

URL: http://www.fr-aktuell.de/ressorts/nachrichten_und_politik/dokumentation/?cnt=380104

Besuche als Prävention gegen Folter

Das neue UN-Zusatzprotokoll ist eine Herausforderung für die deutsche Innenpolitik / Von Petra Follmar-Otto und Hendrik Cremer

Das neue Zusatzprotokoll zur UN-Anti-Folter-Konvention will mit dem Konzept eines Besuchssystems schon von vorneherein Menschenrechtsverletzungen verhindern.

Die Bundesrepublik hat das Zusatzprotokoll bislang noch nicht unterzeichnet und ratifiziert. Das sollte rasch geschehen, meint das Deutsche Institut für Menschenrechte.



Blick hinter Anstaltsmauern und -zäune (ddp)

Am 18. 12. 2002 hat die UN-Generalversammlung ein Zusatzprotokoll zum UN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. 12. 1984 (UN-Anti-Folter-Konvention) angenommen. Das Protokoll will durch einen präventiven Ansatz den Schutz vor Folter weltweit verbessern. Es steht seit Anfang 2003 zur Ratifizierung bereit und tritt in Kraft, sobald es von 20 Vertragsstaaten ratifiziert wurde.

Bisher wurde es von 21 Staaten unterzeichnet und von drei Staaten ratifiziert. Deutschland scheint einer Zeichnung zögerlich gegenüberzustehen. Mit diesem Papier empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte eine zügige Zeichnung und Ratifikation des Protokolls und macht Vorschläge für dessen Umsetzung in Deutschland.

In internationalen und regionalen Menschenrechtskonventionen gibt es eine Reihe von Bestimmungen, die Folter verbieten. Die zu diesen Übereinkommen entwickelten Verfahren dienen der nachträglichen Überprüfung von Folturvorfällen. Dies trifft auch auf die UN-Anti-Folter-Konvention zu (. . .). Im Gegensatz dazu hat das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26. 11. 1987 (Europäische Anti-Folter-Konvention) einen Mechanismus von präventivem Charakter etabliert. (. . .)

Vorbeugen statt nur zu bestrafen

Das präventive Konzept eines Besuchssystems prägt auch das neue Zusatzprotokoll zur UN-Anti-Folter-Konvention. Es soll schwer wiegende Menschenrechtsverletzungen an Personen, denen die Freiheit entzogen ist, durch vorbeugende Maßnahmen von vornherein verhindern, statt sie erst im Nachhinein zu sanktionieren. Dazu sieht das Zusatzprotokoll einerseits ein internationales Besuchsorgan vor, den UN-Unterausschuss für Prävention, andererseits verpflichtet es die Vertragsstaaten, unabhängige und effektive innerstaatliche Besuchsmechanismen zu etablieren.

Die Besuche können in Haftanstalten, Gewahrsamseinrichtungen für Personen, die abgeschoben werden sollen, Gewahrsamseinrichtungen der Polizei, aber auch in psychiatrischen Institutionen, Alten- und Pflegeheimen oder geschlossenen Heimen für Kinder und Jugendliche stattfinden. (. . .)

Nachdem Deutschland gegenüber der UN-Anti-Folter-Konvention wie der Europäischen Anti-Folter-Konvention in den 1980er Jahren eine skeptische Haltung eingenommen hatte, konnte man in jüngster Zeit den Eindruck gewinnen, dass sich das Verhältnis Deutschlands zu den beiden Anti-Folter-Konventionen gewandelt hat: Im Jahre 2001 hat Deutschland sich der Staaten- und der Individualbeschwerde nach der UN-Anti-Folter-Konvention unterworfen; die Bundesregierung ist mittlerweile bereit, die Berichte des Ausschusses der Europäischen Anti-Folter-Konvention (CPT) zu veröffentlichen; Deutschland hat sich auf universeller Ebene für das UN-Zusatzprotokoll eingesetzt. Diese positiven Schritte ließen erwarten, dass Deutschland nun das UN-Zusatzprotokoll in Kürze unterzeichnen und ratifizieren wird. Dies scheint allerdings nicht der Fall zu sein.

Widerstände scheinen gegen den im Zusatzprotokoll vorgesehenen nationalen Besuchsmechanismus zu bestehen. Für die vom Protokoll verlangte umfassende Kontrolle menschenrechtssensibler Bereiche reichen die in Deutschland bestehenden Einrichtungen nicht aus. Die Zuständigkeit für die sensiblen Bereiche liegt zu einem großen Teil bei den Ländern.

