschwerden über Misshandlungen erhoben worden, so sollte das zuständige Ministerium eine Erinnerung an alle Dienststellen aussprechen, dass jegliche Art von körperlicher Misshandlung von inhaftierten Personen unzulässig ist. Gibt es konkrete Vorwürfe, so sollten diese durch eine unabhängige Stelle untersucht werden, die die erforderlichen Beweise erhebt, insbesondere alle beschuldigten und sonst betroffenen Personen vernimmt. Derartige Beschwerdeverfahren sollten gegebenenfalls zur Bestrafung der Verantwortlichen führen.⁴⁰

Präventionsbezogene Empfehlungen können jedoch auch an der Situation ansetzen, in der sich inhaftierte Personen typischerweise befinden. Das Risiko von Einschüchterung und Misshandlung ist regelmäßig zu Beginn der Polizeihaft am größten. Die inhaftierte Person ist zumindest zeitweise „von allen Mitteln der Sicherheit abgetrennt“⁴¹ und der Macht der mit dem staatlichen Gewaltmonopol ausgestatteten Polizei ausgeliefert. In dieser Lage ist jeder Kontakt zu einer außenstehenden Person prinzipiell geeignet, die Sicherheit des Gefangenen zu erhöhen. Präventionsmechanismen empfehlen daher den betroffenen Staaten, die Beachtung grundlegender Schutzvorkehrungen sicherzustellen: das grundsätzliche Recht jeder inhaftierten Person, ein Familienmitglied oder eine andere Person ihres Vertrauens von der Haft zu verständigen, das Recht auf sofortigen Zugang zu einem Rechtsanwalt, sowie das Recht auf Zugang zu einem Arzt eigener Wahl.⁴²

Derartige Empfehlungen mögen überraschend erscheinen: Es handelt sich um Maßnahmen, die mit möglichen Folterhandlungen direkt nichts zu tun haben. Ihr Vorliegen kann Folter nicht ausschließen, und ihre Abwesenheit führt nicht notwendig zur Folter. Gleichwohl sind derartige Empfehlungen sinnvoll: Wer Schäden möglichst sicher verhüten will, muss immer über das streng Notwendige hinausgehen. Dies liegt im Wesen jeder Art von Prävention. Sie zielt darauf ab, die Entstehungsbedingungen für schädliche Ereignisse möglichst ungünstig zu gestalten, ohne sie völlig verhindern zu können. Man denke nur an andere Lebensbereiche: Gesundheits- und Brandvorsorge sind und bleiben sinnvoll, auch wenn sie Krankheiten und Feuersbrünste nicht völlig aus der Welt schaffen können. Gleichmaßen berechtigt sind Folterverhütungsmaßnahmen,

⁴⁰ Vgl. im Einzelnen die „CPT Standards“, zu finden unter: <http://www.cpt.coe.int/en/documents/eng-standards.pdf>, S. 6-14.

⁴¹ Vgl. *Labarthe* (Fn. 20), S. 478.

⁴² So etwa das CPT in seinen Standards (Fn. 40), S. 6ff.

die die Rahmenbedingungen für die Inhaftierung von Personen so gestalten, dass die Vornahme von Misshandlungen wenn nicht unmöglich gemacht, so doch so weit wie möglich erschwert wird.

VI. Das Potential von Präventionsmechanismen

Mechanismen zur Folterprävention haben ein Potential, das in seinen möglichen Wirkungen weit über die Möglichkeiten anderer Verfahren, insbesondere Beschwerdeverfahren, hinausgeht.⁴³ Die Berichte der Präventionsstellen sind professionell abgefasst und geben der betroffenen Regierung realistische Empfehlungen, die sie ohne Gesichtsverlust befolgen kann. Im Hinblick auf Einzelbeschwerden kann eine Regierung immer die Richtigkeit der Tatsachenfeststellungen bestreiten oder die Sache gegebenenfalls zum „bedauerlichen Einzelfall“ erklären; es ist schon fast eine Ehrensache für einen Innenminister, sich im Streitfall schützend und verteidigend vor seine Sicherheitsorgane zu stellen. Präventionsstellen hingegen gewinnen ein Gesamtbild der Lage. Sie können aus der Häufigkeit bestimmter Beschwerden und entsprechender Befunde auf das Vorliegen struktureller Probleme schließen, ohne umstrittene Einzelfälle entscheiden zu müssen. Durch die Benennung dieser Probleme wird es jedoch gleichzeitig für einzelne Opfer leichter, in innerstaatlichen oder internationalen Beschwerdeverfahren die ihnen widerfahrene Behandlung glaubhaft zu machen.

Mit ihren quasi-offiziellen Berichten schaffen die Präventionsmechanismen eine fundierte Grundlage für einen Dialog mit der Regierung. Gutwillige Regierungen können die Empfehlungen umsetzen und so einen Beitrag zur Beachtung der Menschenrechte in ihrem Land leisten. Bei weniger gutwilligem oder zögerlichem Verhalten der Regierung kann die Präventionsstelle die Besuche wiederholen, deren Häufigkeit steigern und gegebenenfalls öffentliche Erklärungen abgeben. Folter wird auf diese Weise zum Dauerthema in den internationalen Beziehungen oder auch in der Innenpolitik des Landes, wodurch politischer Veränderungsdruck entstehen kann. Internationale Organisationen und andere Staaten können an die Berichte anknüpfen und ihre Unterstützung anbieten, etwa durch die Einrichtung und Finanzierung von Programmen zur Polizeiausbildung und -reform. Bei Bedarf können sie einen gewissen diplomatischen Druck in diese Richtung ausüben.

Ob die Mechanismen zur Verhütung von Folter dieses Potential auch in vollem Maße verwirklichen, ist eine Frage, die im Rahmen dieses Überblicks nicht

⁴³ Zum folgenden auch *Alleweldt* (Fn. 14), S. 259.

umfassend beantwortet werden kann. Sicherlich stehen sie noch am Anfang ihrer Wirkungsgeschichte. Ihre Einrichtung hat zunächst einmal dazu geführt, dass die Lage genauer als bisher ins Auge gefasst worden ist und manche Probleme erkannt wurden, deren Bestehen bisher schlicht unbekannt war. Durch die Arbeit des Europäischen Antifolterkomitees stellte sich Anfang der neunziger Jahre heraus, dass für inhaftierte Personen in vielen Ländern ein beachtliches Risiko der Folter oder gezielter Misshandlung bestand, auch in manchen Ländern, in denen man es nicht unbedingt erwartet hätte.⁴⁴ Das Instrumentarium zur weltweiten Bekämpfung und Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlungen ist vorhanden. Die Staaten haben es in der Hand, dieses Instrumentarium zu nutzen.

⁴⁴ Vgl. etwa zu den ersten Berichten über Frankreich, Österreich und Portugal die Darstellung bei *Alleweldt* (Fn. 14), S. 262, 265ff. m.w.N.

Zur Arbeit des Committee against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment und des Subcommittee on Prevention of Torture

Roland Bank und Maral Kashgar

I. Einleitung

Mit dem UN Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984¹ (UNCAT), das im Juni 1987 in Kraft trat und mittlerweile 147 Vertragsstaaten² zählt, wurde das Komitee gegen Folter³ (Committee Against Torture, CAT) geschaffen und damit betraut, die Umsetzung des UNCAT zu überwachen. Neben dem üblichen Staatenberichtsverfahren nach Art. 19 UNCAT wurde in Art. 20 UNCAT auch ein sogenanntes Untersuchungsverfahren eingeführt, in dem das CAT Vorwürfen einer systematischen Folterpraxis nachgehen kann. Darüberhinaus sind – wie in zahlreichen anderen menschenrechtlichen Verträgen auf UN-Ebene auch – Staatenbeschwerdeverfahren (Art. 21 UNCAT) und Individualbeschwerdeverfahren (Art. 22 UNCAT) vorgesehen. Mit der Einführung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 18. Dezember 2002⁴ (OPCAT) werden die Monitoring-Mechanismen zur Folterbekämpfung durch Besuchssysteme auf nationaler Ebene sowie auf internationaler Ebene ergänzt, mit denen die Prävention von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedri-

¹ Convention against Torture and Other Cruel, Inhumane or Degrading Treatment or Punishment. Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984, UNTS Bd. 1465 S. 85; BGBl. 1990 II S. 247.

² Der aktuelle Stand der Ratifikationen ist zu finden unter: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9&chapter=4&lang=en (zuletzt: 25. Januar 2011).

³ Das CAT gegen ist das Kontrollorgan des Übereinkommens und setzt sich aus zehn unabhängigen Sachverständigen zusammen, Art. 17f.

⁴ Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 18. Dezember 2002, UNTS Bd. 2375 S. 237, BGBl. 2008 II S. 845.

gender Behandlung gestärkt werden soll. Mit dem OPCAT wurde auf Ebene des UN-Menschenrechtsschutzes erstmals ein Mechanismus geschaffen, in dem sich Vertragsstaaten der regelmäßigen präventiven Überprüfung der Situation in ihrem Land durch Inspektionen vor Ort unterwerfen.

Die Einführung dieses neuen Instrumentariums gibt Anlass zu einer Bestandsaufnahme und einer Untersuchung des Verhältnisses der seit über 20 Jahren angewandten Verfahren nach dem UNCAT zu den Besuchsverfahren des OPCAT. Dabei soll zunächst beleuchtet werden, wie die auf die gesamte Situation in einem Vertragsstaat bezogenen UNCAT-Verfahren mittlerweile in der Praxis funktionieren (II). Da das Staatenbeschwerdeverfahren wie bei anderen menschenrechtlichen Verträgen nicht praxisrelevant geworden ist, soll es hier aus der Betrachtung aus-geschlossen bleiben. Auch das Individualbeschwerdeverfahren erscheint angesichts der Einzelfallbezogenheit für die Analyse nicht aussagekräftig. Die Untersuchung konzentriert sich also auf das Staatenberichtsverfahren und das Untersuchungsverfahren. Hintergrund dieser Bestandsaufnahme ist die Erkenntnis, dass die ersten Jahre des CAT durch ausgeprägte qualitative und quantitative Schwächen bei Durchführung dieser Verfahren geprägt waren. Insofern ist davon auszugehen, dass die genannten Verfahren sich überhaupt nur dann sinnvoll mit dem neuen Verfahren nach dem OPCAT verzahnen lassen, wenn ihre Anwendung wesentlich verbessert werden konnte. Anschließend sollen die Rahmenbedingungen für die Verfahren nach dem OPCAT vor dem Hintergrund der ersten vom Unterausschuss (Subcommittee on Prevention of Torture, SPT) durchgeführten Verfahren analysiert werden (III). Schließlich wird der Frage nachgegangen, ob und inwieweit die bestehenden Mechanismen sich gegenseitig zu ergänzen vermögen (IV).

II. Das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe

1. Staatenberichtsverfahren nach Art. 19 UNCAT

Art. 19 UNCAT⁵ sieht ein obligatorisches Staaten-berichtsverfahren vor, das den Kernmechanismus zur Überwachung der Umsetzung UNCAT darstellt. Demnach sind die Vertragsstaaten verpflichtet, in regelmäßigen Abständen über die von ihnen zur Umsetzung des UNCAT ergriffenen Maßnahmen zu berichten. Diese Berichte zieht das CAT heran, um zu überprüfen, ob der Staat seinen Verpflichtungen aus dem UNCAT nachkommt, und gibt abschließende Bemerkungen zu jedem Staatenbericht ab.

Innerhalb eines Jahres nach dem Inkrafttreten des UNCAT für einen Vertragsstaat ist der erste Bericht vorzulegen. Anschließend sollen grundsätzlich im Vierjahresrhythmus ergänzende Berichte über weitere Maßnahmen eingereicht werden. Allerdings braucht das CAT ca. 17 bis 18 Monate für die Bearbeitung eines Jahresberichts, so dass die Berichtspflicht für Folgeberichte *de facto* erst ca. sechs Jahre nach Einreichen des vorangegangenen Berichts einsetzt.⁶

Bislang behandelte das CAT, das sich zwei Mal jährlich für jeweils zwei bis drei Wochen trifft, im Schnitt sieben Staatenberichte pro Sitzung.⁷ In seiner 44. Session im Mai 2010 beschloss das CAT jedoch, die Zahl der zu behandelnden Staatenberichte pro Sitzung auf sechs zu reduzieren, um besser auf die stetig komplexer werdenden Probleme, die während der Sitzungen mit den Vertretern

⁵ "Article 19

1. The States Parties shall submit to the Committee, through the Secretary-General of the United Nations, reports on the measures they have taken to give effect to their undertakings under this Convention, within one year after the entry into force of the Convention for the State Party concerned. Thereafter the States Parties shall submit supplementary reports every four years on any new measures taken and such other reports as the Committee may request.

(...)

3. Each report shall be considered by the Committee which may make such general comments on the report as it may consider appropriate and shall forward these to the State Party concerned. That State Party may respond with any observations it chooses to the Committee.

(...)"

⁶ *Manfred Nowak/Elizabeth McArthur*, The United Nations Convention Against Torture. A Commentary, 2008, Art. 19, Nr. 39.

⁷ UN-Dok. HRI/ICM/2010/2, Nr. 53.

der Staaten diskutiert werden, eingehen zu können.⁸ Es hält pro Sitzungstag zwei Sitzungen von je drei Stunden ab⁹ und widmet eineinhalb Sitzungen der öffentlichen Behandlung eines Staatenberichts, zu dem die Vertreter der jeweiligen Vertragsstaaten gemäß Art. 61 Abs. 1 *Rules of Procedure*¹⁰ (RoP) eingeladen werden. Dabei wird sichergestellt, dass die Sitzungen an zwei verschiedenen Tagen stattfinden, um der Delegation des jeweiligen Landes genügend Zeit zu geben, ausführlich auf Probleme und Fragen der CAT-Mitglieder eingehen zu können.¹¹

a. Vorbereitung der Prüfung der Staatenberichte

Da eine problemorientierte und effektive Prüfung der Staatenberichte eine intensive Vorbereitung und Auseinandersetzung mit den Berichten sowie zusätzlichen Informationen erfordern, ist das CAT – wie die meisten Ausschüsse der anderen UN Menschenrechtsübereinkommen¹² auch – dazu übergegangen, für jeden Bericht jeweils zwei Berichtersteller zu benennen, die die Prüfung der Staatenberichte vorbereiten und die spätere Diskussion mit den Staatenvertretern über die Berichte leiten sollen.¹³

Vor der Untersuchung des jeweiligen Staatenberichts im Rahmen des herkömmlichen Verfahrens¹⁴ wird dieser von den Berichterstellern durchgearbei-

⁸ UN-Dok. A/65/44, Nr. 29.

⁹ Aus demselben Grund wie für die Reduzierung der Zahl der zu behandelnden Berichte pro Sitzung sollen die Stunden, die jedem Staatenbericht gewidmet werden, auf fünf erhöht werden. UN-Dok. A/65/44, Nr. 29.

¹⁰ Rules of Procedure, Committee against Torture, UN-Dok. CAT/C/3/Rev.4 vom 9. August 2002. Deutscher Text abrufbar unter: <http://www.un.org/depts/german/menschenrechte/cat-c-3-rev4.pdf> (zuletzt: 25. Januar 2011).

¹¹ UN-Dok. HRI/ICM/2010/2, Nr. 55.

¹² Alle UN-Menschenrechtsübereinkommen sehen die Einrichtung von Ausschüssen vor, die die Einhaltung der Verpflichtungen aus den jeweiligen Übereinkommen durch die Vertragsstaaten überwachen sollen. Solche sind unter anderem der Menschenrechtsausschuss, gegründet auf der Grundlage von Art. 28 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) vom 16. Dezember 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1534); der Ausschuss für die Rechte des Kindes, gegründet auf der Grundlage von Art. 43 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (Convention on the Rights of the Child, UNTS Bd. 1577, S. 3; BGBl. II, S. 990); der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, gegründet auf Grundlage von Art. 17 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, UNTS Bd. 1249, S. 13; BGBl. 1985 II, S. 962).

¹³ UN-Dok. HRI/MC/2010/2, Nr. 60.

¹⁴ Das CAT hat 2009 ein neues Fakultativverfahren eingeführt, wonach die Staaten ihre Berichte einreichen können. Hierzu siehe unter II.1.c.

tet. Diese erstellen daraufhin eine sogenannte *list of issues*, die den Staaten mindestens zwei Monate vor der Besprechung ihrer ergänzenden Staatenberichte zugeht.¹⁵ Die Vertragsstaaten können die Fragen zu Beginn der Sitzung, in der ihr Bericht behandelt wird, mündlich beantworten oder aber bis spätestens zwei Wochen vor der jeweiligen Sitzung schriftliche Antworten abgeben.¹⁶ Diese *lists of issues* dienen dazu, offene Fragen des Ausschusses, die sich nicht eindeutig aus dem Staatenbericht ergeben, vorab zu klären, und sollen die spätere Diskussion über die Berichte mit den Staatenvertretern strukturieren sowie eine problemorientierte Prüfung ermöglichen.¹⁷ Dadurch, dass der betroffene Staat mindestens zwei Monate zur Beantwortung der Fragen hat, wird das Verfahren schneller zu konkreten Ergebnissen und zur Aufdeckung von Problemen bei der Folterbekämpfung in dem jeweiligen Staat führen. Die Untersuchung des Berichts und der Austausch darüber mit den jeweiligen Staatenvertretern sind intensiver und ergiebiger. Seit der Einführung dieser Listen lässt sich tatsächlich eine Verbesserung des Ablaufs der Untersuchungen sowie der Qualität der Diskussion während der Sitzungen feststellen.¹⁸

b. Erfüllung der Berichtspflicht

aa. Ausstehende oder verspätete Berichte

Viele Länder kommen ihrer Berichtspflicht allerdings noch immer nicht nach. Entweder reichen sie die Berichte gar nicht oder aber mit einer erheblichen Verspätung ein. Bis zur Erstellung seines aktuellen Jahresberichts (43.-44. Sitzung im November 2009 und Mai 2010) hat das CAT bislang 237 Berichte erhalten, wobei 229 Berichte noch ausstehen.¹⁹

Um die säumigen Staaten zum Einhalten ihrer Berichtspflicht zu bewegen, schickt das CAT ihnen gemäß Art. 65 Abs. 1 S. 2 RoP Mahnungen (*reminders*)

¹⁵ UN-Dok. A/59/44, Annex VI, Nr. 5f.

¹⁶ Ebd., Nr. 7.

¹⁷ Ebd., Nr. 7; UN-Dok. HRI/ICM/2010/2, Nr. 36.

¹⁸ Hierzu siehe unten II.1.e. Zu den Defiziten in der Prüfung von Staatenberichten vor der Einführung der *lists of issues* vgl. *Roland Bank*, Country-Oriented Procedures under the Convention against Torture: Towards a new Dynamism, in: *Philip Alston/John Crawford*, The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring, 2000, S. 145-174 (im Folgenden *Bank* [2000]).

¹⁹ UN-Dok. A/65/44, Nr. 31.

über das Sekretariat und fügt gemäß Art. 65 Abs. 2 RoP eine Liste dieser Staaten seinen Jahresberichten bei.²⁰

Gemäß des 2002 neu eingefügten Art. 65 Abs. 3 RoP kann das CAT einem säumigen Staat sogar mitteilen lassen, dass es, auch ohne dass ein Bericht eingereicht wurde, beabsichtigt zu prüfen, welche Maßnahmen zur Umsetzung des Abkommens getroffen wurden, und daraufhin „allgemeine Bemerkungen“ abzugeben.²¹

Bislang hat das CAT aber keine Untersuchung vorgenommen, ohne dass ein Staatenbericht vorgelegen hätte.²² Allerdings hat es in seinem letzten Jahresbericht ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es notfalls von dieser Möglichkeit Gebrauch machen werde.²³

Zusätzlich zu diesen Maßnahmen, die das CAT ergreift, um die Vertragsstaaten zum Einreichen ihrer Berichte zu bewegen, ist es dazu übergegangen, zusammengefasste Berichte anzunehmen, die Angaben aus mehreren Berichtszeiträumen enthalten, Art. 64 Abs. 2 RoP.²⁴

bb. Qualitätsmängel der Staatenberichte

Die Vertragsstaaten kommen ihren Berichtspflichten aber nicht nur in zeitlicher Hinsicht oft nicht nach. Auch der mitunter dürftige Informationsgehalt der Berichte erschwert dem Ausschuss die Erfüllung seiner Kontrollfunktion.

²⁰ Aufgrund der hohen Anzahl an überfälligen Berichten richtete das CAT 2003 eine Arbeitsgruppe ein, die sich immer vor der nächsten Sitzung des Ausschusses trifft (*pre-sessional working group on overdue reports*). Diese Arbeitsgruppe hat zur Aufgabe, die Repräsentanten derjenigen Vertragsstaaten in Genf zu kontaktieren, die die deutlichsten Verspätungen aufweisen, um über die Berichte zu beraten und den Staaten Hilfe bei der Erstellung der Berichte anzubieten. *Nowak/McArthur* (Fn. 6), Art. 19, Nr. 53.

²¹ DeutscherText der RoP abrufbar unter: <http://www.un.org/depts/german/menschenrechte/cat-c-3-rev4.pdf> (zuletzt: 25. Januar 2011).

²² *Nowak/McArthur* (Fn. 6), Art. 19, Nr. 54.

²³ UN-Dok. A/65/44, Nr. 42. Umstritten ist, ob das CAT die Kompetenz dazu hat, die Pflicht zur Umsetzung und Einhaltung des Übereinkommens in einem Vertragsstaat zu überprüfen, ohne dass ein Bericht des betroffenen Staates vorliegt. Dieses weite Verständnis der Kontrollfunktion des Ausschuss ergibt sich nicht aus dem Text des Übereinkommens. Vgl. hierzu *Bank* (2000) (Fn. 18), S. 148 samt Fn. 9.

²⁴ UN-Dok. A/63/44, Nr. 20. Das CAT akzeptierte zum Beispiel im Juni 2004 den zusammengefassten dritten und vierten Bericht der Bundesrepublik Deutschland (UN-Dok. CAT/C/CR/32/7, Nr. 7). In seiner letzten Sitzung im Mai 2010 prüfte das CAT unter anderem den zweiten bis fünften Bericht von Bosnien-Herzegowina und den vierten bis sechsten Bericht Ecuadors, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/cats45.htm> (zuletzt: 25. Januar 2011).

(1) Bedeutung von NGO-Informationen

Um beurteilen zu können, ob die Staaten vor dem Hintergrund praktischer Probleme tatsächlich ihren Verpflichtungen vollständig nachkommen, muss das CAT oft auf andere Informationsquellen zurückzugreifen. In diesem Zusammenhang gewinnt die Zusammenarbeit mit internationalen und nationalen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NMRIs) immer mehr an Gewicht.²⁵ Das CAT zieht in allen Phasen des Staatenberichtsverfahrens – von der Vorbereitung der Prüfung bis hin zum Follow-up-Verfahren²⁶ – Informationen von NGOs und NMRIs heran,²⁷ die mittlerweile auch oft gezielte „Schattenberichte“ (*shadow reports*) zur Situation im Vertragsstaat erstellen. Diese Praxis hat das CAT in Art. 62 Abs. 1 RoP verankert.²⁸ Wenngleich Art. 19 UNCAT keine Bestimmungen enthält, die einen Rückgriff auf externe Quellen bei der Prüfung der Staatenberichte ausdrücklich vorsehen würden, bewegt sich diese Praxis im Rahmen der Vorgaben des UNCAT. Das UNCAT enthält auch keine Bestimmung, die es ausschließen würde, andere Quellen als die Staatenberichte selbst heranzuziehen; die Mittel und Methoden zur Prüfung der Staatenberichte sind weitgehend offengelassen im Text des UNCAT und somit dem CAT anheimgestellt.²⁹ Eine effektive Prüfung der Berichte vor dem Hinter-

²⁵ Grundsätzlich zur Rolle von NGOs im UN Menschenrechtssystem und ihre Bedeutung für die Kontrolle der Staatenverpflichtungen durch die Kontrollorgane der UN Menschenrechtsübereinkommen vgl. *Claire Breen*, Rationalising the Work of UN Human Rights Bodies or Reducing the Input of NGOs? The Changing Role of Human Rights NGOs at the United Nations, in: *Non-State Actors and International Law*, 5 (2005), S. 101-126.

²⁶ Hierzu siehe unten II.1.f.

²⁷ Ausführliche Informationen über die Anforderungen an die Zusammenarbeit mit NGOs unter: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/follow_up_ngo.htm (zuletzt: 25. Januar 2011).

²⁸ Die NGOs und NMRIs können in der Vorbereitungsphase bis zwei Wochen vor der Prüfung von Staatenberichten schriftliche Informationen zu den *list of issues*, die an die Vertragsstaaten gehen und auf der Homepage des Ausschusses veröffentlicht werden, abgeben (Schattenberichte). Darüber hinaus können die Staatenberichtersteller mit den NGOs und NMRIs, die schriftliche Informationen abgegeben haben, vor den Sitzungen, in denen sie zusammen mit den jeweiligen Staatenvertretern die Staatenberichte diskutieren, informelle Treffen abhalten (*NGO in-session briefings and NHRIs meetings*), um formlos weitere Informationen einzuholen. Zur Zusammenarbeit des CAT mit NGOs und NMRIs vgl. *Gianluca Rubagotti*, Non-Governmental Organisations and the Reporting Obligation under the International Covenant on Civil and Political Rights, in: *Non-State Actors and International Law* 5 (2005), S. 59-75; *Julia Ziegler*, Die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) am Menschenrechtsschutz der Vereinten Nationen, 1998; UN-Dok. HRI/ICM/2010/2, Nr. 116; UN-Dok. A/65/44, Nr. 16f.; sowie http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/follow_up_ngo.htm (zuletzt: 25. Januar 2011).

²⁹ Daran ändert auch ein Vergleich mit Art. 20 UNCAT nichts, der im Gegensatz zu Art. 19 in seinem Abs. 1 ausdrücklich vorseht, dass das CAT im Rahmen des Untersuchungsverfah-

grund der tatsächlichen Situation, also der Zweck des Staatenberichtsverfahrens und der diesbezüglichen Bestimmungen, gebietet zudem geradezu die Heranziehung externer Quellen.³⁰

(2) *Guidelines zum Erstellen von Staatenberichten*

Im Übrigen überarbeitete das CAT seine Richtlinien für die Erstellung von Staatenberichten, um die Qualität der Staatenberichte zu verbessern.³¹ Diese Richtlinien, die das CAT gemäß Art. 64 Abs. 2 RoP erstellen kann, sollen den Staaten dabei helfen, gezielte und strukturierte Berichte zu erstellen. Sie enthalten genaue Angaben über die Art und Reihenfolge der abzugebenden Informationen, die für die Überprüfung der Vertragspflichten erforderlich sind.³² Der mit dem Übereinkommen übereinstimmende, vorgegebene Aufbau der Berichte und die dadurch geforderten spezifischen Angaben zur Einhaltung der völkervertraglichen Verpflichtungen erleichtern so die Prüfung der Berichte und tragen letztlich auch zu einer besser strukturierten und intensiveren Diskussion mit den Staatenvertretern bei.

cc. Mitwirkungspflicht der Vertragsstaaten bei der Prüfung der Berichte

Art. 66 Abs. 1 S. 1 und 2 RoP³³ bestimmen, dass das CAT einem Vertragsstaat so bald wie möglich den Beginn, die Dauer und den Ort der Sitzung bekannt zu geben hat, auf der sein Bericht erörtert wird, und Vertreter der Vertragsstaaten

rens auf externe Informationen über die Situation in einem Vertragsstaat zurückgreifen beziehungsweise das Verfahren auf Grundlage solcher Informationen einleiten kann. Hierzu siehe unten II.2.

³⁰ Eine ähnliche Problematik stellt sich auch im Hinblick auf das Staatenberichtsverfahren nach Art. 40 IPbPR vor dem Menschenrechtsausschuss. Hierzu vgl. *Gianluca Rubagotti* (Fn. 28), S. 64 m.w.N.

³¹ CAT, Guidelines on the Form and Content of Initial Reports under Art. 19 to be Submitted by State Parties to the Convention against Torture, UN-Dok. CAT/C/4/Rev.3; CAT, General guidelines regarding the form and contents of periodic reports to be submitted by states parties, UN-Dok. CAT/C/14/Rev.1.

³² UN-Dok. HRI/ICM/2010/2, Nr. 18.

³³ Art. 66 Abs. 1 RoP:

„The Committee shall, through the Secretary-General, notify the States parties, as early as possible, of the opening date, duration and place of the session at which their respective reports will be examined. Representatives of the States parties shall be invited to attend the meetings of the Committee when their reports are examined. The Committee may also inform a State party from which it decides to seek further information that it may authorize its representative to be present at a specified meeting. Such a representative should be able to answer questions which may be put to him/her by the Committee and make

zur Teilnahme daran einladen muss. Entsendet der betreffende Vertragsstaat keine Vertreter zu dem Termin, verliert der Staat unter Umständen die Möglichkeit, auf die Prüfung des Berichts und die abschließenden Bemerkungen des Ausschusses Einfluss zu nehmen. Dies ergibt sich aus Art. 66 Abs. 2 RoP³⁴, der dem Ausschuss beim Fernbleiben der Staatenvertreter die Wahl lässt, entweder die Prüfung des Staatenberichts zu vertagen, oder in der ursprünglich bestimmten Sitzung den Bericht zu prüfen und vorläufige abschließende Bemerkungen abzugeben. Im zweiten Fall muss das CAT dann den Termin mitteilen, an dem der Bericht erneut geprüft wird, oder aber den Termin benennen, an dem ein neuer periodischer Bericht vorzulegen ist.

Bislang hat das CAT nur in zwei Fällen Staatenberichte in Abwesenheit der Staatenvertreter untersucht und im Einklang mit Art. 66 Abs. 2 lit. b RoP vorläufige abschließende Bemerkungen abgegeben. Diese Fälle betrafen zum einen die Prüfung des ersten Berichts von Kambodscha in 2003 und zum anderen die Prüfung des zweiten Berichts Jemens in 2010. Beide Male verabschiedete das CAT vorläufige abschließende Bemerkungen mit der Feststellung, dass die Vertragsstaaten durch ihre Abwesenheit bei der Prüfung ihrer Berichte ihren Pflichten aus Art. 19 UNCAT nicht gänzlich nachgekommen waren.³⁵

statements on reports already submitted by his/her State, and may also submit additional information from his/her State.“

³⁴ Art. 66 Abs. 2 RoP:

„If a State party has submitted a report under article 19, paragraph (1), of the Convention but fails to send a representative, in accordance with paragraph 1 of this rule, to the session at which it has been notified that its report will be examined, the Committee may, at its discretion, take one of the followings courses:

(a) Notify the State party through the Secretary-General that, at a specified session, it intends to examine the report in accordance with rule 66, paragraph (2), and thereafter act in accordance with rule 68; or

(b) Proceed at the session originally specified to examine the report and thereafter make and submit to the State party its provisional concluding observations. The Committee will determine the date on which the report shall be examined under rule 66, or the date on which a new periodic report shall be submitted under rule 67.“

³⁵ UN-Dok. CAT/C/CR/30/2, Nr. 3; UN-Dok. CAT/C/YEM/CO/2/Rev.1, Nr. 3. Das CAT hatte Jemen aufgefordert, schriftlich zu den vorläufigen abschließenden Bemerkungen Stellung zu nehmen, damit das CAT sie in der folgenden Session verabschieden könne (UN-Dok. CAT/C/SR.898, Nr. 1). Dem kam Jemen jedoch nicht nach, entsendete aber eine Delegation zur 44. Session des Ausschusses, in der mündlich zu den aktuellen Entwicklungen Stellung genommen wurde. Außerdem hatte Jemen vor der 43. Session die *list of issues* beantwortet. Damit beließ es das CAT zwar und verabschiedete die endgültigen abschließenden Bemerkungen. Er stellte aber in diesen fest, dass Jemen durch die Abwesenheit seiner Delegation und die unterlassene schriftliche Stellungnahme zu den vorläufigen abschließenden Bemerkungen seinen Verpflichtungen aus Art. 19 UNCAT nicht gänzlich nachgekommen war (UN-Dok. CAT/C/YEM/CO/2/Rev.1, Nr. 3). Kambodscha kooperierte in der folgenden Session hingegen nicht, so dass die abschließenden Bemerkungen zum Bericht Kambodschas

Das CAT zählt damit die Teilnahme der Staatenvertreter an den Sitzungen, in denen ihre Staatenberichte behandelt werden, sowie die Abgabe von Stellungnahmen zu den Bemerkungen des Ausschusses – mit anderen Worten die Befolgung des Staatenberichtsverfahrens, so wie es das CAT in seinen RoP festlegt – zu den Pflichten aus Art. 19 UNCAT.

Dafür spricht, dass die Vertragsstaaten zur Kooperation mit dem CAT im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens verpflichtet sind. Eine Verweigerung der Kooperation kann mithin eine Verletzung des Art. 19 darstellen. Die Entsendung von Staatenvertretern zur Erörterung des Berichts ist ständige Praxis im Rahmen der Staatenberichtsverfahren aller UN-Menschenrechtsverträge. Zudem liegt es auf der Hand, dass der Dialog zwischen dem Staat und dem CAT der effektiven Durchführung des Staatenberichtsverfahrens und somit einer Verbesserung der Umsetzung von Verpflichtungen nach dem UNCAT dient, ohne damit unzumutbaren Aufwand von den Vertragsstaaten zu verlangen. Vor diesem Hintergrund spricht viel dafür, dass die Entsendung von Staatenvertretern zur Diskussion eines Staatenberichts mit dem CAT zu den Verpflichtungen der Staaten nach Art. 19 UNCAT gehört. Dieses Ergebnis wird auch gestützt durch die Verfahrensordnung des CAT, die eine entsprechende Teilnahme vorsieht. Die Vertragsstaaten haben das CAT in Art. 18 Abs. 2 zur Konkretisierung seiner Aufgaben und Befugnisse aus dem UNCAT in einer Verfahrensordnung ermächtigt und ihm somit die Möglichkeit an die Hand gegeben, auch die Kooperationsverpflichtungen im Rahmen von Art. 19 zu spezifizieren.³⁶

nach der erneuten Abwesenheit der Delegation für endgültig erklärt wurden (UN-Dok. CAT/C/CR/31/7, Nr. 1 samt Fußnote).

³⁶ So argumentierte das CAT bereits im Hinblick auf andere Regeln seiner RoP in Verbindung mit den Pflichten aus Art. 22 UNCAT. Vgl. hierzu *Maral Kashgar*, Das Individualbeschwerdeverfahren gemäß Art. 22 UNCAT gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, in: MRM 2010, S. 118-131 (122ff.); *Nowak/McArthur* (Fn. 6), Art. 22, Nr. 46ff. Art. 66 Abs. 1 RoP ist zu entnehmen, dass eine effektive und zielführende Prüfung eines Berichts nur mit den jeweiligen Staatenvertretern stattfinden kann. Insbesondere Art. 66 Abs. 1 S. 3 RoP spricht hierfür. Denn danach sollen die Staatenvertreter in der Lage sein, die Fragen des Ausschusses zu beantworten und zu dem Bericht Erklärungen abzugeben. Denn nur so ist das CAT in der Lage, die Haltung der jeweiligen Regierungen zu den Problemen in ihren Ländern zu erfahren und geeignete Lösungsansätze, die die Vertragsstaaten auch willens sind einzuhalten, zu erarbeiten. Auch Art. 66 Abs. 2 RoP, wonach das CAT die Prüfung lediglich vertagen kann oder aber nur *vorläufige* abschließende Bemerkungen abgeben kann, spricht für das Erfordernis der Teilnahme der Staatenvertreter an der Prüfung der Berichte im Sinne von Art. 19 Abs. 3, 1. Hs. UNCAT.

c. Verfahrensreform zur Erleichterung der Einhaltung der Berichtspflichten durch die Vertragsstaaten

Um das Staatenberichtsverfahren noch effektiver und effizienter zu gestalten, und um die Vertragsstaaten bei der Einhaltung ihrer Berichtspflichten zu unterstützen, führte das CAT in seiner 38. Sitzung im Mai 2007 ein neues Fakultativverfahren ein. Es wird auf Grundlage der zuletzt eingereichten Staatenberichte eine Liste von bestimmten Problemen und Fragen erstellt, die ein Jahr bevor der jeweilige Staat seinen nächsten Staatenbericht einreichen muss an diesen weitergeleitet wird (*list of issues prior to reporting* – LOIPR).³⁷ Diese Listen sollen die Vertragsstaaten bei der Erstellung fristgemäßer Berichte, die gezielt auf bestimmte Aspekte eingehen, unterstützen. Die Antworten auf diese Fragen ersetzen dann den Bericht des jeweiligen Staates.³⁸ Dieses Verfahren wurde nach Beratungen mit Staatenvertretern und NGOs entwickelt und wird den Staaten zur freiwilligen Anwendung angeboten.³⁹ Die Vertragsstaaten können aber auch das traditionelle Verfahren beibehalten und alle vier Jahre einen ausführlichen Bericht einreichen.

