

Individualrechtsschutz unter den verschiedenen UN-Mechanismen - Teil 3
--

Norman Weiß:

Einführung in den Individualrechtsschutz nach der Anti-Folter-Konvention der Vereinten Nationen

Inhaltsübersicht

1. Entstehungsgeschichte, Zielsetzung und Inhalt der Konvention
2. Kontrollmechanismen
3. Das Individualbeschwerdeverfahren
 - a) Überblick
 - b) Voraussetzungen
 - c) Verfahrensablauf
 - d) Verfahrensbeendigung
 - e) Bewertung
4. Prüfungsschema
5. English summary

1. Entstehungsgeschichte, Zielsetzung und Inhalt der Konvention

Die Konvention gegen die Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe¹ wurde am 10. Dezember 1984 beschlossen. Am 31. Juli 1996 waren sechsundneunzig Staaten an die Konvention gebunden.

Die Konvention beruht auf einer Deklaration der Generalversammlung vom 9. Dezember 1975. Die Erklärung über den Schutz aller Personen vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung² enthielt bereits die wesentlichen Bestandteile der späteren Konvention. Als Deklaration der Generalversammlung ist sie

¹ Deutscher Text: BGBl. 1990 II 246ff.; Original: UN-Doc. A/Res. 39/46.

² UN-Doc. A/Res. 3452 (XXX).

jedoch rechtlich unverbindlich. Sie geht deshalb in einigen Punkten über die spätere Konvention hinaus, in der man für umstrittene Fragen nicht wieder so leicht einen Konsens fand. Ihre Bedeutung liegt darin, das Bewußtsein für die Folterproblematik geschärft und die Schaffung der eigentlichen Konvention vorangebracht zu haben.³ Ausserdem dient sie als Beleg für die Überzeugung der Staaten, Folter sei verboten.

Mit der Konvention wollen die Staaten dem

„Kampf gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe in der ganzen Welt größere Wirksamkeit verleihen“⁴.

Ziel der Konvention ist es also, das universell bereits existierende Folterverbot⁵ zu konkretisieren und seine Verwirklichung zu sichern. Dazu werden der Begriff der Folter definiert und die Vertragsstaaten verpflichtet, innerstaatliche Maßnahmen zu ergreifen und Fälle mit Auslandsberührung zu regeln. Die Konvention errichtet ein internationales Durchsetzungsinstrumentarium.

Art. 1⁶ enthält eine *Definition* des Begriffes Folter: eine vorsätzliche Handlung, mit der große körperliche oder seelische Schmerzen zugefügt werden. Diese muß von einer Amtsperson selbst oder mit deren Billigung ausgeführt werden. Schließlich muß die Handlung einen bestimmten Zweck - Geständniserlangung, Bestrafung, Diskriminierung - verfolgen.

Die Konvention schließt Handlungen von ihrem Anwendungsbereich aus, die sich lediglich aus gesetzlich bestimmten Sanktionen ergeben, dazu gehören oder damit verbunden sind. Mit dem Vorbehalt der gesetz-

lich zulässigen Sanktion geht die Konvention hinter die Deklaration von 1975 zurück. Dort waren nur Schmerzen oder Leiden vom Begriff der Folter ausgeschlossen worden, die

„sich in einem mit den Mindestbestimmungen über die Behandlung von Strafgefangenen zu vereinbarenden Maß aus gesetzlich zulässigen Zwangsmaßnahmen ergeben“.

Die Deklaration (Art. 31) zählt zu diesen Mindestbestimmungen das Verbot der Körperstrafe. Der schwächere Wortlaut der Konvention sollte aber nicht so verstanden werden, als ob Folter, sobald sie über eine ausreichende gesetzliche Grundlage verfügt, von der Konvention nicht erfaßt werde.⁷

Die Konvention erlegt den Vertragsstaaten *Pflichten* auf. Aus dem absoluten Folterverbot des Art. 2 werden grundsätzliche Maßnahmen der Bereiche Gesetzgebung, Verwaltung, Strafrechtspflege, aber auch Erziehung abgeleitet, um Folter zu verhindern.

