

Menschenwürde und Freiheitsentzug – Die Tätigkeit der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter

Christina Hof/Sarah Mohsen

Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Umsetzung der Vorgaben des OPCAT in Deutschland
- III. Das Besuchsverfahren
- IV. Empfehlungen der Nationalen Stelle und ihre Umsetzung
- V. Verzahnung mit dem Europäischen Antifolterausschuss
- VI. Zusammenarbeit mit dem UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter
- VII. Fazit

I. Einführung

Orte der Freiheitsentziehung sind keine rechtsfreien Räume, auch wenn die Menschenrechte hier naturgemäß eine erhebliche Einschränkung erfahren. Der Schutz vor Folter und grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung an solchen Orten ist in zahlreichen internationalen Verträgen niedergelegt. Allerdings ist es noch immer nicht gelungen, Folter weltweit gänzlich abzuschaffen. Im Jahr 2012 wurden laut Bericht von Amnesty International in 101 Ländern weltweit Menschen gefoltert oder anderweitig misshandelt.¹ Das im Jahr 2002 verabschiedete Zusatzprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT)²

stellte einen Meilenstein in der Bekämpfung von Folter und Misshandlung dar. Es verfolgt im Gegensatz zu den bereits bestehenden internationalen Regelwerken einen präventiven Ansatz. Dabei orientiert sich das Zusatzprotokoll an dem Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe,³ das bereits vor über 20 Jahren erfolgreich ein entsprechendes Kontrollsystem in den Staaten des Europarates etablieren konnte. Das Zusatzprotokoll verpflichtet die Vertragsstaaten, nationale Institutionen zu schaffen, die eine regelmäßige, unabhängige Kontrolle von allen Orten der Freiheitsentziehung gewährleisten sollen. Darunter fallen alle Orte, an denen Personen auf Grund einer behördlichen Entscheidung die Freiheit entzogen ist oder entzogen werden kann. Die Tätigkeit der nationalen Präventionsmechanismen richtet sich auf die Verhütung von Folter und jeglicher Behandlung, die eine Verletzung der Menschenwürde der festgehaltenen Personen darstellt. Flankiert wird diese Arbeit durch den UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter (Subcommittee on Prevention of Torture, SPT). Das SPT ist seinerseits berechtigt, in den Vertragsstaaten Besuche in Einrichtungen des Freiheitsentzugs durchzuführen. Die Arbeit der nationalen Me-

¹ Vgl. Amnesty international Report 2012: Zahlen und Fakten, <http://www.amnesty.de/2012/5/23/amnesty-report-2012-zahlen-und-fakten?destination=node%2F2777> (zuletzt abgerufen am 24. Februar 2013).

² Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrad-

ing Treatment or Punishment vom 18. Dezember 2002, UNTS Bd.Vol. 2375, S. 2375; BGBl. 2008 II, S. 854.

³ European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment vom 26. November 1987, ETS Nr. 126, geändert entsprechend den Bestimmungen von Protokoll Nr. 1 (ETS Nr. 151) und Nr 2 (ETS Nr. 152), welche am 1. März 2002 in Kraft getreten sind.

chanismen und die des SPT sollen sich ergänzen, wozu auch ein regelmäßiger Austausch zwischen ihnen stattfinden soll.

Inzwischen haben 72 Staaten das OPCAT unterzeichnet.⁴ Ein Jahrzehnt nach der Verabschiedung des Zusatzprotokolls durch die UN-Generalversammlung stellt sich die Frage, inwieweit es gelungen ist, dessen Ziele umzusetzen. Der Blick soll hierbei auf die Umsetzung in Deutschland gelenkt werden.

II. Umsetzung der Vorgaben des OPCAT in Deutschland

In Deutschland gab es bis zur Umsetzung des Zusatzprotokolls im innerstaatlichen Recht keine systematische und unabhängige Kontrolle von allen Orten der Freiheitsentziehung. Insofern musste eine völlig neue Institution geschaffen werden, die den Vorgaben des OPCAT entsprach. Deutschland hat das Zusatzprotokoll im Jahr 2008 in nationales Recht umgesetzt⁵ und infolgedessen die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter geschaffen, die zunächst lediglich aus der Bundesstelle bestand.⁶ Da in Deutschland die Mehrzahl der zu besuchenden Einrichtungen in die

Zuständigkeit der Bundesländer fällt, war ihre Beteiligung an der Umsetzung erforderlich. Hierzu musste ein Staatsvertrag abgeschlossen werden, der die Einrichtung der Länderkommission und auch ihre Finanzierung zum Gegenstand hatte. Erst nach Inkrafttreten des Vertrags zum 1. September 2010⁷ konnte auch die Länderkommission mit ihrer Arbeit beginnen. Die Bundesstelle hatte bereits im Mai 2009 ihre Aktivitäten aufgenommen.⁸ Seit dem Hinzutreten der Länderkommission firmiert der nationale Präventionsmechanismus nun als Nationale Stelle. Finanziert wird die Stelle zu 1/3 vom Bund und zu 2/3 von den Ländern und verfügt derzeit über ein Gesamtbudget von 300.000 EUR.