Das neue Fakultativverfahren wurde probeweise für Berichte, die 2009 fällig waren eingeführt und neun der elf der in 2009 betroffenen Staaten hatten sich bereit erklärt, das neue Verfahren anzuwenden. Von diesen neun Staaten haben wiederum sechs ihre „Berichte“ bereits eingereicht, deren Behandlung für die Sitzungen im November 2010 und Mai 2011 angesetzt und teilweise auch schon durchgeführt wurde.⁴⁰ Aufgrund der positiven Resonanz beschloss das CAT im Mai 2009, das neue Verfahren für die hierzu bereiten Staaten in Zukunft regelmäßig durchzuführen.⁴¹ Acht der neun Staaten, die 2010 berichten mussten, ha-

³⁷ UN-Dok. A/63/44, Nr. 20-21. Nähere Informationen zum neuen Verfahren sind zu finden unter: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/reporting-procedure.htm> (zuletzt: 25. Januar 2011).

³⁸ UN-Dok. A/63/44, Nr. 21.

³⁹ Andere *treaty bodies*, mit Ausnahme des Menschenrechtsausschusses, haben dieses Verfahren noch nicht eingeführt. Der Menschenrechtsausschuss begann in seiner 97. Session im Oktober 2009, sich über das alternative LOIPR-Berichtsverfahren zu beraten. Am 29. September 2010 beschloss er das Verfahren als Pilotprojekt für einen Zeitraum von fünf Jahren aufzunehmen und verkündete, am 1. November 2010 die Vertragsstaaten, deren Berichte im Jahr 2013 fällig werden, und diejenigen, die bereits zehn Jahre in Verzug sind, über die Möglichkeit, das LOIPR-Verfahren zu wählen, zu benachrichtigen. Hierzu und zu einer genauen Auflistung der Anforderungen an das LOIPR-Verfahren sowie dessen Vorzüge vgl. UN-Dok. CCPR/C/99/4.

⁴⁰ UN-Dok. A/65/44, Nr. 35.

⁴¹ UN-Dok. A/64/44, Nr. 27.

ben sich für das neue Verfahren entschieden⁴² und bezüglich der 2011 fälligen Berichte hat das CAT bereits an 19 Vertragsstaaten LOIPR weitergeleitet, von denen sich 15 für das neue Verfahren entschieden haben.⁴³

Da das Verfahren nach Ansicht des CAT aber nur dann effektiv umgesetzt werden kann, wenn die Berichte innerhalb von 12 Monaten untersucht werden, hatte er im Mai 2009 einen Antrag auf Finanzierung einer zusätzlichen vierwöchigen Sitzung außerhalb der normalen Sitzungszeit an die Generalversammlung gestellt.⁴⁴ Nach Ablehnung dieses Antrags beantragte das CAT im Mai 2010 die Finanzierung je einer zusätzlichen Woche zu den jeweils zwei Sessions in 2011 und 2012, das heißt also vier zusätzliche Wochen verteilt auf vier Sitzungen.⁴⁵ Dies sei erforderlich, um die steigende Arbeitsbelastung des Ausschusses, nicht zuletzt verursacht durch die große Nachfrage nach dem neuen Fakultativverfahren und der damit verbundenen Erstellung der LOIPR, auffangen zu können.⁴⁶

d. Schlussfolgerungen und Empfehlungen seitens des Ausschusses

Gemäß Art. 19 Abs. 3, 2. Hs. UNCAT kann das CAT die von ihm geprüften Berichte mit „allgemeinen Bemerkungen“ (“*general comments*”) versehen, die ihm geeignet erscheinen.

So wie die Ausschüsse der anderen UN Menschenrechtsübereinkommen gibt das CAT am Ende jeder Berichtsprüfung abschließende Bemerkungen (*concluding observations*) ab. Diese enthalten einen Teil über die positiven Entwicklungen und Aspekte bei der Umsetzung des UNCAT in dem jeweiligen Vertragsstaat sowie einen Teil über problematische Aspekte und schließen dann mit Empfehlungen zur Verbesserung der Umsetzung des UNCAT ab. Hier werden häufig zusätzliche Informationen über bestimmte Problemfelder eingefordert, die zusammen mit den Stellungnahmen der Staaten zur Umsetzung der Empfehlungen des CAT innerhalb einer von ihm gesetzten Frist eingereicht werden müssen.⁴⁷

Das CAT beschränkt sich also über den Wortlaut hinausgehend nicht auf die Abgabe von *allgemeinen* Bemerkungen, sondern nutzt die abschließenden Bemerkungen in ständiger Praxis zu konkreten Stellungnahmen und Empfehlun-

⁴² UN-Dok. A/65/44, Nr. 36.

⁴³ Ebd., Nr. 37.

⁴⁴ UN-Dok. A/64/44, Annex X, Nr. 20ff.

⁴⁵ UN-Dok. A/65/44, Nr. 24 und Annex IX.

⁴⁶ Ebd., Nr. 25.

⁴⁷ Vgl. hierzu die Ausführungen zum Follow-up-Verfahren unter II.1.f.

gen.⁴⁸ 2002 änderte das CAT zur Klarstellung dann auch den Wortlaut von Art. 68 Abs. 1 RoP, der nun explizit festhält, dass das CAT nicht nur allgemeine Bemerkungen, sondern auch Schlussfolgerungen und Empfehlungen abgeben darf.⁴⁹

Dieser Ansatz entspricht dem Sinn und Zweck der Regelungen zum Staatenberichtsverfahren, mit denen die Umsetzung der vertraglichen Verpflichtungen durch einen möglichst weitreichenden Dialog zwischen dem Ausschuss und den Vertragsstaaten gefördert werden soll. Es entspricht im Übrigen auch der ständigen Praxis aller nach den UN-Menschenrechtsabkommen eingesetzten Kontrollgremien. Das weite Verständnis von Art. 19 Abs. 3, 2. Hs. UNCAT wird von den Vertragsstaaten auch hingenommen. Denn sie gehen im Rahmen des Follow-up-Verfahrens⁵⁰ regelmäßig auf die Stellungnahmen und Empfehlungen, die sich oft auf konkrete Einzelfälle beziehen, ein. Daher kann davon ausgegangen werden, dass sich im Sinne von Art. 31 Abs. 3 lit. b des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge⁵¹ (WVRK) aus der Übung der Vertragsstaaten bei der Anwendung des Übereinkommens ihre Übereinstimmung entnommen werden kann, dass das CAT neben den allgemeinen Bemerkungen auch Stellungnahmen und Empfehlungen abgeben kann. Wie oben bereits erwähnt wurde, bedingt zudem die Aufgabe des CAT, die Einhaltung des UNCAT zu überwachen, eine besondere Stellung hinsichtlich der Auslegung der Normen des UNCAT,⁵² einschließlich der verfahrensrechtlichen Vorgaben. Diese Rolle wird in Verfahrensfragen noch durch die Befugnis zum Erlass einer Verfahrensordnung nach Art. 18 Abs. 2 UNCAT gestärkt. Die Festlegung in Art. 68 Abs. 1 RoP kann daher als Konkretisierung der Arbeitsweise zur Erfüllung der Aufgaben im Staatenberichtsverfahren interpretiert werden und bewegt sich im Rahmen von Art. 19 UNCAT.

⁴⁸ *Nowak/McArthur* (Fn. 6), Art. 19, Nr. 70.

⁴⁹ Art. 68 Abs. 1 RoP:

„After its consideration of each report, the Committee, in accordance with article 19, paragraph 3, of the Convention, may make such general comments, conclusions or recommendations on the report as it may consider appropriate and shall forward these, through the Secretary-General, to the State party concerned, which in reply may submit to the Committee any comment that it considers appropriate. The Committee may, in particular, indicate whether, on the basis of its examination of the reports and information supplied by the State party, it appears that some of the obligations of that State under the Convention have not been discharged and may, as appropriate, appoint one or more rapporteurs to follow up with its compliance of the Committee's conclusions and recommendations.“

⁵⁰ Vgl. hierzu II.1.f.

⁵¹ Vienna Convention on the Law of Treaties. Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, UNTS Bd. 1155, S. 331; BGBl. 1985 II S. 927.

⁵² *Chris Ingelse*, *The Committee Against Torture: One Step Forward, One Step Back*, in: NQHR 2000, S. 307-327 (S. 312f.).

e. Qualität der Prüfung von Staatenberichten

Die Sitzungen, in denen die Berichte behandelt werden, werden in der Regel von der Delegation des jeweiligen Vertragsstaates mit einer Stellungnahme zu neuen Ereignissen bezüglich der Umsetzung des UNCAT und früheren abschließenden Bemerkungen und Empfehlungen des CAT, die noch nicht im letzten Bericht oder in den schriftlichen Antworten auf die *list of issues* enthalten waren, eröffnet. Dann bekommen die Staatenvertreter Gelegenheit, die Fragen aus den *list of issues* zu beantworten. Danach können die CAT-Mitglieder – allen voran die Staatenberichterstatter – ihre Fragen stellen und Kommentare abgeben. In der zweiten Sitzung, die in der Regel mindestens einen Tag später abgehalten wird, sollen die Staatenvertreter die Fragen aus der vorherigen Sitzung beantworten beziehungsweise weitere Informationen zu bestimmten Punkten abgeben. Abschließend können die CAT-Mitglieder weitere Fragen stellen und abschließende Stellungnahmen abgeben.⁵³

Im vergangenen Jahrzehnt lassen sich erhebliche Entwicklungen bei der Prüfung der Staatenberichte feststellen,⁵⁴ die nicht zuletzt an den vielen Maßnahmen und Reformen des Verfahrens, die das CAT vorgenommen hat, liegen dürften. Die Verbesserungen lassen sich anhand der bislang vier Mal erfolgten Prüfung der mexikanischen Staatenberichte – zuletzt in 2006 nachdem die Reformen des herkömmlichen Verfahrens ihre Wirkung zeigen konnten – nachzeichnen.

In der Diskussion des zweiten Staatenberichts Mexikos⁵⁵ Ende 1992 und Anfang 1993 waren Widersprüche zwischen den Beiträgen einzelner Ausschussmitglieder zu beobachten.⁵⁶ Zum Teil wurde Kritik an unterbliebenen Maßnahmen den falschen Pflichten aus dem Übereinkommen zugeordnet.⁵⁷ Darüber hinaus

⁵³ UN-Dok. A/59/44, Nr. 13; UN-Dok. HRI/ICM/2010/2, Nr. 50, 58.

⁵⁴ Zu den anfänglichen Defiziten bei der Prüfung der Staatenberichte vgl. *Bank* (2000) (Fn. 18), S. 145-174. Für eine kritische Auseinandersetzung mit dem Monitoring durch das CAT im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens vgl. *Tobias Kelly*, *The UN Committee Against Torture: Human Rights Monitoring and the Legal Recognition of Cruelty*, in: HRQ 31 (2009), S. 777-800.

⁵⁵ UN-Dok. CAT/C/17/Add.3.

⁵⁶ Ein CAT-Mitglied wollte zum Beispiel wissen, ob die neu eingeführte nationale Menschenrechtskommission Empfehlungen abgeben kann (UN-Dok. CAT/C/SR.131, Nr. 6). Dabei hatte zuvor ein anderes CAT-Mitglied kritisiert, dass von den 274 Empfehlungen der Kommission allein zur Problematik der Bestrafung von Folterern nur wenige umgesetzt wurden (UN-Dok. CAT/C/SR.130, Nr. 84f.).

⁵⁷ Ein CAT-Mitglied merkte im Hinblick auf die Pflichten aus Art. 10 UNCAT an, dass Mexiko zwar beachtliche Maßnahmen zur Anti-Folterschulung der Vollzugsbeamten unternahm, die Schulung des medizinischen Personals jedoch zu wünschen übrig ließe. Denn das medizinische

wurden von den CAT-Mitgliedern, außer den Staatenberichterstattem, überwiegend allgemeine und wenig kritische Fragen gestellt. Von konkreten Einzelfällen wurde nicht gesprochen. Auch grundlegende Probleme der Umsetzung der Verpflichtungen wurden kaum erörtert. Die abschließenden Bemerkungen sind extrem kurz (vier Absätze, wovon keiner Empfehlungen enthält) und enthalten im Wesentlichen nur die Feststellung einer Diskrepanz zwischen Gesetzen und der tatsächlichen Situation sowie den Hinweis auf das Problem der Straflosigkeit.⁵⁸

Die Diskussion im Sommer 1997 zum dritten Bericht⁵⁹, der nach Maßgabe der Richtlinien zur Erstellung von Staatenberichten nach den Artikeln des UNCAT gegliedert war, war ebenso wie der Bericht klar strukturiert nach den Artikeln des UNCAT⁶⁰ und damit sowohl detaillierter als auch übersichtlicher. Insofern zeigt sich die Wirkung der Richtlinien des CAT. Auch die Fragen der nicht als Berichterstatter fungierenden CAT-Mitglieder waren wesentlich konkreter als noch bei der Diskussion des zweiten Berichts.⁶¹ Dennoch gab es auch hier gewisse Wi-

Personal sei nicht in der Lage, Spuren von Folterungen zu erkennen. Es sei aber äußerst wichtig, dass Ärzte über Folterpraktiken und die Mittel zur Diagnose sowie über Rehabilitationsmöglichkeiten informiert würden. Eine bessere Ausbildung des medizinischen Personals sei ein geeignetes Mittel zur Bekämpfung von Straffreiheit (UN-Dok. CAT/C/SR.131, Nr. 4). Art. 10 verpflichtet die Vertragsstaaten jedoch dazu, dafür Sorge zu tragen, dass unter anderem auch medizinisches Personal, das mit dem Gewahrsam, der Vernehmung oder der Behandlung einer Person, die der Festnahme, der Haft, dem Strafvollzug oder irgendeiner anderen Form der Freiheitsentziehung unterworfen ist, betraut wird, über das Folterverbot hinreichend aufgeklärt und hierzu ausgebildet wird. Hierbei geht es darum, dass medizinisches Personal über unter das Folterverbot fallende Behandlungs- und Untersuchungsmethoden unterrichtet wird und lernt, dass es diese zu unterlassen hat, *Nowak/McArthur* (Fn. 6), Art. 10, Nr. 4, 13 und 23. Die Forderung des CAT-Mitglieds fällt eher unter die Pflicht aus Art. 12, wonach „[j]eder Vertragsstaat trägt dafür Sorge, dass seine zuständigen Behörden umgehend eine unparteiische Untersuchung durchführen, sobald ein hinreichender Grund für die Annahme besteht, dass in einem seiner Hoheitsgewalt unterstehenden Gebiet eine Folterhandlung begangen wurde.“ Zwar dienen beide Normen der Prävention (*Nowak/McArthur* (Fn. 6), Art. 10, Nr. 1) Im Gegensatz zu Art. 10, der vornehmlich verhindern soll, dass das betroffene Personal zu Folter- oder Misshandlungspraktiken zurückgreift, soll Art. 12 jedoch der Straflosigkeit entgegenwirken, nachdem Fälle von Folter und Misshandlungen bekannt geworden sind (*Nowak/McArthur* (Fn. 6), Art. 12, Nr. 1, 27f; vgl. auch CAT, *Blanco Abad ./.* Spanien, Entscheidung vom 14. Mai 1998, UN-Dok. CAT/C/20/D/59/1996, Nr. 8.2). Die Sicherstellung von Beweismaterial durch ärztliche Diagnosen kann dabei einen wichtigen Beitrag leisten. Darüber hinaus betrifft die Kenntnis über Rehabilitationsmöglichkeiten eher die Pflicht aus Art. 14 UNCAT, das die Wiedergutmachung gegenüber Folteropfern verlangt, *Nowak/McArthur* (Fn. 6), Art. 14, Nr. 1.

⁵⁸ UN-Dok. A/48/44, Nr. 228f.

⁵⁹ UN-Dok. CAT/C/34/Add.2.

⁶⁰ UN-Dok. CAT/C/SR.285.

⁶¹ So gingen die CAT-Mitglieder bei ihren Kritikpunkten und Nachfragen auf Zahlen und Fakten aus verschiedenen NGO-Berichten ein und baten um Erklärungen zu konkreten Einzelfällen (vgl. zum Beispiel UN-Dok. CAT/C/SR.285, Nr. 19, 39, 42, 45).

dersprüchlichkeiten zwischen den Fragen der CAT-Mitglieder⁶² sowie fehlerhafte Interpretationen der Normen des UNCAT.⁶³ Dennoch sind die abschließenden Bemerkungen spezifischer und die Empfehlungen konkreter.⁶⁴

Die Diskussion des vierten Berichts⁶⁵ im November 2006 wurde mit einer *list of issues*⁶⁶ vorbereitet, so dass eine Reihe von Fragen vorab geklärt werden konnten.⁶⁷

⁶² Zum Beispiel hatte der Berichtersteller begrüßt, dass durch neue Gesetzgebung der Staat allein bei vorsätzlichen Verstößen gegen das UNCAT haftet und dass er nun auch bei sonstigen schuldhaften Vergehen dem Opfer gegenüber sekundär haftet (UN-Dok. CAT7C/SR.285, Nr. 15). Ein anderes CAT-Mitglied fragte aber nach, ob die alleinige Haftung des Staates von der Unterscheidung zwischen vorsätzlichen Verstößen und sonstigen Vergehen abhängig gemacht werde, und wenn ja, was die Voraussetzungen für die sekundäre Haftung seien. Denn Art. 14 UNCAT verlange, dass der Vertragsstaat die alleinige Haftung in allen Fällen übernehmen müsse (UN-Dok. CAT7C/SR.285, Nr. 47). Diese Frage hätte sich im Übrigen gut für die Vorabklärung durch die *list of issues* geeignet. Nach einer Klärung der Voraussetzungen für die Übernahme der Haftung des Staates bei Verstößen gegen das Folterverbot hätte das CAT prüfen können, ob die Voraussetzungen von Art. 14 UNCAT durch die nationale Regelung eingehalten werden. Insofern ist noch nicht nachvollziehbar, ob es Unterschiede zwischen den Fragen und Kriterien für die Auswahl der Fragen, die in den *list of issues* und denen, die während der Diskussionen behandelt werden, gibt.

⁶³ Erneut geht ein CAT-Mitglied auf die Pflicht des Staates unter Art. 10 UNCAT ein, das medizinische und forensische Personal im Hinblick auf die Erkennung von Folterungen zu schulen. Vgl. hierzu Fn. 57.

⁶⁴ Es wurde zum Beispiel hervorgehoben, dass eines der Gründe, warum Mexiko Probleme bei der Umsetzung der Vorschriften des UNCAT hat, die eingeschränkten Kompetenzen der nationalen Menschenrechtskommission hinsichtlich der Durchführung von Verfahren gegen Folterern und der rechtlich unverbindliche Charakter ihrer Empfehlungen sei. Daher empfiehlt das CAT insofern die Kompetenzen der Kommission auszubauen (UN-Dok. A/52/44, Nr. 161). Darüber hinaus beschreibt das CAT in vier Absätzen die besorgniserregenden Aspekte, wobei er allerdings recht allgemein bleibt. Im Grunde wird erneut auf die Defizite bei der Umsetzung der Gesetze hingewiesen (Nr. 162). Auch das Problem der Straflosigkeit wird angesprochen, wobei die geringe Zahl der Verurteilungen kritisiert und auf die Verfehlung der Pflichten aus Art. 12 und 13 UNCAT hingewiesen wird (Nr. 163f.). Im Gegensatz zu den vorherigen abschließenden Bemerkungen enthalten diese eine Reihe von konkreten Empfehlungen (Nr. 166ff.), wobei längst nicht auf alle Problempunkte, die in den Diskussionen angesprochen wurde, für die das CAT hätte Empfehlungen abgeben können, eingegangen wurde (zum Beispiel in Bezug auf Art. 3 UNCAT: die hohe Zahl der Abschiebungen in Länder, die nicht als sicher gelten und das Problem, dass es keine Rechtsmittel gegen Abschiebungen gibt, UN-Dok. CAT/C/SR.285, Nr. 19, 32, 38, 48).

⁶⁵ UN-Dok. CAT/C/55/Add.12.

⁶⁶ UN-Dok. CAT/C/MEX/Q/4.

⁶⁷ An dieser Stelle kann nicht auf alle Fragen eingegangen werden. Einige Fragen zu Art. 2 sollen jedoch als Beispiele herangezogen werden:

Es wird zum Beispiel nach einem gesetzlichen Ausschluss des Rechtfertigungsgrundes der *superior order* gefragt, UN-Dok. CAT/C/MEX/Q/4, Nr. 3. (Diese Frage hatte eines der CAT-Mitglieder in der Diskussion zum zweiten Staatenbericht bereits gestellt, wobei Mexiko

Bemerkenswert ist dabei, dass die Antworten auf die *list of issues*⁶⁸ länger sind als der eigentliche Bericht. Im Rahmen der Diskussion lässt sich verzeichnen, dass die weiteren Fragen der CAT-Mitglieder zum Teil gezielter auf die Probleme des Landes bei der Bekämpfung der Folter eingehen.⁶⁹

Die abschließenden Bemerkungen profitieren ebenfalls von den zusätzlichen Informationen zu den Problemen bei der Umsetzung des UNCAT. Sie sind im Vergleich zu den Vorherigen detaillierter. Bei den positiven Aspekten werden nicht mehr allgemein die Bemühungen gelobt, sondern einzelne Maßnahmen und Programme.⁷⁰ Der Aufbau der Empfehlungen hat sich geändert: Vorher wurden die problematischen Aspekte gesondert von den Empfehlungen aufgelistet. Nun wird nach jedem „subject of concern“ eine entsprechende Empfehlung zur Vornahme greifbarer Maßnahmen abgegeben. So enthalten die abschließenden

aber in der Sitzung keine Auskunft darüber erteilt hatte und auch keine Informationen hierzu im vierten Bericht enthalten sind. Hier wird also ein Problempunkt weiterverfolgt.)

Weiterhin wird gefragt, ob mittlerweile zivile Gerichte auch dann für Folterungen von Zivilisten zuständig sind, wenn die Folterungen von Militärs begangen werden, CAT/C/MEX/Q/4, Nr. 6. (An dieser Stelle wird auf den Art. 20-Bericht zu Mexiko (CAT/C/75, Nr. 220(g)) verwiesen. Dieses Problem wurde dort vom CAT bemängelt und es wurde empfohlen, die Zuständigkeit von Militärgerichten einzuschränken und den zivilen Gerichten mehr Kompetenzen in der Sache zu gewähren. In seinem vierten Bericht zählt Mexiko die Reformen bezüglich des Justizsystems auf, erwähnt aber die Militärgerichte nicht. Dieser Punkt wird anschließend an die Prüfung des vierten Berichts in das Follow-up-Verfahren aufgenommen, vgl. Fn. 78).

⁶⁸ UN-Dok. CAT/C/MEX/Q/4/Add.1.

⁶⁹ Beispielsweise enthält die *list of issues* im Hinblick auf Art. 3 UNCAT die Aufforderung, zu erklären, ob es effektive Rechtsmittel mit aufschiebender Wirkung gegen Abschiebungsbescheide gibt, insbesondere dann, wenn die Entscheidung zum Schutze der nationalen Sicherheit getroffen wurde (UN-Dok. CAT/C/MEX/Q/4, Nr. 10), da die Ausführungen im Bericht hierzu wenig Informationen enthalten. In seiner Antwort, erklärt Mexiko, dass es verschiedene Verfahren bei Abschiebungen durch das Innenministerium und Abschiebungen durch die Einwanderungsbehörde gibt, und erläuterte daraufhin die Rechtsmittel im letzteren Verfahren (UN-Dok. CAT/C/MEX/Q/4/Add.1, Nr. 63ff.). In der Diskussion ging der Berichtersteller vertieft auf das Problem der sofortigen Abschiebung ein und forderte Informationen zur aufschiebenden Wirkung von möglichen Rechtsmitteln ein (UN-Dok. CAT/C/SR.728, Nr. 28). Hierzu hatte Mexiko in seinen Antworten nur sehr rudimentäre Angaben gemacht.

⁷⁰ Genannt werden zum Beispiel die Reform einzelner Artikel der Verfassung und die Verbesserungen in der Ausbildung der Vollzugsbeamten hinsichtlich des Folterverbots, UN-Dok. CAT/C/MEX/CO/4, Nr. 6f. Hat die Aufzählung der positiven Aspekte in den vorherigen abschließenden Bemerkungen nicht mehr als zwei bis vier allgemein gehaltene Absätze bedurft, werden hier in acht Absätzen konkrete Maßnahmen Mexikos zur Bekämpfung von Folter erwähnt, Nr. 3ff.

Bemerkungen insgesamt 13 detaillierte Empfehlungen zu Problemen, die im Rahmen der Prüfung herausgearbeitet wurden.⁷¹

f. Follow-up

Zusätzlich zur Erweiterung des Art. 68 RoP im Hinblick auf die Möglichkeit zur Abgabe von Stellungnahmen und Empfehlungen hält dieser Artikel nun auch explizit fest, dass das CAT „einen oder mehrere Berichtersteller ernennen [kann], die nachprüfen, inwieweit der betreffende Staat den Schlussfolgerungen und Empfehlungen des [CAT] nachkommt.“⁷² Seit seiner 30. Sitzung im Mai 2003 führt das CAT das sogenannte Follow-up-Verfahren routinemäßig durch.⁷³ Dieses Verfahren dient dazu, die Staaten bei der Umsetzung ihrer Pflichten aus Art. 2 sowie Art. 16 UNCAT zu unterstützen.⁷⁴ Die ausgewählten Empfehlungen, die dem Follow-up-Verfahren unterstellt werden, betreffen besonders dringliche Probleme, deren Behebung effektive Abhilfe verspricht und innerhalb eines Jahres umgesetzt werden kann.⁷⁵ Das CAT fordert am Ende seiner abschließenden Bemerkungen die Vertragsstaaten dazu auf, innerhalb eines Jahres über die Umsetzung der Empfehlungen zu berichten.⁷⁶ Die Anforderung solcher zusätzlichen Berichte ist gemäß Art. 19 Abs. 1 S. 2 a.E. UNCAT möglich.⁷⁷ Der Berichterstatter für das Follow-up-Verfahren wertet diese aus, wobei er insbesondere der Frage nachgeht, ob die Vertragsstaaten auf alle Punkte, die dem Follow-up-Verfahren unterfallen, eingegangen sind, und fordert falls nötig ausstehende

⁷¹ Das CAT stellt zum Beispiel mit Besorgnis fest, dass die nationalen Behörden und Gerichte Handlungen, die unter das Folterverbot fallen, als weniger schwerwiegende Straftaten einstufen, was auch ein Grund für die geringe Zahl der Verfahren und Verurteilungen wegen Folterungen zu sein scheint. Daher empfiehlt das CAT mehrere konkrete Maßnahmen zur Beweissicherung in Fällen von behaupteten Folterungen (zum Beispiel durch die gezielte Schulung des medizinischen und forensischen Personals, die mit den Ermittlungen betraut werden) sowie die Gewährleistung, dass medizinische Befunde vor Gericht nicht anders eingestuft werden. Außerdem solle sichergestellt werden, dass Folterhandlungen auch als solche bestraft werden [UN-Dok. CAT/C/MEX/CO/4, Nr. 16(a)-(d)].

⁷² Art. 68 Abs. 1 S. 2 RoP.

⁷³ UN-Dok. A/60/44, Nr. 115.

⁷⁴ Ebd., Nr. 117.

⁷⁵ UN-Dok. A/65/44, Nr. 69.

⁷⁶ Ebenda.

⁷⁷ Art. 19 Abs. 1 S. 2 UNCAT besagt: „Thereafter the States Parties shall submit supplementary reports every four years on any new measures taken and such *other reports as the Committee may request.*“ Hervorhebungen nicht im Original.

Informationen oder Klärungen ein.⁷⁸ Laut einer vorläufigen Untersuchung der derzeitigen Berichterstatteerin für das Follow-up-Verfahren hat das CAT bislang am häufigsten empfohlen, die umgehende Durchführung unparteiischer und effektiver Untersuchungen bei Verdacht auf Folterhandlungen zu gewährleisten.⁷⁹ Daneben wurde unter anderem empfohlen, Verletzungen des Folterverbots zu verfolgen und angemessen zu bestrafen; Verfahrensgarantien zu sichern und ein effektives Beschwerderecht zu gewährleisten; Anti-Folter-Training für das entsprechende Personal durchzuführen, um unter anderem die Vereinbarkeit von Vernehmungsmethoden mit der Konvention zu gewährleisten; die Überwachung von Haftanstalten durch unabhängige Stellen zu ermöglichen sowie Haftbedingungen zu verbessern.⁸⁰

Die Berichterstatteerin stellte darüber hinaus fest, dass es in vielen Vertragsstaaten an ausreichenden Untersuchungen und effektiven Überwachungsmechanismen mangle und dass nicht genügend Kriminalstatistiken im Hinblick auf Straftaten von Vollzugsbeamten sowie Statistiken zur Verfolgung und Verurteilung von Vollzugsbeamten bei Verstößen gegen die Konventionsgarantien erhoben und ausgewertet werden, so dass die Vertragsstaaten auf Anfragen des CAT solche Informationen nicht einreichen können.⁸¹

Seit der Aufnahme des Follow-up-Verfahrens im Mai 2003 bis Mai 2010 waren 81 Staaten von dem Verfahren betroffen. Von diesen sind 57 Staaten der

⁷⁸ UN-Dok. A/60/44, Nr. 118f.; UN-Dok. A/65/44, Nr. 73.

Im Mai 2009 richtete sich die Berichterstatteerin beispielsweise mit einem Schreiben an Mexiko unter anderem wegen der Empfehlung des CAT, dass die Folterungen oder Misshandlungen durch Militärs an Zivilpersonen von zivilen Gerichten untersucht werden sollten und nicht von Militärgerichten, um die erforderliche Unabhängigkeit der Gerichte und somit ein faires Verfahren zu gewährleisten (UN-Dok. CAT/C/MEX/CO/4, Nr. 14). Die Stellungnahmen Mexikos zur Umsetzung dieser Empfehlung waren nicht ausreichend, da die Angaben lediglich das Verfahren vor den Militärgerichten und dessen Reformen beschrieben (UN-Dok. CAT/C/MEX/CO/4/Add.1, Nr. 18-28). Daher hatte die Berichterstatteerin an dieser Stelle nach und verlangte eine Erklärung, wie Mexiko diese Empfehlung umzusetzen gedenkt beziehungsweise warum Mexiko glaube, dass die bereits vorgenommenen Maßnahmen die Unabhängigkeit der Gerichte und ein faires Verfahren garantieren können (http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/Follow_up_mexico_CAT37.pdf, S. 2 [zuletzt: 25. Januar 2011]). Im Januar 2010 erhielt das CAT die Antwort Mexikos, in der die Elemente der mexikanischen Verfassung und des Rechtssystems erklärt wurden, die nach Ansicht des Vertragsstaates die Unabhängigkeit der Militärgerichte gewährleisten (UN-Dok. CAT/C/MEX/CO/4/Add.2, S. 1).

⁷⁹ UN-Dok. A/65/44, Nr. 78.

⁸⁰ Ebd., Nr. 78.

⁸¹ Ebd., Nr. 80.

Aufforderung zur Einreichung eines zusätzlichen Berichts nachgekommen. 24 Staaten haben bislang noch keine Stellungnahmen abgegeben.⁸²

2. Das Untersuchungsverfahren nach Art. 20 UNCAT⁸³

Das UNCAT stellt dem Ausschuss in Art. 20 einen weiteren Kontrollmechanismus zur Verfügung, wonach es bei wohlbegründeten Hinweisen auf systematische Folterungen auf dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates ein vertrauliches Untersuchungsverfahren einleiten kann, Art. 20 Abs. 2 UNCAT. Gemäß Abs. 3 S. 2 kann dieses Verfahren mit Einverständnis des jeweiligen Vertragsstaates sogar eine Untersuchung auf dessen Hoheitsgebiet einschließen. Dabei ist zu beachten, dass das CAT im Gegensatz zu den anderen Verfahren im Rahmen des Untersuchungsverfahrens selbst, ohne weiteres Zutun des betroffenen Staates oder eines Dritten das Verfahren initiieren kann.⁸⁴ Das CAT kann nach Abschluss des Verfahrens eine Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse in seinem Jahresbericht veröffentlichen, wobei es zuvor den jeweiligen Vertragsstaat diesbezüglich konsultieren muss, Art. 20 Abs. 5 S. 2 UNCAT. Diese Konsultationspflicht des CAT geht mit seiner Pflicht zur Kooperation mit dem jeweiligen Staat einher,

⁸² Ebd., Nr. 70.

⁸³ "Article 20

1. If the Committee receives reliable information which appears to it to contain well-founded indications that torture is being systematically practised in the territory of a State Party, the Committee shall invite that State Party to co-operate in the examination of the information and to this end to submit observations with regard to the information concerned.

2. Taking into account any observations which may have been submitted by the State Party concerned, as well as any other relevant information available to it, the Committee may, if it decides that this is warranted, designate one or more of its members to make a confidential inquiry and to report to the Committee urgently.

3. If an inquiry is made in accordance with paragraph 2 of this article, the Committee shall seek the co-operation of the State Party concerned. In agreement with that State Party, such an inquiry may include a visit to its territory.

4. After examining the findings of its member or members submitted in accordance with paragraph 2 of this article, the Commission shall transmit these findings to the State Party concerned together with any comments or suggestions which seem appropriate in view of the situation.

5. All the proceedings of the Committee referred to in paragraphs 1 to 4 of this article shall be confidential, and at all stages of the proceedings the co-operation of the State Party shall be sought. After such proceedings have been completed with regard to an inquiry made in accordance with paragraph 2, the Committee may, after consultations with the State Party concerned, decide to include a summary account of the results of the proceedings in its annual report made in accordance with article 24."

⁸⁴ *Chris Ingelse*, *The UN Committee against Torture: An Assessment*, 2001, S. 157 (im Folgenden *Ingelse* [2001]).

die sich gemäß Art. 20 Abs. 5 S. 1, 2. Hs. UNCAT auf das gesamte Verfahren erstreckt.

Anders als beim obligatorischen Staatenberichts-verfahren nach Art. 19 UNCAT hat ein Vertragsstaat im Hinblick auf das Untersuchungsverfahren gemäß Art. 28 Abs. 1 UNCAT bei der Unterzeichnung, Ratifikation oder beim Beitritt zum UNCAT die Möglichkeit zum *opt out*, das heißt, er kann erklären, „dass er die in Artikel 20 vorgesehene Zuständigkeit des Ausschusses [CAT] nicht anerkennt“. Dabei kann dieser Vorbehalt nach Art. 28 Abs. 2 jederzeit zurückgenommen werden.⁸⁵ Mit anderen Worten unterwirft sich ein Staat ohne einen solchen Vorbehalt mit Unterzeichnung, Ratifikation oder Beitritt automatisch und ohne weitere Voraussetzungen der Kontrolle des CAT, wobei diese Unterwerfung nicht rückgängig gemacht werden kann.⁸⁶ Bislang haben lediglich acht von den 147 Vertragsstaaten einen Vorbehalt nach Art. 28 Abs. 1 UNCAT erklärt.⁸⁷ Zwei weitere Vertragsstaaten haben bei der Unterzeichnung des UNCAT Erklärungen zu Art. 20 abgegeben, in denen sie die staatliche Souveränität betont haben,⁸⁸ was allerdings nicht als *opt out* auszulegen sein dürfte.