Daneben stehen konkrete Vorgaben der Konvention. Folter ist als Straftat zu ahnden (Art. 4), die Gerichtsbarkeit der Staaten ist zu erweitern, so daß im Ergebnis Folterer in jedem Vertragsstaat zur Verantwortung gezogen werden können (Art. 5), unabhängig davon, wo und an wem die Tat begangen wurde. Die Staaten haben einander Rechtshilfe zu gewähren (Art. 6 und 9). Folterer sind - aut dedere, aut punire - entweder auszuliefern oder zu bestrafen (Art. 7), wobei Folter ausdrücklich sowohl unter bereits bestehenden als auch unter zukünftigen Verträgen als Auslieferungsdelikt bezeichnet wird (Art. 8). Allerdings darf eine Person nicht in ein Land ausgeliefert werden, in dem sie Gefahr liefe, gefoltert zu werden (Art. 3).

Die Vertragsstaaten sollen ihr mit dem Gesetzesvollzug betrautes Personal über das Verbot der Folter aufklären und die Ausbil-

³ Ebenso: M. Raess, Der Schutz vor Folter im Völkerrecht, 1989, S. 121.

⁴ Präambel, Abs. 6.

⁵ Zur historischen Entwicklung vgl. den Überblick bei N. Weiß, Schutz vor Folter - Rechtliche Grundlagen und Durchsetzungsmechanismen, in: N. Weiß / D. Engel / G. d'Amato, Menschenrechte - Vorträge zu ausgewählten Fragen, 1997, S. 57 [58ff.].

⁶ Artikel ohne nähere Bezeichnung sind solche der Konvention.

⁷ Unter Bezugnahme auf die Entstehungsgeschichte läßt sich vertreten, daß die Konvention nicht zu einer Verschlechterung der Rechtslage führen dürfe. Dazu N. Weiß (Fn. 5), S. 67f. m.w.Nw.

dung entsprechend gestalten (Art. 10). Die staatlichen Verfahren sind regelmäßig auf ihre Vereinbarkeit mit der Konvention zu überprüfen. Für Verdachtsfälle müssen unabhängige Untersuchungsmechanismen bestehen (Art. 10-13). Schließlich ist jedem Folteropfer ein einklagbares Recht auf gerechte und angemessene Entschädigung einzuräumen (Art. 14).

Die Konvention spricht außerdem ein absolutes Verwertungsverbot für die durch Folter erlangten Beweise aus (Art. 15).

2. Kontrollmechanismen

Die Anti-Folter-Konvention etabliert einen eigenen internationalen Überwachungsmechanismus. Zu diesem Zweck ist ein *Ausschuß gegen Folter* (Committee against Torture = CAT) gebildet worden, der aus zehn unabhängigen Experten besteht (Art. 17, 18).

Die vorgesehenen Verfahren umfassen in Anlehnung an den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte ein obligatorisches *Berichtsverfahren* (Art. 19)⁸, daneben fakultativ die *Individualbeschwerde* (Art. 22) und die *Staatenbeschwerde* (Art. 21). Zum 31. Juli 1996 hatten sich achtunddreißig Staaten der Staatenbeschwerde und sechsendreißig der Individualbeschwerde unterworfen.

Der Ausschuß kann nach Art. 20 im Falle gut dokumentierter Hinweise auf systematische Folterpraktiken ein *Untersuchungsverfahren* einleiten. Er kann dies von Amts wegen tun, ohne an Anträge gebunden oder auf Zustimmung angewiesen zu sein. Für die Einreise in einen zu untersuchenden Staat bedarf er jedoch dessen Erlaubnis. Das Verfahren kann außerdem nach Art. 28 ausdrücklich bei der Ratifikation ausgeschlos-

sen werden. Zwölf Staaten⁹ hatten von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, vier Staaten machten den Vorbehalt inzwischen rückgängig¹⁰, interessanterweise hat die Tschechische Republik ausdrücklich erklärt, sich an den von der Tschechoslowakei angebrachten Vorbehalt gebunden zu fühlen¹¹.