Die Nationale Stelle wird von ehrenamtlichen Mitgliedern geleitet, die in ihrer Amtsausübung weder abhängig noch weisungsgebunden sind und nur unter den strengen Vorgaben des Deutschen Richtergesetzes⁹ vorzeitig aus dem Amt entlassen werden können. Am 4. Dezember 2012 bestätigte das Bundesministerium der Justiz im Einvernehmen mit den Bundesministerien des Innern und der Verteidigung den Leitenden Regierungsdirektor a.D. *Klaus Lange-Lehngut* für weitere vier Jahre im Amt als Leiter der Bundesstelle. Die Länderkommission in ihrer jetzigen Besetzung wurde auf der 83. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 13. und 14. Juni 2012 ernannt. Die Länderkommission besteht aus Staatssekretär a.D. *Rainer Dopp* (Vorsitzender), Leitende Regierungsdirektorin a.D. *Diplom-Psycho-*

⁴ Stand: 24. Februar 2013, http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtidsg_no=IV-9-b&chapter=4&lang=en (zuletzt abgerufen am 24. Februar 2013).

⁵ Zustimmungsgesetz des Bundestages vom 26. August 2008 (Fn. 2). Das Zusatzprotokoll trat für Deutschland am 3. Januar 2009 völkerrechtlich in Kraft. Für einen Vergleich mit anderen nationalen Präventionsmechanismen in deutschsprachigen Ländern siehe die Beiträge von *Marco Mona*, Der nationale Präventionsmechanismus der Schweiz, S. 103-106, und *Franziska Monauni*, Der nationale Präventionsmechanismus im Fürstentum Liechtenstein, S. 107-111, in: Andreas Zimmermann (Hrsg.), *Folterprävention im völkerrechtlichen Mehrebenensystem*, 2011. Österreich hat OPCAT am 4. Dezember 2012 ratifiziert. Der neu geschaffene nationale Präventionsmechanismus der Volksanwaltschaft ersetzt den österreichischen Menschenrechtsbeirat und dessen Kommissionen.

⁶ Die Bundesstelle wurde mit Organisationserlass des Bundesministeriums der Justiz vom 20. November 2008 eingerichtet, Bundesanzeiger Nr. 182, S. 4277.

⁷ 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, u.a. abgedruckt in GBl. BW vom 7. Dezember 2009, S. 681.

⁸ Siehe auch *Sarah Mohsen*, Folterprävention in Deutschland – Die neue Bundesstelle zur Verhütung von Folter, in: MRM 2010, S. 51-54.

⁹ Deutsches Richtergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 1972 (BGBl. 1972 I, S. 713); zuletzt geändert durch Artikel 17 des Gesetzes vom 6. Dezember 2011 (BGBl. 2011 I, S. 2515).

login *Elsava Schöner*, Vorsitzender Richter am Oberlandesgericht Stuttgart *Albrecht Rieß* und *Petra Heß*, Ausländerbeauftragte des Freistaats Thüringen. Die ehrenamtlichen Mitglieder werden in ihrer Amtsausübung durch ein hauptamtliches Sekretariat in Wiesbaden unterstützt. Das Sekretariat ist mit vier Vollzeitkräften besetzt. Organisatorisch ist die Nationale Stelle der Kriminologischen Zentralstelle (KrimZ), einer Forschungs- und Dokumentations-einrichtung des Bundes und der Länder in Wiesbaden angegliedert. Die Kriminologische Zentralstelle hat jedoch keinen Einfluss auf den Inhalt der Arbeit der Nationalen Stelle.

Die Zuständigkeit der Nationalen Stelle umfasst alle Orte der Freiheitsentziehung in Deutschland. Dabei handelt es sich um Justizvollzugsanstalten, Polizeidienststellen des Bundes und der Länder, psychiatrische Krankenhäuser, aber auch um Einrichtungen der Bundeswehr und des Zolls, Transitzonen internationaler Flughäfen und Abschiebehafteinrichtungen. Weiterhin sind auch Alten- und Pflegeheime sowie Einrichtungen zur geschlossenen Unterbringung von Kindern und Jugendlichen erfasst, insofern hier die Unterbringung auf einer behördlichen oder gerichtlichen Entscheidung beruht. Auch Vorführabteilungen von Gerichten fallen in den Zuständigkeitsbereich der Nationalen Stelle. Die Zuständigkeit der Bundesstelle umfasst etwa 360 Gewahrsamseinrichtungen der Bundeswehr, des Zolls und der Bundespolizei. In den Kompetenzbereich der Länderkommission fällt die überwiegende Mehrheit aller Orte der Freiheitsentziehung in Deutschland: allein die Anzahl der Justizvollzugsanstalten beläuft sich deutschlandweit auf 186.¹⁰ Bundesweit handelt es sich um knapp 13.000 Einrichtungen.