Bedenkt man die überaus brisante Wirkung eines solchen Verfahrens auf die Außendarstellung eines Vertragsstaates, die von dem stigmatisierenden Effekt der Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse ausgehen wird,⁸⁹ sowie die dem CAT eingeräumte Initiative zur Einleitung eines Verfahrens, so war die Konzeption eines *opt out* im Vergleich zu den fakultativen Beschwerdeverfahren

⁸⁵ Art. 69 Abs. 2 RoP besagt: „No information shall be received by the Committee if it concerns a State party which, in accordance with article 28, paragraph 1, of the Convention, declared at the time of ratification of or accession to the Convention that it did not recognize the competence of the Committee provided for in article 20, unless that State has subsequently withdrawn its reservation in accordance with article 28, paragraph 2, of the Convention.“

⁸⁶ *Roland Bank*, Die internationale Bekämpfung von Folter und unmenschlicher Behandlung auf den Ebenen der Vereinten Nationen und des Europarates: eine vergleichende Analyse von Implementation und Effektivität der neueren Kontrollmechanismen, 1996, S. 79 (Im Folgenden *Bank* [1996]).

⁸⁷ UN-Dok. A/65/44, Annex II, S. 233. Diese Staaten sind Afghanistan, China, Äquatorialguinea, Israel, Kuwait, Mauretanien, Saudi Arabien, Syrische Arabische Republik.

⁸⁸ Kuba („The Government of the Republic declares, in accordance with article 28 of the Convention, that the provisions of paragraphs 1, 2 and 3 of article 20 of the Convention will have to be invoked in strict compliance with the principle of the sovereignty of States and implemented with the prior consent of the States Parties.“), Indonesien („The Government of the Republic of Indonesia declares that the provisions of paragraphs 1, 2, and 3 of article 20 of the Convention will have to be implemented in strict compliance with the principles of the sovereignty and territorial integrity of States.“). Erklärungen zu finden unter: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-9&chapter=4&lang=en#EndDec (zuletzt: 25. Januar 2011).

⁸⁹ *Bank* (2000) (Fn. 18), S. 169.

nach Art. 21 und 22 UNCAT⁹⁰ eher progressiv im Sinne der Förderung weitreichender Kontrollmöglichkeiten des CAT.⁹¹ Andererseits bietet das Verfahren durch die weitreichende Kooperationspflicht des CAT den von einer Untersuchung betroffenen Staaten erhebliche Möglichkeiten der Verschleppung. Zudem stellen die Anforderungen an die Einleitung des Verfahrens – wohlbegründete Hinweise auf eine systematische Folterpraxis – eine recht hohe Hürde dar.⁹² Vor diesem Hintergrund mag die geringe Zahl der bislang durchgeführten und abgeschlossenen Untersuchungsverfahren wenig überraschen. Seit Aufnahme seiner Tätigkeit hat das CAT lediglich sieben Untersuchungen zum Abschluss gebracht und die Ergebnisse veröffentlicht; diese betrafen die Türkei, Ägypten, Peru, Sri Lanka, Mexiko, Serbien-Montenegro und Brasilien.⁹³

a. Das Verfahren

Das Verfahren kann in vier Stufen unterteilt werden: 1. Vorläufige Prüfung der Belastbarkeit der Informationen und der Quelle (Art. 75 RoP), 2. Prüfung der Informationen in Zusammenarbeit mit dem betroffenen Vertragsstaat (Art. 20 Abs. 1 UNCAT i.V.m. Art. 76 RoP), 3. Durchführung der Untersuchung (Art. 20 Abs. 2 und 3 UNCAT i.V.m. Art. 78-82 RoP) und 4. Verabschieden, Weiterleiten und Veröffentlichung der Ergebnisse (Art. 20 Abs. 4 und 5 i.V.m. Art. 83f. RoP).

aa. Vorläufige Prüfung der Belastbarkeit der Informationen

Damit das CAT das Verfahren eröffnen kann, müssen ihm *zuverlässige* Informationen vorliegen, die *begründete* Hinweise auf eine *systematische* Folterpraxis enthalten (Art. 20 Abs. 1 UNCAT).⁹⁴ Wie bereits erwähnt, muss das CAT nicht auf ein offizielles Ersuchen beziehungsweise auf eine Aufforderung warten, um tätig

⁹⁰ Das In-Kraft-Treten der Beschwerdeverfahren nach Art. 21 und 22 UNCAT erfolgt für einen Vertragsstaat nicht automatisch mit dem In-Kraft-treten des UNCAT für diesen, sondern ist davon unabhängig. Die Unterwerfung unter die Beschwerdeverfahren setzt gemäß Art. 21 Abs. 1 und Art. 22 Abs.1 UNCAT jeweils eine gesonderte Erklärung des Vertragsstaates voraus, mit der er seinen Unterwerfungswillen bekunden muss.

⁹¹ *Bank* (1996) (Fn. 86), S. 79. Der Vertragsstaat muss also bezüglich des Untersuchungsverfahrens aktiv werden, um sich der Unterwerfung der Kontrolle durch das CAT zu entziehen, wohingegen er aktiv werden muss, um sich den Beschwerdeverfahren zu unterwerfen.

⁹² *Bank* (2000) (Fn. 18), S. 169.

⁹³ Information zu den durchgeführten Untersuchungsverfahren unter: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/confidential_art20.htm (zuletzt: 25. Januar 2011).

⁹⁴ Vgl. hierzu *Ingelse* (2001) (Fn. 84), S. 159.

zu werden. Eben so wenig ist das CAT verpflichtet, auf Aufforderung tatsächlich eine Ermittlung einzuleiten.⁹⁵

In der ersten Phase werden in einer vorläufigen Prüfung die Zuverlässigkeit der Informationen und ihre Glaubhaftigkeit im Hinblick auf das Vorliegen systematischer Folterungen geprüft.⁹⁶ Dabei kann das CAT „gegebenenfalls über den Generalsekretär die Zuverlässigkeit der Informationen und/oder der Quellen der Informationen überprüfen, die ihm nach Artikel 20 des Übereinkommens zur Kenntnis gebracht wurden, oder zusätzliche einschlägige Informationen zur Bestätigung des Sachverhalts einholen.“⁹⁷

Von einer Definition des Begriffs der Zuverlässigkeit wurde abgesehen, zum einen damit das CAT bei seinen Ermittlungen hinreichend flexibel agieren und den unterschiedlichen Einzelfällen gerecht werden kann, und zum anderen um die Quellen der Information nicht auf bestimmte zu begrenzen. Dadurch kann das CAT zum Beispiel auch auf Medienberichte zurückgreifen.⁹⁸ Das CAT erhielt die relevanten Informationen bislang von NGOs, mit denen er zum großen Teil bereits auf vertrauensvoller Grundlage auch im Rahmen der anderen Verfahren UNCAT zusammengearbeitet hat. Er greift also für gewöhnlich auf Informationen vom jeweiligen Staat und anderen NGOs im Rahmen des Staatenberichtverfahrens zurück sowie auf Berichte des Sonderberichterstatters über Folter und Informationen von anderen internationalen und lokalen NGOs zurück.⁹⁹

Da das gesamte Untersuchungsverfahren bis zur Veröffentlichung der zusammengefassten Untersuchungsergebnisse vertraulich ist,¹⁰⁰ ist nicht bekannt, wann und unter welchen Voraussetzungen das CAT die eingereichten Voraussetzungen für zuverlässig hält und nach welchen Kriterien sich aus den Informationen begründete Hinweise auf *systematische* Folterungen ergeben. Eben sowenig ist bekannt, ob sich das CAT für diese Frage auf bestimmte Standards festgelegt hat.¹⁰¹

Lediglich aus den veröffentlichten Untersuchungsergebnissen zu Ägypten lassen sich gewisse Hinweise entnehmen. Danach ist es entscheidend, dass die Informationen auf eine hohe Zahl von behaupteten Folterungen hinweisen, dass

⁹⁵ Nowak/McArthur (Fn. 6), Art. 20, Nr. 1.

⁹⁶ Ebd., Art. 20, Nr. 40.

⁹⁷ Art. 75 Abs. 1 RoP, deutscher Text abrufbar unter: <http://www.un.org/depts/german/menschenrechte/cat-c-3-rev4.pdf> (zuletzt: 25. Januar 2011).

⁹⁸ Ebd., Art. 20, Nr. 1 und 41.

⁹⁹ Ingelse (2001) (Fn. 84), S. 159; Nowak/McArthur (Fn. 6), Art. 20, Nr. 42f.

¹⁰⁰ Art. 20 Abs. 5 S. 1, 1. Hs. UNCAT i.V.m. Art. 72f. RoP.

¹⁰¹ Nowak/McArthur (Fn. 6), Art. 20, Nr. 81f.

die Behauptungen von mehreren verschiedenen Stellen stammen, und dass diese Behauptungen bezüglich der Foltermethoden, Orte, wo Folterungen durchgeführt wurden, und Personen, die die Folterungen durchführten, zu einem großen Teil deckungsgleich beziehungsweise ähnlich sind.¹⁰²

bb. Prüfung der Informationen in Zusammenarbeit mit dem betroffenen Staat

Enthalten die Informationen nach Ansicht des CAT wohlbegründete Hinweise auf systematische Folterungen auf dem Hoheitsgebiet des betroffenen Staates, so ist es verpflichtet,¹⁰³ die nächste Stufe des Verfahrens einzuleiten und den betreffenden Vertragsstaat aufzufordern, an der Prüfung der Informationen mitzuwirken und zu diesem Zweck zu den Informationen Stellung zu nehmen, Art. 20 Abs. 1 UNCAT i.V.m. Art. 76 Abs. 1 RoP. Hierzu setzt das CAT dem betroffenen Staat eine Frist, in der er seine Stellungnahme vorzubringen hat, Art. 76 Abs. 2 RoP. Diese Frist betrug bislang 2-4 Monate.¹⁰⁴

Weiterhin kann das CAT von sich aus weitere Informationen zur Untersuchung des Falles heranziehen, Art. 76 Abs. 4 und 77 RoP, wobei er die Form sowie Art und Weise, wie diese Informationen einzuholen sind, bestimmt, Art. 76 Abs. 5 RoP. Diese Verfahrensregeln stehen im Einklang mit dem UNCAT, denn aus Art. 20 Abs. 1 i.V.m. Abs. 5 S. 1, 2. Hs. ist lediglich die Pflicht des Ausschusses zu entnehmen, den betroffenen Vertragsstaat bei Hinweisen auf systematische Folterungen zur Mitwirkung an der Prüfung *aufzufordern* und dessen Mitwirkung stets *anzustreben*. Verweigert der Staat seine Mitwirkung oder Zustimmung zur Prüfung, hindert dies den Ausschuss nicht, mit seinen Ermittlungen fortzufahren.¹⁰⁵ Schließlich hat der betroffene Staat der Kontroll- und Prüfungsbefugnis des Ausschusses bei Unterzeichnung beziehungsweise bei der Ratifikation des Übereinkommens zugestimmt, sofern er nicht den *opt-out* erklärt hat. Dass die Zustimmung des Vertragsstaates für die Ermittlungen nicht erforderlich ist, ergibt sich im Übrigen auch aus dem Umkehrschluss zu Art. 20 Abs. 3 S. 2 UNCAT, wonach eine Untersuchung auf dem Territorium des Vertragsstaates nur im Einvernehmen mit diesem möglich ist.¹⁰⁶

¹⁰² UN-Dok. A/51/44, Nr. 219.

¹⁰³ So auch *Ingelse* (2001) (Fn. 84), S. 161.

¹⁰⁴ *Nowak/McArthur* (Fn. 6), Art. 20, Nr. 46.

¹⁰⁵ *Bank* (2000) (Fn. 18), S. 166.

¹⁰⁶ Bislang hat nur die Türkei – der erste Staat, gegen den ein Untersuchungsverfahren nach Art. 20 UNCAT durchgeführt wurde – die Kompetenz des Ausschusses bestritten, solche Ermittlungen durchzuführen, UN-Dok. A/48/44/Add.1, Nr. 6.

Bei der Prüfung der ursprünglich eingereichten Informationen muss das CAT sowohl die Stellungnahmen des betroffenen Vertragsstaates sowie alle anderen ihm zur Verfügung stehenden einschlägigen Informationen beachten, Art. 76 Abs. 3 RoP.

cc. *Durchführung der Ermittlung*

Gemäß Art. 20 Abs. 2 UNCAT kann das CAT eines oder mehrere seiner Mitglieder beauftragen, eine vertrauliche Untersuchung durchzuführen, wenn es dies unter Berücksichtigung der von dem betreffenden Vertragsstaat abgegebenen Stellungnahmen sowie aller sonstigen ihm zur Verfügung stehenden einschlägigen Informationen für gerechtfertigt hält.

Zu beachten ist, dass die eigentliche Untersuchung, ob tatsächlich systematische Folterungen vorliegen, erst an dieser Stelle erfolgt, das heißt, nachdem das CAT bereits zu dem Schluss gekommen ist, dass wohlbegründete Hinweise auf systematische Folter gegeben sind und eine Untersuchung der Sachlage gerechtfertigt ist. Die Entscheidung, eine Untersuchung durchzuführen, kann demnach selbst schon als Indiz für das Vorliegen systematischer Folterungen angesehen werden.

Darüber hinaus muss die Prüfung der Informationen im Hinblick auf die Hinweise auf systematische Folterungen im Rahmen der ersten und zweiten Stufe von den Ermittlungen im Rahmen der dritten Stufe, ob *tatsächlich* systematische Folterungen vorliegen, unterschieden werden. Die ersten beiden Stufen sind mit dem Erfordernis der Schlüssigmachung im Rahmen der Zulässigkeit einer Klage zu vergleichen, bei der die vorgebrachten Tatsachen geeignet sein müssen, um eine systematische Folterpraxis darzustellen.¹⁰⁷ Daher spricht Art. 20 Abs. 1 UNCAT sowie Art. 75 Abs. 2 und Art. 76 Abs. 1 RoP lediglich von *Hinweisen*. Die Beweisermittlung erfolgt schließlich im Rahmen der Untersuchung auf der dritten Stufe.¹⁰⁸

Nach der Entscheidung, Ermittlungen durchzuführen, hat sich das CAT gem. Art. 20 Abs. 3 S. 1 UNCAT um die Mitwirkung des betroffenen Staates zu bemühen. Dies umfasst das Anberaumen von Treffen mit den Repräsentanten des Staates und den Mitgliedern des CAT. Die Ermittlungen, die nicht auf dem Terri-

¹⁰⁷ Ingelse (2001) (Fn. 84), S. 160; Nowak/McArthur (Fn. 6), Art. 20, Nr. 81f.

¹⁰⁸ Ingelse verweist dabei auf die Weigerung des Ausschusses, folgenden Vorschlag des Sekretariats in seinen RoP anzunehmen: „The Committee shall initially ascertain whether the information received provides clear evidence of facts which can be ascribed to acts of torture as defined in article 1 of the Convention.“ Ingelse (2001) (Fn. 84), S. 160 samt Fn. 17.

torium des betroffenen Staates statt finden, können wie dargelegt auch ohne die Zustimmung/Mitwirkung des betroffenen Staates durchgeführt werden.

In allen Fällen, bis auf im Fall Ägypten, haben die betroffenen Staaten solchen Besuchen zugestimmt. Im Fall Ägypten war das CAT daher gezwungen, lediglich auf der Grundlage der Informationen, die ihm zur Verfügung standen, zu entscheiden.¹⁰⁹ Dadurch, dass Ägypten den Verdacht nicht widerlegte, war das CAT gezwungen, die Hinweise aus den Informationen als Nachweise der systematischen Folter anzunehmen.¹¹⁰ Dieser Fall zeigt im Übrigen, dass die Verweigerung von Vorortuntersuchungen den Verdacht auf das Vorliegen von systematischen Folterungen schürt.¹¹¹

Vor der Vorortuntersuchung vereinbaren die Ausschuss-mitglieder mit dem betroffenen Vertragsstaat bestimmte Standards, um die Bedingungen für die Vorortuntersuchungen zu klären, Art. 80 RoP. Der Bericht zu Mexiko enthält zum Beispiel eine Liste an Bedingungen, die dieser Staat erfüllen musste. Diese umfassten unter anderem die Gewährleistung uneingeschränkter Zugangs zu allen Orten, wo Personen festgehalten werden, sowie zu allen Dokumenten, die für die Untersuchungen relevant sein könnten, die Ermöglichung unbewachter Interviews mit Gefangenen und Bewachungspersonal sowie die Gewährung der Rückkehr an bereits untersuchte Orte.¹¹²

Die RoP des CAT enthält eine Liste solcher Bedingungen im Hinblick auf Anhörungen von Inhaftierten sowie sonstigen Personen in Art. 81. Nach Abs. 1 können die für die Untersuchung bestimmten CAT-Mitglieder immer dann, wenn sie es für angezeigt halten, Anhörungen durchführen. Hierzu ist keine Zustimmung durch den betroffenen Staat erforderlich. Nach Abs. 2 muss der Staat dafür Sorge tragen, dass den angehörten Personen und ihren Angehörigen keine Nachteile aus der Mitwirkung an solchen Anhörungen erwachsen und dass ihre Mitwirkung nicht behindert wird.

Im Übrigen werden dem CAT über das Sekretariat UN-eigene Übersetzer sowie medizinisches Fachpersonal gestellt, Art. 82 Abs. 1 RoP. Dieses Personal erhält die gleichen Rechte wie die CAT-Mitglieder, Art. 82 Abs. 3 RoP.

¹⁰⁹ UN-Dok. A/51/44, Nr. 188 und 193f.

¹¹⁰ Ebd., Nr. 218ff.

¹¹¹ *Ingelse* (2001) (Fn. 84), S. 162.

¹¹² UN-Dok. CAT/C/75, Nr. 20. Diese Bedingungen erinnern stark an die Regelungen in Art. 14 und 20 OPCAT, wonach die Vertragsstaaten verpflichtet sind, dem SPT sowie den nationalen Präventionsmechanismen (NPMs) zur Erfüllung ihres Mandats unter anderem uneingeschränkter Zugang zu allen Dokumenten, Informationen und Orten, an denen Personen der Freiheit entzogen sind, zu ermöglichen. Hierzu vgl. III.1.a. Insofern können diese Bedingungen als Vorläufer der entsprechenden Bedingungen des OPCAT angesehen werden.

dd. Annahme, Übermittlung und Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse

Haben die mit der Untersuchung beauftragten CAT-Mitglieder dem CAT ihre Untersuchungsergebnisse vorgelegt, so prüft das CAT diese und leitet sie gemäß Art. 20 Abs. 4 UNCAT und Art. 83 Abs. 1 RoP mit allen ihm geeignet erscheinenden Bemerkungen oder Vorschlägen an den Vertragsstaat weiter. Gemäß Art. 83 Abs. 2 RoP bittet das CAT den Vertragsstaat, ihm innerhalb einer angemessenen Frist mitzuteilen, welche Maßnahmen er in Bezug auf die Untersuchungsergebnisse des CAT und aufgrund der Bemerkungen oder Vorschläge des CAT ergriffen hat. Zum Abschluss kann das CAT nach *Konsultation* des betroffenen Staates entscheiden, eine Zusammenfassung des Verfahrens und seiner Ergebnisse in seinem Jahresbericht zu veröffentlichen, Art. 20 Abs. 5 S. 2 UNCAT und Art. 84 Abs. 1 RoP. Hierfür ist die Zustimmung des Staates aber nach dem Wortlaut des Abkommens nicht erforderlich. In der Praxis hat das CAT auch zwei Mal die Ergebnisse gegen den Willen der betreffenden Staaten veröffentlicht (Berichte zu Ägypten und der Türkei).¹¹³ Im Falle Ägyptens wurde die Veröffentlichung der Ergebnisse sogar als Sanktion für die Verweigerung der Vorortuntersuchung genutzt.¹¹⁴

Obwohl Art. 20 Abs. 5 S. 2 UNCAT lediglich von der Möglichkeit zur Veröffentlichung einer Zusammenfassung der Ergebnisse spricht, haben Mexiko und Brasilien der Veröffentlichung des gesamten Berichts zugestimmt.

b. Die Praxis

Die bisher sieben abgeschlossenen Verfahren haben zwischen drei bis sieben Jahren gedauert.¹¹⁵ Diese langen Zeiträume deuten darauf hin, dass die Vertragsstaaten dazu in der Lage sind, die Arbeit des Ausschusses, der gemäß Art. 20 Abs. 5 S. 1, 2. Hs. UNCAT zur Kooperation mit den Staaten verpflichtet ist, erheblich zu behindern.¹¹⁶ Zudem wird die Dauer der Verfahren aufgrund der weit auseinander

¹¹³ UN-Dok. A/48/44/Add.1, Nr. 20f.; UN-Dok. A/51/44, Nr. 200. Im Falle Ägyptens sah das CAT die Veröffentlichung der Ergebnisse als erforderlich an, da Ägypten zum einen durch die Verweigerung der Zustimmung zur Vorortuntersuchung die Gelegenheit verstreichen ließ, die Behauptungen zu widerlegen. Zum anderen sei die Veröffentlichung notwendig gewesen, um die vollständige Beachtung der Konvention in Ägypten zu gewährleisten.

¹¹⁴ UN-Dok. A/51/44, Nr. 200.

¹¹⁵ Türkei 1990-1993, Ägypten 1991-1996, Peru 1994-2001, Sri Lanka 1999-2002, Mexiko 1998-2003, Serbien-Montenegro 2000-2004, Brasilien 2002-2008.

¹¹⁶ *Bank* (2000) (Fn. 18), S. 169.

liegenden Sitzungen des CAT in die Länge gezogen.¹¹⁷ Die RoP des CAT enthalten zwar keine Bestimmungen, mit denen Verfahrensschritte zwischen Sitzungen organisiert würden. Allerdings erlaubt Art. 78 Abs. 3 RoP, den mit der Untersuchung befassten Mitgliedern eine gewisse Flexibilität zur Beschleunigung der Verfahrensschritte, da er ihnen das Recht einräumt, ihre Arbeitsmethoden festzulegen.

Über ein anschließendes Follow-up-Verfahren nach Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse ist wenig bekannt. Dem aktuellen Jahresbericht des CAT von 2009-2010 ist zumindest zu entnehmen, dass solche Follow-up-Aktivitäten stattgefunden haben.¹¹⁸ In der RoP ist zu solchen Follow-up-Aktivitäten nach einer Veröffentlichung nichts vorgesehen. Sollten diese aber unter das Art. 20-Verfahren fallen, so würden sie gemäß Art. 72 RoP wie „[a]lle Dokumente und Verfahren des Ausschusses [CAT] im Zusammenhang mit seinen Aufgaben nach Artikel 20 des Übereinkommens“ dem Vertraulichkeitsgrundsatz unterfallen. Dies hindert das CAT allerdings nicht, die veröffentlichten Erkenntnisse und Empfehlungen aus den Untersuchungsverfahren im Staatenberichtsverfahren zu verwenden und weiter zu verfolgen.¹¹⁹

Zum Umfang der Untersuchungen ist zu beachten, dass der Wortlaut von Art. 20 UNCAT ausschließlich von „systematischen Folterungen“ spricht. Den bislang durchgeführten Untersuchungen ist aber zu entnehmen, dass das CAT in der Praxis eine weitere Interpretation vornimmt. In seinen Bemerkungen im Untersuchungsbericht zu Peru kritisierte es zum Beispiel Haftbedingungen in Gefängnissen, auch wenn diese keine Folter darstellten, und gab hierzu Empfehlungen ab. Insbesondere befürwortete das CAT die Schließung besuchter Einrichtungen, obwohl es explizit feststellte, dass an diesen Orten keine Verletzungen gegen Art. 20 UNCAT festgestellt werden konnten. Es stellte nicht einmal einen Verstoß gegen das Folterverbot fest, sondern nur einen Verstoß gegen das Verbot unmenschlicher und grausamer Behandlung und Bestrafung aus Art. 16 UNCAT.¹²⁰ Dabei ist das Verfahren nach Art. 20 nicht auf die Pflichten aus Art. 16 UNCAT anwendbar.¹²¹ Das CAT nutzt damit seine Kompetenzen im Rahmen von Art. 20

¹¹⁷ Ebd., S. 171.

¹¹⁸ „In the framework of its follow-up activities, the Rapporteurs on article 20 continued to carry out activities aimed at encouraging States parties on which enquiries had been conducted and the results of such enquiries had been published, to take measures to implement the Committee’s recommendations.“ UN-Dok. A/65/44, Nr. 87.

¹¹⁹ So enthielt im Rahmen der Prüfung des vierten mexikanischen Staatenberichts unter anderem die *list of issues* Fragen zur Umsetzung der Empfehlungen aus dem Untersuchungsverfahren nach Art. 20 UNCAT, vgl. UN-Dok. CAT/C/MEX/Q/4, Nr. 6, 31 und 37.

¹²⁰ UN-Dok. A/56/44, Nr. 181ff.

¹²¹ *Nowak/McArthur* (Fn. 6), Art. 16, Nr. 42.

UNCAT, um auch andere Missstände festzuhalten und Vorschläge zu ihrer Verbesserung zu machen. In anderen Berichten, wie zum Beispiel zu Mexiko¹²² und Brasilien¹²³, beschränkt sich das CAT dagegen auf die Diagnose einer systematischen Folterpraxis und auf die Faktoren, die diese unmittelbar begünstigen.

c. Auslegung des Begriffs der „systematischen Folterungen“

Die vom CAT verwendete Definition von systematischen Folterungen wurde im ersten Bericht zur Türkei formuliert und in den darauf folgenden Berichten bestätigt. Systematische Folter liegt demnach vor,

“when it is apparent that the torture cases reported have not occurred fortuitously in a particular place or at a particular time, but are seen to be habitual, widespread and deliberate in at least a considerable part of the territory of the country in question. Torture may in fact be of a systematic character without resulting from the direct intention of a Government. It may be the consequence of factors which the Government has difficulty in controlling, and its existence may indicate a discrepancy between policy as determined by the central Government and its implementation by the local administration. Inadequate legislation which in practice allows room for the use of torture may also add to the systematic nature of this practice.”¹²⁴

Den Begriffen habitual und widespread, also gewohnheitsmäßig und weitverbreitet, ist zu entnehmen, dass systematische Folterungen jedenfalls bei sporadisch auftretenden Einzelfällen nicht angenommen werden kann.¹²⁵ Es wird aber kritisiert, dass die genaue Bedeutung der Begriffe ungeklärt bleibt und damit die Bestimmung von „systematisch“ durch die Definition nicht erleichtert wird.¹²⁶

Der Bericht zu Sri Lanka zeigt zudem, dass die Anforderungen an das Vorliegen dieser Voraussetzungen der Definition außerordentlich hoch sind. Denn hier wurde trotz einer „beunruhigend hohen Zahl von Folter und Misshandlungen“ das Vorliegen von systematischer Folter verneint.¹²⁷

¹²² UN-Dok. A/58/44, Nr. 166ff.

¹²³ UN-Dok. CAT/C/39/2, Nr. 178ff.

¹²⁴ UN-Dok. A/48/44, Nr. 39. Weiterhin hatte das CAT in seinem Bericht zur Türkei erklärt, dass obwohl nur wenige der Folterungen mit absoluter Gewissheit nachgewiesen werden konnten, dennoch von einer systematischen Praxis ausgegangen werden konnte, da sich die Beweise immer wieder auf dieselben Beschreibungen, Praktiken, Orte und Umstände beziehen, ebd., Nr. 38.

¹²⁵ Bank (2000) (Fn. 18), S. 169.

¹²⁶ Ingelse (2001) (Fn. 84), S. 161.

¹²⁷ UN-Dok. A/57/44, Nr. 172-185.

Weiterhin erweist sich das Absehen der Definition von einer Absicht sowie einer Kontrolle der Regierung als problematisch. Im Bericht zu Sri Lanka wird zum Beispiel an mehreren Stellen hervorgehoben, dass viele Folterungen in Sri Lanka von paramilitärischen Gruppen begangen würden, die das Militär im Kampf gegen die sogenannte „Liberation Tigers of Tamil Eelam“ (LTTE) unterstützen, die aber nicht ausreichend unter der Kontrolle der Regierung stünden.¹²⁸ Das CAT ist daher der Ansicht, dass die Regierung sich von diesen Gruppen lösen müsse, um ein mögliches Auftreten von systematischer Folter zu verhindern.¹²⁹ Außerdem stellt das CAT fest, dass das Problem der Regierung, welche die Folterpraktiken schließlich nicht befürworte und sogar einige Maßnahmen zur Folterbekämpfung unternommen habe, daran liege, dass ihre Vorgaben weder von der Polizei noch vom Militär vollständig befolgt und umgesetzt würden.¹³⁰ Hieraus könnte man entnehmen, dass das CAT die Messlatte für die Annahme der Voraussetzungen der Definition (*habitual*, *widespread* und *deliberate*) wie zum Beispiel die Zahl und die Schwere der Folterungen im vorliegenden Fall sehr hoch gesetzt hat, um die Regierung nicht für Verletzungen der Konvention verantwortlich zu machen, die außerhalb ihrer Kontrolle lagen. Wäre dem so, müssten die Voraussetzungen für systematische Folterungen aus der Definition in einem so extrem hohen Maße gegeben sein, dass das Absehen der Definition von einem Erfordernis einer Absicht oder Kontrolle der Regierung kompensiert werden kann.¹³¹ Eine derartige Auslegung der Definition würde aber dazu führen, dass ihre Voraussetzungen nur in extremen Ausnahmefällen, also so gut wie nie, angenommen werden können. Außerdem würde so konterkariert, dass eine Absicht oder Kontrolle über das relevante Gebiet gerade nicht vorausgesetzt wird.

Als einziger Vertragsstaat, der von den Untersuchungen im Rahmen des Art. 20-Verfahrens betroffen war, griff Brasilien den Umstand an, dass die vom CAT aufgestellte Definition eine Absicht des jeweiligen Staates nicht voraussetze.¹³² Daher habe die Definition des CAT keine Grundlage im allgemeinen Völkerrecht. Denn der Begriff „systematisch“ müsse gemäß Art. 31 Abs. 1 WVRK im Einklang mit seiner gewöhnlichen Bedeutung im Kontext der *Draft Articles der Internatio-*

¹²⁸ Ebd., Nr. 136(j), 175, 176(c), 178 und insbesondere 184.

¹²⁹ Ebd., Nr. 184. „It is the view of the Committee that these groups should be disbanded as a measure to prevent any possible systematic occurrence of torture.“

¹³⁰ Ebd., Nr. 136(a), (m) und 178.

¹³¹ *Nowak/McArthur* (Fn. 6), Art. 20, Nr. 85f. Der Fall von Sri Lanka zeigt, dass die Entscheidung zur Eröffnung des Untersuchungsverfahrens zwar ein Indiz für das Vorliegen systematischer Folter ist. Allerdings reichen die Hinweise an sich nicht aus und müssen bewiesen werden. Die Hinweise auf *systematische* Folterungen haben sich im vorliegenden Fall nicht bewahrheitet.

¹³² UN-Dok. CAT/C/39/2, Nr. 229ff.

nal Law Commission zur Verantwortlichkeit von Staaten für völkerrechtswidriges Handeln, des internationalen Menschenrechtsschutzes und des humanitären Völkerrechts sowie des Völkerstrafrechts, aus dem der Begriff stamme, ausgelegt werden. Dies habe das CAT jedoch unterlassen.¹³³ Diesem Kontext sei zu entnehmen, dass für die Frage, ob die Verletzung einer Pflicht systematisch ist, die Motivation und die Absichten eines Staates entscheidend sind.¹³⁴ Weiterhin verweist Brasilien auf die Entscheidung des Internationalen Straftribunals für Ruanda im Fall *Akayesu*, in der „systematisch“ definiert wird als

„thoroughly organized and following a regular pattern on the basis of a common policy involving substantial public or private resources. There is no requirement that this policy must be adopted formally as the policy of a State. There must however be some kind of preconceived plan or policy“.¹³⁵

Des Weiteren bringt Brasilien vor, das CAT habe seine Interpretation nicht mit dem Willen der Staaten abgeglichen. Letzteres sei aber die Pflicht eines jeden Tribunals, dessen Aufgabe die Interpretation und Anwendung eines internationalen Vertrags ist.¹³⁶

Vor dem Hintergrund dieser Interpretation lehnt Brasilien den Schluss des CAT ab, dass in Brasilien aufgrund der schlechten Haftbedingungen eine systematische Folterpraxis herrscht. Denn Brasilien vergewissere, dass es keinen absichtlichen Plan oder eine Politik, die sich der Folter bediene oder auf ihr beruhe, gebe.¹³⁷

Für das Erfordernis einer Absicht als Teil der Definition von systematischen Folterungen spricht im Übrigen auch die konventionseigene Definition von Folter in Art. 1 Abs. 1 UNCAT.¹³⁸ Diese Definition setzt voraus, dass mit der Folter-

¹³³ Ebd., Nr. 239.

¹³⁴ Ebd., Nr. 233.

¹³⁵ ICTR, *Prosecutor v. Akayesu*, Urteil vom 2. September 1998, Nr. 580. Hervorhebungen aus der Stellungnahme Brasiliens, UN-Dok. CAT/C/39/2, Nr. 235.

¹³⁶ UN-Dok. CAT/C/39/2, Nr. 239.

¹³⁷ Ebd., Nr. 241. Weiterhin kritisiert Brasilien, dass das CAT nicht zwischen Folter einerseits und grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung andererseits unterscheide. Dies tue er weder in seiner Analyse der Staatenberichte noch in der Prüfung der Individualbeschwerden. Eine genaue Unterscheidung würde aber dazu beitragen, dass Staaten ihre Pflichten unter der Konvention besser erfüllen und dadurch den Schutz von Individuen besser gewährleisten können, ebd., Nr. 246

¹³⁸ Artikel 1 Abs. 1 UNCAT:

“For the purposes of this Convention, the term „torture“ means any act by which severe pain or suffering, whether physical or mental, is intentionally inflicted on a person for such purposes as obtaining from him or a third person information or a confession, punishing him for an act he or a third person has committed or is suspected of having committed, or intimidating or coercing him or a third person, or for any reason based on discrimination of any kind, when such pain or suffering is inflicted by or at the instigation of or with the

handlung ein bestimmter Zweck verfolgt wird. Wenn nun bereits eine einzelne und einmalige Folterhandlung das Vorliegen einer Absicht voraussetzt, so muss diese Absicht erst recht bei systematischen Folterungen gegeben sein.

Für den Verzicht auf das Erfordernis einer Absicht im Sinne eines planvollen Vorgehens spricht hingegen, dass der Nachweis einer solchen auf Regierungsebene von einem Gremium wie dem CAT mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln kaum erbracht werden kann, insbesondere dann nicht, wenn es sich um eine instabile Regierung handelt, die nicht die Kontrolle über das gesamte Territorium ausübt.

Darüber hinaus handelt es sich bei dem Untersuchungsverfahren nach Art. 20 UNCAT nicht um strafrechtliche Ermittlungen zur Feststellung eines Verbrechens, die die Begründung strafrechtlich relevanter Verantwortlichkeit erfordert, wie zum Beispiel im Falle der Verbrechen gegen die Menschlichkeit nach Art. 7 des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs,¹³⁹ auf welchen Brasilien mit dem Abschnitt aus dem *Akayesu*-Fall hinweist.

Bei den Untersuchungen im Rahmen des Verfahrens nach Art. 20 UNCAT geht es nicht nur darum, zu ermitteln, ob der Vertragsstaat das Folterverbot in einer besonders erheblichen Art und Weise verletzt hat. Das Verfahren soll vor allem dazu dienen, die Situationen in dem Staat so zu verbessern, dass in Zukunft nicht mehr von staatlicher Seite auf Folter oder erniedrigende oder unmenschliche Behandlung zurückgegriffen wird.¹⁴⁰ Für den Zweck des Verfahrens nach Art. 20 UNCAT ist die Schuldfrage beziehungsweise das Vorliegen einer bestimmten Absicht daher nicht erforderlich.

consent or acquiescence of a public official or other person acting in an official capacity. It does not include pain or suffering arising only from, inherent in or incidental to lawful sanctions." Hervorhebungen nicht im Original.

¹³⁹ Rome Statute of the International Criminal Court. Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs vom 17. Juli 1998, ILM 37 (1998) S. 1002, BGBl. 2000 II S. 1394, Art. 7. Verbrechen gegen die Menschlichkeit setzt gemäß Art. 7 voraus, dass die verbotenen Handlungen als Teil eines weitverbreiteten oder *systematischen* Angriffs begangen wird, wobei Kenntnis von dem Angriff bestehen muss.

¹⁴⁰ *Nowak/McArthur* (Fn. 6), Art. 20, Nr. 58.

III. Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe

Das Fakultativprotokoll vom 18. Dezember 2002 ist seit dem 22. Juni 2006 in Kraft und zählt mittlerweile 57 Vertragsstaaten.¹⁴¹

Ziel des Protokolls ist es, „ein System regelmäßiger Besuche einzurichten, die von unabhängigen internationalen und nationalen Stellen an Orten, an denen Personen die Freiheit entzogen ist, durchgeführt werden, um Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe zu verhindern.“¹⁴² Durch das Fakultativprotokoll werden zwei Mechanismen eingeführt: Zum einen wird gemäß Art. 2 OPCAT ein Unterausschuss zur Verhinderung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Subcommittee on Prevention of Torture, SPT) auf internationaler Ebene eingerichtet, und zum anderen sind gemäß Art. 3 OPCAT die Vertragsstaaten verpflichtet, auf innerstaatlicher Ebene jeweils einen Besuchs- und Kontrollmechanismus zu schaffen, den sogenannten nationalen Präventionsmechanismus (NPMs). Dabei soll beiden Mechanismen in gleichem Maße der Zugang zu allen Orten der Freiheitsentziehung im Sinn von Art. 4 Abs. 1 OPCAT gestattet werden, damit erforderlichenfalls der Schutz der Personen vor Folter und anderen Misshandlungen verstärkt werden kann, Art. 4 Abs. 1 S. 2 OPCAT.

1. Das Subcommittee on Prevention of Torture

Die Zusammensetzung, Wahl und Abstimmungsregeln des SPT sind im zweiten Teil, und das Mandat des SPT ist im dritten Teil des OPCAT geregelt. Gemäß Art. 5 Abs. 1 OPCAT setzt sich das SPT seit der 50. Ratifikation aus nunmehr 25 Mitgliedern zusammen.¹⁴³

Das SPT hat gemäß Art. 11 OPCAT drei Aufgabenbereiche. Nach Art.11 lit. a OPCAT führt das SPT Besuche von Hafteinrichtungen aller Art durch, um Empfehlungen den jeweiligen Vertragsstaaten zum Schutz von inhaftierten Personen vor

¹⁴¹ Per 26. Januar 2011. Zum aktuellen Stand der Ratifikationen siehe: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9-b&chapter=4&lang=en (zuletzt: 25. Januar 2011).

¹⁴² Art. 1 OPCAT.

¹⁴³ Die Wahl der neuen Mitglieder des erweiterten SPT fand am 28. Oktober 2010 in Genf statt. Die Liste der SPT-Mitglieder ist zu finden unter: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/elections2010.htm> (zuletzt: 25. Januar 2011).

Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung zu unterbreiten.

In Bezug auf die NPMs hat das SPT gemäß Art. 11 lit. b OPCAT die Aufgabe, die Vertragsstaaten bei der Errichtung solcher Mechanismen zu beraten und zu unterstützen.¹⁴⁴ Es soll darüber hinaus direkten Kontakt zu den NPMs unterhalten und ihnen Unterstützung sowie Schulungen in technischen Fragen und zur Bewertung erforderlicher Garantien und Schutzmechanismen anbieten. Des Weiteren soll es Empfehlungen und Bemerkungen an die Vertragsstaaten zur Verbesserung und Stärkung des Mandats und der Fähigkeiten der NPMs abgeben.

Als drittes soll das SPT gemäß Art. 11 lit. c OPCAT mit relevanten Einrichtungen der UN sowie solchen auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene bei der Prävention von Folter zusammenarbeiten.

Bei der Erfüllung seiner Aufgaben lässt sich das SPT nach Art. 2 Abs. 3 OPCAT von den Grundsätzen der Vertraulichkeit, Unparteilichkeit, Nichtselektivität, Universalität und Objektivität leiten.

a. Das Besuchsverfahren

Das Besuchsverfahren, das durch das SPT durchgeführt werden soll, und die diesbezüglichen Pflichten der Vertragsstaaten sind in den Art. 13ff. OPCAT geregelt. Für das Jahr 2010 waren aus Budgetgründen lediglich drei Besuche angesetzt. Das SPT plant für die Zukunft jedoch zehn Besuche pro Jahr. Sein Ziel ist, jeden Vertragsstaat alle vier bis fünf Jahre zu besuchen, um sein Mandat effektiv erfüllen zu können.¹⁴⁵ Dabei kann sich unter Umständen die Zahl der erforderlichen Besuche pro Jahr schnell ändern.

Die Auswahl der zu besuchenden Vertragsstaaten wird gemäß Art. 13 Abs. 1 OPCAT anfangs noch nach Los bestimmt. Mittlerweile hat das SPT ein Verfahren zur Auswahl der Vertragsstaaten entwickelt, wonach Faktoren wie Datum der Ratifizierung, Einrichtung eines NPMs, geographische Verteilung, Größe und Komplexität des Staates, regionales präventives Monitoring sowie Gesichtspunkte der Dringlichkeit entscheidend sind.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Im Jahresbericht wird kritisiert, dass zu diesem Zweck keinerlei finanzielle Ressourcen zur Verfügung gestellt wurden, UN-Dok. CAT/C/44/2, Nr. 12.

¹⁴⁵ Ebd., Nr. 21.

¹⁴⁶ UN-Dok. CAT/C/44/2, Nr. 20.

Das SPT teilt den Vertragsstaaten im Einklang mit Art. 13 Abs. 2 OPCAT sein Programm für das jeweilige kommende Jahr meist am Ende des Vorjahres mit.¹⁴⁷ Die Besuche werden damit vorher angekündigt, wobei nicht deutlich wird, wann der genaue Zeitpunkt der Besuche den Staaten mitgeteilt wird. Jedenfalls die Zusammensetzung der Delegation wird bekannt gegeben, da die Vertragsstaaten gemäß Art. 13 Abs. 3 S. 4 OPCAT die Beteiligung eines bestimmten Sachverständigen am Besuch ablehnen können. Die SPT-Mitglieder können nämlich auch von externen Experten begleitet werden, wobei im Besuchszeitraum in 2010 mangels Budget keine externen Sachverständigen die Besuchsdelegationen begleiten konnten.¹⁴⁸

Bislang hat das SPT 11 Besuche¹⁴⁹ durchgeführt, die zwischen fünf (Schweden) bis 17 Tagen (Mexiko) andauerten.¹⁵⁰ Im September 2010 führte das SPT den bislang einzigen Follow-up-Besuch in Paraguay durch, der drei Tage dauerte.

Vor den Besuchen fordert das SPT umfassende Informationen über die Gesetzgebung und institutionellen Bedingungen über das System der Orte der Freiheitsentziehung in den zu besuchenden Staaten sowie Statistiken und weitere relevante Informationen über diese Orte an.¹⁵¹

Solche Einrichtungen sind alle der

„Hoheitsgewalt und Kontrolle [des Vertragsstaates] unterstehenden Orte, an denen Personen aufgrund einer Entscheidung einer Behörde oder auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis die Freiheit entzogen ist oder entzogen werden kann.“¹⁵²

Die Vertragsstaaten sind unter anderem gemäß Art. 14 Abs. 1 lit. c OPCAT dazu verpflichtet, der Besuchsdelegation uneingeschränkten Zugang zu diesen Orten zu gewähren und ihr nach lit. d Gelegenheit zu geben, ohne Zeugen Gespräche mit Behörden, Polizei, Richtern, Mitarbeitern von Hafteinrichtungen, Inhaftierten und Repräsentanten der Zivilgesellschaft zu führen.

¹⁴⁷ Vgl. UN-Dok. CAT/C/40/2, Nr. 19; CAT/C/44/2, Nr. 24; für das Jahr 2001 siehe: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10548&LangID=E> (zuletzt: 25. Januar 2011). Lediglich für das zweite Jahr seiner Arbeit war das SPT gezwungen, sein Programm am Anfang des Besuchsjahres bekannt zu geben, UN-Dok. CAT/C/42/2 Nr. 21.

¹⁴⁸ Ebd., Nr. 34.

¹⁴⁹ 2007: Mauritius und Malediven, 2008: Schweden, Benin und Mexiko, 2009: Paraguay, Honduras und Kambodscha, 2010: Libanon, Bolivien und Liberia.

¹⁵⁰ Informationen und veröffentlichte Dokumente zu den Besuchen sind zu finden unter: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt_visits.htm (zuletzt: 25. Januar 2011).

¹⁵¹ UN-Dok. CAT/C/44/2, Nr. 23.

¹⁵² Art. 4 Abs. 1 OPCAT.

Am Ende der Besuche findet ein Abschlussgespräch mit den jeweiligen Behördenvertretern, in denen die SPT-Mitglieder ihnen erste Kommentare unterbreiten.¹⁵³ Nach den Besuchen richtet sich das SPT mit einem Brief an die Behörden des Vertragsstaates, der die zentralen vorläufigen Kommentare des SPT enthält, und fordert darin die Vertragsstaaten auf, über die aufgrund des Abschlussgespräches eingeleiteten Maßnahmen zu berichten. Dabei sollen die Stellungnahmen des Staates vor dem Abfassen des Besuchsberichts eingereicht werden, damit sie darin berücksichtigt werden können.¹⁵⁴ Dieser Austausch verläuft gemäß Art. 16 Abs. 1 OPCAT vertraulich.

Den Besuchsbericht zusammen mit den Stellungnahmen des Vertragsstaates kann das SPT – anders als das CAT nach Art. 20 Abs. 5 UNCAT – nur auf Wunsch des jeweiligen Vertragsstaates veröffentlichen, Art. 16 Abs. 2 OPCAT.¹⁵⁵ Bislang wurden von den erstellten Berichten fünf veröffentlicht, fünf blieben noch vertraulich und der letzte Bericht zu Liberia im letzten Drittel des Jahres 2010 steht noch aus. Drei der zugänglichen Berichte wurden sogar veröffentlicht, ohne dass das SPT zuvor die Stellungnahmen der Vertragsstaaten erhielt.¹⁵⁶

Zur Kontrolle der Umsetzung seiner Empfehlungen kann das SPT gemäß Art. 13 Abs. 4 OPCAT nach einem regulären Besuch einen kurzen Anschlussbesuch „vorschlagen“. Das OPCAT sieht aber nicht explizit vor, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, einen solchen Anschlussbesuch zuzulassen. Paraguay ist bislang das einzige Land, das solch einen Anschlussbesuch erhielt.

b. Bisherige Praxis

Die Berichte, die bislang veröffentlicht wurden, sind sehr umfangreich und adressieren die ganze Bandbreite der für die Prävention relevanten Aspekte.

Auffällig ist, dass die Berichte im Aufbau noch uneinheitlich sind und es insoweit noch kein durchgehend anwendbares Schema gibt. Außerdem fällt auf, dass eine Subsumtion von festgestellten Sachverhalten unter die Begriffe der grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung vermieden wird, insbesondere auch im Hinblick auf Situationen mit sehr schlechten

¹⁵³ UN-Dok. CAT/C/44/2, Nr. 27.

¹⁵⁴ Ebenda.

¹⁵⁵ Eine Ausnahme hierzu sieht Art. 16 Abs. 4 OPCAT vor, wenn sich ein Vertragsstaat weigert, gemäß den Art. 12 und 14 OPCAT mit dem SPT zusammenzuarbeiten. Dann kann das SPT den Bericht auch ohne den Willen des Staates veröffentlichen.

¹⁵⁶ Vgl. http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt_visits.htm (zuletzt: 25. Januar 2011).

Haftbedingungen;¹⁵⁷ auch hinsichtlich der Diagnose des Vorkommens von Folter ist das SPT sehr zurückhaltend.¹⁵⁸

2. Der Nationale Präventionsmechanismus (NPM)

Die Regelungen zum NPM sind im vierten Teil des OPCAT enthalten. Gemäß Art. 18 OPCAT garantieren die Vertragsstaaten die funktionale und personelle Unabhängigkeit des in jedem Vertragsstaat einzu-richtenden NPM sowie die erforderliche finanzielle Ausstattung. Darüber hinaus muss dem NPM die Befugnis erteilt werden, regelmäßig die Behandlung von Personen, denen die Freiheit entzogen wurde, zu untersuchen und diesbezügliche Empfehlungen abzugeben, um den Schutz vor Folter und anderer Misshandlung gegebenenfalls zu verbessern. Zudem ist dem NPM ein Stellungnahmerecht und Möglichkeit zur Unterbreitung von Vorschlägen zur entsprechenden nationalen Gesetzgebung einzuräumen, Art. 19 OPCAT.

¹⁵⁷ Zum Beispiel beschreibt das SPT in seinem Bericht zu Honduras detailliert die Missstände in den Haftorten, die besucht werden, ohne dabei explizit festzustellen, dass diese Bedingungen grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung darstellen, UN-Dok. CAT/OP/HND/1, Nr. 165ff.; Ähnliches gilt auch für den Bericht zum Besuch in Paraguay, vgl. UN-Dok. CAT/OP/PRY/1, Nr. 112ff., 118ff., 147ff., 183ff. Das SPT stellte hier lediglich fest, dass Isolationshaft über einen längeren Zeitraum Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung darstellen *könnte* (ebd., Nr. 185), stellte aber nicht fest, dass die Bedingungen in den Isolationszellen, die es besichtigt hatte und deren Zustand es für besonders schlecht eingestuft hatte (ebd., Nr. 184), an sich grausam, unmenschlich und erniedrigend seien. Im Bericht zum Besuch in Mexiko lässt sich ebenso feststellen, dass die extrem schlechten Haftbedingungen, die sehr detailliert beschrieben werden, nicht als grausam, unmenschlich oder erniedrigend bezeichnet werden (UN-Dok. CAT/OP/MEX/1, Nr. 111ff.). Lediglich der Umstand, dass die Inhaftierten nicht ausreichend beziehungsweise gar nicht mit Lebensmitteln und Trinkwasser versorgt werden und dass sie vor einer Verurteilung den Massenmedien ausgesetzt werden, wird als unmenschlich und erniedrigend eingestuft (ebd., Nr. 112 und 114).

¹⁵⁸ In seinem Bericht zu Mexiko benennt das SPT zum Beispiel an keiner Stelle einen konkreten Fall von Folter. Es erklärt lediglich, dass es der Ansicht sei, dass die Statistiken zu den aktuellen Folttervorfällen nicht mit der tatsächlichen Zahl von Folterungen übereinstimmen. Der Abschnitt zu den Beschwerden über Folterungen ist sehr allgemein gehalten (ebd., Nr. 96ff.). Auch dass das SPT die fehlende Versorgung von Inhaftierten mit Lebensmitteln und Trinkwasser lediglich als eine Form der Misshandlung eingestuft hat (vgl. Fn. 157), spricht für die Zurückhaltung des Ausschusses, bestimmte Handlungen als Folter einzustufen. Denn es wird durchaus vertreten, dass unterlassene Versorgung mit Lebensmitteln und Trinkwasser Folter darstellt (*Nowak/McArthur* [Fn. 6], Art. 1 Fn. 92 mit Verweis auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte). Im Bericht zum Besuch auf den Malediven beschreibt das SPT wiederum Fälle, in denen Inhaftierte unter Schlägen vernommen und zu einer Aussage beziehungsweise zu einem Geständnis gezwungen wurden. Das SPT klassifiziert diese Handlungen jedoch an keiner Stelle als Folter, sondern lediglich als Misshandlung (UN-Dok. CAT/OP/MDV/1, Nr. 89ff.).

Die Vertragsstaaten haben gegenüber dem jeweiligen NPM eine umfassende Informationspflicht. Der NPM hat ein umfassendes Besuchs- und Zugangsrecht im Vertragsstaat sowie ein freies Gesprächsrecht mit allen Personen, von denen der NPM annimmt, dass sie sachdienliche Angaben machen können, Art. 20 OPCAT. Anders als bei einem Besuch des internationalen Besuchsremiums, dem SPT (Art. 14 Abs. 2 OPCAT), ist nicht vorgesehen, dass der Vertragsstaat einen Besuch durch den NPM verweigern kann.¹⁵⁹

Gemäß Art. 22 OPCAT prüfen die Vertragsstaaten die Empfehlungen ihres jeweiligen NPM und nehmen mit diesem Gespräche über mögliche Durchführungsmaßnahmen auf. Um eine gewisse Publizität der Verfahren zu gewährleisten, sind die Vertragsstaaten nach Art. 23 OPCAT verpflichtet, die Jahresberichte der NPMs zu veröffentlichen und zu verbreiten.

Die Zusammenarbeit mit dem jeweiligen NPM wird vom SPT im Rahmen der Besuche untersucht. In seinem Besuchsbericht zu Mexiko von Mai 2010 etwa fordert das SPT Mexiko dazu auf, die Empfehlungen des NPM umzusetzen. Dies sei schließlich eine internationale Verpflichtung der Regierung, die sich aus den Art. 22 und 23 OPCAT ergebe.¹⁶⁰ Dieser Auffassung kann jedoch entgegengehalten werden, dass Art. 22 OPCAT lediglich die Pflicht der Vertragsstaaten fest schreibt, die Empfehlungen zu untersuchen und mit dem NPM bezüglich möglicher Umsetzungen in einen Dialog zu treten. Von einer unmittelbaren Pflicht zur Umsetzung der Empfehlungen ist nicht die Rede. Auch aus der Pflicht, einen Dialog über mögliche Umsetzungen der Empfehlungen zu führen, kann keine unmittelbare Umsetzungspflicht abgeleitet werden. Es wird nicht das Ergebnis des Dialogs festgeschrieben, sondern lediglich der Inhalt (mögliche Umsetzungen). Auch aus der Pflicht, die Jahresberichte des NPM zu veröffentlichen und zu verbreiten (Art. 23 OPCAT), kann keine Pflicht zur Befolgung der Empfehlungen abgeleitet werden. Allerdings hat das SPT die Möglichkeit, bei einem Besuch die Empfehlungen des NPM zu übernehmen; auch insoweit besteht zwar keine Pflicht, die Empfehlungen eins zu eins umzusetzen, jedoch eine solche, die Situation im Licht der Empfehlungen des SPT zu verbessern. Dies ergibt sich aus Art. 16 Abs. 4 OPCAT, in dem als Sanktion für die Nicht-Einhaltung dieser Verpflichtung die Möglichkeit eines *public statement* vorgesehen ist.

¹⁵⁹ Art. 14 Abs. 2 OPCAT:

“Objection to a visit to a particular place of detention may be made only on urgent and compelling grounds of national defence, public safety, natural disaster or serious disorder in the place to be visited that temporarily prevent the carrying out of such a visit. The existence of a declared state of emergency as such shall not be invoked by a State Party as a reason to object to a visit.”

¹⁶⁰ UN-Dok. CAT/OP/MEX/1, Nr. 32.

In der fehlenden Rechtsverbindlichkeit der Empfehlungen der NPMs und der sich daraus ergebenden Abhängigkeit von dem Kooperationswillen der Vertragsstaaten könnte jedoch – wie bereits beim Untersuchungsverfahren nach Art. 20 UNCAT zu beobachten ist – eine Schwäche des OPCAT gesehen werden, die die NPMs bei der Erfüllung ihres Mandats behindern könnte.

Ein weiteres Problem, das die Arbeit der NPMs in der Anfangsphase behindert, sind fehlende Standards bezüglich methodischer Arbeitsgrundlagen sowie zur Erstellung von Handbüchern und Arbeitsrichtlinien für die Durchführung von Besuchen. Diese sind unumgänglich für das optimale Funktionieren der NPMs.¹⁶¹ Dem Jahresbericht der deutschen Bundesstelle zur Verhütung von Folter von 2009/2010 ist zum Beispiel zu entnehmen, dass diese zur Aufnahme der Besuche zunächst eine Reihe von Grundlagendokumente wie Checklisten mit Fragen für Inspektionsbesuche, Besuchsablaufpläne und sonstige Arbeitsrichtlinien erstellen musste.¹⁶² Da alle NPMs solche Arbeitsgrundlagen benötigen, wäre es hilfreich, wenn Muster erstellt und bereits bestehende Standards den NPMs unterbreitet werden könnten.

3. Kooperation des SPT mit dem CAT

Wie bereits erwähnt, besteht eine der Aufgaben des SPT darin, zur Verhinderung von Folter unter anderem mit den zuständigen Gremien und Mechanismen der Vereinten Nationen, wie dem CAT, zusammenzuarbeiten, Art. 11 lit. c OPCAT. Darüber hinaus setzt Art. 10 Abs. 3 S. 3 OPCAT fest, dass das CAT und das SPT mindestens einmal jährlich gleichzeitig tagen sollen.

Bereits 2003 hatte das CAT Richtlinien zur Zusammenarbeit mit dem damals noch nicht eingerichteten SPT verabschiedet. Darin erklärte er, dass er für die Zukunft den Vertragsstaaten UNCAT im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens nach Art. 19 die Ratifikation des OPCAT insbesondere im Hinblick ihrer Pflichten

¹⁶¹ So hatte das SPT zum Beispiel in seinem Besuchsbericht zu Mexiko empfohlen, zur Optimierung des NPM dessen Handbücher und methodischen Grundlagen zur Durchführung von Besuchen zu überarbeiten, damit die besuchten Orte der Freiheitsentziehung im Hinblick auf den Schutz der sich dort befindenden Personen effektiv bewertet werden können, UN-Dok. CAT/OP/MEX/1, Nr. 30.

¹⁶² *Bundesstelle zur Verhütung von Folter*, Jahresbericht 2009/2010, S. 13 und 16. Die elektronische Version des Jahresberichts ist zu finden unter: http://www.antifolterstelle.de/fileadmin/dateiablage/Dateien_fuer_News/Jahresbericht.pdf (zuletzt: 25. Januar 2011).

aus Art. 11 UNCAT empfohlen werde.¹⁶³ Darüber hinaus gab er Empfehlungen zur Koordinierung der Besuche des SPT mit den Verfahren nach Art. 19 und 20 UNCAT sowie zu möglichen Formen der Zusammenarbeit im Rahmen dieser Verfahren ab.¹⁶⁴

Mitglieder beider Komitees treffen sich mittlerweile regelmäßig im Rahmen einer informellen Kontaktgruppe, um die Modalitäten ihre Zusammenarbeit und den gegenseitigen Austausch von Informationen unter Berücksichtigung des Vertraulichkeitsgrundsatzes zu vereinbaren und zu koordinieren. Zuletzt geschah dies im Mai 2010.¹⁶⁵

IV. Abschließende Bemerkungen

Mit Einführung der neuen Verfahren und der neuen Einrichtungen nach dem OPCAT stellt sich die Frage, inwieweit diese die Tätigkeit des CAT und die im UNCAT vorgesehenen Verfahren ergänzt oder ob die traditionellen Verfahren ihre Bedeutung verlieren, soweit ein Staat sowohl Vertragsstaat des UNCAT als auch des OPCAT ist.

Das Staatenberichtsverfahren des CAT kann sich mit dem Besuchsverfahren des SPT sinnvoll ergänzen. In diesem Verfahren können die anhand von Dokumenten und Berichten aus staatlichen und nicht-staatlichen Quellen zu ermittelnden Informationen eruiert werden, die nicht nur für die Durchführung des Staatenberichtsverfahrens selbst essentiell sind, sondern auch für die Vorbereitung eines Besuchs durch das SPT hilfreich sein können. Dies betrifft insbesondere alle Fragen der rechtlichen Regelungen zur Umsetzung der Bestimmungen des UNCAT, statistische Angaben sowie die im Staatenberichtsverfahren zu ermittelnden Hinweise auf praktische Hindernisse bei der Einhaltung der Verpflichtungen. Zudem können die Verfahren, die realistischerweise jeweils nur in Abständen von vier bis sechs Jahren durchgeführt werden können, wechselseitig zum Follow-up genutzt werden. Unproblematisch ist der Einsatz des Besuchsverfahrens zum Follow-up zur Umsetzung von Empfehlungen aus dem

¹⁶³ Artikel 11 UNCAT:

“Each State Party shall keep under systematic review interrogation rules, instructions, methods and practices as well as arrangements for the custody and treatment of persons subjected to any form of arrest, detention or imprisonment in any territory under its jurisdiction, with a view to preventing any cases of torture.”

¹⁶⁴ UN-Dok. A/58/44, Nr. 14.

¹⁶⁵ UN-Dok. A/65/44, Nr. 12f.

Staatenberichtsverfahren.¹⁶⁶ Umgekehrt freilich kann die Vertraulichkeit eines Besuchsberichts des SPT, wie sie bis zur Erteilung der Zustimmung zu dessen Veröffentlichung zu beachten ist, einem Aufgreifen von Empfehlungen im öffentlichen Staatenberichtsverfahren entgegenstehen.

Diese Konstellation bedarf zudem der besonderen Aufmerksamkeit der Komitees. Wenn das SPT bereits einen Bericht vertraulich an die Regierung geschickt hat und vor Veröffentlichung oder bei dauerhaftem Ausbleiben der Veröffentlichung die Diskussion eines Staatenberichtes durch das CAT erfolgt, könnten die beiden Komitees unterschiedliche Empfehlungen abgeben. Es besteht also die Gefahr von *double standards*. Wenn die Komitees gegenseitig den Verfahrensstand sorgfältig beobachten, sollten diesbezügliche Probleme aber weitgehend vermeidbar sein.

Soweit die Staaten dem OPCAT beigetreten sind, erscheint das relativ umständliche Untersuchungsverfahren des Art. 20 UNCAT von weitgehend nachrangiger Bedeutung. Das SPT ist in dem Besuchsverfahren des OPCAT mit wesentlich weiter reichenden Rechten ausgestattet als das CAT im Untersuchungsverfahren. Insbesondere durch die von vornherein im OPCAT verbindlich vorgesehenen Besuche mit umfangreichen Recherchen vor Ort, einschließlich des Rechts auf uneingeschränkten Zugang zu allen Einrichtungen des Freiheitsentzugs, gibt es bei Einhaltung der Vorgaben OPCAT deutlich weniger Möglichkeiten für den Vertragsstaat, die Recherchen des SPT zu verzögern oder zu verhindern. Auch die zunächst unterschiedliche Zielsetzung der Verfahren – Feststellung systematischer Folterpraxis einerseits, Prävention durch regelmäßige Besuche andererseits – relativiert sich dadurch, dass auch die Feststellung systematischer Folterpraxis kein Selbstzweck sein kann, sondern letztlich auch auf die Beendigung der betreffenden Praxis und somit der Prävention gilt. Allerdings kann das CAT am Ende eines Untersuchungsverfahrens den Bericht veröffentlichen, während das SPT auf die Möglichkeit eines *public statement* begrenzt ist, in dem nur einzelne Aspekte thematisiert werden können. Das SPT ist aber in der Auswahl flexibel und kann auch den Umfang eines *public statement* variieren. Schließlich stünde es dem SPT auch offen, im Rahmen eines Besuchsverfahrens eine eventuelle systematische Folterpraxis festzustellen und als solche zu bezeichnen. Bei den knappen Ressourcen der Komitees liegt es daher nahe, wenn sich das CAT

¹⁶⁶ Das SPT hat etwa in seinem Besuch in Mexico die Empfehlungen des CAT zum 4. Staatenbericht Mexicos herangezogen. Im Hinblick auf die Einführung eines Straftatbestandes, welcher Folter definiert und unter Strafe stellt, kritisiert das SPT, dass die Gesetze in Mexiko nicht internationalen Standards entsprechen und verweist auf die Empfehlungen des CAT in dessen abschließende Bemerkungen und Empfehlungen zum 4. Staatenbericht Mexikos. Das SPT weist Mexiko darauf hin, dass es die Empfehlungen des Ausschusses nicht umgesetzt hat, UN-Dok. CAT/OP/MEX/1, Nr. 36ff.

seine Aktivitäten nach Art. 20 UNCAT zukünftig eher auf die Staaten konzentriert, die nicht Vertragsstaat des OPCAT sind.

Eine gewisse Lücke scheint in beiden Übereinkommen in allen für die internationalen Komitees eingerichteten Verfahren im Fehlen eines *ad hoc* Mechanismus zu bestehen, mit dem eine flexible und schnelle Reaktion auf neu auftretende schwerwiegende Probleme möglich wäre. Auch im Untersuchungsverfahren ist aufgrund der Schwerfälligkeit der Regelungen keine schnelle Reaktion möglich. Beim Besuchsmechanismus des SPT könnte ein gewisses Potential im Hinblick auf die Follow-up-Besuche nach einem regulären Besuch bestehen, die in Art. 13 Abs. 4 des OPCAT vorgesehen sind, wenn das SPT es für angemessen hält. Jedenfalls in den Ländern, in denen der erste reguläre Besuch durchgeführt wurde, gibt dies dem SPT eine gewisse Flexibilität für kurzfristige *ad hoc* Besuche. Allerdings birgt die Bezugnahme auf den regulären Besuch im Text des OPCAT Argumente für eine zeitliche und inhaltliche Begrenzung der Möglichkeiten zu solchen Folgebesuchen.

In Anbetracht der somit limitierten Möglichkeiten des SPT, kurzfristig auf problematische Situationen zu reagieren, kommt den NPM für die fortlaufende Beobachtung ebenso wie für die kurzfristige und flexible Reaktion auf Krisensituationen eine zentrale Bedeutung zu. Auch wenn das OPCAT in Art. 19 auf eine „regelmäßige“ Untersuchung („*regularly examine*“) der Behandlung von inhaftierten Personen verweist, lässt sich daraus keine Begrenzung des in Art. 20 lit. c OPCAT uneingeschränkt zu gewährenden Besuchsrechts ableiten. Zudem kann nur der nationale Besuchsmechanismus eine kontinuierliche Beobachtung der nationalen Situation leisten und zu einer ständigen Fortentwicklung der Schutzmechanismen beitragen. So ist unter dem Strich neben der bemerkenswerten Tatsache, dass sich die Vertragsstaaten des OPCAT internationalen Inspektionen auf ihrem Territorium unterwerfen, die Einrichtung der NPMs, die gleichzeitig als Teil des internationalen Monitoring-Systems fungieren, die bahnbrechende Neuerung der mit dem OPCAT eingeführten Mechanismen zur Folterbekämpfung. Der Einfluss des OPCAT auf eine Verbesserung der Verhütung von Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung hängt daher wesentlich davon ab, in wie weit die NPM ihre zentrale Rolle wahrnehmen und sie mit der nötigen Dynamik ausfüllen.

Zur Arbeit des UN-Sonderberichterstatters über Folter¹

Manfred Nowak

Im Dezember 2004 wurde ich von der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen (UN), die 2006 in den UN-Menschenrechtsrat umgewandelt wurde, zum Sonderberichterstatter über Folter ernannt und ziehe am Ende meiner sechsjährigen Mandatszeit eine globale Bilanz über die Situation von Folter, grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung oder Strafe.

I. Der Menschenrechtsschutz der Vereinten Nationen

Der Menschenrechtsschutz der Vereinten Nationen ist seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs stetig gewachsen und basiert zum einen auf den UN-Menschenrechtsverträgen und zum anderen auf der Charta der Vereinten Nationen². Das Folterverbot als absolutes und notstandsfestes Menschenrecht ist in zahlreichen Menschenrechtsverträgen verankert, primär in dem Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte³ und in speziellen Verträgen wie dem Überein-

- 1 Literaturhinweise: *Association for the Prevention of Torture*, Optional Protocol to the UN Convention Against Torture: Implementation Manual, 2010; *Manfred Nowak*, Fact-finding on Torture and Ill-Treatment and Conditions of Detention, in: *Journal of Human Rights Practice* 1 (2009), S. 101-119; *Manfred Nowak/Elizabeth McArthur*, The United Nations Convention Against Torture – A Commentary, 2008; *Sarah Joseph/et al.* (Hrsg.), *The International Covenant on Civil and Political Rights*, 2. Aufl., 2005; *Rod Morgan/Malcolm Evans*, *Combating Torture in Europe: The Work and Standards of the European Committee for the Prevention of Torture*, 2002; *Chris Ingelse*, *The UN Committee Against Torture: An Assessment*, 2001; *Ursula Kriebaum*, *Folterprävention in Europa: Die Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und Unmenschlicher oder Erniedrigender Behandlung oder Bestrafung*, 2000; Internet: www.atlas-of-torture.org.
- 2 Charter of the United Nations. Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945, UN Conference on International Organization documents Bd. 15 (1945), S. 335, in der zuletzt geänderten Fassung vom 20. Dezember 1971, UNTS Bd. 557, S. 143; 638, S. 308; 892, S. 119; BGBl. 1973 II S. 431; 1974 II S. 770; 1980 II S. 1252; aktuelle dt. Fassung abgedruckt in: *Satorius II Nr. 1*.
- 3 *International Covenant on Civil and Political Rights*. Internationaler Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II S. 1534.

kommen über die Rechte des Kindes⁴. Zusätzlich sieht das UN-Übereinkommen gegen die Folter⁵ (CAT) spezielle Pflichten der Vertragsstaaten zur Verhütung der Folter, zur Bestrafung von Folterern und zum Recht von Opfern auf Rechtsschutz und Wiedergutmachung vor. Des Weiteren etabliert das Fakultativprotokoll zum UN-Übereinkommen gegen die Folter⁶ (OPCAT) ein präventives Besuchssystem von Haftanstalten.

Daneben gibt es den Charta-basierten Menschenrechtsschutz, in dem der UN-Menschenrechtsrat das zentrale Organ darstellt, das direkt der Generalversammlung untersteht. Die dem Menschenrechtsrat angehörigsten Staaten bedienen sich mittlerweile etwa dreißig sogenannter UN-Sonderverfahren, die als unabhängige und unparteiische Experten in ihrem eigenen Namen Fact-finding betreiben und ihre Ergebnisse dem Menschenrechtsrat präsentieren. Hierbei unterscheidet man länderspezifische und thematische UN-Sonderverfahren, wobei erstgenannte die gesamte menschenrechtliche Situation in einem Land untersuchen, wie zum ersten Mal 1967 die Arbeitsgruppe für Südafrika und derzeit die Sonderberichterstatte zu Nordkorea, Myanmar oder Palästina. Als thematische UN-Sonderverfahren hingegen befassen sich eine Arbeitsgruppe oder ein Sonderberichterstatte ausschließlich mit einem Thema beziehungsweise einer spezifischen Menschenrechtsverletzung, dies aber auf globaler Ebene, das heißt für alle 192 Staaten der Vereinten Nationen. Als erste thematische UN-Sonderverfahren wurden die Arbeitsgruppe für Verschwundene, der Sonderberichterstatte über willkürliche Hinrichtungen sowie 1985 der Sonderberichterstatte über Folter⁷ eingerichtet.

II. Der UN-Sonderberichterstatte über Folter

Die Laufzeit des Mandats des UN-Sonderberichterstatte über Folter beträgt drei Jahre, mit einer möglichen Verlängerung. Ich wurde mit Wirkung vom 1.

⁴ Convention on the Rights of the Child. Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, UNTS Bd. 1577, S. 3; BGBl. II S. 990.

⁵ Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984, UNTS Bd. 1465, S. 85; BGBl. 1990 II S. 247.

⁶ UN Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 18. Dezember 2002, UNTS Bd. 2375 S. 237, BGBl. 2008 II S. 845.

⁷ UN-Dok. E/CN.4/RES/1985/33.

Dezember 2004 vom Vorsitzenden der Menschenrechtskommission zum vierten UN-Sonderberichterstatter über Folter ernannt, mein Nachfolger, Juan Méndez, hat am 1. November 2010 das Amt übernommen. Eine der wichtigsten präventiven Aufgaben des UN Sonderberichterstatters ist die Behandlung zahlreicher formloser Beschwerden, die von Opfern, deren Familienangehörigen oder NGOs aus aller Welt eingereicht werden. Sofern diese gut begründet und recherchiert waren, habe ich den betroffenen Regierungen Beschwerdebriefe oder so genannte „urgent appeals“, sofern eine unmittelbare Gefahr der Folter weiter bestand, übermittelt. Es ist demnach die Pflicht der Regierungen, die Beschwerden umgehend zu untersuchen und in Folterfällen den Opfern Wiedergutmachung zu gewähren und die Verantwortlichen strafrechtlich zu verfolgen. Hierbei zeigte sich im Laufe meines Mandates, dass demokratische Regierungen häufiger dazu bereit waren, auf meine Beschwerdebriefe oder „urgent appeals“ zu reagieren.

Des Weiteren habe ich einmal im Jahr meine öffentlichen Berichte der Generalversammlung sowie dem Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen vorgelegt, in denen ich meine Tätigkeiten sowie eine Übersicht über die globale Situation von Folter und spezifische Fragen im Zusammenhang mit dem Folterverbot behandelt habe. Im Rahmen meiner Medienarbeit sowie Vortrags- und Trainingstätigkeiten in zahlreichen Ländern habe ich Regierungen zudem aufgefordert, OPCAT zu unterstützen und unabhängige nationale Präventionsmechanismen einzurichten und adäquat auszustatten.

