

## Folterprävention in Deutschland – Die neue Bundesstelle zur Verhütung von Folter

Sarah Mohsen

### Inhaltsübersicht

- I. Entstehungsgeschichte der Bundesstelle zur Verhütung von Folter
- II. Übersicht über die neuen Regelungen des Fakultativprotokolls
- III. Umsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben in nationales Recht
- IV. Bisherige Aktivitäten der Bundesstelle
- V. Fazit

#### I. Entstehungsgeschichte der Bundesstelle zur Verhütung von Folter

Die Ende 2008 eingerichtete Bundesstelle zur Verhütung von Folter geht auf das Fakultativprotokoll zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (nachfolgend Antifolterkonvention) vom 10. Dezember 1984<sup>1</sup> zurück. Das Fakultativprotokoll (auch OP-CAT genannt) vom 18. Dezember 2002<sup>2</sup> soll den Schutz vor Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe durch ein System präventiver Besuche, die von unabhängigen internationalen und

nationalen Gremien durchzuführen sind, verstärken. Dazu enthält Artikel 3 OP-CAT die Verpflichtung zur Errichtung eines oder mehrerer nationaler Präventionsmechanismen, die die Arbeit des ebenfalls neugeschaffenen Unterausschusses zur Verhütung von Folter (nachfolgend Unterausschuss) ergänzen sollen. Der Annahme des Fakultativprotokolls waren langjährige und zähe Verhandlungen vorausgegangen.<sup>3</sup> Erst im Jahr 2002 konnte ein Kompromissvorschlag gefunden werden, der schließlich am 18. Dezember 2002<sup>4</sup> von der Generalversammlung mit der notwendigen Mehrheit<sup>5</sup> angenommen wurde. Das Fakultativprotokoll trat am 22. Juni 2006 nach Hinterlegung der 20. Ratifikationsurkunde völkerrechtlich in Kraft.

Deutschland hat das Fakultativprotokoll am 20. September 2006 unterzeichnet. Die innerstaatliche Umsetzung erfolgte mit Zustimmungsgesetz des Bundestages vom 26. August 2008.<sup>6</sup> Nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunde am 4. Dezember 2008 trat das Fakultativprotokoll für die Bun-

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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, UN-Dok. A/RES/57/199; Bbl. 2007, S. 287.

<sup>3</sup> Siehe ausführlich *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; *Claudia Mahler*, Das Fakultativprotokoll der Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT - OP), in: MRM 2003, S. 183-186.

<sup>4</sup> UN-Dok. A/RES/57/199.

<sup>5</sup> Das Zusatzprotokoll wurde mit 127 Ja-Stimmen, 4 Nein-Stimmen (USA, Nigeria, Palau und Marshallinseln) und 42 Enthaltungen angenommen.

<sup>6</sup> BGBl. 2008 II, S. 854.

desrepublik Deutschland am 3. Januar 2009 in Kraft. Dabei hat die Bundesrepublik Deutschland von der nach Artikel 24 Abs. 1 OP-CAT gegebenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, die vollständige Durchführung ihrer Verpflichtungen teilweise hinauszuschieben. Diese Erklärung wurde vor dem Hintergrund eines notwendigen Staatsvertrages zwischen den Ländern abgegeben, dessen Ratifikation den Umsetzungsprozess voraussichtlich verzögern würde.

## II. Übersicht über die neuen Regelungen des Fakultativprotokolls

Art. 1 OP-CAT sieht die Errichtung eines Systems regelmäßiger Besuche von Orten der Freiheitsentziehung vor, das der Prävention von Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe dient. Der Begriff „Orte der Freiheitsentziehung“ umfasst nach Art. 4 Abs. 1 OP-CAT alle Orte, „an denen Personen auf Grund einer Entscheidung einer Behörde oder auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis die Freiheit entzogen ist oder entzogen werden kann“.<sup>7</sup> Dabei handelt es sich vor allem um Justizvollzugsanstalten, Polizeidienststellen und psychiatrische Krankenhäuser, aber auch um militärische Einrichtungen. Dem weitgefassten Begriff „Orte der Freiheitsentziehung“ unterfallen daher auch etwa Alten- und Pflegeheime sowie Einrichtungen der Jugendfürsorge.

Das Ziel der Prävention von Folter und Misshandlung soll durch die Schaffung des UN-Unterausschusses zur Verhütung von Folter einerseits und komplementärer nationaler Strukturen andererseits erreicht werden. Das Fakultativprotokoll geht hier nicht nur von einem ständigen Austausch zwischen beiden Ebenen aus, sondern verpflichtet die Vertragsstaaten auch, diesen Austausch zu fördern und zu erleichtern.