Der Präventionsauftrag des Zusatzprotokolls ist nur zu erfüllen, wenn alle Orte der Freiheitsentziehung regelmäßig besucht

und auch zeitnahe Folgebesuche durchgeführt werden können. Zwar richtet sich die Häufigkeit der Besuche nach der Art der Einrichtung, da beispielsweise Einrichtungen mit hoher Fluktuation, wie Abschiebehafteinrichtungen sicherlich in kürzeren Zeitabständen besucht werden sollten. Es gibt jedoch in diesem Zusammenhang keine Definition von „regelmäßig“. Eine Orientierung bieten hier zumindest die Abschließenden Bemerkungen des Antifolterausschusses der Vereinten Nationen¹¹ zum Fünften periodischen Staatenbericht der Bundesregierung.¹² Der Ausschuss schreibt dort in Bezug auf die Nationale Stelle, dass ein Besuchsrhythmus von vier Jahren pro Einrichtung zu gering sei.¹³ Die Vielzahl von zu überwachenden Einrichtungen in Deutschland und die geringe finanzielle und personelle Ausstattung lassen erkennen, dass dem wichtigen Aspekt der Generalprävention nicht genügend Rechnung getragen werden kann. Da die Nationale Stelle außerdem keine ehrenamtlichen Mitglieder aller für die Besuche nötigen Fachrichtungen hat, muss sie gegebenenfalls auf externe Sachverständige für die Begleitung der Besuche zurückgreifen. So verfügt die Stelle beispielsweise über kein Mitglied mit medizinischer oder psychiatrischer Kompetenz, wie es für den Großteil der Besuche dringend notwendig wäre. Dieser Aspekt stellt eine zusätzliche Erschwernis für die Durchführung von bestimmten Besuchen dar.

Diese Zweifel an der deutschen Umsetzung wurden von der ehrenamtlichen Leitung der Nationalen Stelle bereits in beiden bisher erschienenen Jahresberichten deutlich ausgesprochen.¹⁴ Auch international ist die

¹⁰ Einen Überblick über die Anzahl der verschiedenen Einrichtungstypen bietet der Jahresbericht der Nationalen Stelle 2010/2011, S. 12-13. Er kann unter <http://www.nationale-stelle.de/jahresberichte.html> heruntergeladen werden.

¹¹ Siehe zum Antifolterausschuss der Vereinten Nationen *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: Zimmermann (Fn. 5), S. 29-70.

¹² UN-Dok. CAT/C/DEU/CO/5 vom 12. Dezember 2011.

¹³ Ebd., Nr. 13.

¹⁴ Siehe jeweils das Vorwort zu dem Jahresbericht 2009/2010 sowie die vorangestellte Erklärung zu dem Jahresbericht 2010/2011, beide Berichte

Umsetzung der Vorgaben des OPCAT auf massive Kritik gestoßen.¹⁵ Für dieses Jahr hat das SPT einen Besuch in Deutschland angekündigt, anlässlich dessen auch die Effektivität der Umsetzung des OPCAT zur Sprache kommen könnte. Die Nationale Stelle steht derzeit mit dem Hessischen Justizministerium in Gesprächen über eine Aufstockung der finanziellen Mittel. Auf der Justizministerkonferenz im Sommer 2013 soll nun erneut darüber entschieden werden. Fest steht, dass die Bewältigung der Vielzahl von Aufgaben nur mit einer Aufstockung sowohl des ehrenamtlichen wie auch des hauptamtlichen Personals einhergehen kann. Es bleibt abzuwarten, inwieweit sich Bund¹⁶ und Länder dieser Einschätzung anschließen.