3. Das Individualbeschwerdeverfahren

a) Überblick

Das Individualbeschwerdeverfahren ist demjenigen unter dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte nachgebildet. Während dies den auf universeller Ebene üblichen Standard wahrt, bleibt das Verfahren hinter dem Individualrechtsschutz nach der Europäischen Menschenrechtskonvention zurück. Die Bundesrepublik Deutschland hat daher keine Erklärung nach Art. 22 abgegeben. Das Verfahren soll gleichwohl dargestellt werden, weil es ohne weiteres auch von hier aus gegen einen Staat, der die Unterwerfungserklärung abgegeben hat, betrieben werden kann.

Arbeitssprachen der Vereinten Nationen sind vor allem Englisch und Französisch; wird die Eingabe auf Deutsch abgefaßt, verzögert dies erfahrungsgemäß ihre Behandlung. Die Mitteilung muß schriftlich eingereicht werden und soll die vollständigen tatsächlichen Angaben enthalten und die verletzten Bestimmungen der Konvention benennen.

b) Voraussetzungen

Mitteilungen sind nur nach Abgabe einer *Unterwerfungserklärung* zulässig (Art. 22 Abs. 1 Satz 2), dann aber auch für Vorfälle,

⁸ Der erste Bericht der Bundesrepublik Deutschland wurde den Vereinten Nationen im März 1992 zugeleitet.

⁹ Afghanistan, Bulgarien, Chile, China, Guatemala, Israel, Marokko, Tschechoslowakei, UdSSR, Ungarn, Ukraine, Weißrußland.

¹⁰ Chile: 7. September 1990; Guatemala: 30. Mai 1990; UdSSR (heute Russische Föderation): 1. Oktober 1991; Ungarn: 13. September 1989.

¹¹ vgl. UN Doc. CAT/C/2/Rev. 3 vom 7. März 1994 (Status der Konvention gegen Folter), S. 9 und 13.

die zwischen dem Inkrafttreten der Konvention für diesen Staat und der Abgabe der Erklärung geschehen sind (solange der Staat keinen Vorbehalt *ratione temporis* anbringt).

Wird die Erklärung zurückgenommen, dürfen keine neuen Fälle mehr angebracht werden, auch wenn sie auf vorher eingetretenen Tatsachen beruhen. Bereits anhängige Verfahren werden fortgeführt (Art. 22 Abs. 8 Satz 3).

Anonyme Beschwerden sind unzulässig; Vertraulichkeit wird gegebenenfalls gewährleistet.

Beschwerden können nur von *einzelnen* (= natürlichen) *Personen* oder in deren Namen angebracht werden (Art. 22 Abs. 1 Satz 1). Die Beschwerdeführer müssen der Jurisdiktion des Vertragsstaates, gegen den sich die Mitteilung richtet, unterliegen. Außerdem müssen sie *Opfer* der behaupteten Menschenrechtsverletzung, also selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen sein. Die angegriffene Maßnahme muß dem Staat zuzurechnen sein.

Der Beschwerdeführer kann die Mitteilung *selbst* anbringen oder sich eines Vertreters bedienen, der nicht notwendigerweise ein Rechtsanwalt sein muß. Die Mitteilung kann aber auch *im Namen* des Beschwerdeführers angebracht werden. Mit dieser Regelung wird die Praxis des Menschenrechtsausschusses nach dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte normiert, Beschwerden von Opfern entgegenzunehmen, die selbst - etwa aufgrund von Verschleppung - nicht in der Lage sind, sich zu artikulieren.¹² Da mit der Konvention *keine actio popularis* eröffnet werden soll, muß das Tatbestandsmerkmal „im Namen“ restriktiv ausgelegt werden und gewährt nur engen Angehörigen das Recht, die Beschwerde einzulegen.