Der Unterausschuss und die nationalen Präventionsmechanismen haben nach dem Fakultativprotokoll weitestgehend diesel-

ben Rechte.<sup>8</sup> Sie sind befugt, jederzeit und ohne Vorankündigung Orte der Freiheitsentziehung aufzusuchen und Gespräche mit Personen zu führen, denen die Freiheit entzogen worden ist. Im Anschluss an die Besuche sind beide Gremien befugt, Empfehlungen an die jeweiligen Staaten beziehungsweise die betroffenen Einrichtungen zu formulieren. Die nationalen Behörden sind gehalten, diese Maßnahmen zu prüfen und in einen Dialog über deren Umsetzung einzutreten. Der nationale Präventionsmechanismus hat darüber hinaus nach Art. 19 lit. c OP-CAT das Recht, Vorschläge zu bestehenden oder im Entwurf befindlichen Rechtsvorschriften zu machen.

Das Fakultativprotokoll stellt einige grundlegende Anforderungen an die nationalen Mechanismen zur Verhütung von Folter. So müssen die Vertragsstaaten nach Art. 18 OP-CAT vor allem deren Unabhängigkeit garantieren. Dies bedeutet insbesondere die funktionale Unabhängigkeit der nationalen Präventionsmechanismen, aber auch die Unabhängigkeit des eingesetzten Personals. Außerdem müssen die Staaten den nationalen Strukturen ausreichende finanzielle Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben bereitstellen. Zudem ist bei der Besetzung der nationalen Mechanismen darauf zu achten, dass die ausgewählten Mitglieder über die erforderlichen Fachkenntnisse verfügen und auch möglichst beide Geschlechter sowie ethnische Gruppen und Minderheiten angemessen repräsentieren.

## III. Umsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben in nationales Recht

Der Anwendungsbereich des Fakultativprotokolls erfasst gemäß Artikel 4 OP-CAT alle Orte der Freiheitsentziehung, die der Hoheitsgewalt oder Kontrolle eines Vertragsstaates unterstehen.<sup>9</sup> In Deutschland

<sup>7</sup> Hervorhebungen nicht im Original.

<sup>8</sup> In Art. 11-16 OP-CAT ist das Mandat des Unterausschusses geregelt. Entsprechende Regelungen für die nationalen Mechanismen finden sich in Art. 17-23.

<sup>9</sup> Siehe hierzu ausführlich Gesetzesbegründung zu Artikel 4 OP-CAT, BT-Drs. 16/8249, S. 27.

ist hier nach Bundes- und Länderzuständigkeiten zu unterscheiden. In den Zuständigkeitsbereich des Bundes fallen die Gewahrsamseinrichtungen der Bundeswehr und der Bundespolizei. Weitaus umfangreicher sind jedoch die zu überwachenden Einrichtungen im Zuständigkeitsbereich der Länder. Es handelt sich hierbei vor allem um solche des Justizvollzuges, der Polizei und der Psychiatrie, aber etwa auch um Abschiebehafteinrichtungen sowie Alten- und Pflegeheime. Nach dieser Maßgabe entschied sich Deutschland, dass die Aufgaben nach dem Fakultativprotokoll im Zuständigkeitsbereich der Länder durch eine von diesen einzurichtende Länderkommission und im Zuständigkeitsbereich des Bundes durch eine vom Bundesministerium der Justiz einzurichtende Bundesstelle wahrgenommen werden sollen.

Die Bundesstelle zur Verhütung von Folter wurde mit Organisationserlass des Bundesministeriums der Justiz vom 20. November 2008 eingerichtet.<sup>10</sup> Der Organisationserlass sieht eine ehrenamtliche Leitung mit hauptamtlichem personellem Unterbau vor. Der Leiter oder die Leiterin wird für eine Amtszeit von vier Jahren berufen und ist nur unter den Voraussetzungen des § 24 DRiG vorzeitig abrufbar. In ihrem Handeln ist die Bundesstelle zudem vollkommen weisungsunabhängig und unterliegt weder einer Rechts- noch Fachaufsicht.

Das Bundesministerium der Justiz ernannte im Dezember 2008 den Juristen *Klaus Lange-Lehngut* zum ersten ehrenamtlichen Leiter der neuen Bundesstelle für eine Amtszeit von vier Jahren. *Klaus Lange-Lehngut* leitete bis zu seiner Pensionierung über 25 Jahre lang die JVA Berlin-Tegel und war über 30 Jahre Lehrbeauftragter für Strafvollzug am Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin. Organisatorisch ist die Bundesstelle an die Kriminologische Zentralstelle e.V. (KrimZ), eine Forschungs- und Dokumentationsein-

richtung des Bundes und der Länder in Wiesbaden, angebunden.