III. Das Besuchsverfahren

Seit ihrer Arbeitsaufnahme haben die ehrenamtlichen Mitglieder der Nationalen Stelle Inspektionsbesuche in 96 Einrichtungen durchgeführt.¹⁷ In Anbetracht der Fülle der Einrichtungen wird hier bereits deutlich, dass es sich allenfalls um stichprobenartige Überprüfungen handeln kann. Wie bereits angesprochen ist das Besuchsverfahren präventiver Natur, was bedeutet, dass die Besuche anlassunabhängig, also nicht in Reaktion auf Beschwerden oder Hinweise erfolgen. Ziel dieses präventiven Ansatzes ist es vielmehr, Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung zu verhindern, indem Strukturen, die Misshandlung begünstigen können, im Vorfeld erkannt und abgebaut werden. Die Nationale Stelle hat keine Ombudsfunktion und kann demnach Beschwerden von Einzelpersonen nicht abhelfen. Dennoch erhält sie regelmäßig sol-

che Einzelanfragen oder Hinweise von Personen, denen in einer Einrichtung in Deutschland die Freiheit entzogen wird; im Jahr 2012 waren es immerhin 84. Diese Hinweise sind für die Arbeit der Nationalen Stelle von großer Relevanz, da sie häufig Aufschluss über besonders problematische Aspekte des Freiheitsentzuges geben, auf die die Nationale Stelle bei ihren Inspektionsbesuchen ein besonderes Augenmerk legt.

Je nach Art der Einrichtung variieren die Inspektionsbesuche voneinander und beinhalten unterschiedliche Schwerpunkte. Die Nationale Stelle hat dabei das Recht, ihre Kontrollen unangekündigt durchzuführen. In der Praxis kündigen die Mitglieder die Besuche in der Regel eine halbe Stunde vor Ankunft in der Einrichtung an. Die Aufsichtsbehörde kann die betroffene Einrichtung dann verständigen, so dass die Mitglieder bei ihrem Eintreffen ohne Verzögerung eingelassen werden. Allerdings hat die Nationale Stelle in Polizeidienststellen auch schon völlig unangekündigte Besuche durchgeführt. Dies war beispielsweise beim Besuch von bayerischen Polizeidienststellen der Fall, der am späten Abend stattfand. Doch auch hier wurden die Mitglieder der Stelle sofort eingelassen.

Grundsätzlich werden bei jedem Besuch die Behandlung der untergebrachten Personen sowie die Bedingungen ihrer Unterbringung geprüft. Die Inspektion geht demnach deutlich über den eng abgesteckten Bereich der Verhütung von Folter hinaus und umfasst jegliche Verstöße gegen die Menschenwürde. An die Besichtigung der Einrichtung schließen sich in der Regel vertrauliche Gespräche mit den untergebrachten Personen, mit Bediensteten, medizinischem oder psychologischem Fachpersonal aber auch beispielsweise mit Seelsorgern an, die stets sehr aufschlussreich in Bezug auf den Umgang mit den untergebrachten Personen sind. Auch die Einsicht in Akten oder in die Dokumentation von besonderen Sicherungsmaßnahmen wie zum Beispiel Einzelhaft oder Fixierungen ist ein wichtiger Bestandteil jedes Inspektionsbesuchs. Zusätzlich lässt sich die Nati-

sind unter <http://www.nationale-stelle.de/jahresberichte.html> abzurufen.

¹⁵ Fn. 12, Nr. 13.

¹⁶ Siehe hierzu auch einen Änderungsantrag der SPD-Fraktion zum Haushaltsgesetzentwurf 2013, BT-Drs. 17/11523 vom 19. November 2012. Darin fordert die SPD-Fraktion, den Anteil des Bundes zur Finanzierung der Nationalen Stelle um 80.000 EUR zu erhöhen.

¹⁷ Stand: 24. Februar 2013.

onale Stelle schriftliche Informationen zu der jeweiligen Einrichtung und der Ausgestaltung der Freiheitsentziehung zusammenstellen. Gerade durch ihre unabhängige Sicht von außen können die Mitglieder dabei neben offensichtlichen Missständen auch gewohnheitsmäßige Betriebsabläufe identifizieren, die im Sinne der untergebrachten Personen verbesserungsbedürftig sind. Im Anschluss an jeden Besuch verfasst die Nationale Stelle einen Bericht, in dem getroffene Feststellungen und Empfehlungen an die zuständige Aufsichtsbehörde gerichtet werden. Diese nimmt zu dem Bericht Stellung und informiert die Nationale Stelle über die Umsetzung der Empfehlungen. Die Berichte und Reaktionen werden jedoch erst mit Erscheinen des Jahresberichts der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Die Bundesstelle besuchte bisher Einrichtungen der Bundespolizei, der Bundeswehr und des Zolls. In diesem Jahr sollen zudem erstmals Rückführungsflüge beobachtet werden, mit denen ausländische Staatsangehörige auf dem Luftweg in Drittstaaten abgeschoben werden. Für die Bundesstelle sind allerdings nur diejenigen Rückführungsflüge relevant, die von Bundespolizeibeamten bis zum Zielland begleitet werden, da sich die Rückzuführenden nicht selten heftig gegen ihre Abschiebung wehren. Immer wieder müssen Rückführungen aus diesem Grund sogar abgebrochen werden. Die Länderkommission setzte bisher einen Schwerpunkt auf den Besuch von Justizvollzugsanstalten und Polizeidienststellen der Länder. Neu hinzu kamen im Jahr 2012 Inspektionsbesuche von geschlossenen Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen sowie Vorführabteilungen von Gerichten. Abschiebehafteinrichtungen und psychiatrische Kliniken wurden bisher nur vereinzelt geprüft, da vor allem für letztere stets ein externer Sachverständiger hinzugezogen werden muss.

