



## Verhinderung von Folter und Misshandlung – kein Thema für Deutschland?

Vor über einem Jahr überprüften die Vereinten Nationen die Umsetzung des Zusatzprotokolls zur UN-Antifolterkonvention in Deutschland. Sie wiesen in ungewöhnlich scharfer Form darauf hin, dass die „Nationale Stelle zur Verhütung von Folter“ in Wiesbaden die völkerrechtlichen Anforderungen nicht erfüllt, und mahnten grundlegende Veränderungen an. Diese sind bislang ausgeblieben. Das Deutsche Institut für Menschenrechte fordert politische Konsequenzen, die über eine moderate Erhöhung des Budgets der Stelle weit hinausgehen.

### Die „Nationale Stelle zur Verhütung von Folter“

Vier Jahre nach Inkrafttreten des Zusatzprotokolls zur UN-Anti-Folterkonvention (OPCAT)<sup>1</sup> in Deutschland besuchte der zuständige UN-Ausschuss (Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, kurz: SPT) 2013 Deutschland. Er prüfte die Ausgestaltung und Arbeitsweise der „Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter“ in Wiesbaden. Deren Aufgabe als Nationaler Präventionsmechanismus (NPM) ist es, ein System regelmäßiger unabhängiger Besuche in allen Haft- und Gewahrsamseinrichtungen in Deutschland zu etablieren.<sup>2</sup> Sie besteht aus einer Bundesstelle (ein ehrenamtlicher Beauftragter und ein Stellvertreter) und einer Länderkommission mit derzeit vier ehrenamtlichen Mitgliedern. Sie ist zuständig für die Überprüfung von Strafvollzug und Untersuchungshaft, Jugendstrafvollzug und Jugendarrest, Gewahrsamseinrichtungen der Polizei und des Zolls, Abschiebehaft, Haft- und Arresteinrichtungen der Bundeswehr. Darüber hinaus überwacht sie den Freiheitsentzug in der Psychiatrie, in Alten- und Pflegeheimen, in Einrichtungen für behinderte Menschen und in der geschlossenen Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen der Jugendhilfe. Ihre Aufgabe ist es, auf Missstände hinzuweisen und strukturelle Verbesserungen vorzuschlagen. Die Nationale Stelle verfügt über einen Gesamthaushalt von 300.000 Euro, der zu einem Drittel vom Bund und zu zwei Dritteln von den Ländern getragen wird.

Nach seinem Besuch im April 2013 veröffentlichte das SPT zwei Berichte<sup>3</sup>: Ein Bericht richtet sich an die Nationale Stelle und formuliert Empfehlungen für die Wahrnehmung ihres Auftrags und ihre praktische Arbeitsweise. Der zweite Bericht richtet sich an Deutschland als Vertragsstaat. Er bewertet die Umsetzung des Zusatzprotokolls in Deutschland und spricht weitreichende Empfehlungen zur Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen aus. In ungewöhnlich deutlicher Sprache spricht das SPT darin von den „ernsthaften Herausforderungen in Bezug auf personelle und finanzielle Ressourcen“ des Nationalen Präventionsmechanismus in Deutschland sowie von den „rechtlichen, strukturellen und institutionellen Problemen, die die Effizienz und institutionelle Glaubwürdigkeit des Nationalen Präventionsmechanismus als Ganzem aufs Spiel setzen könnten“.

Bereits zuvor hatten internationale Menschenrechtsorgane Deutschland wegen der unzureichenden Ausgestaltung der Nationalen Stelle scharf kritisiert. Der UN-Sonderberichterstatter zu Folter sprach von Deutschland als einem „besonders besorgniserregenden Beispiel (...), wo der Nationale Präventionsmechanismus einen alarmierenden Mangel an personellen und finanziellen Ressourcen hat“. Die Nationale Stelle sei daher nicht in der Lage, die Aufgabe eines regelmäßigen und systematischen Monitoring aller Orte des Freiheitsentzuges durchzuführen. Der Europäische Ausschuss zur Verhütung der Folter (CPT) zog „ernsthaft in Zweifel, dass der Nationale Präventionsmechanismus angesichts derartig begrenzter Mittel

im gesamten Bundesgebiet effektive Arbeit leisten kann". Auch der UN-Anti-Folterausschuss (CAT) äußerte sich im Jahr 2011 sehr besorgt über die unzureichende Ausstattung.