III. Fact-finding Missionen

Eine der wichtigsten Aufgaben des UN-Sonderberichterstatters über Folter sind Fact-finding Missionen. Um eine möglichst objektive Einschätzung hinsichtlich der globalen Situation von Folter abgeben zu können, habe ich versucht, eine geographisch repräsentative Auswahl von Staaten in allen Teilen der Welt zu treffen. Da jedoch Missionen nur auf Einladung beziehungsweise mit der Zustimmung der jeweiligen Regierungen möglich sind, konnte ich viele jener Staaten, denen schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen werden (vor allem im Nahen Osten und Nordafrika), nicht besuchen. In jenen Fällen, in denen Staaten eine Einladung aussprechen, ist die Annahme dieser an die schriftliche Zusicherung der Regierung gebunden, die Methode meines Fact-findings, die Art und Weise wie Fakten gesichert werden, zu respektieren. Im Vergleich zu anderen UN-Sonderverfahren oder dem Europäischen Komitee zur Verhütung von Folter (CPT) sind diese so genannten „Terms of Reference“ umfassender und beinhalten Bewegungsfreiheit im gesamten Land sowie uneingeschränkte Ermittlungsfreiheit.

Letztere inkludiert:

- a) unangekündigte Inspektionen von sämtlichen Orten an denen Menschen gegen ihren Willen unter Freiheitsentzug leben (zum Beispiel Gefängnisse, Polizeianhalteorte, Militärgefängnisse, psychiatrische Anstalten, besondere Haftorte für Ausländer, Drogenabhängige, Minderjährige);
- b) die Durchführung von vertraulichen und unbeaufsichtigten Interviews mit allen Häftlingen, Folteropfern und Zeugen;
- c) die Dokumentation von Folter und Haftbedingungen mit Hilfe von forensischen Experten sowie Foto- und Videokameras.

Darüber hinaus ist dem UN-Sonderberichterstatter über Folter im Rahmen einer Fact-finding Mission der Kontakt mit allen für die Folterprävention relevanten staatlichen Repräsentanten zu ermöglichen sowie der ungehinderte Austausch mit Vertretern der Zivilgesellschaft, privater Institutionen und den Medien zu gewährleisten. Der Schutz des Rapporteurs und vor allem aber seiner Interviewpartner vor Repressalien ist ein weiterer wesentlicher Bestandteil der „Terms of Reference“. Bedauerlicher Weise, und in vielerlei Hinsicht entlarvend, sahen sich einige Regierungen aufgrund dieser Mindestvoraussetzungen für die seriöse Durchführung von Fact-finding Missionen veranlasst, ihre zuvor ausgesprochenen Einladungen zurückzuziehen beziehungsweise nicht in der Lage die entsprechenden Zusicherungen abzugeben. Als Konsequenz kamen die Missionen in die Russische Föderation (einschließlich Nordkaukasus), auf den US-Militärstützpunkt in Guantánamo Bay sowie nach Zimbabwe und Kuba nicht zustande. Nichtsdestotrotz konnte ich im Laufe meiner sechsjährigen Mandatszeit insgesamt 18 Staaten⁸ inspizieren. Untersuchungen mit anderen UNO Experten zum Gefangenenlager Guantánamo Bay, der Situation in Darfur und der Anwendung von geheimer Haft („black sites“) im Rahmen des Kampfes gegen den Terrorismus wurden auf der Basis von Interviews mit Opfern, einer rechtswissenschaftlichen Analyse sowie Informationen von NGOs erstellt.

⁸ Diese Besuche führten mich in alle Regionen der Welt: nach Afrika (Äquatorialguinea, Nigeria, Togo), Asien (China einschließlich von Tibet und Xinjiang, Indonesien, Kasachstan, Mongolei, Nepal, Sri Lanka), Europa (Dänemark und Grönland, Georgien einschließlich Abchasien und Südossetien, Griechenland und Moldawien einschließlich Transnistrien), Karibik (Jamaika), Lateinamerika (Paraguay und Uruguay), den Nahen Osten (Jordanien) und Pazifik (Papua Neuguinea).

IV. Methoden des Fact-findings

Auf meinen Missionen wurde ich von einem hervorragenden Team von Menschenrechtsexperten des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte und des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte, forensischen Experten, Dolmetschern und zum Teil auch Sicherheitskräften unterstützt, wobei ich hinsichtlich der Zusammensetzung stets auf „gender balance“ geachtet habe. Die Unterstützung durch forensische Experten war unabdingbar um Folter und grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe, die von den Behörden in den meisten Fällen abgestritten wurde, genau dokumentieren zu können. Forensische Experten konnten auf Basis des Istanbul-Protokolls – dem internationalen Standard zur Dokumentation von Folter – Folterspuren, auch wenn nicht mehr sichtbar, nachweisen und leisteten einen entscheidenden Beitrag zur Untermauerung der im Interview vorgebrachten Foltererfahrungen. Angesichts der weitverbreiteten Vorurteile gegenüber Menschen in Gefangenschaft und dem damit verbundenen Glaubwürdigkeitsdefizit war die Mitwirkung der forensischen Experten im am Ende jeder Mission abgehaltenen Debriefing der Regierung von besonderer Wichtigkeit.

Einen entscheidenden Beitrag zum Gelingen einer Mission leisteten lokale NGOs mit ihrer Vertrautheit und Expertise zur jeweiligen Situation vor Ort. Dank des unermüdlichen und oft mit persönlichem Risiko verbunden Engagements von Opfervertretern, auf *pro bono* Basis arbeitender Rechtsanwälte, und Menschenrechtsaktivisten im Allgemeinen war es mir möglich auf aktuelle Folterfälle noch während meiner Anwesenheit zu reagieren sowie Folterorte ausfindig zu machen, die andernfalls geheim geblieben wären.

Im Gegensatz zu den regelmäßigen Länderbesuchen des CPTs, das ein Land wiederholt inspiziert, dienten meine Besuche primär dem Fact-finding und waren aufgrund der relativ kurzen Dauer und Einmaligkeit nur von beschränktem präventivem Charakter. Um einen raschen und ungehinderten Zugang zu sämtlichen Anhalteorten sicherzustellen, und damit das Überraschungsmoment zu bewahren, habe ich mir bei jeder Mission einen „letter of authorization“ von den für die Anhalteorte zuständigen Ministerien (in der Regel Innenministerium und Justizministerium) ausstellen lassen. Dieses Dokument, in der jeweiligen Landessprache verfasst und vom zuständigen Minister persönlich unterzeichnet, zielte darauf ab, lange Erklärungen am Beginn eines Besuches einer Haftanstalt und damit den Verlust von wertvoller Zeit zu vermeiden. Wenngleich der „letter of authorization“ ein wichtiges Instrument war, so wurde mir und meinem Team in einigen Ländern trotz des Berechtigungsschreibens der Zugang erschwert. Ob dies aufgrund eines Informationsdefizits und der durchaus verständlichen Unsicherheit des diensthabenden Beamten war, oder kalkulierte Hinhaltetaktik um

Zeit zu gewinnen, lies sich in der konkreten Situation vorab oft schwer abschätzen. Wenngleich es auch in diesen Fällen notwendig war eine kooperative Beziehung mit den Behörden zu wahren, so war es dennoch entscheidend, unmissverständlich und bestimmt den sofortigen Zugang zu den Zellen einzufordern. Um dies sicherzustellen, war es mir wichtig, über die direkte Telefonnummer des jeweiligen zuständigen Ministers (oder Polizeipräsidenten, etc.) zu verfügen, um diesen von etwaigen Hindernissen beim Zugang zu Haftanstalten unter seiner Verantwortung zu informieren sowie eine entsprechende Anordnung an die Behörden vor Ort per Telefon zu erlangen. Die Durchführung von unangekündigten Monitoringbesuchen ist für das Mandat des UN-Sonderberichterstatters über Folter essentiell. Nur auf diese Weise kann die Gefahr ausreichend reduziert werden, dass Haftanstalten vorab vorbereitet, also Register gefälscht, Folteropfer verlegt, Folterinstrumente versteckt oder Strafzellen geräumt werden.

In Strafanstalten kontrollierte ich in der Regel zuerst das Gefangenregister um so festzustellen, welche Häftlinge erst vor kurzem aufgrund diverser Verstöße bestraft und in Disziplinarzellen festgehalten wurden. Da in diesen Fällen das Risiko, Opfer einer Misshandlung durch die Behörden zu werden, besonders hoch ist, waren die Interviews mit diesen Gefangenen meist besonders aufschlussreich und erlaubten eine wichtige erste Orientierung bezüglich des Ausmaßes von Gewaltanwendung in der Haftanstalt.

Die Abfolge, zuerst Gefängnisse und dann Polizeistationen zu besuchen, hatte vor allem den Vorteil, dass in Gefängnissen Inhaftierte relativ angstfrei über ihre Erlebnisse in Polizeihaft berichten konnten. Ihre detaillierten Schilderungen erlauben es notorische Polizeistationen, dortige Folterorte und -instrumente sowie dafür verantwortliche Beamte ausfindig zu machen, ohne die dort Inhaftierten der Gefahr von Repressalien auszusetzen.

Teil eines professionellen und effizienten Fact-findings ist auch die Verwendung von Audio- und Videogeräten sowie von Fotoapparaten mit hoher Bildauflösung. Diese Ausstattung erlaubt es nicht nur Folterspuren adäquat aufzunehmen, sondern ermöglicht es auch innerhalb der oft hektischen und angespannten Atmosphäre während eines Besuches zum Beispiel schnell Namensschilder von unkooperativen Beamten, relevante Dokumente, gefundene Folterinstrumente sowie die allgemeinen Anhaltebedingungen zu dokumentieren.

Eine besondere Herausforderung bei Fact-finding Missionen ist trotz des Zeitdrucks, der oft unkooperativen Beamten und den unmenschlichen Haftbedingungen ein Gespräch mit dem Inhaftierten zu führen, in dem er oder sie Vertrauen fassen und die oft traumatisierenden Erlebnisse vermitteln kann. Gleichzeitig muss vermieden werden, dass der inhaftierten Person Hoffnungen gemacht werden, die sich realistischlicherweise nicht erfüllen lassen werden (zum Beispiel sofortige Freilassung, unmittelbare Verbesserung der Haftbedingungen). Bei al-

ler Komplexität ist es daher wichtig, im Gespräch von Anfang an klar zu machen, was der Zweck der Fact-finding Mission ist, warum Interviews durchgeführt werden, und welchen Beitrag das individuelle Gespräch leisten kann. Diese Informationen werden den Gefangenen zu Beginn eines jeden Interviews – die nur auf freiwilliger Basis stattfinden – erklärt. Am Ende des Gespräches wird nochmals die Gelegenheit gegeben zu entscheiden, ob eine Zusammenfassung des Interviews namentlich, anonym, oder gar nicht im Annex des Berichts zur Fact-finding Mission aufscheinen soll.

Oberste Prämisse bei der Durchführung der Interviews mit Gefangenen ist dabei das „do no harm“ Prinzip, gemäß dem sich die Situation des Betroffenen durch die Teilnahme am Interview nicht verschlechtern soll. Wenngleich dies an sich außer Frage stehen sollte, und die Regierung sich durch die Akzeptanz meiner „Terms of Reference“ nochmals explizit dazu verpflichtet hat, so musste ich leider feststellen, dass dies nicht immer der Fall war und Gefangene kollektiv oder individuell aufgrund meines Besuchs Repressalien erleiden mussten. Wann immer mir diese Fälle bekannt wurden leitete ich diese direkt an die relevanten Regierungsmitglieder weiter und verlange die Täter unverzüglich zur Rechenschaft zu ziehen.

V. Ergebnisse

Meine Bilanz nach sechs Jahren UN-Sonderberichterstatter über Folter fällt desillusionierend aus und geht deutlich über die bisherigen Befürchtungen von Amnesty International und ähnlichen Organisationen hinaus. Von den 18 Staaten, die ich im Rahmen meiner Fact-finding Missionen besucht habe, habe ich in zwei Staaten (Nepal 2005 und Äquatorialguinea 2009) systematische Folter gefunden, in der Mehrheit der Staaten war Folter eine weit verbreitete oder routinemäßige Form der Erpressung von Geständnissen und Informationen. Nur in Dänemark fand ich keinen einzigen Beweis für Folter. Besonders brutale physische Foltermethoden fand ich zum Beispiel in Jordanien und Sri Lanka, die grausamsten psychischen Methoden der Gehirnwäsche politischer Häftlinge in China. Auch in den drei gemeinsamen Untersuchungen, insbesondere der globalen Studie über geheime Haft im Kampf gegen den Terror, fanden wir eindeutige Beweise für weit verbreitete Folter in einer beträchtlichen Zahl von Staaten, insbesondere durch die USA, in der arabischen Welt, Osteuropa, der Russischen Föderation, in Afrika und Asien. Mit anderen Worten: In mehr als 90% der Staaten wird Folter als brutale Methode zur Erpressung von Geständnissen oder sonstigen Informationen praktiziert – trotz des absoluten und uneingeschränkten Verbots der Folter im Völkerrecht und in nationalen Rechtsordnungen. Die positiven Ver-

pflichtungen in dem UN-Übereinkommen gegen die Folter, Folter zu verhindern, zu kriminalisieren und zu untersuchen, die Täter zur Rechenschaft zu ziehen, und Folteropfern effektiven Rechtsschutz und adäquate Wiedergutmachung zu gewährleisten, werden in der Mehrheit der 147 Vertragsstaaten nicht entsprechend implementiert. Die Hauptgründe hierfür spiegeln sich in den Problemen der Strafjustiz wider, insbesondere weitverbreitete Korruption bei der Polizei und anderen Sicherheitskräften, Ineffizienz von strafrechtlichen Verfolgungen und dem Druck auf Polizisten, Geständnisse zu erpressen.

Noch erschreckender ist die Bilanz im Hinblick auf Haftbedingungen, wo ich eine dramatische weltweite Krise in Haftanstalten festgestellt habe. Viele der von mir interviewten Häftlinge in allen Regionen der Welt berichteten in überzeugender Weise, dass sie zwar in den ersten Tagen oder Wochen der Haft durch die Polizei oder sonstige Sicherheitskräfte gefoltert wurden, dass diese Schmerzen und Leiden aber nicht vergleichbar waren mit dem unsäglichen Leiden, das durch grausame und unmenschliche Haftbedingungen über viele Jahre hindurch verursacht wurde. Besonders erschreckend sind die Bedingungen in der Polizeihaft. Zellen in Polizeistationen sind in der Regel dafür gedacht, Personen, die im Verdacht stehen, eine strafbare Handlung begangen zu haben, für eine kurze Zeit von maximal 48 Stunden anzuhalten, erkennungsdienstlich zu behandeln und einer ersten Einvernahme zu unterziehen. Danach sollten diese Personen aber einem unabhängigen Gericht vorgeführt werden, das entweder die Untersuchungshaft in einer dafür vorgesehenen Justizanstalt verhängt oder die Betroffenen gegen eine Kaution oder sonstige Sicherheitsleistung freilässt. Gemäß Art. 9 des Internationalen Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte sollte die Untersuchungshaft eine Ausnahme darstellen, die nur bei schweren Delikten und zusätzlichen Gründen (Flucht-, Verdunkelungs- oder Wiederholungsgefahr) verhängt wird und in der Regel nicht länger als sechs Monate dauern sollte. In den meisten Staaten der Welt wird die Untersuchungshaft jedoch routinemäßig, selbst bei Bagatelldelikten, verhängt. Insbesondere arme Menschen, die nicht über die nötigen Beziehungen oder finanziellen Mittel zur Bestechung von Polizei, Richtern, Staatsanwälten oder Gefängnispersonal verfügen, bleiben oft für viele Monate und Jahre in Untersuchungshaft. Da die Justizanstalten in vielen Staaten überfüllt sind, bleiben diese Menschen nicht selten für viele Monate oder gar Jahre in Polizeihaft. In Jamaika fand ich beispielsweise viele Untersuchungshäftlinge, die bis zu fünf Jahren unter unbeschreiblichen Bedingungen in überfüllten, dunklen, stickigen und völlig unhygienischen Polizeiverliesen festgehalten wurden und so gut wie nie das Tageslicht gesehen hatten. Sie hatten weder ein Bett, noch eine Matratze, Decken oder sonstige Gegenstände bei sich, sondern mussten sich um einen Schlafplatz am Beton- oder Lehm Boden streiten und waren ständiger Gewalt von Polizei oder Mithäftlingen hilflos ausgeliefert. In den Polizeizellen von Äquatorialguinea, Nige-

ria, Jamaika, Papua Neuguinea, Paraguay und anderen Staaten sind die Häftlinge sogar darauf angewiesen, dass sie durch Familienangehörige oder Freunde (sofern sie solche in der Nähe haben) täglich mit Essen versorgt werden. Da es in den Zellen häufig nicht einmal Toiletten gibt, werden die von den Familien mitgebrachten Wasserflaschen zum Urinieren, und die leeren Plastiksäcke vom Essen zur Notdurft verwendet. Aber auch in Europa, wie zum Beispiel in Griechenland, werden sogenannte „illegale Migrantinnen und Migranten“ nicht selten für viele Monate unter unmenschlichen Bedingungen in Polizeihaft festgehalten. Obwohl die Bedingungen in Justizgefängnissen in der Regel viel besser sind, habe ich auch dort zum Teil extreme Überfüllung und unbeschreibliche Haftbedingungen wie zum Beispiel in Uruguay, Paraguay, Georgien oder Nigeria festgestellt. In vielen, insbesondere kommunistischen und ex-kommunistischen Staaten herrscht ein archaisches Strafrechtsdenken vor, dass stärker auf Vergeltung denn auf die Rehabilitierung von Häftlingen abzielt. Zusätzlich zur Todesstrafe und lebenslangen Freiheitsstrafen werden diese Menschen auch noch besonders harten Haftbedingungen wie extrem seltenen Besuchen, harter Arbeit und Einzelhaft unterworfen. In der Mongolei werden Langzeithäftlinge bis zu 30 Jahren in absoluter Einzelhaft gehalten und dürfen, wenn überhaupt, nur zwei Mal pro Jahr besucht werden. Zum Tode verurteilte Straftäter werden über mehrere Monate angekettet und mit Handschellen in dunkler Einzelhaft festgehalten und dürfen nur von einem einzigen Familienangehörigen vor der Hinrichtung Abschied nehmen. Aber auch in Europa (in den von Russland kontrollierten Enklaven Abchasien und Transnistrien) habe ich zum Tode verurteilte Menschen gefunden, die schon seit Jahren in streng gesicherter Einzelhaft auf ihre Hinrichtung warten und ihre Zellen nie verlassen durften.

Um diese und viele andere systematische Missstände in der überwiegenden Mehrzahl der Staaten dieser Welt abzustellen, habe ich die Vereinten Nationen dringend aufgefordert, eine spezielle Konvention mit rechtlich bindenden Mindeststandards für Haftbedingungen auszuarbeiten. Hinsichtlich der Folter gibt es genügend bindende Normen des Völkerrechts mit konkreten Verpflichtungen der Staaten, Folter durch geeignete und wohl bekannte Maßnahmen zu verhüten, alle Hinweise auf Folter unverzüglich durch ein unabhängiges Organ zu untersuchen, die Folterer und ihre Auftraggeber strafrechtlich zu verfolgen und entsprechend zu bestrafen sowie den Opfern von Folter Wiedergutmachung für die erlittenen Schmerzen zu leisten, insbesondere durch medizinische, psychologische und soziale Rehabilitierung. Es fehlt nicht an Normen, sondern nur am politischen Willen der Staaten, diese Standards entsprechend umzusetzen.

Zur Arbeit des Europäischen Antifolterausschusses des Europarats

Wolfgang S. Heinz

Der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter des Europarates (CPT) ist ein Präventionsmechanismus des Europarates zum Schutz von Menschen, denen die Freiheit entzogen ist, vor Folter und anderen Formen von Misshandlungen. Er besucht europaweit Haft- und vergleichbare Einrichtungen mit Ausnahme von Belarus, das nicht Mitglied des Europarates ist. Damit ergänzt er die Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Das CPT ist aber keine Ermittlungsbehörde und kein Gericht, und nimmt auch keine Einzelfälle zur Untersuchung auf.

Als Folge der internationalen und nationalen Terrorismusbekämpfung nach 2001 ist es zu erheblichen Einschränkungen der Menschenrechte gekommen, die auch für die Prävention von Folter von Bedeutung sind. Hierzu gehörte zum ersten Mal in westlichen Ländern eine Diskussion über die angebliche Notwendigkeit, Misshandlungen und Folter zur Informationserpressung einzusetzen, eine Praxis von Folterungen durch US-Behörden unter Präsident Bush, die Einrichtung von geheimen Haftorten auch in Europa¹ und die problematische Nutzung so genannter diplomatischer Zusicherungen im Rahmen der Abschiebung von Verdächtigen². Aber auch andere Faktoren wie eine zunehmende exklusive Dominanz sicherheitspolitischen Denkens und ein erheblicher Ressourcenmangel für ein allgemein eher vernachlässigtes Politikfeld (besonders in Osteuropa) markieren ein politisches Umfeld für das CPT und andere relevante Akteure, in dem ein wirklicher effektiver Schutz von Gefangenen nicht in allen europäischen Ländern Priorität hat.

Der vorliegende Beitrag des deutschen CPT-Mitglieds bietet einen kurzen Überblick über Geschichte, rechtliche Grundlagen und Auftrag, Arbeitsweise, und Herausforderungen. Über das CPT zu berichten, ist nicht ganz einfach, da ein großer Teil der Aktivitäten vertraulich stattfindet. Falls die Regierung des besuchten Landes zustimmt, werden die Befunde und Empfehlungen des Ausschusses öffentlich gemacht. So lässt sich auf der Website des CPT die Berichterstattung

¹ Vgl. Council of Europe, CIA above the law? Secret detentions and unlawful inter-state transfers of detainees in Europe, 2008.

² Vgl. CPT, 15th General Report on the CPT's Activities (2004-2005), S. 14.

zu fast allen europäischen Ländern seit rund 20 Jahren verfolgen.³ Wie das CPT jedoch intern arbeitet, unterliegt der Vertraulichkeit.⁴

I. Woher kam die Idee, einen Ausschuss mit Besuchsbefugnissen einzurichten?

Die Idee zur unabhängigen Beobachtung von Einrichtungen, in denen Menschen gegen ihren Willen festgehalten werden, geht auf den Schweizer Bankier *Jean-Jacques Gautier* zurück. Er hatte 1976 einen entsprechenden Vorschlag gemacht. Leitidee war, dass ein solches Verfahren entscheidend zur Verhütung von Folter beitragen könnte. Anfang der 80er Jahre wurde versucht, bei den Vereinten Nationen Unterstützung für ein solches Verfahren zu finden. Dort wurde an der Ausarbeitung der UN-Konvention gegen Folter gearbeitet.⁵ Jedoch gab es für einen entsprechenden Vorschlag Costa Ricas nicht genügend politische Unterstützung, und die neue Konvention (CAT) von 1984 enthielt keine Bestimmungen zu Besuchen.

Indessen gelang es, die Parlamentarische Versammlung des Europarats für das Projekt zu interessieren. 1980 bis 1986 arbeiteten die Regierungen am Entwurf einer Europäischen Konvention gegen Folter, die 1987 verabschiedet wurde und 1989 in Kraft trat⁶, die „Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe“. Im Mai 1990 fand der erste Besuch des neu gegründeten CPT in Österreich statt.

Die Vereinten Nationen verabschiedeten 2002 das Zusatzprotokoll zur UN-Antifolterkonvention (OPCAT), das für die Vertragsstaaten ein Besuchssystem installiert. Hierdurch wurde ein Unterausschuss zum Ausschuss gegen Folter eingerichtet, dessen Experten und Expertinnen Besuche durchführen, das UN

³ Siehe die CPT Website: www.cpt.coe.int. Die Zusatzprotokolle Nr. 1 und Nr. 2 befassen sich mit dem möglichen Beitritt eines Staates, der nicht Mitglied des Europarates ist, wenn er vom Ministerkomitee hierzu eingeladen wird, und der Wahl von CPT-Mitgliedern. Beide traten 2002 in Kraft.

⁴ European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26. November 1987, ETS Nr. 152, in der zuletzt durch Protokoll Nr. 2 geänderten Fassung; Neufassung: BGBl. 1996 II S. 1114. (Europäische Antifolterkonvention), Art. 6 Abs. 1; 11 Abs. 1; 12; 13.

⁵ UN Convention against Torture (CAT), mit einem Ausschuss von zehn Mitgliedern.

⁶ Für eine detaillierte Darstellung siehe CPT, Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe von 1987, CPT/Inf/C (2002) 1 Deutsch, S. 15-17 und *Nigel S. Rodley/Matt Pollar*, *The Treatment of Prisoners under International Law*, 3. Aufl. 2010, S. 231f.

Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (SPT).⁷ Darüber hinaus richten die Vertragsstaaten Nationale Präventionsmechanismen ein.⁸ Auch gibt es die Stelle des UN-Sonderberichterstatters zu Folter, die vom UN-Menschenrechtsrat besetzt wird.⁹

II. Rechtliche Grundlagen und Arbeitsauftrag des CPT

Die Europäische Antifolterkonvention wurde von allen 47 Mitgliedstaaten des Europarates ratifiziert. Belarus ist das einzige europäische Land, das aufgrund seiner politischen Verhältnisse nicht Mitglied des Europarates ist.

Das Ministerkomitee des Europarats kann nach Zusatzprotokoll Nr. 1 (1993) Nichtmitgliedstaaten einladen, der Konvention beizutreten. Nur ein Staat, der noch nicht Mitglied des Europarats war, – Montenegro – ist nach dem Zusatzprotokoll Nr. 1 zur Konvention beigetreten.

Die Konvention baut auf Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) von 1950 auf, nach der niemand der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden darf.¹⁰

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) interpretiert rechtlich verbindlich die Konvention anhand der eingehenden Individualbeschwerden.

⁷ Vgl. *Petra Follmar-Otto*, Die Zeichnung, Ratifikation und Implementation des Zusatzprotokolls zur UN-Anti-Folter-Konvention in Deutschland. Anmerkungen zum politischen Prozess, in: Dies. (Hrsg.), *Prävention von Folter und Misshandlung in Deutschland*, 2007, S. 57-70. Deutsches Mitglied ist Prof. Dr. *Christian Pross*.

⁸ Die Genfer NGO Association for the Prevention of Torture (APT) bietet im Internet die "OPCAT Database on ratification and implementation of the OPCAT, including the functioning of National Preventive Mechanisms" an.

⁹ Zu Länderbesuchen 1987-2010 siehe *Amrita Mukherjee*, The fact-finding missions of the special rapporteur on torture, in: *The International Journal of Human Rights*, Bd. 15 Nr. 2, 2011, 265- 285.

¹⁰ Vgl. *Christoph Grabenwarter*, Europäische Menschenrechtskonvention. Ein Studienbuch, 4. Aufl. 2009 und *Jens Meyer-Ladewig*, Europäische Menschenrechtskonvention. Handkommentar, 3. Aufl. 2011.

III. Der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)

Der vollständige Name des CPT ist „Europäischer Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe“. Dies weist auf zwei wichtige Merkmale hin, den geografischen Bezug und die Interpretation des Konzeptes Folter.

1. Geografischer Bezug

Geografisch deckt der Ausschuss Europa ab, das heißt alle Staaten in Europa von westlich Grönland und Irland bis im Osten Georgien, Russische Föderation, Aserbeidschan und Armenien, einschließlich von Gebieten wie zum Beispiel für die Niederlande Aruba und Curaçao, und für Frankreich Französisch-Guyana. Er hat bisher noch nicht Gefängnisse europäischer Staaten im Ausland besucht, etwa Großbritanniens im Irak während des Einsatzes der britischen Armee (mehr als 140 Fälle zu behaupteten Übergriffen gegen irakische Zivilisten sind vor dem High Court anhängig¹¹).

Er hat auch mehrere Jahre versucht, im Kosovo Einrichtungen der Nato zu besuchen; dies erforderte komplizierte Absprachen mit UN (UNMIK) und NATO. 2007 kam es zu einem Besuch von NATO-Einrichtungen. Nur der Bericht an UNMIK konnte bisher veröffentlicht werden,¹² nicht jedoch der Bericht an die NATO.

Das CPT hat auch das Thema CIA-Entführungsflüge bei seinem Besuch in Litauen 2010 aufgenommen.¹³ Der Schwerpunkt der Untersuchung und Aufklärung lag aber beim ehemaligen Vorsitzenden des Rechtsausschusses der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, *Dick Marty*.¹⁴

¹¹ Siehe „Iraqis take fight for ‚torture‘ inquiry to high court“, The Guardian, 5. November 2010.

¹² CPT, Report to the United Nations Interim Administration in Kosovo (UNMIK) on the visit to Kosovo carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 21 to 29 March 2007, CPT/Inf (2009) 3.

¹³ „Council of Europe anti-torture Committee visits Lithuania“, CPT press release, 23. Juni 2010.

¹⁴ Vgl. Council of Europe (Fn. 1); *Wolfgang S. Heinz*, Die europäische Diskussion über CIA-Rendition-Flüge. Erfahrungen mit strafrechtlicher und politischer Aufklärung. Eine Zwischenbilanz, in: Henning Ernst Mueller/Günther M. Sander/Helena Válková (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Eisenberg, 2009, S. 35-67.

2. Der thematische Bezug: Die Interpretation des Konzeptes Folter

Der Begriff der Folter findet sich in verschiedenen völkerrechtlichen Dokumenten, etwa in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Art. 5), dem Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte (Art. 7), der UN Antifolterkonvention, der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 3) und in der Europäischen Antifolterkonvention. Er ist jedoch nur in einem Dokument auch definiert, in der UN-Antifolterkonvention („Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe“, Art. 1).

Im Rahmen des CPT ist nicht nur die Rede von „Folter“, sondern auch von „unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe“. Hierzu können häufig anzutreffende Situationen der Unterfinanzierung, Unterausstattung und eine mangelnde Personallage in Hafteinrichtungen gehören, die sowohl Gefährdungen der Sicherheit als auch Menschenrechtsverletzungen begünstigen, etwa (Drohung mit) Gewalt zwischen Personal/Gefangenen, aber auch im Verhältnis zwischen Gefangenen sowie medizinische Unter- oder auch fehlerhafte Versorgung. Denn der Inhaftierte ist ja in seiner Situation außerordentlich stark von angemessenem staatlichen Handeln abhängig.

Der Ausschuss formuliert *findings* bei seinen Besuchen und bewertet vorsichtig, wenn er auf Fälle von behaupteten Misshandlungen stößt, wie das folgende Beispiel illustriert: „...In certain instances, the ill-treatment alleged was of such severity that it could be considered as amounting to torture“¹⁵ Dies hat seinen Grund darin, dass nur der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte Verletzungen der EMRK feststellen kann.¹⁶

3. Wahl und Zusammensetzung

Für jeden Vertragsstaat wählt das Ministerkomitee des Europarats ein Mitglied aus dessen vorgelegter Liste mit drei Vorschlägen. Sie werden für eine Periode von vier Jahren gewählt und können zweimal wieder gewählt werden.

Die Mitglieder sind unabhängig, das heißt sie repräsentieren nicht den Staat, für den sie gewählt worden sind. Darüber hinaus nehmen Mitglieder nicht an Besuchen im eigenen Land teil.

¹⁵ CPT, Report to the Government of Greece on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 17 to 29 September 2009, CPT/Inf (2010) 33, S. 17.

¹⁶ Hierzu vgl. unten III.8.

Die Mitglieder des CPT sind Expertinnen und Experten aus verschiedenen Berufsgruppen, zum Beispiel Rechtsanwälte, Ärzte und Fachleute des Gefängnis- oder Polizeiwesens. Betrachtet man im Dezember 2010 die Lebensläufe der CPT-Mitglieder, wird deutlich, dass mehr als 50% Juristinnen und Juristen und ca. 35% Angehörige medizinischer Berufe sind. Man trifft auf berufliche Erfahrungen wie zum Beispiel Justizminister, Ombudsman-Institution, Strafverteidigung, Gerichtsmedizin, Psychiatrie, Richterschaft, Staatsanwaltschaft und Gefängnisleitung.

Das Sekretariat des CPT, mit derzeit 19 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, ist Teil der „Generaldirektion für Menschenrechte und rechtliche Angelegenheiten“ des Europarates. Finanzielle und personelle Ressourcen sind unzureichend.¹⁷

4. Arbeitsweise des CPT

Das CPT besucht Haft- und vergleichbare Einrichtungen, um zu prüfen, wie Menschen behandelt werden, denen die Freiheit entzogen ist. Hierzu werden Gefängnisse, Jugendhaftanstalten, Polizeireviere, Abschiebehafteinrichtungen, Militärhafteinrichtungen, psychiatrische Kliniken und seit einigen Jahren auch Altersheime gerechnet. Ausgenommen sind nur Orte, die „von Vertretern oder Delegierten von Schutzmächten oder des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz aufgrund der Genfer Abkommen vom 12. August 1949 und der Zusatzprotokolle vom 8. Juni 1977 tatsächlich und regelmäßig besucht werden“.¹⁸ Der Ausschuss hat aber zum Beispiel mehrfach Tschetschenien besucht (sieben Besuche ab 2000).

Der Ausschuss hält dreimal im Jahr reguläre Sitzungen von einer Woche ab, bei denen vor allem die Entwürfe von Besuchsberichten detailliert diskutiert und verabschiedet werden.

CPT-Standards

Bei Besuchen muss sich der Ausschuss an Maßstäben, an Standards, orientieren. Die CPT-Standards liegen öffentlich vor. Die entsprechende Broschüre in deutscher Sprache hat ca. 100 Seiten (CPT 2010) und befasst sich mit den Themen

¹⁷ Vgl. 19th und 20th General Report on the CPT's Activities (2008-2009, 2009-2010) 2009, S. 49; 2010, S. 46.

¹⁸ Europäische Antifolterkonvention, Art. 17 Abs. 3.

- Polizeigewahrsam,
- Gefängnishaft,
- Gesundheitsdienste in Gefängnissen,
- Angehörige fremder Staaten in ausländerrechtlicher Haft,
- Unfreiwillige Unterbringung in psychiatrischen Einrichtungen,
- Jugendliche, denen die Freiheit entzogen ist,
- Frauen, denen die Freiheit entzogen ist,
- Aus- und Fortbildung des Gesetzesvollzugspersonals,
- Straflosigkeit bekämpfen und
- Elektroimpuls Waffen.

Ein weiteres ausführlicheres Dokument, das *Source Book*, ist ein internes Arbeitsdokument des Ausschusses.

Das CPT-Mitglied *Mario Felice* konkretisiert das Verhältnis zwischen der Bewertung von Situationen durch das CPT und Urteilen des EGMR:

*“...So strictly speaking, although a given scenario might not itself amount to a breach of Article 3, the CPT would consider it from the perspective of the risk of illtreatment, and as such CPT standards go far beyond the caselaw of the court”.*¹⁹

5. Das Besuchssystem

Auf der Grundlage der Europäischen Antifolterkonvention haben CPT-Delegationen unbeschränkten Zugang zu den Einrichtungen, einschließlich des Rechts, sich innerhalb dieser Orte ungehindert bewegen zu können. Sie befragen Personen, denen die Freiheit entzogen ist, ohne Zeugen und können sich ungehindert mit jeder Person in Verbindung setzen, die ihnen sachdienliche Auskünfte geben kann. Sie sollen Zugang zu allen Dokumenten erhalten.

Die Besuche werden von Delegationen durchgeführt, die in der Regel aus zwei oder mehr Mitgliedern des CPT bestehen, und werden von Mitgliedern des CPT-Sekretariats und, falls notwendig, von Sachverständigen und Dolmetschern begleitet.

Die Delegationen des CPT besuchen die Vertragsstaaten in regelmäßigen Abständen, so genannte „periodische Besuche“, die ungefähr alle 4 Jahre statt-

¹⁹ *Mario Felice*, Statement, in: APT/Council of Europe (Hrsg.), *New partnerships for torture prevention in Europe. Proceedings of the Conference, Strasbourg, 6 November 2009, 2010*, S. 65-68 (S. 65). Siehe auch *Marco Leidekker*, *Evolution of CPT's Standards*, in: *Essex Human Rights Review*, Bd. 6, Nr. 1, 2009, S. 98-105.

finden. Zusätzlich werden Ad-hoc-Besuche, mit ausgewählten Schwerpunkten, organisiert.