Auch vier Jahre nach ihrer Arbeitsaufnahme befindet sich die Nationale Stelle noch immer in einer Aufbauphase. Es gilt, die Inspektionsbesuche schrittweise auf weitere Einrichtungen, die bisher nicht geprüft

werden konnten, auszuweiten. Hierzu zählen beispielsweise stationäre Alten- und Pflegeheime. Auch die Durchführung von Nachfolge-Besuchen muss ausgebaut werden, um die Umsetzung der Empfehlungen vor Ort zu überprüfen. Dennoch entfaltet die Tätigkeit der Nationalen Stelle bereits Wirkung, was sich an der Umsetzung zahlreicher Empfehlungen, aber auch an der guten Kooperation mit den Aufsichtsbehörden zeigt, die über den Besuch einzelner Einrichtungen deutlich hinaus geht. Die folgenden Beispiele geben einen Einblick in die große Bandbreite der Empfehlungen, die die Nationale Stelle im Rahmen ihrer Besuche abgegeben hat:

IV. Empfehlungen der Nationalen Stelle und ihre Umsetzung

Regelmäßige Empfehlungen, die die Bundesstelle abgab, betrafen beispielsweise die Einrichtung von Brandmeldern in Gewahrsamsräumen. Sie regte zudem an, Personen nur in Gewahrsamsräumen unterzubringen, die über Tageslicht verfügen. Als sehr problematisch erachtet es die Bundesstelle in diesem Zusammenhang, wenn ein Gewahrsamsraum über kein Fenster verfügt und keine Nachtbeleuchtung vorhanden ist. Sind Personen über Nacht in einem solchen Gewahrsamsraum untergebracht, müssen sie entweder bei der Beleuchtung einer hellen Deckenlampe oder in völliger Dunkelheit schlafen, da kein Licht von außen in den Raum eindringt. Die Bundesstelle empfahl hier stets den Einbau eines Nachtlichts. Dass ein System von Inspektionsbesuchen auch über die einzelne besuchte Einrichtung hinaus eine präventive Wirkung entfalten kann, zeigt sich am Beispiel der Bundesstelle bereits deutlich. In Reaktion auf den ersten Jahresbericht der Bundesstelle prüfte das Bundespolizeipräsidium, welche seiner Dienststellen den Maßgaben der Bundesstelle entsprochen. Das für alle Um- und Neubauten entwickelte Raumprogramm aus dem Jahr 2002, das die baulichen Standards für den Gewahrsamsbereich von Bundespolizeidienststellen enthält, wurde der Bundes-

stelle nach nochmaliger Prüfung und Überarbeitung mit der Möglichkeit zur Stellungnahme zugeleitet. Erfreulicherweise enthält dieses Raumprogramm bereits alle von der Bundesstelle empfohlenen baulichen Vorgaben für Gewahrsamsbereiche. Darüber hinaus wird die Bundesstelle auch in die praktische Umsetzung dieser Vorgaben einbezogen, so beispielsweise bei der neuen Bundespolizeiinspektion Flughafen Berlin-Brandenburg und der Schaffung neuer Gewahrsamsbereiche im Flughafen Frankfurt/Main. In beiden Fällen wurde der Leiter der Bundesstelle eingeladen, die Bedingungen vor Ort zu besichtigen und gegebenenfalls auf Schwachstellen hinzuweisen.

Zahlreiche Empfehlungen der Länderkommission betrafen die Behandlung der untergebrachten Personen. So stieß die Kommission mehrfach auf Fälle, in denen Personen bereits seit Jahren in Einzelhaft untergebracht waren, was in vielen Fällen eine vollständige Isolation der Betroffenen von ihrem Umfeld und anderen Personen bedeutete. Diese Form der Isolation ist eine besonders schwerwiegende Maßnahme, weshalb versucht werden sollte, die negativen psychischen und physischen Auswirkungen zu begrenzen. Neben einer regelmäßigen psychologischen oder psychiatrischen Betreuung der Untergebrachten empfahl die Länderkommission mehrfach, auch die Unterbringungsbedingungen zu verbessern zum Beispiel durch mehr Beschäftigungsmöglichkeiten, großzügigere Besuchszeiten oder gemeinsamen Hofgang mit anderen Insassen.