Das Protokoll nimmt Rücksicht auf die föderale Struktur von Vertragsstaaten und verlangt nicht, dass sie zentralisierte Einrichtungen auf Bundesebene schaffen. (. . .)

- *Ausgestaltung der Institution(en)*: Die funktionale Unabhängigkeit und die Unabhängigkeit des Personals der Institutionen müssen gesichert sein. (. . .) Die Institutionen sollen die Geschlechter und ethnische Gruppen und Minderheiten angemessen repräsentieren.

- *Befugnisse der Institution(en)*: Die Institutionen sollen drei grundlegende Befugnisse erhalten: Zum Ersten zur unbeschränkten Durchführung von Besuchen und unbeobachteten Gesprächen, zum Zweiten zur Abgabe von Empfehlungen an die zuständigen Behörden, und zum Dritten zur Politikberatung hinsichtlich der legislativen Grundlagen.

- *Staatliche Verpflichtung zum Dialog*: Die staatlichen Einrichtungen sollen verpflichtet werden, die Empfehlungen des nationalen Mechanismus in Erwägung zu ziehen und mit diesem in einen Dialog zu treten.

Psychiatrie, Gefängnis, Altenheime

(. . .) Hinsichtlich der Kontrolle psychiatrischer Einrichtungen gibt es Überlegungen, bestehende Strukturen aufzugreifen und auszubauen. Die Gesetze über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten (PsychKG) der meisten Länder sehen Kommissionen vor, die unangemeldet Einrichtungen besuchen. Diese Besuchskommissionen genügen den Voraussetzungen des Zusatzprotokolls in Bezug auf ihre Unabhängigkeit nicht. Die funktionale Unabhängigkeit und die Unabhängigkeit des Personals der Kommissionen sind zweifelhaft, weil die Besuchskommissionen von der jeweiligen Landesregierung berufen werden und den Kommissionen unter anderem Staatsbedienstete und Medizinalbeamte/-innen angehören.

Für die Kontrolle des Strafvollzugs wird erwogen, die nach dem Strafvollzugsgesetz etablierten Anstaltsbeiräte umzugestalten. Die Beiräte verfügen über Befugnisse, wie sie das Zusatzprotokoll verlangt; sie können beispielsweise die jeweilige Anstalt und ihre Einrichtungen besuchen und Gefangene in ihren Räumen ohne Überwachung aufsuchen und mit ihnen sprechen. Ihre funktionale Unabhängigkeit ist hingegen nicht gewährleistet. Die konkrete Ausgestaltung und die Zusammensetzung der Beiräte sind in den Bundesländern unterschiedlich. (. . .)

Die Kontrolle von Pflege- und Altenheimen durch eine unabhängige Einrichtung wurde unseres Wissens im Kontext des Zusatzprotokolls in Deutschland bislang nicht thematisiert. Dies mag daran liegen, dass das Bewusstsein dafür, dass Menschen auch in diesen Institutionen einer erhöhten Gefahr schwerer Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt sind, noch nicht ausreichend verbreitet ist. Auch der Europäische Anti-Folter-Ausschuss (CPT) hat mittlerweile Pflege- und Altenheime in Deutschland besucht.

Ebenso wenig berücksichtigt werden bislang Einrichtungen zur geschlossenen Unterbringung von Kindern und Jugendlichen, wie sie in einigen Bundesländern existieren oder wieder eingeführt werden.

Für den Bereich der Polizei sind überwiegend die Bundesländer zuständig. Die Länder haben auf eine Anfrage des BMJ zum Zusatzprotokoll überwiegend ablehnende oder skeptische Stellungnahmen abgegeben. Es scheinen Bedenken zu bestehen, dass durch ein Besuchssystem die Arbeit der Polizei etwa bei Festnahmen und Verhören behindert werden könnte. Darüber hinaus scheint grundsätzlich die Notwendigkeit eines Besuchssystems zur Verhinderung von Folter bezweifelt zu werden. Für den Bundesgrenzschutz (BGS) ist das Bundesministerium des Innern zuständig; dieses will derzeit zu einem System der Kontrolle der Einrichtungen und der Tätigkeit des BGS noch keine Stellung beziehen.

Ebenfalls vom Anwendungsbereich des Zusatzprotokolls umfasst sind Gewahrsamseinrichtungen im Zusammenhang mit Zurückschiebungen und Abschiebungen sowie die Abschiebungshaft. (. . .)