Die Länderkommission zur Verhütung von Folter wird auf der Basis eines Staatsvertrags<sup>11</sup> tätig werden, der im Juni 2009 am Rande der Justizministerkonferenz in Dresden von allen Ländern unterzeichnet wurde. Bisher haben elf Länder den Staatsvertrag ratifiziert.<sup>12</sup> Die Länder und der Bund werden zudem eine Verwaltungsvereinbarung abschließen, welche u.a. die Zusammenarbeit der Bundesstelle mit der Länderkommission regeln soll. Die Länderkommission wird voraussichtlich im Herbst 2010 ihre Arbeit, ebenfalls am Sitz der KrimZ in Wiesbaden, aufnehmen können.

Bundesstelle und Länderkommission arbeiten künftig als „Nationale Stelle zur Verhütung von Folter“ zusammen und greifen dabei auf dieselben Personal- und Sachmittel zu. Beiden Einrichtungen steht jährlich ein Gesamtbetrag in Höhe von 300.000 Euro zur Verfügung, von dem jeweils 100.000 Euro auf den Bund und 200.000 Euro auf die Länder entfallen.

#### IV. Bisherige Aktivitäten der Bundesstelle

Die Bundesstelle nahm am 1. Mai 2009 ihre Arbeit in Wiesbaden auf. Neben dem ehrenamtlichen Leiter werden derzeit eine wissenschaftliche Mitarbeiterin und eine Fachangestellte für Bürokommunikation beschäftigt. Nach der Arbeitsaufnahme im Mai 2009 mussten zunächst die Arbeitsgrundlagen geschaffen werden. Im Zuge

<sup>10</sup> Bundesanzeiger Nr. 182, S. 4277.

<sup>11</sup> 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. 681ff.

<sup>12</sup> Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt (Stand: 8. April 2010).

dessen wurden vor allem Fragenkataloge und Checklisten für Besuche ausgearbeitet sowie interne Arbeitsrichtlinien aufgestellt. Außerdem baute die Bundesstelle ihre Kontakte zu Ministerien, verschiedenen nationalen wie internationalen Nichtregierungsorganisationen, internationalen Organisationen und sonstigen Einrichtungen mit menschenrechtlichem Tätigkeitsschwerpunkt aus.

Im Jahr 2009 führte die Bundesstelle zwei Inspektionsbesuche bei den Bundespolizeiinspektionen Düsseldorf und Rostock durch. Ein weiterer Besuch erfolgte im Januar 2010 bei der Bundespolizeiinspektion Frankfurt/Oder. Bei der Auswahl der Besuchsorte konnte auf eine vom Bundesministerium des Innern übermittelte Auflistung aller Einrichtungen der Bundespolizei zurückgegriffen werden. Bei allen bisherigen Besuchen wurden keine gravierenden Mängel festgestellt. Dennoch konnte die Bundesstelle einige Empfehlungen aussprechen, die vor allem organisatorische Abläufe betrafen. Einige dieser Empfehlungen wurden noch direkt vor Ort umgesetzt. Alle bisherigen Besuche der Bundesstelle wurden ca. 24 Stunden vorher angekündigt. Gleichwohl sollen im Jahr 2010 auch unangekündigte Besuche durchgeführt werden.

Die Bundesstelle ist verpflichtet, der Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag jährlich über ihre Tätigkeit Bericht zu erstatten. Der erste Jahresbericht wird im Frühjahr 2010 abgegeben. Künftig wird die Bundesstelle dieser Berichtspflicht gemeinsam mit der Länderkommission nachkommen.

## V. Fazit

Mit der Ratifikation des Fakultativprotokolls ist die Bundesrepublik Deutschland im Kampf gegen Folter und Misshandlung einen entscheidenden Schritt vorangegangen. Gleichwohl ist die konkrete Umsetzung des Fakultativprotokolls in Deutschland hinter manchen Erwartungen zurückgeblieben. Zwar hat Deutschland eine unabhängige Institution geschaffen, die zu

mindest rechtlich ohne weiteres in der Lage ist, die ihr zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen. Die finanzielle und damit verbundene personelle Ausstattung der Bundesstelle wie auch der Länderkommission ist aber zur Umsetzung der Ziele des Fakultativprotokolls derzeit unzureichend.

Allein in den Zuständigkeitsbereich der Bundesstelle fallen ca. 300 Einrichtungen. Die Länderkommission mit ihren vier ehrenamtlichen Mitgliedern wird für eine noch wesentlich größere Zahl von Einrichtungen zuständig sein. Es liegt auf der Hand, dass hier eine flächendeckende und regelmäßige Kontrolle, wie sie das Fakultativprotokoll vorschreibt, nur schwer möglich ist. Aus der Sicht der Bundesstelle bleibt nur zu hoffen, dass andere Staaten die personelle und finanzielle Ausstattung der Bundesstelle in Deutschland nicht zum Vorwand dafür nehmen, die defizitäre Ausstattung ihrer eigenen Einrichtungen auf diese Weise zu rechtfertigen.