Regelmäßig wiederkehrende Feststellungen betrafen auch die Durchführung von Fixierungen. Hier legt die Länderkommission zunächst Wert auf die Verwendung möglichst schonender Fixierinstrumente. Bandagensysteme sind metallenen Hand- und Fußfesseln, wie sie die Länderkommission mehrfach vorgefunden hat, aufgrund des hohen Verletzungsrisikos vorzuziehen. Aber auch beispielsweise die ununterbrochene Beobachtung der fixierten Person mittels Sitzwache war nicht in jeder Einrichtung, die die Länderkommis-

sion besucht hat, gewährleistet. Andere Empfehlungen betrafen beispielsweise die Aufstockung des therapeutischen und pflegerischen Personals in einer Maßregelvollzugsklinik, in der es aufgrund von fehlendem Personal nur ein unzureichendes Therapieangebot gab.

Ferner bezogen sich Empfehlungen der Länderkommission auch auf bauliche Aspekte und die Ausstattung der Einrichtungen in Hinblick auf ihre Eignung für einen menschenwürdigen Freiheitsentzug. In Justizvollzugsanstalten stieß die Länderkommission beispielsweise wiederholt auf mit zwei Personen belegte Einzelhafträume, die nicht nur eine sehr kleine Fläche von 8,3 qm aufwiesen, sondern zudem über keine baulich abgetrennte Toilette verfügten. Das WC stand teils nur durch einen Vorhang oder eine hüfthohe Holzplatte abgetrennt offen im Haftraum. Dass dies für die in diesem Haftraum untergebrachten Personen eine besonders unwürdige Situation darstellt, ist offensichtlich. Grundsätzlich empfiehlt die Länderkommission, Einzelhafträume von so kleiner Fläche nicht mit zwei Personen zu belegen. Ein doppelt belegter Haftraum sollte aber in jedem Fall über eine baulich vollständig abgetrennte Toilette verfügen.¹⁸ Damit genug Tageslicht in die Hafträume eindringt und die untergebrachten Personen nicht von vier „Wänden“ umgeben sind, wurde regelmäßig empfohlen, Sichtblenden, die den Blick nach draußen versperren, abzubauen und auch auf feinmaschige Gitter zu verzichten, durch die sehr wenig Licht in die Räume dringt. In verschiedenen Polizeidienststellen der Länder wurde beispielsweise empfohlen, schwer entflammbare Matratzen anzuschaffen, damit Personen, die sich über Nacht in Gewahrsam befinden, nicht auf einer blanken Holzpritsche schlafen müssen.

Die Länderkommission verfügt mit ihrer knapp zweieinhalbjährigen Tätigkeit zwar

¹⁸ Vgl. auch Oberlandesgericht Hamm, Beschluss vom 23. Februar 2011, 11 U 254/09, abrufbar unter <http://www.juris.de> (zuletzt abgerufen am 4. März 2013).

noch nicht über eine umfangreiche Erfahrung. Es hat sich jedoch bereits deutlich herauskristallisiert, dass sich die Zusammenarbeit mit den Aufsichtsbehörden sehr konstruktiv gestaltet und die Empfehlungen der Kommission ernst genommen und zum überwiegenden Teil umgesetzt werden. Die zahlreichen Empfehlungen zur Veränderung und Verbesserung der Unterbringungsbedingungen und der Behandlung der untergebrachten Personen unterstreichen die Bedeutung der Tätigkeit der Nationalen Stelle. Sie zeigen, dass mit ihrer Einrichtung eine in diesem Bereich bisher bestehende Lücke geschlossen wurde. Dies bedeutet selbstverständlich nicht, dass alle Empfehlungen der Nationalen Stelle umgesetzt werden. Ein Beispiel hierfür sind Arresträume der Bundeswehr, die nur selten über eine Nachtbeleuchtung verfügen. Der Empfehlung der Bundesstelle, eine solche Beleuchtung nachzurüsten, damit die Soldaten nicht in völliger Dunkelheit untergebracht sind, hat sich das Bundesministerium der Verteidigung bisher nicht angeschlossen. In solchen Fällen besteht also weiterhin Diskussionsbedarf.