Menschenrechtsinstitut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte, Berlin, informiert über die Lage der Menschenrechte im In- und Ausland und will zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen sowie zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte beitragen. Seine Aufgaben umfassen Information und Dokumentation, Forschung, Politikberatung sowie Menschenrechtsbildung im Inland. Das Institut wurde am 8. März 2001 nach einem einstimmigen Beschluss des Bundestages vom 7. Dezember 2000 gegründet. Das Institut wird mit Bundesmitteln finanziert, dabei kommen 40 Prozent der Mittel vom Bundesministerium der Justiz und jeweils 30 Prozent vom Auswärtigen Amt und vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. www.institut-fuer-menschenrechte.de

Die strukturellen Herausforderungen durch den föderalen Aufbau Deutschlands und den vielfältigen Kreis der vom Zusatzprotokoll umfassten Bereiche sind wohl nicht die einzigen Aspekte, die eine deutsche Zeichnung und Ratifikation des Zusatzprotokolls erschweren. Daneben stehen politischer Widerstand gegen die Einführung systematischer nationaler Besuchsmechanismen und mangelnde Kooperationsbereitschaft in einigen Bereichen.

Deutsche Vorbehalte

Das Zusatzprotokoll basiert auf der Erkenntnis, dass neben den bestehenden Beschwerdemöglichkeiten weitere präventive Maßnahmen zur Verhinderung von Folter und schweren Misshandlungen erforderlich sind. Es ist offen, ob Deutschland sich dieser Verantwortung stellen wird.

Der Verweis darauf, dass die Behandlung von Personen im Polizeibereich den Menschenrechtsstandards entspreche, ist insofern obsolet, als das Zusatzprotokoll einen präventiven und damit in die Zukunft gerichteten Ansatz verfolgt. Im Übrigen werden auch in Deutschland immer wieder Vorwürfe über schwere Misshandlungen etwa durch Polizeibeamte laut; in Berichten von Amnesty International und des Europäischen Anti-Folter-Ausschusses CPT werden derartige Fälle aus Deutschland dokumentiert. Die Gefahr von Misshandlungen gilt gerade in Situationen unmittelbar nach der Verhaftung einer Person als erhöht. Aus dieser Erkenntnis resultiert das Prinzip des Zusatzprotokolls; seine Besuchsmechanismen können einen Beitrag dazu leisten, dass es für solche Vorwürfe keinen Anlass mehr gibt. (. . .)

Die Argumente, die in Deutschland gegen das Zusatzprotokoll vorgebracht werden, gefährden ein überzeugendes Eintreten gegen Folter auf universeller Ebene. Auch Staaten, in denen massiv gefoltert wird, vertreten auf internationaler Ebene regelmäßig den Standpunkt, dass unter ihrer Hoheitsgewalt nicht gefoltert werde und eine diesbezügliche Kontrolle nicht erforderlich sei. Dass eine Signalwirkung auch in die deutsche Gesellschaft hinein nötig ist, zeigt die immer wieder und in jüngster Zeit verstärkt aufgekommene Debatte über die Zulässigkeit von Folter in Ausnahmefällen. Die Ratifikation des Zusatzprotokolls ist daher auch eine Gelegenheit, öffentlich dem Eindruck entgegenzutreten, dass Folter in Deutschland im Einzelfall erlaubt oder geduldet sein könne.

Empfehlungen

(. . .) Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt der Bundesregierung und den Landesregierungen, alle Anstrengungen zu unternehmen, damit eine Zeichnung und Ratifizierung des Zusatzprotokolls erfolgen kann.

-Zunächst muss zügig eine klare politische Entscheidung für die Unterzeichnung und Ratifizierung des Zusatzprotokolls herbeigeführt werden, die vom Bund wie auch von den Ländern getragen wird. (. . .)

-Für die Ausgestaltung eines effektiven nationalen Besuchsmechanismus können bestehende Kontrollmechanismen aufgegriffen und mit den Kriterien des UN-Zusatzprotokolls abgeglichen werden. Von entscheidender Bedeutung ist, dass die zu schaffenden Kontrolleinrichtungen unabhängig sind. (. . .)

-Für die Entwicklung des innerstaatlichen Besuchssystems sollten frühzeitig Nichtregierungsorganisationen und betroffene Berufsverbände konsultiert und eingebunden werden. (. . .)

Der dokumentierte Text wurde von den Autoren, Petra Follmar-Otto und Hendrik Cremer, gekürzt. Die Langfassung findet sich im Internet unter: www.institut-fuer-menschenrechte.de/material/PolicyPaperNr.2-ZusatzprotokollFolter.pdf

[document info]

Copyright © Frankfurter Rundschau online 2004
Dokument erstellt am 30.01.2004 um 16:56:03 Uhr
Erscheinungsdatum 31.01.2004