Die Nationale Stelle selbst hat immer wieder auf ihre unzureichenden Ressourcen hingewiesen, die sie an der Ausfüllung ihres Mandats hinderten. Gerade weil sie sich nicht als Feigenblatt betrachten wolle und nach ihrem gesetzlichen Auftrag einen wirksamen Beitrag zur Prävention von Folter und Misshandlung leisten müsse, sei eine erhebliche personelle und finanzielle Aufstockung erforderlich. Es kam zu Rücktritten der Mitglieder der Nationalen Stelle aus Protest gegen die fehlende Finanz- und Personalausstattung.

Die Zivilgesellschaft stützt zwar prinzipiell die Forderung nach einer besseren Ausstattung der Nationalen Stelle, arbeitet allerdings bislang nicht systematisch mit ihr zusammen. Zudem haben Nichtregierungsorganisationen in erster Linie die Probleme im jeweils eigenen Arbeitsschwerpunkt im Blick, beispielsweise in der Abschiebehaft, bei der Polizei oder in der geschlossenen Psychiatrie. Der Mehrwert, den ein systematisches Monitoring aller Haft- und Gewahrsamseinrichtungen durch einen starken, unabhängigen Nationalen Präventionsmechanismus haben könnte, wird bislang wenig erkannt.

Die Nationale Stelle wird derzeit in mehrfacher Hinsicht den völkerrechtlichen Anforderungen nicht gerecht – das hat der SPT-Bericht deutlich gemacht. Angesichts des absoluten Verbots von Folter und Misshandlung und der daraus resultierenden Notwendigkeit wirksamer Prävention ist dies ein erschreckender Befund. Zeit also, die Nationale Stelle, deren minimalistische Ausstattung Ergebnis eines politischen Kompromisses zur Zeichnung des Zusatzprotokolls im Jahr 2006 war, erneut auf die Tagesordnung der Politik zu setzen. Die Justizministerkonferenz wird im Juni 2014 über die Erhöhung des Länderanteils am Budgets und die Aufstockung der Länderkommission durch eine Verdopplung der Mitgliederzahl von vier auf acht Ehrenamtliche beraten. Die Bundesregierung hat ihre Bereitschaft erklärt, den Bundesanteil an der Finanzierung der Stelle zu verdoppeln. Ein Stellvertreter des Bundesbeauftragten wurde im Juni 2013 ernannt, um die Besuchskapazitäten der Stelle zu erweitern. Diese Schritte werden aber nicht ausreichen, um die grundlegenden Reformempfehlungen des UN-Ausschusses umzusetzen.

## Die Kritik des UN-Ausschusses

Die Kritik des SPT bezieht sich auf unterschiedliche Ebenen: die unzureichenden Ressourcen, den rechtlichen und institutionellen Rahmen sowie die Arbeitsweise der Stelle.

### Unzureichende Ressourcen

Das SPT äußert scharfe Kritik an der mangelhaften personellen und budgetären Ausstattung der Stelle. Die angekündigte Verdoppelung der Zahl von ehrenamtlichen Mitgliedern hält der Ausschuss für nicht ausreichend. Ein ausreichendes Sachmittelbudget, um bundesweit unangekündigte Besuche durchführen zu können, sei eine zentrale Voraussetzung für die unabhängige Arbeit des Präventionsmechanismus. Das Prinzip der Ehrenamtlichkeit der Mitglieder gefährde die effektive, professionelle und kontinuierliche Arbeit des NPM.