Mit der Beschwerde können *Verletzungen der Konvention* gerügt werden. Damit wird über die reinen Foltertatbestände hinausgegangen. Allerdings kann der einzelne nicht Opfer werden, indem ein Staat etwa seiner Berichtspflicht aus Art. 19 nicht nachkommt. Rügbar sind aber jedenfalls Verstöße gegen Art. 3, 12 oder 14.

Mitteilungen sind *ratione loci* zulässig, wenn sie sich auf Vorgänge beziehen, die im Staatsgebiet des belangten Vertragsstaates geschehen sind oder von Staatsbediensteten - konsularischer oder diplomatischer Dienst und Geheimdienste - im Ausland begangen wurden.

Nach Art. 22 Abs. 5 lit. a sind Mitteilungen unzulässig, wenn *dieselbe Sache* bereits in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft wurde oder wird. Damit soll - wie in der entsprechenden Bestimmung der EMRK (dort Art. 27 Abs. 1 lit. b) - ausgeschlossen werden, daß das Verfahren gleichzeitig oder hintereinander bei verschiedenen internationalen Kontrollinstanzen durchgeführt wird. Allerdings werden nur vergleichbare, auf Einzelfälle bezogene Individualbeschwerden erfaßt, nicht beispielsweise Untersuchungsverfahren nach der ECOSOC-Resolution 1503 oder durch „Special Rapporteurs“.

Gemäß Art. 22 Abs. 5 lit. b ist die *Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges* erforderlich. Bei unangemessen langer Dauer der Rechtswegerschöpfung oder wenn die Rechtsbehelfe keine wirksame Abhilfe versprechen, kann der Beschwerdeführer auch direkt den Ausschuß anrufen. Mit dieser Ergänzung greift die Vorschrift die bis dahin ergangene Rechtsprechung des Menschenrechtsausschusses nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte auf.¹³ Der Beschwerdeführer soll die Erschöpfung des Rechtsweges durch Beifügung der in seiner Sache ergangenen Entscheidungen belegen.

¹² Vgl. N. Weiß, Einführung in den Individualrechtsschutz nach dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte, in: MRM, Heft 1 S. 7 (9f.).

¹³ Nowak, CCPR-Commentary, Art. 5 1st OP, para 20 et seq.

c) Verfahrensablauf

Der Ausschuß prüft die Zulässigkeit und Begründetheit der Mitteilung in nichtöffentlicher Sitzung.

Er lehnt sich dabei an die vom Menschenrechtsausschuß nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte entwickelte Praxis an. Demzufolge gibt der Ausschuß dem beklagten Staat die Möglichkeit, sich zur Zulässigkeit der Beschwerde zu äußern.

Der Ausschuß entscheidet auf dieser Grundlage unanfechtbar über die Zulässigkeit der Mitteilung.

Wird eine Mitteilung für zulässig erklärt, erhält der betroffene Staat erneut Gelegenheit zur Stellungnahme. Er muß dem Ausschuß binnen sechs Monaten erklären, ob und welche Abhilfemaßnahmen er ergriffen hat.

Der Ausschuß entscheidet gemäß Art. 22 Abs. 4 auf der Grundlage aller ihm unterbreiteten Informationen. Der Text der Folterkonvention beschränkt den Ausschuß damit nicht auf schriftliche Informationsquellen, vielmehr kann er auch den Beschwerdeführer und Vertreter des Vertragsstaates zu einer mündlichen Verhandlung laden.

d) Verfahrensbeendigung

Der Ausschuß schließt die Behandlung der Mitteilung mit einer „View“ genannten Entscheidung ab. Diese geht dem Beschwerdeführer und dem betroffenen Staat zu; außerdem veröffentlicht der Ausschuß eine Zusammenfassung des Falles sowie die Entscheidungen in seinem an die Generalversammlung der Vereinten Nationen gerichteten Jahresbericht.