Der Ausschuss muss dem betreffenden Staat einen Besuch ankündigen. Nach einer solchen Ankündigung kann die Delegation des CPT zu jeder Zeit jeden Ort aufsuchen, an dem Personen die Freiheit entzogen ist. Nach der Konvention ist es möglich, die Verschiebung eines Besuches von Seiten des betreffenden Staates zu fordern. Bisher ist dies erst einmal im Falle von Georgien mit Bezug auf geplante Besuche in Abchasien und Südossetien geschehen.²⁰

Der besuchte Staat kann einmal eine Expertin beziehungsweise einen Experten der Delegation ablehnen, aber kein CPT-Mitglied.²¹

Im Vordergrund der Besuche stehen Fälle von bewusster Misshandlung durch das Personal und Gewalt zwischen den Gefangenen. Des Weiteren geht es um materielle Haftbedingungen, Aktivitäten außerhalb der Zellen, Bildung, Sport und Berufsausbildung sowie medizinische und psychologische Versorgung, Kontakt mit der Außenwelt, Einsatz von Zwangsmitteln, Desinfektionssysteme und Personalsituation.

Der Ablauf eines Besuches beginnt am ersten Tag mit Gesprächen mit Behörden und NGOs. Anschließend folgen Besuche in Haft- und vergleichbaren Einrichtungen. Bei einer größeren Delegation teilt man sich oft in zwei getrennt reisende Gruppen auf. Am letzten Tag trifft sich die gesamte Delegation abschließend mit den Behörden und erläutert in einer Stellungnahme ihre „vorläufigen Beobachtungen“. Manchmal wurden diese, unter unterschiedlichen Bedingungen, mit Zustimmung der Regierung unmittelbar nach dem Besuch veröffentlicht.²²

Während des Besuchs kann der CPT-Ausschuss „den zuständigen Behörden ... seine Beobachtung sogleich mitteilen“, das heißt bei dringenden Fällen auf eine sofortige Abhilfe drängen (so genannte *immediate observation*).²³ Davon wird häufig Gebrauch gemacht.

Nach dem Besuch übermittelt das CPT einen detaillierten Bericht an den besuchten Staat. Dieser Bericht beinhaltet die festgestellten Tatsachen, sowie Empfehlungen, Kommentare und auch die Aufforderung, mehr Informationen zu bestimmten Fragen zu erhalten. Die Regierung soll dann eine ausführliche Antwort übermitteln. Im Unterschied zu vielen UN-Erfahrungen treffen detaillierte Antworten auch wirklich ein – was freilich noch nichts über deren Qualität

²⁰ “Extending the activities of the Council of Europe anti-torture Committee to Abkhazia and South Ossetia”, CPT press release, 3. Oktober 2008.

²¹ Europäische Antifolterkonvention, Art. 14 Abs. 3.

²² Zum Beispiel bei den Besuchen in Bosnien-Herzegowina 2007, Finnland 2008, Norwegen 2005, Schweden 2003, 2009, der Schweiz 2007 und der Türkei 2002.

²³ Europäische Antifolterkonvention, Art. 8 Abs. 5.

besagt. Berichte und Antworten sind die zentralen Elemente für einen kontinuierlichen Dialog mit dem betroffenen Staat.

In jedem Dezember kündigt das CPT seine regulären Besuche für das nächste Jahr an. Für 2011 hat das CPT die Länder Andorra, Aserbaidschan, Bosnien-Herzegowina, Lettland, Moldawien, Niederlande, Norwegen, Serbien, Spanien und die Schweiz benannt. Hinzu werden die schon erwähnten Ad-hoc-Besuche kommen.

Häufigkeit von Besuchen

Die Häufigkeit von Besuchen ist unterschiedlich und hängt offensichtlich von der Einschätzung des CPT ab, ob es besonders wichtige und dringliche Anliegen gibt.

Tab. 1: Besuchshäufigkeit: Land, Ratifikationsjahr der Konvention von 1987, Zahl der Besuche (ausgewählte Länder)

Deutschland, 1991	6
Frankreich, 1991	11
Großbritannien, 1988	15
Russische Föderation, 1998	17
Türkei, 1988	20
Ukraine, 1998	7

Deutschland

Deutschland erhielt seit Anfang der 90er Jahre sechs Besuche in 20 Jahren. Zuletzt fand im Dezember 2010 ein Besuch des CPT in Deutschland statt mit Mitgliedern des Ausschusses aus Irland, Österreich, der Türkei, der Tschechischen Republik, den Niederlanden und Schweden. Sie besuchten 18 Einrichtungen in sechs Bundesländern. Wie bei jedem Besuch wird ein Bericht erstellt werden, der der Bundesregierung zugeht und ihr die Gelegenheit gibt, zum CPT-Bericht Stellung zu beziehen.

Besuchsberichte und Empfehlungen

Der besuchte Staat entscheidet nach der Konvention selbst über die Veröffentlichung des Berichts des Ausschusses sowie seiner eigenen Stellungnahme. Gegenwärtig stimmen fast alle Staaten der Veröffentlichung dieser Dokumente zu. Die Besuchsberichte des CPT können nur aufgrund einer Aufforderung des

besuchten Staates veröffentlicht werden. Dies hat man in der Konvention ausdrücklich so kodifiziert.²⁴ Unterdessen sind fast alle Staaten bereit, die Besuchsberichte zur Veröffentlichung freizugeben. Zwei Ausnahmen sind leider die Russische Föderation und Aserbaidshan.

Seit 2002 wurden elf Besuche in der Russischen Föderation durchgeführt. Kein Bericht wurde zur Veröffentlichung freigegeben. Die Regierung von Aserbaidshan hat ihre Zustimmung zur Veröffentlichung von drei von fünf Besuchsberichten nicht gegeben (Stand: 4. Februar 2011).²⁵

Auch verfasst das CPT einen „Allgemeinen Bericht“ über seine Aktivitäten (Jahresbericht).

Folgen die Staaten regelmäßig CPT-Empfehlungen?

Das Bild ist hier erfahrungsgemäß sehr gemischt. Einfachere Mängel werden oft zeitnah abgestellt. Bei einem Besuch fanden wir zum Beispiel Sichtblenden vor den Zellenfenstern, so dass kaum Tageslicht in die Zellen fiel. Wir haben das vor Ort beanstandet und am nächsten Tag kam die Meldung, dass die Blenden abgebaut wurden; dies wurde geprüft.

Geht es dagegen um strukturelle und institutionelle Fragen, wie die Schließung einer heruntergekommenen Haftanstalt, dauern Veränderungen erheblich länger. Ressourcen und politischen Willen zu mobilisieren, ist dann häufig schwieriger.

Besonders vor dem EU-Beitritt osteuropäischer Staaten hatten CPT-Empfehlungen großes politisches Gewicht.

Auf einzelne Misshandlungsvorwürfe trifft das CPT in vielen Ländern. Über eine größere Anzahl von Fällen hat es in den letzten Jahren zum Beispiel aus Albanien, Armenien, Aserbaidshan, Griechenland, Montenegro, Russland und der Ukraine berichtet. Ob sich ein Foltervorwurf tatsächlich bestätigt, entscheiden die nationalen Gerichte und der EGMR.

6. *Wirksamkeit der Ausschussarbeit; Nutzung der CPT-Berichte in der Forschung*

Stärkere Forschung zum CPT wäre angesichts des Vertraulichkeitsgebots ein Weg, um zu einer fundierteren Bewertung und zu systematischeren Aussagen zu

²⁴ Europäische Antifolterkonvention, Art. 11 Abs. 2.

²⁵ Siehe CPT Website www.cpt.coe.int, „states“. Dies lässt sich einfach überprüfen anhand der Pressemitteilung, dass ein Besuch stattgefunden hat. Dann müsste der Bericht zum Besuch und die Antwort der Regierung eingestellt sein.

kommen. Aber sie ist wohl aus den genannten Gründen sehr begrenzt.²⁶ Es gibt eine kleine Zahl von Monographien und Aufsätzen, jedoch wurden bisher kaum vertiefte Analysen über die Arbeit des Ausschusses vorgelegt. Wie bei anderen Menschenrechtsghremien auch, existieren kaum Arbeiten zu den Bedingungen ihrer Wirksamkeit und ihres Einflusses auf Reformprozesse in den besuchten Ländern, eine nahe liegende Forschungsfrage.

Indessen ist erstaunlich, dass es in der Forschung bisher auch keine Arbeiten gibt, die sich auf die öffentlichen Informationen beziehen, indem für ein oder mehrere Länder untersucht worden wäre, wie sich Empfehlungen und Reaktionen von Regierungen zum Beispiel in einem Zeitraum von fünf bis zehn Jahren entwickelt haben. Dies wäre durchaus möglich und, zusammen mit der Auswertung relevanter Presseberichterstattung und akademischer Forschung, sollte man hier durchaus zu Aussagen über den Einfluss der CPT-Arbeit auf politische Entscheidungen und Praxis in den besuchten Ländern kommen können.

Die Berichte des CPT werden natürlich in der Forschung genutzt, etwa in den großen Studien zur Situation von Ausländerinnen und Ausländern in Europa und zur Untersuchungshaft in EU-Mitgliedsstaaten.²⁷

7. Beteiligung an der Ausarbeitung von neuen Menschenrechtsstandards

Das CPT wird immer wieder vom Europarat bei der Ausarbeitung neuer Menschenrechtsstandards zur Kommentierung eingeladen. Beispiele hierfür sind die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze (2006), die *European Rules for juvenile offenders* (2008), die *Guidelines on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures* (2009), und die Arbeit des Expertenausschusses des Europarates zu Fragen der Straflosigkeit (*impunity*).²⁸

²⁶ Für Monographien siehe *Ursula Kriebaum*, Folterprävention in Europa. Die Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung, 2000; *Rod Morgan/Malcolm Evans*, Combating torture in Europe. The work and standards of the European Committee for the Prevention of Torture, 2002 und *Jim Murdoch*, The treatment of prisoners – European standards, 2006.

²⁷ *Anton M. Van Kalmthout*/et al. (Hrsg.), *Foreigners in European prisons*, 2007; ders./et al. (Hrsg.), *Pre-trial detention in the European Union. An analysis of minimum standards in pre-trial detention and the grounds for regular review in the member states of the EU*, 2009.

²⁸ CPT, 19th und 20th General Report on the CPT's Activities (Fn. 17), S. 8, und S. 15. Zu Empfehlungen insgesamt vgl. Council of Europe, *Penitentiary questions. Council of Europe recommendations and Resolutions*, 2010.

8. Zum Verhältnis des CPT zum EGMR

In seiner Arbeit ist das CPT angehalten, die Fall-Entscheidungen des EGMR zu berücksichtigen. In der Europäischen Antifolterkonvention heißt es:

Art. 27: „Das Fallrecht des Gerichtshofs und der Europäischen Menschenrechtskommission zu Artikel 3 bildet eine Leitlinie für den Ausschuss. Die Aktivitäten des Ausschusses zielen jedoch mehr auf eine künftige Prävention als auf die Anwendung der gesetzlichen Anforderungen auf bestehende Umstände ab. Der Ausschuss sollte nicht versuchen, Einfluss auf die Auslegung und Anwendung von Artikel 3 zu nehmen.“

CPT-Berichte werden vom EGMR immer stärker genutzt, vor allem in Beziehung auf die materiellen Bedingungen von Haft, nicht so stark in Bezug auf die Behandlung von Gefangenen.²⁹

Der Ausschuss hat jedes Jahr einen Meinungsaustausch mit einigen Richterinnen und Richtern des Gerichtshofs.

9. Verhältnis zur EU

Mit dem Lissabonner Vertrag wurde die Innen- und Justizpolitik in das Vertragswerk der Europäischen Union (EU) aufgenommen. Schon seit einiger Zeit wird eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Europarat und der EU auf dem Gebiet der Menschenrechte diskutiert.³⁰ Die EU hat beschlossen, der Europäischen Menschenrechtskonvention *als EU* beizutreten. Damit stellt sich auch die Frage nach der Ratifikation der Europäischen Antifolterkonvention. Einige Herausforderungen lassen sich markieren.

Die Maßnahmen einiger EU-Mitgliedstaaten zur Abwehr von irregulärer Migration an der Südgrenze der Europäischen Union haben zu Kontroversen geführt. Die Situation in Italien wurde vom CPT untersucht und erheblich kritisiert.³¹

²⁹ Renate Kicker, The Council of Europe Committee for the Prevention of Torture, in: European Yearbook on Human Rights 2009, S. 199-209 (S. 205).

³⁰ Council of Europe/European Union, Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union, 2007 zu finden unter: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CM%282007%2974&Sector=secCM&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

³¹ Vgl. CPT, Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 to 31 July 2009, CPT/Inf (2010) 14.

In Zukunft wird neben den Aktivitäten der Mitgliedsstaaten auch die Rolle der EU-Institution FRONTEX zu beobachten sein, wenn diese eigenständig Operationen zum Grenzschutz durchführt.³²

Ein weiteres Thema ist die Auslieferung von Häftlingen zwischen EU-Mitgliedsstaaten. Da es in einigen Staaten erhebliche Kritik an den Haftbedingungen gibt – man denke nur an Griechenland³³ –, stellt sich die Frage, wie sichergestellt wird, dass solche Überstellungen nicht dazu führen, dass die Gefangenen Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt werden.

Weiterhin finden sich im Stockholmer Programm „Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger“ für 2010-2014 folgende Vorschläge:

“3.2.6 Strafverfolgung

Der Europäische Rat vertritt die Auffassung, dass Anstrengungen unternommen werden sollten, um im Bereich des Strafvollzugs das gegenseitige Vertrauen zu stärken und dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung mehr Effizienz zu verleihen. Die Bemühungen um die Förderung des Austauschs bewährter Verfahren sollten fortgesetzt werden; ferner sollte die Umsetzung der vom Europarat gebilligten Empfehlung zu den europäischen Strafvollzugsvorschriften unterstützt werden. Des Weiteren könnte auch auf Aspekte wie Haftalternativen, Pilotprojekte im Strafvollzug und bewährte Strafvollzugsverfahren eingegangen werden. Die Europäische Kommission wird ersucht, im Rahmen der durch den Vertrag von Lissabon gebotenen Möglichkeiten weitere Überlegungen zu diesem Thema anzustellen.”³⁴

An diesen Beispielen sollte deutlich geworden sein, dass für das CPT eine Reihe von wichtigen Mitwirkungsmöglichkeiten bestehen.

³² Im Mai 2010 war das CPT zum ersten Mal zu einer Panel-Diskussion bei der Jahrestagung von FRONTEX eingeladen. Der Autor vertrat das CPT.

³³ Zu den Ebenen der EU, des EGMR und des Bundesverfassungsgerichtes siehe *Ruth Weinzierl*, Deutsche und Europäische Grundrechte im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Das Asylrecht als Testfall für den kooperativen Grundrechtsschutz in Europa, in: Zeitschrift für Ausländerrecht 2010, S. 260-270.

³⁴ Council of the European Union, The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens, Brussels, 2. Dezember 2009 (16484/1/09 REV 1 JAI 866 + ADD 1).

IV. Verhältnis des CPT zu CAT, OPCAT und Nationalen Präventionsmechanismen

Durch das Zusatzprotokoll OPCAT zum UN-Antifolterabkommen von 2002 wurde, wie schon erwähnt, der Unterausschuss zur Verhütung der Folter zum UN-Folterausschuss, SPT, eingerichtet. Der Ausschuss führt weltweit Besuche von Hafteinrichtungen durch, wobei aufgrund von begrenzten finanziellen Ressourcen bisher nur drei Besuche pro Jahr möglich sind.

Infolge des Zusatzprotokolls werden in vielen Ländern so genannte Nationale Präventionsmechanismen (NPMs) eingerichtet, deren Aufgabe es ist, Hafteinrichtungen im eigenen Land systematisch zu besuchen. In Deutschland wurde im Rahmen von OPCAT eine Bundesstelle zur Verhütung von Folter und eine Länderkommission als Präventionsmechanismus eingerichtet.³⁵

Angesichts von nunmehr drei Hauptakteuren – dem internationalen Mechanismus nach OPCAT – SPT –, dem CPT als regionalem Besuchsmechanismus und den NPMs wird es in Europa darauf ankommen, sich über anzuwendende Standards, Methoden und Berichterstattung (soweit dies nicht durch Vertraulichkeitsvorgaben unmöglich gemacht wird) regelmäßig auszutauschen. Ein erster Schritt wurde unternommen anlässlich des 20. Jahrestags von CPT in Straßburg, als Vertreter aus den drei Bereichen sich zu einem Symposium trafen.³⁶

Hierzu noch eine kleine Anekdote: Das Schweizer CPT-Mitglied *Jean-Pierre Restellini* berichtete 2009, der Vorsitzende der Europäischen Polizeivereinigung EuroCOP³⁷ hätte ihn gefragt: *“Mr Restellini, we are convinced of the importance of the CPT’s work, but let me describe where things stand in my own police station: this year we received visits from five different mechanisms, including the CPT, and the five mechanisms issued different recommendations to us. We need your help, doctor, to identify which are the right recommendations.”*³⁸

³⁵ Zur Lage in Deutschland siehe *Follmar-Otto* (Fn. 7), mit Kapiteln zu den verschiedenen Bereichen Polizei, Gefängnisse, etc.; *Jens Puschke* (Hrsg.), *Strafvollzug in Deutschland. Strukturelle Defizite, Reformbedarf und Alternativen*, 2011. Zur Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter (NPM) siehe: www.antifolterstelle.de/. Zur kritischen Bewertung des deutschen Mechanismus' *Petra Follmar-Otto*, *Das Besuchssystem des Zusatzprotokolls zur UN-Antifolterkonvention – ein Beitrag zur Misshandlungsprävention bei der Polizei*, in: *Martin H. W. Möllers/Robert Chr. van Ooyen* (Hrsg.), *Europäisierung und Internationalisierung der Polizei Bd. 2. Internationalisierung*, 2011, S. 155-173.

³⁶ *APT/Council of Europe* (Hrsg.), *New partnerships for torture prevention in Europe. Proceedings of the Conference*, Strasbourg, 6. November 2009, 2010.

³⁷ *European Confederation of Police*, *Dachverband europäischer Gewerkschaften der verschiedenen Polizeien in der Europäischen Union*.

³⁸ *Jean-Pierre Restellini*, *Statement*, in: *APT/Council of Europe* (Hrsg.), *New partnerships for torture prevention in Europe. Proceedings of the Conference*, Strasbourg, 6. November 2009,

V. Wie geht das CPT mit schwierigen Situationen um? Möglichkeiten und Grenzen

CPT-Besuche in Gebieten ohne *de facto* Kontrolle der Zentralregierung

Mit dem Konflikt zwischen Griechenland und der Türkei 1974 und der Auflösung der Sowjetunion kam es zu einer neuen Herausforderung, dem Umgang mit Regionen von Staaten, in denen die Zentralregierung keine effektive Kontrolle mehr ausübt.³⁹ Würde man hier auf Besuche verzichten müssen oder zumindest versuchen, auch solche Regionen zu berücksichtigen? Der Ausschuss entschied sich für die zweite Option, wobei er natürlich die Souveränität der Vertragsstaaten berücksichtigen muss – nur sie sind Vertragsparteien der Antifolterkonvention. Die nationalen Behörden erhalten die Berichte zusätzlich zu den *de facto* Behörden der Region. An der Entscheidung beider Ebenen liegt es, ob das CPT besuchen kann oder nicht.

Abb. 2: CPT-Besuche in Gebieten ohne *de facto* Kontrolle der Zentralregierung

<p>Besucht</p> <ul style="list-style-type: none"> - Transnistrien/Moldawien,⁴⁰ - Abchasien/ Georgien,⁴¹ - Kosovo/Serbien.⁴² <p>Nicht besucht</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nord-Zypern, - Südossetien/Georgien,⁴³ - Nagorny Karabach/Aserbaidshan.

Strasbourg 2010, S. 87-92 (S. 90).

³⁹ Diese Formulierung ist nicht als eine juristische Position, sondern als eine empirisch-beschreibende Aussage zu verstehen.

⁴⁰ "Council of Europe anti-torture Committee interrupts visit to the Transnistrian region of Moldova", CPT press release, 30. Juli 2010.

⁴¹ "Visit to Abkhazia by the European Committee for the Prevention of Torture", CPT press release, 7. Mai 2009.

⁴² "Council of Europe anti-torture Committee visits Kosovo", CPT press release, 30. Juli 2010.

⁴³ "Extending the activities of the Council of Europe anti-torture Committee to Abkhazia and South Ossetia", CPT press release, 3. Oktober 2008 (politische Gespräche zu Abchasien und Südossetien).

Politische Gespräche („High level talks“)

In manchen Ländern zeigte sich, dass das CPT bei erheblichen Missständen trotz häufiger Besuche nur wenig und unzureichend vorankommt. Dann wurden Besuche mit dem Ziel geplant, politisch hochrangige Gespräche durchzuführen. Die folgende Tabelle gibt hierzu einen Überblick zu den letzten fünf Jahren:

Abb. 3: „High level talks“ 2006-2010

Griechenland	2007, 2010
Georgien	2008
Mazedonien	2009
Russische Föderation	2006, 2010
Türkei	2006, 2008
Tschechien	2009

Umsetzung von Empfehlungen und die Option einer öffentlichen Erklärung des CPT

Die Europäische Antifolterkonvention gibt dem CPT auch die Option, eine öffentliche Erklärung mit Zweidrittelmehrheit seiner Mitglieder für den Fall zu beschließen, dass die Vertragspartei die Zusammenarbeit verweigert oder sie es ablehnt, die Lage im Sinne der Empfehlungen des Ausschusses zu verbessern.⁴⁴ Von dieser Option hat das CPT sechs Mal Gebrauch gemacht, zweimal mit Bezug auf die Türkei (1992, 1996), dreimal mit Bezug auf die Russische Föderation (2001, 2003, 2007) und 2011 zu Griechenland. In einem so schwerwiegenden Fall erwartet das CPT auch, dass der Europarat eine solche Situation mit dem Mitgliedstaat aktiv aufgreift.

Aber schon der Hinweis des CPT gegenüber bestimmten Vertragsstaaten, man plane eine öffentliche Erklärung abzugeben, trug dazu bei, dass die Leitungsebene der entsprechenden Behörden alarmiert wurde und dazu bereit war, mit dem CPT einen ernsthafteren Dialog zu führen.⁴⁵

Darüber hinaus hat der Europarat auch Sanktionsmöglichkeiten. Zu erinnern ist hier an das Verfahren gegen Griechenland während der Militärdiktatur.

⁴⁴ Europäische Antifolterkonvention, Art. 10 Abs. 2.

⁴⁵ *Kicker* (Fn. 29), S. 203.

VI. Schlussbemerkungen

Wie bereits erwähnt, gibt es kaum Forschung zu den Wirkungen und zum Einfluss des CPT auf die Vertragsstaaten. Gleichwohl lässt sich aus den Reaktionen der Regierungen, den Diskussionen im Europarat und auch der akademischen Forschung der klare Eindruck ableiten, dass das CPT ein sehr angesehenes Instrument zur Durchsetzung der Folterprävention in Europa ist.⁴⁶ Es agiert unabhängig, arbeitet auf einem hohen fachlichen Niveau und wird in aller Regel von Staaten als Gesprächspartner sehr ernst genommen. Seine Berichte werden vom EGMR immer stärker genutzt.

Der Ausschuss hat in einer ganzen Reihe von Ländern zur Verbesserung der materiellen Bedingungen beitragen können, etwa in Bezug auf den Zugang zu normalem Tageslicht und frischer Luft, zu medizinischer Versorgung und zur Sicherstellung fundamentaler Menschenrechtsstandards (Zugang zur rechtsanwaltlichen Vertretung, zur Person des Vertrauens und zu einer unabhängigen medizinischen Untersuchung).

Geht es um Vorschläge bei der Veränderung strukturell-institutioneller Faktoren, so trifft man mitunter auf verkrustete politische und rechtliche Positionen von Regierungen und Amtsleitungen gegenüber Gefangenen und nahezu dogmatisch interpretierte Sicherheitsregelungen, die einschränkungs- und unterschiedslos gegen bestimmte Kategorien von Gefangenen angewendet werden. Nicht selten fehlt es auch am politischen Willen, mehr Ressourcen einzusetzen.

Solche Probleme sind schwer allein von der internationalen Ebene aus zu bearbeiten. Es müssen auch im Land selbst Reforminitiativen stark werden – in Regierung, im Parlament, in der fachlichen Diskussion der Expertinnen und Experten etc. –, die sich um Veränderungen bemühen. Hier kann die Zusammenarbeit mit anderen Staaten und internationalen Organisationen mit interessanten Praxiserfahrungen eine wichtige Rolle spielen.

Entscheidend ist der Beitrag des CPT zum Monitoring in den 47 Mitgliedstaaten des Europarates. Der frühere CPT-Vorsitzende *Mauro Palma* hat jedoch unlängst hervorgehoben, das CPT habe neben dem Monitoring auch erheblich zur Entwicklung von konkreten Standards in verschiedenen Ländern beigetragen.⁴⁷

⁴⁶ *Morgan/Evans* (Fn. 26); *Murdoch* (Fn. 26).

⁴⁷ "The CPT's peculiarity lies in its dual profile: not only a monitoring body, but also a standard-setting body. A standard-setting body which bases its evolving standards on direct experience in the field and on continuous monitoring of the implementation of the standards", *Mauro Palma*, Statement, in: APT/Council of Europe (Hrsg.), *New partnerships for torture prevention in Europe. Proceedings of the Conference, Strasbourg, 6. November 2009*, 2010, S. 15-18 (S. 17).

Für die Zukunft muss es darum gehen, umfassende Regeln zur Freiheitsentziehung in Europa weiter zu entwickeln und auch anzuwenden.

Weiter müssen bestehende Schutzstandards gestärkt werden, einerseits indem bestehende Gesetze auch wirklich angewandt werden, zum anderen indem relevante veraltete Verwaltungsvorschriften weiter entwickelt werden. Hierzu gehört auch das Thema der Straflosigkeit von Misshandlungen und Übergriffen, das Regierungen sehr viel stärker aufnehmen sollten als bisher. Es zeigt sich bei der CPT-Arbeit immer wieder, dass disziplinarische und justitielle Untersuchungen den Anforderungen einer ernsthaften, unabhängigen und umfassenden Untersuchung nicht entsprechen. Der Europarat hat 2011 Richtlinien gegen *impunity* verabschiedet..⁴⁸

Der langjährige UN-Sonderberichterstatter zu Folter, *Manfred Nowak*, hat eine internationale Konvention für die Rechte von Gefangenen gefordert (OHCHR 2010). Die Vereinten Nationen haben bisher, ähnlich wie der Europarat, zahlreiche politische Empfehlungen, aber keine rechtlich bindenden Standards erarbeitet.

Auf der staatlichen Ebene wird auch in vielen europäischen Ländern im Rahmen von OPCAT gefordert, nationale Präventionsmechanismen einzurichten. Hier ist es besonders wichtig, dass diese Stellen auch wirklich unabhängig vom Staat handeln können, nachhaltig finanziert werden und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gut ausgebildet sind, um ihre schwierige Aufgabe optimal erfüllen zu können. Nicht zuletzt eine Berichterstattung nicht nur an die Regierung, sondern auch an das Parlament und die Öffentlichkeit sollten sicherstellen, dass Gesellschaft und Staat über Entwicklungen in diesem Bereich objektiv, vollständig und zeitnah informiert werden.

Wichtig wäre auch die Aufgabe, die Öffentlichkeit über die Realität von Gefängnissen und Gefangenen zu informieren, um das Problembewusstsein und auch Verständnis für Resozialisierung zu stärken. In nicht wenigen Gesellschaften sind nach wie vor Vorurteile und Abwehr sehr stark. Auf dieser Grundlage, verstärkt durch eine an Skandalen orientierte Medienberichterstattung, lässt sich populistische Politik mit guter Aussicht auf Erfolg betreiben – in einem Politikfeld, das gewohnheitsmäßig in vielen Ländern völlig vernachlässigt wird und bei dem die Betroffenen in der Öffentlichkeit kaum gehört werden.

⁴⁸ Council of Europe, Draft Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on eradicating impunity for serious human rights violations (CM [2011] 13 and CM [2011] 13 add), zu finden unter: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/dhi/CM_Guidelines_Impunity_March2011_en.pdf.

Ein weiteres Problem ist die meist ausgesprochen schlechte Haftsituation für Gefangene mit lebenslanger Haft oder auch lange Haftzeiten, vor allem älterer Gefangener.

Schließlich ist die zunehmende Inhaftierung irregulärer Migrantinnen und Migranten und unzureichende Haftbedingungen ein Problem in Europa, zu der auch die Frage gehört, wie Inhaftierung begründet wird. Auf die jüngste Entwicklung in Griechenland wurde verwiesen. Interessant wird es auch im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Europarat und Europäischer Union, etwa bei der Frage, wer bei einer Überstellung von Gefangenen innerhalb von EU-Mitgliedstaaten sicherstellt, dass die Gefangenen an Haftorte überstellt werden, in denen keine unzumutbaren Haftbedingungen herrschen.

B:
Nationale Umsetzung

Der nationale Präventionsmechanismus der Schweiz

Marco Mona

Das Zusatzprotokoll der UNO-Folterkonvention¹ (OPCAT) lässt den Vertragsstaaten in der Wahl der Form des Nationalen Präventionsmechanismus freie Wahl. Viele Vertragsstaaten haben sich für bestehende, bewährte Strukturen entschieden, die Schweiz wählt, wie Deutschland, eine ganz neue Institution. Da gibt es aber viele Unterschiede, der augenfälligste ist die Dimension: Wenn Sie Strukturen der Schweiz mit denjenigen Deutschlands vergleichen, müssen Sie alles mit mindestens Faktor 10 rechnen. Aber es gibt eine wesentliche Gemeinsamkeit, nämlich die der föderalen Struktur. Die Schweiz hatte zunächst, bei der Wahl des Modells, die Frage zu beantworten: Wollen wir, obwohl wir ein so kleines Land sind, der Kompetenzordnung entsprechend 26 verschiedene NPMs führen? Denn Justizvollzug, Polizei wie auch das Gesundheitswesen – und somit die Führung von psychiatrischen Kliniken, stehen in der Kompetenz der Kantone. Aber diese entschieden sich für eine einzige Bundesinstanz. Böse Zungen meinen, der Entscheid sei am ehesten darauf zurückzuführen, dass die Kantone keine Kosten auf sich nehmen wollten.

Die Grundlage, auf welcher die „Nationale Kommission für die Verhütung von Folter“ (NKVF) handelt, sind gemäß OPCAT der Respekt der Menschenwürde und die Einsichten, dass

- Personen im Freiheitsentzug Grundrechtsverletzungen besonders ausgesetzt sind,
- Freiheitsentzug einen schweren Eingriff in die Grundrechte einer Person darstellt,
- der Staat verpflichtet ist, den Schutz und die Einhaltung der Grundrechte von Personen im Freiheitsentzug zu gewährleisten und den Strafvollzug menschenwürdig zu gestalten.

¹ Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 18. Dezember 2002, UNTS Bd. 2375 S. 237, BGBl. 2008 II S. 845.

Das Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter vom 20. März 2009² gibt der Kommission den Rahmen; noch vor der Umschreibung des Auftrages steht in Art. 1 Abs. 2, die Kommission achte darauf, dass die Schweiz die Verpflichtungen aus der UN-Konvention gegen Folter von 1984 einhält. Art. 2 des Gesetzes umschreibt die Aufgaben wie folgt

„a. Sie überprüft regelmässig die Situation von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, und besucht regelmässig alle Orte, an denen sich diese Personen befinden oder befinden könnten.

b. Sie gibt Empfehlungen an die zuständigen Behörden ab mit dem Ziel:

- die Behandlung und die Situation der Personen, denen die Freiheit entzogen ist, zu verbessern;*
- Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen oder Strafen zu verhüten.*

c. Sie unterbreitet Vorschläge und Bemerkungen zu geltenden Erlassen oder zu Erlassentwürfen.

d. Sie verfasst jährlich einen Bericht über ihre Tätigkeit, der veröffentlicht wird.

e. Sie unterhält Kontakte mit dem Unterausschuss für Folterprävention und dem Europäischen Komitee zur Verhütung von Folter, übermittelt den beiden Gremien Informationen und stimmt ihre Tätigkeiten mit ihnen ab.“

Die Kommission ist derzeit im Begriffe, bei den Regierungen aller 26 Kantone einen Antrittsbesuch zu machen, bei dem die Arbeitsweise der Kommission dargestellt wird. Die besuchende Delegation (2-4 Mitglieder und, wenn möglich, die Leiterin des Sekretariates) gibt, falls im laufenden Jahr Besuche im Kanton geplant sind, das ungefähre Besuchsdatum und das Hauptgewicht des Interesses bekannt, immer mit dem Vermerk: „Wir behalten uns vor, auch weitere Institutionen zu besuchen“.

Dieselbe Delegation – eventuell ergänzt durch Expertinnen oder Experten, falls die entsprechenden Kompetenzträgerinnen und Kompetenzträger aus der Kommission nicht verfügbar sind – besucht dann die Haftorte, am Ende des meist

² Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter vom 20. März 2009, BRB vom 21. Oktober 2009 (AS 2009 5445). Wortlaut auch verfügbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/as/2009/5445.pdf>.

mehrtägigen Besuches gibt es einen ersten mündlichen Kommentar zu Händen der Leitung der besuchten Institution. Dann werden die Elemente für einen Bericht und für Empfehlungen zusammengetragen, diese werden anlässlich eines weiteren Treffens mit den zuständigen kantonalen Behörden mündlich zusammengefasst und diskutiert. Der Inhalt der Diskussion kann bereits in den Bericht einfließen, der an der nächsten Plenarversammlung der Kommission genehmigt und dann der Kantonalen Regierung zugestellt wird, mit Bitte um Stellungnahme innerhalb von zwei Monaten. Nach Ablauf dieser Frist wird der Bericht auf der Website der Kommission publiziert. Falls die besuchte Regierung dies wünscht, wird deren Stellungnahme neben dem Bericht veröffentlicht.

Die Regelung von Art. 2 lit. e kommt etwas unscheinbar daher, ist aber außergewöhnlich und wesentlich für die Unabhängigkeit der Kommission: Diese hat sich nicht an die „Linie“ zu halten in den Kontakten mit dem Unterausschuss zur Folterprävention (SPT) und dem Europäischen Komitee zur Verhütung von Folter (CPT). Die Unabhängigkeit der Kommission ist in Art. 4 ausdrücklich festgehalten.

Die Kommission setzt sich zusammen aus 12 Expertinnen und Experten, die über ausgewiesene Kompetenzen in den Bereichen Medizin, Psychiatrie, Recht, Interkulturalität sowie Strafvollzug verfügen. Die Mitglieder werden für eine Dauer von vier Jahren gewählt und sind zwei Mal wieder wählbar. In der heutigen Zusammensetzung kommen je fünf Mitglieder aus der Deutschen und der Französischen Schweiz, zwei Mitglieder aus dem italienischsprachigen Teil des Landes. Die Kommission besetzt ihre Chargen (Präsident/in, zwei Vizepräsident/innen, Leiterin Sekretariat) selbst, regelt die Arbeitsmethode und gibt sich eine Geschäftsordnung. Sie verfügt über ein permanentes Sekretariat mit einer Leiterin (80%) und einer Administrativen Assistentin (50%); Jahresetat derzeit 360.000,- CHF (ca. 280.000,- €). Die Mitglieder erhalten eine Tagesentschädigung von 300,- € und Auslagenersatz.

Wie ist die Ausstattung der Kommission zu beurteilen: Einstweilen sind wir mit einem Urteil zurückhaltend, da müssen zunächst Erfahrungen her. Bei einer geschätzten Anzahl von über 300 Haftorten (Heime für Demenzzranke noch nicht mitgezählt) wird sich die Frage der Ressourcen stellen: Sind die beruflich stark beanspruchten Mitglieder in der Lage, in einem Jahr zwischen 15 und 20 Arbeitstage für Kommissionsarbeit einzusetzen, damit innerhalb einer anständigen Frist alle Haftorte besucht werden können (Art. 2 lit. a: „... besucht regelmässig alle Orte ...“)? Im Gesetz fehlt die Regelung, die in Art. 15 und 21 OPCAT zum Schutze der Personen, welche Informationen einbringen, vorgesehen sind. Die bisher definierten Handlungsgrundsätze

- Zusammenarbeit und konstruktiver Dialog mit kantonalen Behörden mit dem Ziel die Bedingungen des Freiheitsentzugs zu verbessern;
- Ständiger Dialog mit Behörden des Bundes und der Kantone, mit richterlichen Behörden, der Zivilgesellschaft und der Politik;
- Vertraulichkeit der Daten;
- Die NKVF ist keine Beschwerdeinstanz und behandelt keine Einzelfälle

haben sich im ersten Jahr bewährt; die Kommission ist aber sehr mit Lernen beschäftigt, was ich im positiven Sinne erwähne. Eine intensive Zusammenarbeit mit den Organisationen der Zivilgesellschaft ist vorgesehen, ein erstes Treffen findet Anfang 2011 statt.