V. Verzahnung mit dem Europäischen Antifolterausschuss

Wie eingangs bereits erwähnt wurde, orientiert sich das System präventiver Besuche an demjenigen, das der Europarat bereits vor über 20 Jahren etabliert hat. Doch nicht nur die Standards, die der Europäische Antifolterausschuss (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CPT)¹⁹ für seine Prüfungen entwickelt hat, sondern auch die Methodik der Besuchsdurchführung dienen der Nationalen Stelle als Orientierung. Der CPT hat die Bundesrepublik seit seiner Gründung insgesamt fünf Mal besucht und in diesem Rahmen eine große Anzahl an Einrichtungen geprüft. Neben den Inspekti-

onsbesuchen, die die Nationale Stelle das gesamte Jahr über in Deutschland durchführt, werden einige der Einrichtungen demnach zusätzlich durch den CPT kontrolliert. Da die internationalen Kontrolleure des CPT nur all fünf Jahre in die Bundesrepublik kommen, kann ihre Tätigkeit nur eine Ergänzung zur Präventionsarbeit der Nationalen Stelle darstellen. Dass sie dennoch große Wirkung entfaltet, verdeutlichen die folgenden Beispiele:

Bei seinem Deutschland-Besuch im Jahr 2010 stellte der CPT in Bezug auf Fixierungen unter anderem fest:

„In Anbetracht der inhärenten Risiken für die Betroffenen erinnert der CPT daran, (...) dass die Fixierungsvorrichtungen so gestaltet sein sollten, dass schädliche Auswirkungen minimiert werden (beispielsweise ein Bett mit Gurten). Im Boden verankerte Metallringe sollten aus allen besonders gesicherten Hafträumen entfernt werden“ und „dass fixierte Gefangene in jedem Fall ständig und unmittelbar von einem (entsprechend qualifizierten) Mitarbeiter überwacht werden sollten (Sitzwache)“.²⁰

Im Großteil der Bundesländer ist eine Sitzwache bei Fixierungen bereits vorgeschrieben. Doch auch dort, wo dies bisher nicht der Fall war, wurde die Empfehlung des CPT aufgegriffen. Das Thüringer Justizministerium beispielsweise reagierte mit einem Erlass vom 1. Februar 2011, der anordnet, dass fixierte Gefangene ständig und unmittelbar durch eine Sitzwache zu überwachen sind.²¹

In Bezug auf Polizeidienststellen forderte der CPT in seinem Bericht zum Besuch der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2005 die Bundes- und Landesbehörden unter anderem auf,

„unverzüglich sicherzustellen, dass allen Personen, denen die Freiheit von einer Bundes-

¹⁹ Siehe zur Arbeitsweise des CPT Wolfgang S. Heinz, Zur Arbeit des Europäischen Antifolterausschusses des Europarats, in: Zimmermann (Fn. 5), S. 81-99.

²⁰ CPT, Bericht an die Deutsche Regierung über den Besuch des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe in Deutschland vom 25. November bis 7. Dezember 2010, CPT/Inf (2012) 6, Nr. 93.

²¹ Siehe die Antwort des Thüringer Justizministeriums auf eine Kleine Anfrage in: TL-Drs. vom 5. Mai 2011, 5/2662.

oder Landespolizeidienststelle gleichviel aus welchem Grund entzogen worden ist, gleich zu Beginn ihrer Freiheitsentziehung (d. h. von dem Moment an, an dem sie im Gewahrsam der Polizei bleiben müssen) das Recht eingeräumt wird, einen nahen Angehörigen oder eine dritte Person ihrer Wahl über ihre Lage zu unterrichten“.²²

Bereits im Rahmen seines Besuchs im Jahr 2000 hatte der CPT eine Reihe von Empfehlungen zu grundlegenden Schutzvorkehrungen für Personen, denen von der Polizei die Freiheit entzogen wird, abgegeben. Aus Sicht des CPT hatte die Bundesregierung diesbezüglich jedoch keine Verbesserungen vorgenommen.²³ Die Bundesregierung griff die Empfehlung nach dem CPT-Besuch im Jahr 2005 nun auf und beschloss eine Überarbeitung des Untersuchungshaftrechtes. Der überarbeitete § 114b der Strafprozessordnung²⁴ enthält nun die vom CPT geforderten Belehrungspflichten gegenüber Beschuldigten anlässlich der Verhaftung. Diese Pflicht der Belehrung gilt, im Sinne der CPT-Empfehlung, auch für vorläufig festgenommene beziehungsweise zur Identitätsfeststellung festgehaltene Personen.²⁵

Die präventive Wirkung des Besuchssystems zeigt sich aber auch dann, wenn Aufsichtsbehörden die Empfehlungen des CPT auf andere, bisher nicht besuchte Einrichtungen übertragen. So empfahl der CPT bei seinem Besuch im Jahr 2005 für zwei Jugendstrafanstalten in Thüringen, sicherzustellen, dass

„in alle Zellen ausreichend Tageslicht dringt und sie gut belüftet sind; alle an den Zellen-

fenstern angebrachten Gegenstände sollten ausreichend Tageslicht und Frischluft durchlassen“.²⁶