e) Bewertung

Das Individualbeschwerdeverfahren nach der Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigen-

de Behandlung oder Strafe vermochte bislang nicht, die nach dem Inkrafttreten der Konvention geäußerten Erwartungen zu erfüllen. Zwar ist seine Ausgestaltung an dem etablierten Vorbild des Menschenrechtsausschusses nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte orientiert und greift dessen Praxis auf, doch leidet dieses Überwachungsverfahren an der zögerlichen Bereitschaft der Staaten, sich ihm zu unterwerfen.

Insgesamt wurden bis zum Ende der 16. Session 43 Mitteilungen beim Ausschuß angebracht; 18 von 25 entschiedenen waren unzulässig.

Insgesamt ist die Konvention gleichwohl positiv zu bewerten. Erstens hat sie das Weltstrafrechtsprinzip, wonach Folterer unabhängig vom Begehungsort strafrechtlich verfolgt werden können (vgl. § 6 StGB) gestärkt. Zweitens ist das Untersuchungsrecht des Ausschusses nach Art. 20 hervorzuheben, welches einen wichtigen Schritt nach vorne bedeutet.

Drittens ist die materiellrechtliche Vorschrift des Art. 3 zu nennen, nach der niemand in einen anderen Staat ausgewiesen, abgeschoben oder an diesen ausgeliefert werden darf, wenn stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, daß er dort Gefahr liefe, gefoltert zu werden. Dieser Schutz ist unabhängig von den Begründungen der Folter (etwa politischer Verfolgung für Art. 16 a GG) und erstreckt sich deshalb auch auf Opfer von Krieg und Bürgerkrieg, und auf Personen, die einer nichtpolitischen Straftat beschuldigt werden. Bei Opfern nichtstaatlicher Verfolgung ist wegen der Definition in Art. 1 Abs. 1 erforderlich, daß die Täter zwar außerhalb der staatlichen Kompetenzordnung, aber mit Billigung oder jedenfalls Duldung der höchsten Behörden handeln (Bsp.: Todesschwadronen, nicht aber gewalttätige Oppositionelle).

Vergleicht man den Schutz vor Abschiebung durch die Konvention mit dem von der Europäischen Menschenrechtskonvention (dort Art. 3) vermittelten, so ist einzuräumen, daß

letzterer umfassender ausfällt. Dazu trägt die rechtsverbindliche Durchsetzungsmöglichkeit ebenso bei wie die ausgefeilte Rechtsprechung der Straßburger Organe.

Abschließend ist noch einmal darauf hinzuweisen, daß Vertragsverletzungen der Bundesrepublik Deutschland nicht im Wege der Mitteilung nach Art. 22 angegriffen werden können, weil Deutschland dieses Verfahren nicht anerkannt hat. Hier ist die Beschwerde nach Straßburg zu richten. Von Deutschland aus können aber Mitteilungen gegen andere Vertragsstaaten gerichtet werden.

4. Prüfungsschema

- liegt Unterwerfungserklärung des Staates vor und geschahen die Vorfälle nach dem Inkrafttreten der Konvention für diesen Staat?
- schriftliche, nicht anonyme und umfassende Beschwerde mit Belegen für die Rechtswegerschöpfung;

- Beschwerdeführer ist natürliche Person und Opfer der behaupteten Verletzung;
- Möglichkeit der Einlegung in seinem Namen durch nahe Angehörige, wenn selbst außerstande dazu (Verschleppung);
- dieselbe Sache darf nicht bereits in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft worden sein oder werden;
- Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges (ausnahmsweise entbehrlich nach Art. 22 Abs. 5 lit. b).

5. English summary

This article gives a short introduction in the United Nations Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Focussing on the individual communications, it describes the admissibility conditions and the procedure before the Committee.