Die Kommission arbeitet seit dem 1. Januar 2010, sie machte acht Antrittsbesuche bei den Kantonsregierungen, ein erster Besuch von Haftorten fand im Mai statt, dann in drei weiteren Kantonen (insgesamt 11 Objekte), außerdem wurden zwei Flüge mit Zwangsrückschaffungen begleitet. Die Schwerpunkte der Arbeit 2010/2011 waren:

- Haftbedingungen für nicht straffällige Personen (Haft nach Ausländergesetz),
- Medizinische Betreuung (insbesondere die psychiatrische),
- Transporte (Zwangsrückschaffungen),
- Straffällige Personen mit einer zeitlich nicht begrenzten Strafe/Maßnahme.

Wir haben festgestellt, dass das Dialogangebot sehr gut angenommen wird, sei es seitens der Menschen in Haft, sei es seitens des Personals auf allen Ebenen. Da ist sehr viel guter Wille vorhanden. Oft wird die Kommission auch als Stütze für die notwendige Durchsetzung von Reformzielen angesehen, in einer Zeit, da der politische Gegenwind im teuren und ach so ohne jede Lorbeeren begleiteten Bereich der Haftorte harsch ist.

Der nationale Präventionsmechanismus im Fürstentum Liechtenstein

Franziska Monauni

I. Bestellung und Zusammensetzung

Nachdem das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (nachstehend Fakultativprotokoll) am 03. Dezember 2006 für das Fürstentum Liechtenstein in Kraft getreten ist,¹ bestand auch hierzulande die völkerrechtliche Pflicht zur Schaffung eines nationalen Präventionsmechanismus (nachstehend NPM).

Dieser Umsetzungspflicht kam das Fürstentum Liechtenstein insofern nach als die gestützt auf Art. 17 ff. des Liechtensteinischen Strafvollzugsgesetzes vom 20. September 2007² (StVG) mit Regierungsbeschluss vom 19. Dezember 2007³ erstmals bestellte Liechtensteinische Vollzugskommission zur Beobachtung der Vorschriften über den Strafvollzug, insbesondere über die Behandlung der Strafgefangenen, auch mit den in Art. 17 ff. des Fakultativprotokolls normierten Rechte und Aufgaben des liechtensteinischen NPM betraut wurde.

In Übereinstimmung mit Art. 18 Abs. 2 des Fakultativprotokolls und Art. 17 Abs. 3 StVG sah die Regierung des Fürstentums Liechtenstein für die Besetzung der Liechtensteinischen Vollzugskommission beziehungsweise des Liechtensteinischen NPMs unabhängige und sachkundige Fachpersonen unter Berücksichtigung einer ausgewogenen Beteiligung der Geschlechter vor und bestellte per 1. Januar 2008 für eine Periode von vier Jahren nachfolgende Personen als ihre Mitglieder:

- Mag. iur. Franziska Monauni LL.M., Mitglied der Liechtensteinischen Rechtsanwaltskammer, (Vorsitzende)
- Univ.-Prof. Dr. Andreas Venier, Institut für Strafrecht, Strafprozessrecht und Kriminologie, Leopold-Franzens-Universität, Innsbruck (Stellvertretender Vorsitzender)

¹ Liechtensteinisches Landesgesetzblatt 2007 Nr. 260.

² Liechtensteinisches Landesgesetzblatt 2007 Nr. 295.

³ RA 2007/3425-9174.1.

- Isolde Kieber, Liechtensteinisches Mitglied des Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)
- Edmund Pilgram, diplomierter Sozialarbeiter, vormaliger Geschäftsstellenleiter der Bewährungshilfe Liechtenstein
- Dr. Gernot Singer, Mitglied der Liechtensteinischen Ärztekammer

In dieser Besetzung versammelten sich die Mitglieder der Liechtensteinischen Vollzugskommission beziehungsweise des Liechtensteinischen NPM erstmals am 10. März 2008 und wählten aus ihrer Mitte die Vorsitzende und deren Stellvertreter. Anschließend wurde die Arbeit innerhalb der Vollzugskommission beziehungsweise des NPM entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen des StVG und dem Fakultativprotokoll aufgenommen.

Da sich die Tätigkeit der Mitglieder des NPM und der Vollzugskommission aufgrund der Kleinheit des Fürstentums Liechtenstein in organisatorischer, aber auch in inhaltlicher Hinsicht, größtenteils überschneiden, wird in den nachstehenden Ausführungen auch immer wieder auf die Vollzugskommission Bezug genommen.

II. Organisation

Beim Liechtensteinischen NPM (beziehungsweise der Vollzugskommission) handelt es sich um keine eigene staatliche Behörde beziehungsweise Amtsstelle mit eigenen Verwaltungsräumlichkeiten. Vielmehr halten die Mitglieder, für die ihre Tätigkeit im NPM (beziehungsweise in der Vollzugskommission) nur eine Nebentätigkeit zu ihren jeweiligen Hauptberufen darstellt, ihre Sitzungen in von den in Liechtenstein wohnhaften Mitgliedern des NPM (beziehungsweise der Vollzugskommission) bereit gestellten Privat- beziehungsweise Geschäftsräumlichkeiten ab und stellen auch die für ihre Tätigkeit notwendigen Verwaltungsressourcen selbst zur Verfügung.

Die Aufwandsentschädigung der Mitglieder des Liechtensteinischen NPM (beziehungsweise der Vollzugskommission) richtet sich nach dem Gesetz betreffend die Bezüge der Mitglieder der Regierung, der Gerichtshöfe, der Kommissionen und der Organe von Anstalten und Stiftungen des Staates vom 17. Dezember 1981⁴. Die Entscheidung über den Anspruch steht der Regierung zu, die nach den entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen der Vorsitzenden für ihre

⁴ Liechtensteinisches Landesgesetzblatt 1982 Nr. 21.

Tätigkeit im NPM und in der Vollzugskommission eine Jahrespauschale von total CHF 4.000,00 zugesprochen hat. Zudem erhalten alle Mitglieder des NPM und der Vollzugskommission Sitzungsgelder in Höhe von CHF 150,00 für einen halben und CHF 250,00 für einen ganzen Tag. Mit Ausnahme der Vorsitzenden, die durch ihre Jahrespauschale bereits entschädigt ist, können die Mitglieder darüber hinaus eine Stundentschädigung in Höhe von CHF 80,00 für zeitintensive Vorbereitungs- und Ausfertigungsarbeiten geltend machen. Schließlich werden Spesen und Auslagen, die den Mitgliedern des NPM (bzw. der Vollzugskommission) im Rahmen ihrer Tätigkeit entstehen, rückerstattet. Die Auszahlung all dieser Entschädigungsansprüche erfolgt zweimal im Jahr.

Gemäß den entsprechenden Gesetzesbestimmungen sind sowohl die Mitglieder des NPM als auch der Vollzugskommission in der Ausübung ihrer Funktionen unabhängig und an keine Weisungen gebunden. Darüber hinaus unterliegen die Mitglieder des NPM und der Vollzugskommission der Verpflichtung zur Wahrung des Amtsgeheimnisses.

III. Arbeitsweise

Da die Vollzugskommission gemäß Art. 17 Abs. 5 StVG verpflichtet ist, mindestens einmal in jedem Quartal das Landesgefängnis unangemeldet zu besuchen, erstattet auch der NPM dem einzigen Gefangenenhaus in Liechtenstein mindestens viermal jährlich einen Besuch ab. Diese Besuche beinhalten sowohl die Führung von vertraulichen Einzel- und Gruppeninterviews mit Gefängnisinsassen als auch Gespräche mit Strafvollzugsbediensteten.

Im Anschluss an die Besuche des Landesgefängnisses ist der NPM als Vollzugskommission gemäß Art. 17 Abs. 6 StVG verpflichtet, der Regierung innerhalb von vierzehn Tagen über ihre Tätigkeit schriftlich zu berichten und, wenn sie es für nötig hält, Anregungen zu geben. Diese Berichte der Vollzugskommission an die Regierung sind vertraulich.

Nebst den Gegebenheiten im Landesgefängnis, das heißt, nebst der Beobachtung der Vorschriften über den Strafvollzug, insbesondere über die Behandlung der Strafgefangenen, überzeugt sich der NPM gemäß seiner Pflicht nach Art. 19 des Fakultativprotokolls aber auch regelmäßig von der Behandlung von Personen, denen an Orten außerhalb des Landesgefängnisses die Freiheit entzogen ist.

Dabei handelt es sich um folgende Einrichtungen:

- Polizeiliche Hafträume bei der Landespolizei,
- Gefangenzimmer im Landesspital,

- Haftunterbringungsräume am Zollübergang Feldkirch (A) / Schaanwald (FL),
- Wohnheime der Liechtensteinischen Alters- und Krankenhilfe,
- Wohngemeinschaften des Vereins für betreutes Wohnen,
- Wohnheime des Heilpädagogischen Zentrums.

In der Regel nimmt der NPM aus Gründen der Organisation seine Quartalsbesuche im Landesgefängnis auch zum Anlass, jeweils einer dieser vorgenannten Einrichtungen im Vorfeld oder im Anschluss an den Besuch im Landesgefängnis ebenfalls einen Besuch abzustatten.

Diese Einrichtungen werden vom NPM teilweise unangemeldet, teilweise aber auch mit vorheriger Anmeldung besucht, letzteres insbesondere dann, wenn der NPM auf die Anwesenheit von Führungspersonen angewiesen ist, um den entsprechenden Einblick in die jeweilige Einrichtung und die zweckmäßigen Informationen zu erhalten.

Die Ergebnisse dieser Besuche und die allenfalls daraus resultierenden Empfehlungen, Vorschläge und Bemerkungen des NPM an die Regierung werden in dem zu veröffentlichen Jahresbericht festgehalten. Bei unverzüglichem Handlungsbedarf würde der NPM seine Empfehlungen der Regierung oder den zuständigen Behörden selbstverständlich sofort zukommen lassen und nicht bis zum Jahresbericht warten.

Bislang hat der NPM die positive Erfahrung gemacht, dass die Zusammenarbeit mit den Liechtensteinischen Behörden sehr gut ist. Insbesondere wurde dem NPM stets der sofortige Zugang zu allen Einrichtungen gewährt, die er zu besuchen wünschte, war es ihm möglich, vertrauliche Gespräche mit allen Personen zu führen, mit denen er sich unterhalten wollte und erhielt er jeweils Zugang zu allen Informationen, die er im Rahmen seiner Tätigkeit benötigte. Die Kleinheit des Fürstentums Liechtenstein bringt kurze Verwaltungswege mit sich, von denen auch der NPM (beziehungsweise die Vollzugskommission) profitiert.

Nebst den gesetzlich vorgesehenen Quartalsberichten der Vollzugskommission und dem Jahresbericht des NPM, zu denen die Regierung auf Anregung des NPM zwischenzeitlich auch jeweils schriftlich Stellung nimmt, hat sich in den letzten Jahren auch eine Art „runder Tisch“ entwickelt, an dem der NPM (beziehungsweise die Vollzugskommission) und die Ministerin für Justiz sowie der Minister für Inneres einmal im Jahr zu einem Austausch zusammenkommen. Dabei haben die Mitglieder des NPM (beziehungsweise der Vollzugskommission) die Gelegenheit, ihre bereits schriftlich abgegebenen Empfehlungen im Einzelnen nochmals zu erörtern und von den Ministern zu erfahren, inwieweit diese umgesetzt werden. Dieses jährliche Treffen hat sich für den NPM (beziehungsweise die Vollzugskommission) zu einem wichtigen Medium entwickelt, um seinen

Empfehlungen Nachdruck zu verleihen und gemeinsam mit den zuständigen Behörden konstruktive Lösungsansätze für allfällige Probleme zu erörtern.

IV. Probleme

Auch wenn die Kleinheit des Fürstentums Liechtenstein und die damit zusammenhängenden kurzen Verwaltungswege dem NPM (beziehungsweise der Vollzugskommission) grundsätzlich zu Gute kommen, bringt dieser Umstand für die Tätigkeit im NPM (beziehungsweise in der Vollzugskommission) hin und wieder auch Probleme mit sich. So hat der NPM mitunter die Erfahrung gemacht, dass von ihm aufgegriffene Empfehlungen und Anregungen nicht ausschließlich als sachbezogene, sondern teilweise als personenbezogene Kritik aufgefasst und dadurch Irritationen ausgelöst werden, die letztlich dem Zweck des NPM nachteilig sind. Der NPM (beziehungsweise die Vollzugskommission) ist jedoch zuversichtlich, dass diese Haltung auf anfängliche Skepsis gegenüber allem Neuen zurückzuführen ist und sich in Zukunft daher wieder legen wird.

V. Fazit

Letztlich haben sich die Mitglieder des NPM und der Vollzugskommission ohne größere Startschwierigkeiten in ihrer Tätigkeit zu Recht gefunden und können bislang auf eine positive Amtszeit zurückblicken. Eigene Erfahrungen und nicht zuletzt die von der Organisation APT (Association for the Prevention of Torture) im Sommer 2009 in Liechtenstein organisierte Einschulung über die Arbeitsweise in den NPMs haben dazu beigetragen, dass sich der liechtensteinische NPM (beziehungsweise die Vollzugskommission) zu einer effizienten Einrichtung entwickelt hat.

Aufgaben und Arbeitsweise der Bundesstelle zur Verhütung von Folter im nationalen Präventionsmechanismus Deutschlands

Klaus Lange-Lehngut

I. Rechtliche Grundlagen des nationalen Präventionsmechanismus in Deutschland

Der nationale Mechanismus zur Verhütung von Folter in Deutschland hat entsprechend der föderalen Verfassung der Bundesrepublik Deutschland zwei Säulen: die Länderkommission zur Verhütung von Folter und die Bundesstelle zur Verhütung von Folter.

Deshalb heißt es in Art. 2 des Gesetzes vom 26. August 2008¹ zu dem Fakultativprotokoll vom 18. Dezember 2002 zu dem Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe² (genannt OP-CAT):

„Die Aufgaben des Nationalen Präventionsmechanismus (...) werden im Zuständigkeitsbereich der Länder durch eine von diesen einzurichtende Kommission und im Zuständigkeitsbereich des Bundes durch eine vom Bundesministerium der Justiz einzurichtende Bundesstelle wahrgenommen.“

Das Zusatzprotokoll wurde in den einzelnen Bundesländern mit Staatsvertrag vom 25. Juni 2009 über die Einrichtung eines nationalen Mechanismus aller Länder nach Art. 3 OP-CAT umgesetzt.³ Die Mitglieder der Länderkommission wurden anlässlich der 81. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 23. und 24. Juni 2010 in Hamburg ernannt und am 24. September 2010 offiziell in ihr Amt eingeführt.

Die Länderkommission ist zuständig für alle Gewahrsamseinrichtungen, die der Aufsicht durch die Länder unterstehen (zum Beispiel Polizei, Psychiatrie und

¹ BGBl. 2008 II S. 854.

² Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 18. Dezember 2002, UNTS Bd. 2375 S. 237, BGBl. 2008 II S. 845.

³ Der Staatsvertrag trat am 1. September 2010 in Kraft und ist unter anderem im GBl. BW vom 7. Dezember 2009, S. 681ff. abgedruckt.

Justizvollzug). Die Zuständigkeit der Bundesstelle erstreckt sich auf alle Gewährsamseinrichtungen des Bundes (Bundeswehr, Bundespolizei und Zoll).

Das Verhältnis beider Einrichtungen zueinander wird in einer Verwaltungsvereinbarung⁴ zwischen dem Bund und den Ländern geregelt. In § 2 Abs. 1 der Verwaltungsvereinbarung ist festgelegt:

„Die Bundesstelle und die Länderkommission arbeiten als Nationale Stelle zur Verhütung von Folter zusammen und bringen dies auch in ihrer Außendarstellung zum Ausdruck. Sie richten ihr Handeln stets darauf aus, die Ziele des Fakultativprotokolls bestmöglich zu verwirklichen.“

In § 4 Abs. 1 der Verwaltungsvereinbarung heißt es:

„Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter nutzt die Infrastruktur der Kriminologischen Zentralstelle e.V (KrimZ). Dazu stellt die KrimZ (Anmerkung des Verfassers: in Wiesbaden) ein Sekretariat zur Verfügung, das die laufenden Geschäfte der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter wahrnimmt und diese mit Personal- und Sachmitteln unterstützt.“

Und schließlich bestimmt § 4 Abs. 2 der Verwaltungsvereinbarung:

„Das Personal des Sekretariats der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter wird nur mit Zustimmung der Bundesstelle und der Länderkommission eingestellt und entlassen. Es unterliegt in fachlicher Hinsicht nur den Weisungen der Bundesstelle und der Länderkommission.“

Das Sekretariat der Nationalen Stelle in Wiesbaden besteht derzeit nur aus einer wissenschaftlichen Mitarbeiterin und einer in Teilzeit beschäftigten Fachangestellten für Bürokommunikation.

II. Aufgaben und Rechte der Bundesstelle

Die Aufgaben, Rechte und Befugnisse der Bundesstelle sind in den Art. 18ff. OP-CAT und in wesentlichen Aspekten auch im Organisationserlass des Bundesministeriums der Justiz⁵ aufgelistet.

Danach hat die Bundesstelle die Aufgabe, zur Verhütung von Folter Orte der Freiheitsentziehung im Zuständigkeitsbereich des Bundes aufzusuchen, auf Missstände aufmerksam zu machen und gegebenenfalls Verbesserungsvorschläge

⁴ Verwaltungsvereinbarung über die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter nach dem Fakultativprotokoll vom 18. Dezember 2002 zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, in Kraft getreten am 1. August 2010.

⁵ Organisationserlass des Bundesministeriums der Justiz vom 20. November 2008, abgedruckt in Bundesanzeiger Nr. 182, S. 4277.

vorzulegen. Die Bundesstelle kann zur Verbesserung der Bedingungen für Personen, denen die Freiheit entzogen worden ist, Empfehlungen an die zuständigen Behörden richten. Diese sind gehalten, die Empfehlungen sorgfältig zu prüfen und gegenüber der Bundesstelle in angemessener Zeit dazu Stellung zu nehmen. Weiterhin hat die Bundesstelle die Aufgabe, Vorschläge und Bemerkungen zu bestehenden oder im Entwurf befindlichen Rechtsvorschriften zu unterbreiten.

Eine wichtige Aufgabe ist schließlich die Erstellung eines Jahresberichts gemeinsam mit der Länderkommission, der zukünftig der Bundesregierung und den Landesregierungen, sowie dem Deutschen Bundestag und den Länderparlamenten zuzuleiten ist.⁶

Die Rechte und Befugnisse der Bundesstelle korrespondieren mit ihren Aufgaben. Sie können wie folgt zusammengefasst werden:

Die Bundesstelle erhält unbeschränkten und ungehinderten Zugang

- zu allen Gewahrsamseinrichtungen,
- zu allen in Gewahrsam gehaltenen Personen, sowie
- zu allen diesbezüglichen Informationen.

Die Bundesstelle ist keine Beschwerde- oder Petitionsinstanz und hat keine Ombudsfunktion. Sie wird prinzipiell anlassunabhängig tätig, agiert präventiv und nicht reaktiv und ist demgemäß als eine Einrichtung des Grundrechtsmonitoring anzusehen. Eingehende Individualbeschwerden können deshalb nur in dem Sinne beantwortet werden, dass der vorgetragene Sachverhalt aufgenommen wird und in die Arbeit der Bundesstelle mit einfließt.

Das Mandat der Bundesstelle ist nicht begrenzt auf die Verhütung von Folter. Die Bundesstelle nimmt ihren Auftrag, Folter zu verhüten selbstverständlich sehr ernst und wird auf jeden Hinweis oder jede eigene diesbezügliche Wahrnehmung konsequent und unverzüglich reagieren.

Aber auch unterhalb der Ebene von Folter und grausamer oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe kann Verbesserungs- und damit Handlungsbedarf bestehen. Häufig führen Betriebsblindheit und/oder der Mangel an Ressourcen, beides Umstände, die erfahrungsgemäß in jeder größeren Institution auftreten, dazu, dass Verfahrensabläufe oder die Ausgestaltung von Baulichkeiten verbesserungsbedürftig im Lichte der Achtung der Würde des Menschen sind. Hier kann ein Anstoß von außen, von Personen, die nicht zur Institution gehören, aber den erforderlichen Sachverstand besitzen, den nöti-

⁶ Im September 2010 ist der erste Jahresbericht der Bundesstelle veröffentlicht und an die Bundesregierung sowie den Deutschen Bundestag versandt worden. Der Bericht kann im Volltext unter www.bsvf.de abgerufen werden.

gen Impuls zur Verbesserung der Situation geben, besonders dann, wenn der als verbesserungsbedürftig angesehene Sachverhalt auf eine hohe Hierarchieebene getragen werden kann und der Jahresbericht letztlich die Möglichkeit einer Diskussion im politischen Raum eröffnet. Die sich aus dem OP-CAT und dem Organisationserlass des Bundesministeriums der Justiz ergebende Aufgabe, „(...) zur Verbesserung der Bedingungen für Personen, denen die Freiheit entzogen ist, Empfehlungen an die zuständigen Behörden (zu) richten“⁷, gekoppelt mit der schon angeführten Berichtspflicht an Bundesregierung und Bundestag eröffnet der Bundesstelle daher ein weites Aktionsfeld auch unterhalb der Ebene von vermuteter oder nachgewiesener Folter.

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass sich die Bundesstelle nicht als Gegnerin der besuchten Einrichtungen versteht. Sie leistet vielmehr die Arbeit einer unentgeltlichen Organisationsentwicklerin und ist, soweit es sich um die bauliche Herrichtung von Verwahrräumlichkeiten handelt, in gewisser Weise eine Art TÜV.

III. Haushalt und Personal

Der Bundesstelle zur Verhütung von Folter stehen als Haushaltsmittel derzeit jährlich höchstens 100.000 € zur Verfügung. Daraus resultiert die defizitäre personelle Ausstattung. Wenn Monitoring – (woran kein Zweifel besteht) – als die „systematische Erfassung von Informationen und die planmäßige Beobachtung von Vorgängen oder Prozessen mit dem Ziel einer nachhaltigen Qualitätssicherung bzw.-steigerung einschließlich der Entwicklung geeigneter Standards zur Erfassung und Bewertung jener Qualität“ beschrieben wird⁸, so kann das der Bundesstelle zugewiesene Personal bei allem Engagement jedenfalls die Aufgabe der systematischen Erfassung und der planmäßigen Beobachtung von Vorgängen oder Prozessen nicht einmal im Ansatz erfüllen. Jedem dürfte einleuchten, dass zwei Personen (davon noch einer im Ehrenamt!) nicht in der Lage sind, mehrere hundert Einrichtungen im gesamten Bundesgebiet in kürzeren Zeitabständen zu überprüfen.

So beklagenswert die personelle Unterausstattung der Bundesstelle auch ist, so dient die Einrichtung doch nicht nur der Verhütung von Folter in Deutschland, sondern noch anderen Zwecken. So heißt es in dem Ernennungsschreiben

⁷ Art.19 lit, b OP-CAT und Nr. 3 Abs. 2 Organisationserlass vom 20. November 2008.

⁸ So *Christoph Gusy* in: Grundrechtsmonitoring: Wirksamkeitsbedingungen und -grenzen, im Erscheinen.

für den Leiter: „Dabei geht es für Deutschland nicht nur um die Verhütung von Folter und anderer unangemessener Behandlung in den Gewahrsamseinrichtungen des Bundes, sondern auch darum, international gemeinsam mit anderen menschenrechtsorientierten Staaten Zeichen zu setzen.“⁹ Aus der Sicht der Bundesstelle bleibt nur zu hoffen, dass in anderen Staaten, in denen die Schaffung von Einrichtungen zur Prävention von Folter und Misshandlung vielleicht noch wichtiger wäre als in Deutschland, die personelle Ausstattung der Bundesstelle in Deutschland nicht zum Vorwand dafür genommen wird, ihre nationalen Präventionseinrichtungen ebenfalls defizitär auszustatten.¹⁰

Bei aller Kritik am Gesetzgeber (in seiner Eigenschaft als Herr über den Bundeshaushalt), der der Bundesstelle große Aufgaben aber nur höchst unzureichende Instrumente zur Verfügung gestellt hat, so bleibt doch festzustellen, dass wenigstens die Unabhängigkeit der Bundesstelle ohne jegliche Einschränkung gewährleistet ist. Entscheidend dafür sind zwei Elemente: Zum einen begründet das vorhandene Regelwerk (OP-CAT, Organisationserlass und Ernennungsschreiben für den Leiter) die Unabhängigkeit der Einrichtung auf allen Ebenen; zum anderen gewährleistet die Tätigkeit des Leiters im Ehrenamt, dass die Bundesstelle auf keinen alimentierenden Dienstherrn Rücksicht nehmen muss. Das Regelwerk bestimmt, dass der Leiter für einen Zeitraum von vier Jahren und im Anschluss erneut vom Bundesministerium der Justiz im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium der Verteidigung ernannt wird und praktisch nicht vorzeitig abberufen werden kann.

IV. Das Besuchsverfahren

Eine besondere Herausforderung stellt die Auswahl der Einrichtungen dar, die von der Bundesstelle besucht werden sollen. Nach Wort und Geist des Zusatzprotokolls sollten die Einrichtungen regelmäßig in kürzeren zeitlichen Abständen, das heißt in ein- bis dreijähriger Frequenz mit zusätzlichen *ad hoc*-Besuchen aufgesucht werden.¹¹ Die schon beschriebene Personalsituation lässt, wie

⁹ So Staatssekretär *Lutz Diwell* vom BMJ in dem Ernennungsschreiben vom 20. November 2008.

¹⁰ Vgl. dazu auch *Petra Follmar-Otto*, Die Zeichnung, Ratifikation und Implementation des Zusatzprotokolls zur UN-Anti-Folter-Konvention in Deutschland – Anmerkungen zum politischen Prozess, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Prävention von Folter und Misshandlung in Deutschland, 2007, S. 57-70 (S. 69).

¹¹ Vgl. ebd., S. 66 und Association for the Prevention of Torture (Hrsg.) Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms, 2006, S. 30ff.

nicht weiter begründet werden muss, Besuche in der erforderlichen Dichte nicht zu, so dass Akzente gesetzt und Präferenzen gebildet werden müssen. Bisher war es noch nicht möglich, nachvollziehbare und allgemeingültige Schemata zu entwickeln; Einigkeit besteht aber darin, dass in jedem Berichtszeitraum sowohl Einrichtungen der Bundeswehr, der Bundespolizei und des Zolls inspiziert werden sollen.

Die Bundesstelle war in der Zeit zwischen dem 28. August 2009 und dem 28. August 2010 immerhin in der Lage, dreizehn offizielle Besichtigungen durchzuführen. Sie galten der Bundespolizei und der Bundeswehr. Die Bundesstelle hat in der Vergangenheit jeweils am Tag vor dem Besuch ihr Kommen telefonisch angekündigt um sicherzustellen, dass die maßgeblichen Gesprächspartner zur Verfügung stehen werden und der Zugang ungehindert vorstattengehen kann. Nach aller Erfahrung des Verfassers ist bei der Ankündigung eines Besuchs in Deutschland in der Regel wohl nicht zu befürchten, dass die Zeit zwischen der Ankündigung und dem Eintreffen vor Ort (immer deutlich weniger als 24 Stunden) zum Bau eines potemkinschen Dorfes genutzt wird. Wir befinden uns schließlich weder in Osteuropa, noch in Asien, wo der Verfasser bei angekündigten Besichtigungen allerdings mehrfach frischen Farbgeruch in Unterkunftseinrichtungen von Justizvollzugsanstalten wahrnehmen konnte, was darauf schließen ließ, dass diese Einrichtungen vor dem Besuch durch die ausländische Delegation noch schnell hergerichtet worden waren.

In Zukunft jedoch werden Inspektionen auch unangekündigt stattfinden.

Es hat sich in der kurzen Zeit der Existenz der Bundesstelle folgendes Prozedere ergeben, dass in Zukunft sicher noch verfeinert werden kann:

Nach jeweils kurzem Gespräch mit der Dienststellenleitung und deren engen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern werden die Gewahrsamseinrichtungen aufgesucht und die Räumlichkeiten besichtigt. Anschließend wird das Buchwerk, insbesondere das Gewahrsamsbuch, eingesehen und auf Plausibilität und Vollständigkeit überprüft und mit den Festgehaltenen nach Möglichkeit gesprochen. Bislang sind in den Gewahrsamseinrichtungen des Bundes insgesamt nur wenige Personen in Gewahrsam angetroffen worden. Das liegt in erster Linie daran, dass die Aufenthaltsdauer von Festgehaltenen im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei in der Regel auf wenige Stunden begrenzt ist. Bei der Überprüfung von Gewahrsamseinrichtungen der Bundeswehr sind bisher keine Soldaten im Arrest angetroffen worden. Beim Arrest handelt es sich ohnehin nur um eine von mehreren möglichen Disziplinarmaßnahmen, deren Verhängung lediglich in bestimmten Fällen in Betracht kommt.

Am Ende der Besichtigung wird immer ein Abschlussgespräch mit dem Behördenleiter und seinen engen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern geführt, in dem die Ergebnisse der Inspektion mitgeteilt werden. Thematisch beschränkt

sich das Abschlussgespräch selbstverständlich nicht auf die Mitteilung von Kritikpunkten und die sich daraus aus der Sicht der Bundesstelle für die Einrichtung ergebenden Konsequenzen; vielmehr werden auch positive, die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fördernde Wahrnehmungen hervorgehoben. Großer Wert wird seitens der Bundesstelle auf eine sich anschließende sorgfältige und umfangreiche Dokumentation aller Wahrnehmungen von Relevanz gelegt, die nicht zur Veröffentlichung bestimmt ist, sehr wohl aber die Grundlage für den Besuchsbericht an die überprüfte und die vorgesetzte Behörde, sowie für den Jahresbericht bildet.

V. Fazit

Es wird nicht überraschen, dass die bisher durchgeführten Besuche nicht die geringsten Anzeichen für Folter oder grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe erbracht haben. Vielmehr gab es im Gegenteil erfreulicherweise durchaus Hinweise, dass die in den Einrichtungen tätigen Bediensteten vorhandene Handlungs- und Ermessensspielräume zugunsten der Festgehaltenen genutzt haben. Gleichwohl darf daraus nicht der Schluss gezogen werden, dass die Besuche folgenlos geblieben und die Arbeit der Bundesstelle damit eigentlich überflüssig wäre. Die Bundesstelle war bisher schon in der Lage, den besuchten Einrichtungen eine ganze Reihe von Verbesserungsvorschlägen zu machen. Diese Vorschläge betrafen sowohl die Ausstattung der Gewahrsamseinrichtungen (zum Beispiel das Fehlen von Rauchmeldeeinrichtungen), als auch Verfahrensabläufe (zum Beispiel die mangelhafte Dokumentation von Zellenkontrollen). Die Vorschläge der Bundesstelle haben bei den betroffenen Behörden anerkennenswerterweise nicht nur Aufmerksamkeit gefunden; vielmehr sind bauliche Veränderungen und Veränderungen der Verfahrensabläufe in die Wege geleitet worden. Schon die ersten durchgeführten Besuche haben also die Sinnhaftigkeit der Einrichtung Nationaler Präventionsmechanismen belegt.

Es sind vor allem drei Argumente, die nach der ersten, noch unfertigen Einschätzung des Verfassers der Arbeit nationaler Präventionsmechanismen in Zukunft ein besonderes Gewicht geben werden:

- Die Mitglieder der nationalen Präventionsmechanismen sind zwar Außenstehende, aber ihnen sind die Strukturen der besuchten Einrichtungen vertraut. Berufserfahren wie sie sind, können sie, ohne sprachliche oder kulturelle Hürden nehmen zu müssen, schnell ein Gespür für das in der Einrichtung herrschende Klima entwickeln, Schwachstellen entdecken, herausstellen und Lösungswege für die Zukunft aufzeigen. Die Vertrautheit der Mitarbeiterinnen

und Mitarbeiter der Bundesstelle mit den Bedingungen vor Ort und ihr Gespür für das in einer Einrichtung herrschende Klima sind nach Überzeugung des Verfassers überhaupt das größte Pfund, mit dem die Stelle wuchern und punkten kann. Damit ist der OP-CAT-Mechanismus anderen Mechanismen in der Effektivität überlegen. Das „Klima“ einer Einrichtung ist sicher ein besonders wichtiges Thema bei der Prävention von Folter und Misshandlung. Erniedrigende Behandlung von Festgehaltenen (oder noch Schlimmeres) dürfte nach den Beobachtungen des Verfassers, der 25 Jahre als Leiter einer Justizvollzugsanstalt gearbeitet hat, in Deutschland, wenn überhaupt, dann nicht unter den billigen Augen von Vorgesetzten und Kollegen systematisch vonstattengehen, sondern allenfalls die Folge von Überforderung, Stress, Übellaunigkeit oder Desinteresse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Ort im Einzelfall sein. Es kommt in den Gewahrsamseinrichtungen aber nach aller Erfahrung unterhalb der Ebene von erniedrigender Behandlung sicher hin und wieder zu der kleinen Ruppigkeit oder der unangemessenen Reaktion in der Kommunikation zwischen den Bediensteten und den Festgehaltenen. Schon die Ruppigkeit im Umgang kann stark und nachhaltig verletzen, zumal man sich als betroffene Person in der Regel schon mangels Beweisbarkeit dagegen nicht recht wehren kann. Gegen die Ruppigkeit und Schlimmeres ist ein wirksames Kraut gewachsen: die Fortbildung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

- Wenn es gelingt, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu befähigen, stressfrei, souverän und mit Empathie für die ihnen zeitweise anvertrauten Menschen zu arbeiten und damit das Klima der Einrichtung zu verbessern, dann wird die Gefahr der Verletzung von Menschenrechten perspektivisch verringert. Deshalb kommt der Aus- und Fortbildung für Bedienstete, die im Kontakt mit Festgehaltenen stehen, eine herausragende Bedeutung zu. Die Bundesstelle wird in Zukunft auf diesen Gesichtspunkt besonders achten.
- Im Rahmen des Verfahrens nach dem Zusatzprotokoll stehen auch Gegenstände und Prozesse auf dem Prüfstand, die keinen Maßnahmecharakter haben und deshalb einer von den Betroffenen veranlassten gerichtlichen Überprüfung nicht zugänglich sind.
- Die Arbeit der Bundesstelle entfaltet Wirkung auch über die besuchte Einrichtung hinaus. Der nach einem Besuch einsetzende Erörterungsprozess mit dem zuständigen Ministerium wird mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass vereinbarte Verbesserungen nicht nur am besuchten Ort, sondern bundesweit eingeführt werden, es besteht somit die Chance der Herausbildung von Best Practices.

Vorstellung der Länderkommission zur Verhütung von Folter

Hansjörg Geiger

Sehr geehrte Damen und Herrn,

Lassen Sie mich beginnen mit einem Bericht von SPIEGEL-ONLINE von vor etwa drei Wochen:

„Nischni Nowgorod: Es sollte ein lustiger Abend werden: Mit Freunden zog Nikita K. in seiner Heimatstadt Kstowo am 31. August um die Häuser. ... Leicht ange-trunken machte sich der 17-Jährige mit seinem Schulfreund gegen 23 Uhr auf den Nachhauseweg. Kurz vor der eigenen Wohnungstür, an der Polizeistation Nummer 2, wurden die Jugendlichen von Milizionären angehalten. Eine Routi-nekontrolle, könnte man meinen, die aber im Desaster endete. Als Nikita viele Stunden später von einer Polizistin zu Hause abgeliefert wurde, konnte er sich kaum noch auf den Beinen halten. Sein Körper war übersät mit Hämatomen, am Hals hatte er Würgemerkmale, seine Geschlechtsorgane waren von zahlreichen Tritten in die Leiste fast zerstört. So berichtet es die Mutter, die ihren Sohn nach dem Übergriff ins Krankenhaus brachte, wo er notoperiert wurde, der Menschen-rechtsorganisation „Komitee gegen Folter“ in Nischni Nowgorod. Eine Beamtin habe Nikita abgegeben und sie aufgefordert, schriftlich zu bestätigen, dass sie ihren Sohn zu Hause schwer verletzt angetroffen habe, der Polizei mithin kein Vorwurf zu machen sei. Die Mutter verweigerte die geforderte Unterschrift.“¹

Der Artikel führt noch weitere ähnliche Fälle aus Nischni Nowgorod auf.