Hintergrund war ein teils deutlich eingeschränkter Zugang zu Tageslicht und Frischluft durch verschiedene Vorrichtungen vor den Hafttraumfenstern. Veranlasst durch diese Empfehlung befasste sich das Thüringer Justizministerium auch mit einer anderen Thüringer Einrichtung, der Justizvollzugsanstalt Gera, und beschloss dort, die zahlreichen vor den Hafttraumfenstern befindlichen Lochbleche durch Plexiglas zu ersetzen.²⁷

Die genannten Beispiele verdeutlichen, dass sowohl nationale als auch internationale Mechanismen zum Schutz der Menschenwürde von Personen in Freiheitsentzug beitragen können. Dies bedeutet jedoch nicht, dass alle Empfehlungen, die der CPT und die Nationale Stelle an die Bundesregierung und die Landesregierungen richten, vollständig umgesetzt werden. Im Rahmen von Diskussionsprozessen, die sich an die Inspektionsbesuche anschließen, können unterschiedliche Ansichten dennoch häufig in Einklang gebracht werden.

VI. Zusammenarbeit mit dem UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter

Die Zusammenarbeit mit dem SPT bezog sich bisher vor allem auf einen schriftlichen Austausch über die Tätigkeit der Nationalen Stelle. In der Zeit seines vergleichsweise kurzen Bestehens hatte bisher kein Deutschlandbesuch durch das SPT stattgefunden. Dies wird sich jedoch in diesem Jahr ändern, da das SPT angekündigt hat,

²² CPT, Bericht an die Deutsche Regierung über den Besuch des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe in Deutschland vom 20. November bis 2. Dezember 2005, CPT (2006) 36, Nr. 22.

²³ Ebd., Nr. 19 ff.

²⁴ Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. 1987 I, S. 1074, 1319); zuletzt geändert durch Artikel des Gesetzes vom 21. Januar 2013 (BGBl. 2013 I, S. 89).

²⁵ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Untersuchungshaftrechtes, BT-Drs. 16/11644 vom 21. Januar 2009, S. 1f.

²⁶ CPT, Bericht an die deutsche Regierung über den Besuch des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe in Deutschland vom 20. November bis 2. Dezember 2005, CPT (2007) S. 49, Nr. 117.

²⁷ Pressemitteilung des Thüringer Justizministeriums Nr. 89/2010, abrufbar unter <http://www.thueringen.de/de/homepage/presse/48547/> (zuletzt abgerufen am 24. Februar 2013).

im Frühjahr 2013 die Bundesrepublik Deutschland zu besuchen. Im Fokus wird allerdings nicht die Inspektion von Orten der Freiheitsentziehung stehen. Es handelt sich vielmehr um einen beratenden Austausch mit der Nationalen Stelle,

“with the aim to advise and assist them (the National Preventive Mechanisms), as well as to strengthen their capacity and mandate for the prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment as provided for under the Optional Protocol to the Convention against Torture”.²⁸

Das SPT führt einen vergleichbaren Besuch des Nationalen Präventionsmechanismus 2013 auch in Armenien durch. Neben Gesprächen mit der Bundesregierung und Vertretern der Länder wird die SPT-Delegation die Nationale Stelle auf zwei Inspektionsbesuche begleiten, um ihre Arbeitsweise kennenzulernen. Der Besuch soll jedoch vorrangig dazu dienen, eventuelle Schwierigkeiten und Herausforderungen zu erörtern, vor denen die Nationale Stelle steht. In einem offiziellen Bericht an die Bundesregierung wird das SPT dann seine Einschätzung bezüglich der Effektivität von Deutschlands Nationalem Präventionsmechanismus abgeben.

VII. Fazit

Abschließend kann festgehalten werden, dass die Umsetzung der Vorgaben des Zusatzprotokolls in Deutschland zum jetzigen Zeitpunkt noch deutlich hinter dem Notwendigen zurückbleibt. Dass die Nationale Stelle in ihrer jetzigen Form keine langfristige Lösung bleiben muss, zeigen jedoch die derzeitigen Gespräche der Justizministerien der Länder bezüglich einer Aufstockung.

Auch wenn die Nationale Stelle mit ihrer Ausstattung gemessen an der großen Zahl der Einrichtungen nur in geringem Umfang Inspektionsbesuche durchführen

kann, zeigt ihre Tätigkeit erste Ergebnisse. Es gilt nun, diese Tätigkeit auszuweiten und langfristig eine umfassende Präventionsarbeit aufzubauen. Dabei werden auch die internationalen Mechanismen der Vereinten Nationen und des Europarats eine wichtige Rolle spielen, da insbesondere der CPT durch seine langjährige Erfahrung im Bereich Folterprävention wertvolle Orientierung und Hilfestellung bieten kann.

²⁸ Pressemitteilung vom 16. November 2012, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12803&LangID=E> (zuletzt abgerufen am 24. Februar 2013).