Mit ihren geringen Haushaltsmitteln (Jahresbudget: derzeit 300.000 Euro, zukünftig wahrscheinlich 540.000 Euro), wenigen hauptamtlichen Stellen im Sekretariat und einer rein ehrenamtlichen Besuchskommission kann die Nationale Stelle die Anforderungen des Zusatzprotokolls in Deutschland mit seinen 80 Millionen Einwohnern und 66.000 Personen, denen allein in Justizvollzugsanstalten die Freiheit entzogen wird, bei weitem nicht erfüllen.

Zum Vergleich: Der französische Nationale Präventionsmechanismus beschäftigt 44 Mitarbeitende und verfügte 2012 über ein Jahresbudget von über 4,3 Millionen Euro (Einwohnerzahl Frankreichs: 65 Millionen). Die Volksanwaltschaft Österreich, die seit 2012 das Mandat als Nationaler Präventionsmechanismus besitzt, hat sechs regionale Besuchskommissionen mit insgesamt 42 nebenberuflichen Mitgliedern (Einwohnerzahl Österreichs: 8 Millionen). Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter in der Schweiz arbeitet mit einer zwölfköpfigen ehrenamtlichen Kommission mit hauptamtlichem Sekretariat und einem Jahresbudget von zirka 290.000 Euro (Einwohnerzahl Schweiz: 7,5 Millionen).

### Keine offene, transparente und inklusive Stellenbesetzung

Die Mitglieder der Nationalen Stelle werden durch die Bundesregierung bzw. durch die Justizministerkonferenz ohne Transparenz und Einbeziehung der Zivilge-

sellschaft ernannt. Das SPT empfiehlt Deutschland, zu besetzende Positionen öffentlich auszuschreiben und NGOs im Besetzungsverfahren zu konsultieren. Zugleich soll eine größere Vielfalt von Kandidatinnen und Kandidaten sichergestellt werden, um einen diversen Mechanismus mit vielfältigen Perspektiven zu erreichen.

Derzeit ist die Nationale Stelle überwiegend mit ehemaligen Ministerialbeamten und Anstaltsleitungen besetzt; es gibt niemanden aus dem zivilgesellschaftlichen Bereich oder mit Insassenperspektive. Frauen sind unterrepräsentiert, und bislang sind keine Menschen mit Migrationshintergrund oder mit Behinderung vertreten. Die Bundesregierung hat in ihrer Antwort auf den SPT-Bericht keinerlei Veränderungen des Besetzungsverfahrens angekündigt.

### Keine adäquate Arbeitsweise

Das SPT hebt hervor, dass die Nationale Stelle ihre Besuche im Regelfall unangekündigt durchführen und neben den materiellen Haftbedingungen auch die rechtlichen Rahmenbedingungen überprüfen soll. Es macht eine Reihe von Vorschlägen, wie die strategische Ausrichtung der Arbeit verbessert werden kann und kritisiert die Art und Weise der Besuche. Regelmäßige Trainings für die Mitglieder der Nationalen Stelle seien erforderlich. Die Stelle solle systematisch mit anderen zivilgesellschaftlichen und staatlichen Monitoring-Organen, beispielsweise der Abschiebebeobachtung an Flughäfen, den Psychiatriekommissionen oder der Heimaufsicht, zusammenarbeiten, um breites Wissen über Gefährdungslagen in verschiedenen Haftenrichtungen zu erhalten. Die Nationale Stelle erwähnt in ihrem Jahresbericht 2013 zwar den Besuch des SPT, lässt jedoch offen, inwieweit sie ihre Arbeitsmethoden entlang der SPT-Empfehlungen verändern wird. Insbesondere scheint die Nationale Stelle an der Praxis der vorherigen Ankündigung ihrer Besuche festhalten zu wollen. Zunehmend bezieht sie sich aber – wie vom SPT empfohlen – in ihrer Besuchspraxis auf völkerrechtliche Normen und Standards.