Warum erzähle ich diesen schrecklichen Vorgang?

Erstens, weil dieser wiederum zeigt, dass auch im Jahr 2010 noch brutal im ar-chaischen Sinne des Wortes gefoltert wird und Folter leider noch immer ein weltweites Problem ist. Das „UN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe“ und das

¹ *Anette Langer*, Polizisten sollen 17-Jährigen fast kastriert haben, Spiegel-Online, 07. September 2010, unter: <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/0,1518,716266,00.html>.

darauf gestützte Fakultativprotokoll mit seinem Präventionsmechanismus sind leider nach wie vor dringend erforderlich.

Ich habe – zweitens – mit diesem Bericht begonnen, weil ich deutlich machen will, dass Deutschland, was wir wohl ohne Übermut und Arroganz sagen können, ein funktionierender Rechtsstaat ist. Das heißt aber nicht, dass wir uns dieser Thematik hierzulande überhaupt nicht zu stellen bräuchten, und es bedeutet auch nicht, dass ein Präventionsmechanismus wie die nun neu eingerichtete Länderkommission als Teil der „Nationalen Stelle gegen Folter“ in Deutschland eigentlich überflüssig sei.

Selbst ein Rechtsstaat kann schnell mit dieser Problematik konfrontiert werden, denken Sie nur an den Fall Metzler. Zudem stellt sich die Aufgabe der Länderkommission differenzierter dar, da deren Auftrag ausdrücklich auch die Verhütung jedweder Art von grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung umfasst, also weit in das Vorfeld dessen reicht, was gemeinhin als Folter bezeichnet wird.

Der Rechtsstaat Bundesrepublik Deutschland hat besondere Verpflichtungen zur Achtung der Menschenwürde, die sich vorrangig aus dem Grundgesetz ergeben. Hinzu kommt aber noch die Vorbildfunktion, welche die Staaten Europas in vielerlei Hinsicht für sich in Anspruch nehmen. Die Verpflichtung aus dieser Vorbildfunktion muss gerade auf dem Gebiet der Menschenwürde und der Verhütung erniedrigender Behandlung besonders gelten.

Nun zur neuen Länderkommission zur Verhütung von Folter:

Auf welcher Rechtsgrundlage steht sie und wie ist sie organisatorisch eingebettet?

Wie Sie wissen, ist die Mutter aller Regelungen der Vereinten Nationen zum „Kampf gegen Folter“ abgesehen von der Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945 (Art. 1 Nr. 3 „Achtung vor den Menschenrechten“) und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Art. 5: „Niemand darf der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden“) das UN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984. In dessen Präambel wird der Wunsch angesprochen, „dem Kampf gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe in der ganzen Welt größere Wirksamkeit zu verleihen“. Es verpflicht-

tet die Vertragsstaaten jede Form von Folter zu unterbinden und strafrechtlich zu verfolgen.

Nun ergänzt das "Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe" vom 18. Dezember 2002 (OPCAT) die vorstehenden Regelungen dahin, die Verpflichtungen zur Verhinderung von Folter zu unterstützen. Hierzu schafft es einen Präventionsmechanismus zur „Verhütung“ von Folter.

Deutschland hat das Fakultativ-Protokoll am 4. Dezember 2008 ratifiziert. Es trat am 3. Januar 2009 für Deutschland in Kraft.

„Ziel dieses Protokolls ist es, ein System regelmäßiger Besuche einzurichten, die von internationalen und nationalen Stellen an Orten, an denen Personen die Freiheit entzogen ist, durchgeführt wird“ (Art. 1 OP-CAT). Das Fakultativprotokoll sieht somit einen doppelten Besuchsmechanismus als Zwei-Säulen-Modell vor, nämlich einen internationalen und einen nationalen. Damit werden „regelmäßige Besuche“ von „Orten der Freiheitsentziehung“ vorgesehen.

Auf UN-Ebene wird in Ergänzung zum „Ausschuss gegen Folter“ (Committee against Torture – CAT), der auf der Antifolter-Konvention beruht, ein „Unterausschuss zur Verhütung von Folter“ (Subcommittee on Prevention – SPT) eingesetzt (Art. 2 OP-CAT). Dieser hat das Recht zu Besuchen in den Vertragsstaaten.

Auf nationaler Ebene sind „Nationale Mechanismen zur Verhütung von Folter“ (National preventiv mechanisms against Torture – NPT) zu schaffen (Art. 17ff. OP-CAT). Jeder Vertragsstaat ist verpflichtet, einen oder mehrere nationale Mechanismen zur Verhütung von Folter einzurichten, dessen funktionale und personelle Unabhängigkeit zu garantieren ist (Art.18 Abs. 1 OP-CAT) und dem die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen sind (Art. 18 Abs. 3 OP-CAT).

Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter ist im föderalen Deutschland aufgeteilt in die Länderkommission und eine Bundesstelle zur Verhütung von Folter.

Die Bundesstelle wurde mit Organisationserlass des Bundesministeriums der Justiz vom 20. November 2008 eingerichtet und hat am 1. Mai 2009 ihre Arbeit aufgenommen.

Zur Einrichtung der Länderkommission als dem für sämtliche Länder zuständigen Nationalen Mechanismus war ein Staatsvertrag erforderlich. Mit diesem am

1. September 2010 in Kraft getretenen Staatsvertrag wurde eine gemeinsame Länderkommission zur Verhütung von Folter vorgesehen.

Diese besteht aus vier ehrenamtlichen Mitgliedern, die am vergangenen Freitag, den 24. September 2010 durch den Hessischen Justizminister Hahn in ihr Amt eingeführt worden sind. Die vier ehrenamtlichen Mitglieder sind:

- Frau Dipl. Psych. Ltd. Reg.Dir. a. D. Elsava Schöner (für zwei Jahre),
- Herr Vors. Richter am OLG Albrecht Rieß, OLG Stuttgart (für zwei Jahre),
- Herr Prof. Dr. Dieter Rössner, Universität Marburg (für vier Jahre) und
- Prof. Dr. Hansjörg Geiger (für vier Jahre), zugleich als Vorsitzender (insoweit für zwei Jahre).

Die Länderkommission soll möglichst weitgehend die Infrastruktur der Kriminologischen Zentralstelle in Wiesbaden nutzen. Das Sekretariat der Nationalen Stelle wird dort eingerichtet.

Laut Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern vom Juni 2010 bilden die Länderkommission und Bundesstelle gemeinsam die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, deren Sitz Wiesbaden ist. Die Länderkommission und die Bundesstelle arbeiten zusammen und bringen dies auch „in ihrer Außendarstellung zum Ausdruck“. Sie stimmen sich bei der Planung und Durchführung ihrer Vorhaben mit dem Ziel ab, ihre Ressourcen sinnvoll zu nutzen.

Der Jahresbericht der Nationalen Stelle wird gemeinsam erstellt. Das Personal des Sekretariats der Nationalen Stelle wird mit Zustimmung beider Teile eingestellt oder entlassen. Der Finanzbedarf darf maximal 300.000 € betragen. Davon tragen die Länder 200.000 € (Königsteiner Schlüssel). Der Bund zahlt 100.000 €.

Aufgaben und Befugnisse der Länderkommission ergeben sich aus Art. 1, 4 und 19 OP-CAT und aus Art. 2 des Staatsvertrags:

Das Fakultativprotokoll geht von regelmäßigen Besuchen der Orte der Freiheitsentziehung aus (Art. 1, Art. 19 lit. a OP-CAT). Hierfür sind die erforderlichen Mittel bereit zu stellen (Art. 18 Abs. 3 OP-CAT).

Art. 2 Staatsvertrag – Aufgaben und Befugnisse:

Im Zuständigkeitsbereich der Länder sind Orte der Freiheitsentziehung aufzusuchen, auf Missstände ist aufmerksam zu machen und gegebenenfalls sind Ver-

besserungsvorschläge vorzulegen. Des Weiteren kann die Länderkommission zur Verbesserung der Bedingungen für Personen, denen die Freiheit entzogen ist, Empfehlungen an die zuständigen Behörden richten. Diese haben die Empfehlungen zu prüfen und Stellung zu nehmen.

Die Länderkommission hat bereits erste Grundlagen für die Arbeit festgelegt. Dabei ist auch eine vorläufige Geschäftsordnung beschlossen worden.

Ohne auf deren Details einzugehen, kurz folgende Punkte:

- Besuche werden grundsätzlich jeweils von zwei Mitgliedern durchgeführt in Begleitung von einer Mitarbeiterin des Sekretariats.
- Besuche können angekündigt (frühestens 24 Stunden vorher) oder unangekündigt durchgeführt werden.
- Über die wesentlichen Ergebnisse werden die besuchten Einrichtungen schriftlich unterrichtet.

Das Sekretariat wird verstärkt durch zwei wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen.

Erste Besuche in einer Justizvollzugsanstalt und in Polizeistellen der Länder sind noch in diesem Jahr vorgesehen.

Die Prävention, also die Verhütung von Folter und erniedrigender Behandlung, wird das entscheidende Ziel der Arbeit der Länderkommission sein.

Dabei ist uns allen bewusst, dass geschlossene Einrichtungen – und das sind die von uns zu prüfenden „Orte der Freiheitsentziehung“ in der Regel – hochsensibel sind. Eine Außenkontrolle ist aus der Natur der Sache nicht ohne weiteres einfach, auch wenn es schon heute verschiedene gesetzlich geregelte Möglichkeiten der Außenkontrolle gibt, durch die Aufsichtsbehörden, durch Gerichte, durch die Landtage, über Menschenrechtsorganisationen, um nur einige zu nennen. Nun kommt mit dieser Länderkommission ein weiteres Kontrollorgan hinzu. Alle diese Instrumente gewinnen in ihrer Gesamtheit vor allem durch ihre präventive Wirkung Bedeutung, um das Ziel zu erreichen, Verstöße gegenüber Untergebrachten zu verhindern.

Auf drei Punkte darf ich abschließend noch hinweisen, um die Erwartungen nicht zu hoch werden zu lassen:

1. Die finanzielle Ausstattung der Länderkommission:

Laut Staatsvertrag und Verwaltungsvereinbarung stehen der Länderkommission Haushaltsmittel in Höhe von 200.000,- Euro zur Verfügung, worin auch die Personalkosten der Mitarbeiter eingeschlossen sind. Im politischen Raum gibt es nun durchaus Stimmen, die bezweifeln, dass die Länder damit tatsächlich ihre Verpflichtung nach Art. 18 Abs. 3 OP-CAT erfüllen, die notwendigen Mittel bereitzustellen.

Wir haben es als Mitglieder der Länderkommission dennoch ehrenamtlich und neben unseren sonstigen Verpflichtungen übernommen, das Neuland zu betreten und mit Nachdruck zu versuchen, einen wirksamen Beitrag zur Prävention zu leisten. Inwieweit dieses Ziel mit den zur Verfügung gestellten Ressourcen erreicht werden kann, wird sich erst in der Arbeit zeigen.

2. Die personelle Kapazität der Länderkommission für Besuche in den zu prüfenden Einrichtungen ist mit vier ehrenamtlichen Mitgliedern naturgemäß beschränkt.

Etwa 190 Justizvollzugsanstalten, 305 Psychiatrische Krankenhäuser, 1000 Polizeidienststellen der Länder, 16 Einrichtungen zur geschlossenen Unterbringung für Kinder und Jugendliche und viele Alten- und Pflegeheime sind potentiell zu besuchen.

3. Die Länderkommission ist kein Ombudsmann und kann deshalb Einzelrügen nicht als solchen nachgehen; dafür sind andere Stellen, wie zum Beispiel die Petitionsausschüsse und die Aufsichtsbehörden zuständig.

Ich schließe mit der Bitte um die notwendige Unterstützung und um Anregungen für die Tätigkeit der Länderkommission.

C: Annex

Organisationserlass des Bundesministeriums der Justiz vom 20. November 2008

1. Es wird eine Bundesstelle zur Verhütung von Folter (Bundesstelle) eingerichtet, die gegenüber den Vereinten Nationen als nationaler Präventionsmechanismus im Sinne des Artikels 3 des Fakultativprotokolls vom 18. Dezember 2002 zum VN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 (Fakultativprotokoll) benannt werden soll.
2. Die Bundesstelle hat die Aufgabe, zur Verhütung von Folter Orte der Freiheitsentziehung im Sinne des Artikels 4 des Fakultativprotokolls im Zuständigkeitsbereich des Bundes aufzusuchen, auf Missstände aufmerksam zu machen und gegebenenfalls Verbesserungsvorschläge vorzulegen.

3. Der Bundesstelle stehen die in den Artikeln 19 und 20 des Fakultativprotokolls genannten Rechte und Befugnisse zu.

Die Bundesstelle kann zur Verbesserung der Bedingungen für Personen, denen die Freiheit entzogen ist, Empfehlungen an die zuständigen Behörden richten. Die Behörden sind gehalten, diese Empfehlungen sorgfältig zu prüfen und gegenüber der Bundesstelle in angemessener Zeit dazu Stellung zu nehmen.

Die Bundesstelle erstellt gemeinsam mit der Kommission der Länder zur Verhütung von Folter einen Jahresbericht, der der Bundesregierung, den Landesregierungen, dem Deutschen Bundestag und den Länderparlamenten zugeleitet wird.

4. Der Leiter oder die Leiterin der Bundesstelle ist ehrenamtlich tätig. Er oder sie ist unabhängig und keinen Weisungen unterworfen. Aufwendungs- und Kostenersatz wird nach den Regelungen des Bundesreisekostengesetzes gewährt.
5. Der Leiter oder die Leiterin der Bundesstelle wird vom Bundesministerium der Justiz im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium der Verteidigung für eine Amtszeit von vier Jahren ernannt. Eine erneute Ernennung ist möglich.

Der Leiter oder die Leiterin kann das Amt jederzeit niederlegen. Vor Ablauf der Amtszeit kann eine Abberufung gegen den Willen des Leiters oder

der Leiterin nur unter den Voraussetzungen des § 24 des Deutschen Richtergesetzes durch das Bundesministerium der Justiz im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium der Verteidigung erfolgen. In diesem Fall ernennt das Bundesministerium der Justiz im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium der Verteidigung einen Nachfolger für die verbleibende Amtszeit.

6. Der Bundesstelle steht ein Sekretariat zur Verfügung, das die laufenden Geschäfte der Bundesstelle wahrnimmt und gemäß der Satzung der Kriminologischen Zentralstelle e.V. bei dieser angesiedelt werden soll.

Das Personal des Sekretariats wird nur mit Zustimmung des Leiters oder der Leiterin der Bundesstelle eingestellt oder entlassen. Es unterliegt in fachlicher Hinsicht nur den Weisungen des Leiters oder der Leiterin der Bundesstelle.

Sitz der Bundesstelle ist Wiesbaden.

7. Die Bundesstelle arbeitet mit der Kommission der Länder zur Verhütung von Folter zusammen. Sie kann Personal- und Sachmittel gemeinsam mit der Kommission nutzen. Das Nähere regelt eine Verwaltungsvereinbarung.
8. Die Finanzierung der Bundesstelle erfolgt aus dem Haushalt des Bundesministeriums der Justiz.

Berlin, den 20. November 2008

Staatsvertrag über die Einrichtung eines nationalen Mechanismus aller Länder nach Artikel 3 des Fakultativprotokolls vom 18. Dezember 2002 zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 25. Juni 2009

Das Land Baden-Württemberg, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch den Minister der Justiz,
der Freistaat Bayern, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch die Staatsministerin der Justiz und für Verbraucherschutz,
das Land Berlin, vertreten durch den Regierenden Bürgermeister, dieser vertreten durch die Senatorin für Justiz,
das Land Brandenburg, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch die Ministerin der Justiz,
die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch den Präsidenten des Senats, dieser vertreten durch den Senator für Justiz und Verfassung,
die Freie und Hansestadt Hamburg, vertreten durch den Senat, dieser vertreten durch den Präses der Justizbehörde,
das Land Hessen, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch den Minister der Justiz, für Integration und Europa,
das Land Mecklenburg-Vorpommern, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch die Justizministerin,
das Land Niedersachsen, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch den Justizminister,
das Land Nordrhein-Westfalen, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch die Justizministerin,
das Land Rheinland-Pfalz, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch den Minister der Justiz,
das Saarland, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch den Minister für Justiz, Arbeit, Gesundheit und Soziales,
der Freistaat Sachsen, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch den Staatsminister der Justiz,
das Land Sachsen-Anhalt, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch die Ministerin der Justiz,

das Land Schleswig-Holstein, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch den Minister für Justiz, Arbeit und Europa und der Freistaat Thüringen, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch die Justizministerin, schließen folgenden Staatsvertrag:

Präambel

Die Bundesrepublik Deutschland hat am 20. September 2006 das Fakultativprotokoll vom 18. Dezember 2002 zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (im Folgenden „Fakultativprotokoll“) unterzeichnet.

Das Fakultativprotokoll sieht die Einrichtung nationaler Mechanismen zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (im Folgenden „zur Verhütung von Folter“) vor. Diese Mechanismen sollen die Behandlung von Personen prüfen, denen die Freiheit entzogen ist. Da die Zuständigkeit für freiheitsentziehende Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland ganz überwiegend bei den Ländern liegt, sind derartige Mechanismen von den Ländern einzurichten und mit den entsprechenden Befugnissen auszustatten. Es erscheint sinnvoll, anstelle einzelner Beauftragter der Länder mit diesem Vertrag einen gemeinsamen nationalen Mechanismus im Sinne des Artikels 3 des Fakultativprotokolls zu schaffen (Kommission), der gegenüber Bund, Ländern und Vereinten Nationen einheitlich auftreten kann.

Daneben richtet der Bund als weiteren nationalen Mechanismus eine Bundesstelle zur Verhütung von Folter ein, die die entsprechenden Aufgaben für Personen, denen im Zuständigkeitsbereich des Bundes die Freiheit entzogen ist, wahrnimmt. Mit dieser Stelle arbeitet die Kommission insbesondere bei der Berichterstattung eng zusammen.

Die Kommission soll möglichst weitgehend die Infrastruktur der Kriminologischen Zentralstelle e.V. nutzen. Das erforderliche Sekretariat soll bei der Kriminologischen Zentralstelle angesiedelt werden.

Artikel 1

Einrichtung der Kommission zur Verhütung von Folter

Die vertragschließenden Länder richten eine gemeinsame Kommission zur Verhütung von Folter ein, die gegenüber den Vereinten Nationen als nationaler Mechanismus zur Verhütung von Folter im Sinne des Artikels 3 des Fakultativprotokolls benannt wird.

Artikel 2

Aufgaben und Befugnisse

- (1) Die Kommission hat die Aufgabe, zur Verhütung von Folter Orte der Freiheitsentziehung im Sinne des Artikels 4 des Fakultativprotokolls im Zuständigkeitsbereich der Länder aufzusuchen, auf Missstände aufmerksam zu machen und gegebenenfalls Verbesserungsvorschläge vorzulegen.
- (2) Den Mitgliedern der Kommission stehen einzeln oder gemeinsam die in Artikel 19 des Fakultativprotokolls genannten Befugnisse zu. Die Länder gewähren ihnen die in Artikel 20 des Fakultativprotokolls genannten Rechte und Befugnisse.
- (3) Die Kommission kann zur Verbesserung der Bedingungen für Personen, denen die Freiheit entzogen ist, Empfehlungen an die zuständigen Behörden richten. Die Behörden sind gehalten, diese Empfehlungen sorgfältig zu prüfen und gegenüber der Kommission in angemessener Zeit dazu Stellung zu nehmen.
- (4) Die Kommission erstellt gemeinsam mit der Bundesstelle zur Verhütung von Folter einen Jahresbericht, der der Bundesregierung, den Landesregierungen, dem Deutschen Bundestag und den Länderparlamenten zugeleitet wird.

Artikel 3

Vertraulichkeit

Die Mitglieder der Kommission sind verpflichtet, die Vertraulichkeit von Informationen, die ihnen im Rahmen ihrer Aufgaben bekannt werden, auch über die Dauer ihrer Amtszeit hinaus zu wahren.

Artikel 4

Mitglieder

- (1) Die Kommission besteht aus vier Mitgliedern, die ehrenamtlich tätig sind. Die Mitglieder sind unabhängig und keinen Weisungen unterworfen. Die Zahl der Kommissionsmitglieder kann durch einstimmigen Beschluss der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (Justizministerkonferenz) geändert werden.
- (2) Die Kommissionsmitglieder werden von der Justizministerkonferenz für eine Amtszeit von vier Jahren ernannt. Abweichend hiervon werden bei der Ernennung der ersten vier Kommissionsmitglieder zwei Mitglieder für vier Jahre und zwei Mitglieder für zwei Jahre ernannt.

Eine erneute Ernennung ist möglich. Sie können ihr Amt jederzeit niederlegen. Ein Kommissionsmitglied kann vor Ablauf seiner Amtszeit gegen seinen Willen nur unter den Voraussetzungen der §§ 21 und 24 des Deutschen Richtergesetzes durch einstimmigen Beschluss der Justizministerkonferenz abberufen werden. In diesen Fällen ernennt die Justizministerkonferenz einen Nachfolger für die verbleibende Amtszeit.
- (3) Die Kommission gibt ihre Berichte und Empfehlungen einheitlich ab. Den Vorsitz der Kommission führt ein Mitglied der Kommission, das jeweils auf zwei Jahre von der Justizministerkonferenz ernannt wird. Eine erneute Ernennung ist möglich.
- (4) Die Mitglieder der Kommission sollen Personen von anerkanntem Sachverstand auf dem Gebiet des Justiz- oder Maßregelvollzugs, der Polizei, der Psychiatrie, der Kriminologie oder vergleichbarer Gebiete sein. Bei der Besetzung der Kommission soll darauf geachtet werden, dass Mitglieder mit Sachverstand aus unterschiedlichen Fachgebieten vertreten sind. Auf eine

ausgewogene Vertretung der Geschlechter ist zu achten. Die Mitglieder der Kommission sollen bei der Ernennung nicht älter als 70 Jahre sein.

- (5) Die Mitglieder der Kommission erhalten Aufwendungs- und Kostenersatz nach den Vorschriften des Bundesreisekostengesetzes.

Artikel 5

Sekretariat

- (1) Der Kommission steht ein Sekretariat zur Verfügung, das die laufenden Geschäfte der Kommission wahrnimmt und gemäß der Satzung der Kriminologischen Zentralstelle e.V. bei dieser angesiedelt werden soll.
- (2) Das Personal des Sekretariats wird nur mit Zustimmung der Kommission eingestellt oder entlassen. Es unterliegt in fachlicher Hinsicht nur den Weisungen der Kommission.

Artikel 6

Sitz

Sitz der Kommission ist Wiesbaden.

Artikel 7

Arbeitsweise und Geschäftsordnung

Die Kommission gibt sich eine Geschäftsordnung. Sie ist in der Festlegung ihrer Strategien und Arbeitsmethoden frei.

Artikel 8

Zusammenarbeit

Die Kommission arbeitet mit der Bundesstelle zur Verhütung von Folter zusammen. Sie kann Personal- und Sachmittel gemeinsam mit der Bundesstelle nutzen. Das Nähere regelt eine Verwaltungsvereinbarung.

Artikel 9

Finanzierung

- (1) Die Aufteilung der Kosten für die Kommission erfolgt nach dem Königsteiner Schlüssel.
- (2) Die Finanzierung erfolgt in Form von Zuschüssen an die Kriminologische Zentralstelle e.V.¹. Die Anteilsbeträge werden im Laufe eines jeden Rechnungsjahres in zwei Teilbeträgen zum 31. Mai und 30. November nach den Ansätzen des Haushaltsplans fällig. Die Personal- und Sachaufwendungen werden vom Hessischen Ministerium der Justiz für Integration und Europa verauslagt.

Artikel 10

Geltungsdauer, Kündigung

- (1) Der Vertrag wird auf unbestimmte Zeit geschlossen; er kann von jedem Land durch schriftliche Erklärung gegenüber den übrigen Ländern mit einer Kündigungsfrist von einem Jahr zum Schluss eines Kalenderjahres gekündigt werden.
- (2) Durch das Ausscheiden eines Landes wird die Wirksamkeit des Vertrages zwischen den übrigen Ländern nicht berührt.

¹ Die Länder sind darüber einig, dass die Zuschüsse für die Kommission nicht bei der Berechnung der auf dem Beschluss der Konferenz der Regierungschefs der Länder vom 30. März 2006 basierenden Kürzungen der Haushaltsansätze angerechnet werden.

- (3) Kündigt ein Land wirksam zum Schluss eines Kalenderjahres, so berechnet sich die Kostenverteilung zwischen den verbleibenden Ländern nach dem entsprechend angepassten Königsteiner Schlüssel.

Artikel 11

Inkrafttreten

Der Vertrag bedarf der Ratifikation. Er tritt am Ersten des Monats in Kraft, der auf den Monat folgt, in dem die letzte Ratifikationsurkunde der vertragschließenden Länder bei dem Hessischen Ministerium der Justiz für Integration und Europa hinterlegt ist. Die Hessische Staatskanzlei teilt den übrigen beteiligten Ländern den Zeitpunkt der Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde mit.

Dresden, den 25. Juni 2009

Schweizer Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter vom 20. März 2009

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, gestützt auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung¹, in Ausführung des Fakultativprotokolls vom 18. Dezember 2002² zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 8. Dezember 2006³, beschliesst:

Art. 1 Gegenstand

- 1 Der Bund setzt eine Kommission zur Verhütung von Folter (Kommission) ein.
- 2 Die Kommission achtet darauf, dass die Schweiz die Verpflichtungen einhält, die ihr aus dem Übereinkommen vom 10. Dezember 1984⁴ gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe entstehen.

Art. 2 Aufgaben

Die Kommission hat folgende Aufgaben:

- a. Sie überprüft regelmässig die Situation von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, und besucht regelmässig alle Orte, an denen sich diese Personen befinden oder befinden könnten.
- b. Sie gibt Empfehlungen an die zuständigen Behörden ab mit dem Ziel:
 1. die Behandlung und die Situation der Personen, denen die Freiheit entzogen ist, zu verbessern,

1 SR 101.

2 SR 0.105.1; AS 2009 5449.

3 BBl 2007 265.

4 SR 0.105.

2. Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe zu verhüten.
- c. Sie unterbreitet Vorschläge und Bemerkungen zu geltenden Erlassen oder zu Erlassentwürfen.
- d. Sie verfasst jährlich einen Bericht über ihre Tätigkeit; dieser ist der Öffentlichkeit zugänglich.
- e. Sie unterhält Kontakte mit dem Unterausschuss für Prävention und dem Europäischen Ausschuss zur Verhütung von Folter, übermittelt den beiden Gremien Informationen und stimmt ihre Tätigkeiten mit ihnen ab.

Art. 3 Freiheitsentzug

Als Freiheitsentzug im Sinne dieses Gesetzes gilt jede Form des Festhaltens oder der Inhaftierung einer Person oder deren Unterbringung in einer öffentlichen oder privaten Einrichtung, die sie nicht nach Belieben verlassen darf, sofern dies auf Anordnung oder Veranlassung einer Behörde oder im Einverständnis mit einer Behörde geschieht.

Art. 4 Status

- 1 Die Kommission erfüllt ihre Aufgaben unabhängig.
- 2 Die Mitglieder der Kommission üben ihr Amt persönlich aus.

Art. 5 Zusammensetzung

- 1 Der Kommission gehören zwölf Mitglieder an.
- 2 Sie setzt sich aus Fachleuten zusammen, die über die erforderlichen beruflichen und persönlichen Kompetenzen und Kenntnisse, insbesondere im medizinischen, psychiatrischen, juristischen oder interkulturellen Bereich oder im Bereich des Freiheitsentzugs und des Besuchs von Orten des Freiheitsentzugs verfügen.

- 3 Die beiden Geschlechter und die Sprachregionen müssen angemessen vertreten sein.

Art. 6 Vorschlagsrecht, Ernennung und Amtszeit

- 1 Der Bundesrat ernennt die Kommissionsmitglieder auf Antrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements und des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten.
- 2 Nichtregierungsorganisationen können dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement und dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten Kandidatinnen und Kandidaten vorschlagen.
- 3 Die Kommissionsmitglieder werden für vier Jahre ernannt. Sie können höchstens zweimal wiedergewählt werden.

Art. 7 Konstituierung und Arbeitsweise

- 1 Die Kommission konstituiert sich selbst.
- 2 Sie regelt ihre Organisation und ihre Arbeitsmethoden in einer Geschäftsordnung.
- 3 Im Rahmen ihres Budgets kann sie Fachleute sowie Dolmetscherinnen und Dolmetscher beiziehen.
- 4 Sie kann über ein ständiges Sekretariat verfügen.

Art. 8 Befugnisse

- 1 Die Kommission hat Zugang zu denjenigen Informationen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt, namentlich zu Informationen über:
 - a. Zahl, Identität und Aufenthaltsort der Personen, denen die Freiheit entzogen ist;
 - b. Zahl und Lage der Orte des Freiheitsentzugs;

- c. die Behandlung der Personen, denen die Freiheit entzogen ist, und die Bedingungen des Freiheitsentzugs.
- 2 Sie hat Zugang zu allen Orten des Freiheitsentzugs und deren Anlagen und Einrichtungen. Sie kann diese Orte unangemeldet aufsuchen.
- 3 Sie kann mit Personen, denen die Freiheit entzogen ist, und mit jeder anderen Person, die sachdienliche Auskünfte erteilen könnte, ohne Zeuginnen und Zeugen direkt oder über eine Dolmetscherin oder einen Dolmetscher sprechen.

Art. 9 Obliegenheiten von Behörden

- 1 Der Bundesrat sorgt für die Veröffentlichung und Verbreitung des jährlichen Tätigkeitsberichts der Kommission.
- 2 Die zuständigen Behörden prüfen die Empfehlungen, die die Kommission an sie richtet, und nehmen zur möglichen Umsetzung Stellung.

Art. 10 Datenschutz

- 1 Die Kommission darf besonders schützenswerte und andere Personendaten nach dem Bundesgesetz vom 19. Juni 19925 über den Datenschutz bearbeiten, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist und diese Daten die Situation von Personen betreffen, denen die Freiheit entzogen ist.
- 2 Personendaten dürfen nur bekannt gegeben werden, wenn die betroffene Person ausdrücklich eingewilligt hat.

Art. 11 Amts- und Berufsgeheimnis

- 1 Die Kommissionsmitglieder und die von ihr beigezogenen Personen unterstehen dem Amtsgeheimnis nach Artikel 320 des Strafgesetzbuches⁶.

⁵ SR 235.1.

⁶ SR 311.0.

- 2 Die Kommission kann ihre Mitglieder und die von ihr beigezogenen Personen vom Amtsgeheimnis oder gegebenenfalls vom Berufsgeheimnis nach Artikel 321 des Strafgesetzbuches entbinden für Geheimnisse, die ihnen im Rahmen ihrer Tätigkeit anvertraut worden sind oder die sie in diesem Rahmen wahrgenommen haben. In dringenden Fällen entscheidet die Präsidentin oder der Präsident der Kommission.

Art. 12 Finanzierung

- 1 Der Bund kommt für die Mittel auf, welche die Kommission für ihre Arbeit benötigt.
- 2 Die Kommissionsmitglieder haben Anspruch auf den Ersatz ihrer Auslagen.
- 3 Der Bundesrat regelt den Anspruch auf Entschädigung.

Art. 13 Übergangsbestimmung

Die erste Präsidentin oder der erste Präsident der Kommission wird vom Bundesrat bestimmt.

Datum des Inkrafttretens: 1. Januar 2010⁷

Artikel 17 des Liechtensteinischen Strafvollzugsgesetzes vom 20. September 2007

III. Vollzug der Freiheitsstrafen

A. Einrichtungen und Behörden des Strafvollzuges

...

4. Vollzugskommission

Art. 17

- 1) Die Regierung bestellt für die Dauer von jeweils vier Jahren eine Kommission, deren Mitglieder bei der Ausübung ihrer Funktion an keine Weisungen gebunden sind. Die Kommission hat sich von der genauen Beobachtung der Vorschriften über den Strafvollzug, insbesondere über die Behandlung der Strafgefangenen, zu überzeugen.
- 2) Die Kommission besteht aus fünf Mitgliedern, die aus ihrer Mitte für jedes Jahr ihrer Tätigkeit einen Vorsitzenden und einen Stellvertreter des Vorsitzenden zu wählen haben.
- 3) Als Mitglied darf nur bestellt werden, wer handlungsfähig und vertrauenswürdig ist. Mindestens zwei der Mitglieder dürfen nicht im Dienst der Landesverwaltung stehen, mindestens zwei müssen Frauen sein. Bei der Bestellung der Mitglieder ist besonders auf Personen Bedacht zu nehmen, die Verständnis für den Vollzug der Freiheitsstrafen erwarten lassen.
- 4) Die Kommission kann nur in Anwesenheit des Vorsitzenden und von mindestens drei weiteren Mitgliedern tätig werden.
- 5) Die Kommission hat einmal in jedem Quartal das Landesgefängnis unangemeldet zu besuchen. Es steht der Kommission frei, darüber hinaus weitere Besuche durchzuführen. Das Landesgefängnis hat der Kommission auf Verlangen die erforderlichen Auskünfte über die Strafgefangenen zu erteilen und Einsicht in die Vollzugsunterlagen zu gewähren. Die Kommission ist berech-

tigt, ohne Anwesenheit weiterer Personen mit den im Landesgefängnis Untergebrachten zu sprechen.

- 6) Die Kommission hat nach jedem Besuch des Landesgefängnisses der Regierung innerhalb von 14 Tagen über ihre Tätigkeit schriftlich zu berichten und, wenn sie es für nötig hält, Anregungen zu geben.
- 7) Bei Wahrnehmung ihrer Aufgaben stehen die Mitglieder Beamten im Sinn des § 74 Ziff. 4 des Strafgesetzbuches gleich. Sie unterliegen der Verpflichtung zur Wahrung des Amtsgeheimnisses und sind nicht verpflichtet, die Identität einer Auskunftsperson preiszugeben oder gerichtlich strafbares Verhalten anzuzeigen.
- 8) Die Aufwandsentschädigung richtet sich nach dem Gesetz betreffend die Bezüge der Mitglieder der Regierung, der Gerichtshöfe, der Kommissionen und der Organe von Anstalten und Stiftungen des Staates. Die Entscheidung über den Anspruch steht der Regierung zu.
- 9) Mitglieder, die ihr Amt missbrauchen, sind von der Regierung zu entheben.

...

Autorenverzeichnis

PD Dr. Ralf Alleweldt

Privatdozent, Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)

Dr. Roland Bank

Leiter der Protection Unit, UNHCR Deutschland und Österreich

Prof. Dr. Hansjörg Geiger

Vorsitzender der Länderkommission zur Verhütung von Folter (Deutschland)

PD Dr. Wolfgang S. Heinz

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Menschenrechte

Maral Kashgar, LL.M. (Ottawa)

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam

Klaus Lange-Lehngut

Vorsitzender der Bundesstelle zur Verhütung von Folter (Deutschland)

Dr. iur., Dr. h.c. rer.publ. Marco Mona

Vorsitzender der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (Schweiz)

Mag. iur. Franziska Monauni, LL.M.

Vorsitzende des Liechtensteinischen NPM und der Liechtensteinischen Vollzugskommission

Prof. Dr. Manfred Nowak

Wissenschaftlicher Leiter des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte, Wien sowie Professur für Internationales Recht am Institut für Europarecht, Internationales Recht und Rechtsvergleichung der Universität Wien

Prof. Dr. Andreas Zimmermann, LL.M. (Harvard)

Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Staatsrecht, Europarecht und Völkerrecht sowie Europäisches Wirtschaftsrecht und Wirtschaftsvölkerrecht an der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam sowie geschäftsführender Direktor des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam



ISSN 1435-9154
ISBN 978-3-86956-104-2