### Name ist missverständlich

Das SPT stellt fest, dass die Bezeichnung „Nationale Stelle zur Verhütung von Folter“ zu eng gefasst ist: Sie nimmt nur auf Folter, nicht auf Misshandlungsprävention Bezug, erschwert dadurch das Verständnis ihres präventiven Mandats und ruft möglicherwei-

se unnötige Abwehrreaktionen hervor. Das SPT empfiehlt daher, den Namen entsprechend zu erweitern. Sorge bereitet ihm auch der geringe Bekanntheitsgrad der Nationalen Stelle.

## Empfehlungen

Der SPT-Bericht hat das Dilemma der Nationalen Stelle klar zu Tage gebracht: Sie ist eine Stelle mit einem umfassenden Auftrag, den sie aber aufgrund ihrer Ausgestaltung und geringen finanziellen Ausstattung unmöglich erfüllen kann. Die Bundesregierung, aber auch die Nationale Stelle selbst, haben bislang defensiv und kleinteilig auf den UN-Bericht reagiert. Die Politik hat die fundamentale internationale Kritik ebenso wenig aufgegriffen wie die Zivilgesellschaft. Allenthalben scheint man sich damit arrangiert zu haben, dass Deutschland im zentralen menschenrechtlichen Feld der Folter- und Misshandlungsprävention seine völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht erfüllt und damit weiterhin international als „Beispiel schlechter Praxis“ gehandelt wird.

### Empfehlungen an den Bundestag

1. Der Menschenrechts-, Innen- und Rechtsausschuss sollte sich mit den Feststellungen und Empfehlungen des UN-Ausschusses befassen und ihre Umsetzung in Deutschland begleiten. Im Rahmen einer gemeinsamen Anhörung der drei genannten Ausschüsse sollte eine Vertreterin oder ein Vertreter des UN-Ausschusses (SPT) sowie anderer europäischer Nationaler Präventionsmechanismen zu den Umsetzungsempfehlungen und Reformmöglichkeiten der Nationalen Stelle gehört werden. Die Bundesregierung soll im Anschluss ersucht werden, dem Bundestag regelmäßig über die Umsetzungsschritte zu berichten.

### Empfehlungen an die Bundesregierung und die Bundesländer

2. Die Regierungen in Bund und Ländern sollten die personellen und finanziellen Ressourcen der Nationalen Stelle stufenweise erheblich verstärken und institutionelle Reformen einleiten. Personal und Budget der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter liegen derzeit weit unter der Minimalausstattung, die zur Erfüllung der Aufgaben aus dem Zusatzprotokoll notwendig ist. Will man die Ausstattung auf ein vergleichbares Niveau brin-

Autorin: Dr. Petra Follmar-Otto, Leiterin der Abteilung Menschenrechtspolitik Inland/Europa

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der UN akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, vom Auswärtigen Amt und von den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Arbeit und Soziales gefördert.

HERAUSGEBER:

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin  
Tel.: 030 25 93 59 - 0  
Fax: 030 25 93 59 - 59  
info@institut-fuer-menschenrechte.de

© 2014 Deutsches Institut für Menschenrechte  
Alle Rechte vorbehalten  
SATZ: Wertewerk  
Juni 2014  
ISSN 2190-9121 (PDF)

gen wie in Frankreich, Österreich und der Schweiz, muss man das Personal und das Budget gemessen an der Einwohnerzahl etwa verzehnfachen. Deshalb sollte das Budget stufenweise erhöht werden. So könnte in einem ersten Schritt eine Verdreifachung des Budgets auf 900.000 Euro vorgesehen und zugleich festgeschrieben werden, dass eine weitere Erhöhung des Budgets zu einem fest bestimmten Zeitpunkt – zum Beispiel nach vier Jahren – erfolgen soll. Parallel zur Aufstockung des Budgets sollten die personellen Ressourcen und die disziplinäre Vielfalt der Stelle erweitert werden. Hinsichtlich der institutionellen Rahmenbedingungen sollte das Prinzip der Ehrenamtlichkeit der Mitglieder der Stelle aufgehoben und die Anbindung der Stelle an der Kriminologischen Zentralstelle in Wiesbaden überprüft werden.

3. Die Regierungen in Bund und Ländern sollten das Besetzungsverfahren transparent und offen für zivilgesellschaftliche Beteiligung gestalten und die Vielfalt der Stelle garantieren. Statt die Mitglieder der Nationalen Stelle wie bisher ohne Transparenz und Einbeziehung der Zivilgesellschaft zu ernennen, sollte zukünftig eine Kandidatenliste nach einem öffentlichen Aufruf zur Benennung geeigneter Kandidatinnen und Kandidaten erstellt werden. Die Mitglieder des Nationalen Präventionsmechanismus sollten unter Beteiligung von Nichtregierungsorganisation ausgewählt werden, etwa durch einen paritätisch mit staatlichen und nicht-staatlichen Vertretern besetzten Beirat. Dies würde auch die Unabhängigkeit der Stelle verstärken. Zudem sollte – wie in Österreich – die Verpflichtung zur multidisziplinären, geschlechtergerechten und vielfältigen Besetzung festgeschrieben werden.
4. Die Regierungen in Bund und Ländern sollten den Namen der Stelle ergänzen. Die Bezeichnung „Nationale Stelle zur Verhütung von Folter“ erschwert die Akzeptanz der Stelle bei den besuchten Einrichtungen wie auch in Politik und Öffentlichkeit. Dies gilt umso mehr für die Aufgaben der Stelle außerhalb der „klassischen“ Hafteinrichtungen wie

Polizei oder Gefängnisse. Doch in der Psychiatrie, in Pflegeheimen oder Einrichtungen für behinderte Menschen liegen wichtige Aufgabenbereiche der Stelle. Eine mögliche Bezeichnung könnte „Nationale Stelle zur Verhütung von Folter und Miss-handlung“ sein.

## Empfehlungen an die Zivilgesellschaft

5. Die Zivilgesellschaft sollte die Umsetzung der SPT-Empfehlungen durch Bund und Länder kritisch begleiten.
6. Sie sollte ihre Einbeziehung in das Besetzungsverfahren offensiv einfordern und durch ihre Beteiligung die Vielfalt der Stelle mit Blick auf Perspektiven und persönliche Hintergründe erhöhen.
7. Die Zivilgesellschaft sollte alternative institutionelle Modelle für die Nationale Stelle entwickeln. NGOs, die in dem vom Mandat der Stelle erfassten Bereichen tätig sind, sollten systematisch mit der Nationalen Stelle kooperieren.

## Weitere Informationen

Follmar-Otto, Petra (2013): Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter fortentwickeln! Zur völkerrechtskonformen Ausgestaltung und Ausstattung. Policy Paper Nr. 20. Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin. [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/Policy\\_Paper\\_Die\\_Nationale\\_Stelle\\_zur\\_Verhuetzung\\_von\\_Folter\\_fortentwickeln.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Policy_Paper_Die_Nationale_Stelle_zur_Verhuetzung_von_Folter_fortentwickeln.pdf) (PDF, 178 KB).

- 1 UN (2002): Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 18.12.2002; für Deutschland in Kraft getreten am 03.01.2009 (BGBl. 2008 II, 854).
- 2 <http://www.nationale-stelle.de> (Stand: 18.06.2014).
- 3 Die SPT-Berichte und die Antworten der Bundesregierung und der Nationalen Stelle sind abrufbar unter [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/CountryVisits.aspx](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/CountryVisits.aspx) (Stand: 18.06.2014).