

Bundesstelle zur  
Verhütung von Folter

# **JAHRESBERICHT**

## **2009 / 2010**

Berichtszeitraum  
1. Mai 2009 – 30. April 2010

© Bundesstelle zur Verhütung von Folter  
Alle Rechte vorbehalten  
Druck: Druckerei Zeidler GmbH & Co. KG, Mainz-Kastel

Bundesstelle zur  
Verhütung von Folter  
Viktoriastraße 35  
65189 Wiesbaden  
Tel.: 0611-15758-18  
Fax: 0611-15758-29  
E-Mail: [info@bsvf.de](mailto:info@bsvf.de)

Eine elektronische Version dieses Jahresberichts kann auf der Internetseite  
[www.bsvf.de](http://www.bsvf.de) unter der Rubrik „Jahresberichte“ abgerufen werden.

## **Artikel 1 Grundgesetz**

- (1) Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.
- (2) Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.
- (3) Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.

## Verzeichnis fachspezifischer Abkürzungen

APT	Association for the Prevention of Torture
BPolG	Bundespolizeigesetz
BRAS	Bestimmungen, Richtlinien, Anweisungen, Sammlungen von Katalogen und Nachschlagewerken
BwVollzO	Verordnung über den Vollzug von Freiheitsstrafe, Strafarrest, Jugendarrest und Disziplinararrest durch Behörden der Bundeswehr
CAT	Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment / Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe
CPT	European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment / Europäischer Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe
ETS	European Treaty Series
NPM	Nationaler Präventionsmechanismus
OP-CAT	Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment / Zusatzprotokoll zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe
PGO-BPOL	Polizeigewahrsamsordnung für Gewahrsamsräume bei Dienststellen der Bundespolizei
SPT	UN Subcommittee on the Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment / UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe
WDO	Wehrdisziplinarordnung
ZDv	Zentrale Dienstvorschrift

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
<b>A. Allgemeine Informationen über die Bundesstelle</b>	<b>9</b>
I. Einleitung	9
II. Arbeitsgrundlagen der Bundesstelle zur Verhütung von Folter als Teil des nationalen Präventionsmechanismus	10
1. Institutioneller Rahmen und Rechtsnatur der Bundesstelle	10
2. Aufgaben und Befugnisse der Bundesstelle	11
3. Personelle und finanzielle Ausstattung der Bundesstelle	12
III. Aktivitäten der Bundesstelle im Berichtszeitraum 1. Mai 2009 – 30. April 2010	13
1. Arbeitsaufnahme der Bundesstelle	13
2. Kontaktaufnahme zu Partnern auf nationaler Ebene	14
3. Aktivitäten auf internationaler Ebene	14
4. Übermittlung von Informationen und Anfragen durch Einzelpersonen	15
5. Durchführung von Inspektionsbesuchen	15
IV. Allgemeine Systematik der Inspektionsbesuche	16
1. Methodische Grundlagen und Arbeitsmittel	16
2. Besuchsablauf	16
<b>B. Darstellung der wesentlichen Ergebnisse der Besuche bei der Bundespolizei im Berichtszeitraum 1. Mai 2009 – 30. April 2010</b>	<b>18</b>
I. Allgemeine Vorbemerkungen zu Besuchen bei der Bundespolizei	18
1. Rechtsgrundlagen für Gewahrsam in Einrichtungen der Bundespolizei	18
2. Erstellung von Empfehlungen für die besuchten Einrichtungen	18
II. Ergebnisse der Inspektionsbesuche bei der Bundespolizei	19
1. Besuch der Bundespolizeiinspektion Flughafen Düsseldorf	19
2. Besuch der Bundespolizeiinspektion Rostock	20
3. Besuch der Bundespolizeiinspektion Frankfurt (Oder)	21
<b>C. Darstellung der wesentlichen Ergebnisse der Besuche bei der Bundeswehr im Berichtszeitraum 1. Mai 2009 – 30. April 2010</b>	<b>22</b>
I. Allgemeine Vorbemerkungen zu Besuchen bei der Bundeswehr	22
1. Rechtsgrundlagen für Gewahrsam in Einrichtungen der Bundeswehr	22
2. Erstellung von Empfehlungen für die besuchten Einrichtungen	22
II. Ergebnisse der Inspektionsbesuche in der Kurpfalz-Kaserne Speyer und der Niederauerbach-Kaserne Zweibrücken	22
<b>D. Länderkommission zur Verhütung von Folter</b>	<b>24</b>

<b>E. Anhänge</b>	<b>25</b>
I. Das präventive Besuchsverfahren der Bundesstelle zur Verhütung von Folter	27
II. Resolution der Generalversammlung 57/199 zum Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 18. Dezember 2002	34
III. Organisationserlass des Bundesministeriums der Justiz vom 20. November 2008	46
IV. 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	47
V. Verwaltungsvereinbarung über die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter nach dem Fakultativprotokoll vom 18. Dezember 2002 zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe	51
VI. Beschluss der 81. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister vom 23. und 24. Juni 2010 in Hamburg zur Benennung der Mitglieder der einzurichtenden Länderkommission gegen Folter	55

## Vorwort

Hiermit legt die Bundesstelle zur Verhütung von Folter der Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag ihren ersten Jahresbericht vor.

Dieser erste Jahresbericht wird bestimmt durch drei Feststellungen:

- Die Bundesstelle hat bei ihren Inspektionsbesuchen in Einrichtungen der Bundespolizei und der Bundeswehr keinerlei Hinweise finden können, dass in diesen Einrichtungen die Würde festgehaltener Menschen verletzt worden sein könnte. Die Bundesstelle hat aber, wie der nachfolgende Bericht belegt, bereits im ersten Jahr ihres Bestehens eine ganze Anzahl von Vorschlägen zur allgemeinen Verbesserung der Unterbringungsbedingungen festgehaltener Personen gemacht. Diese sind von den verantwortlichen Behörden dankenswerterweise mehrheitlich aufgegriffen und zum großen Teil bereits umgesetzt worden.
- Die Bundesstelle konnte ihre Aufgabe nur ansatzweise erfüllen. Nach dem bestehenden, völkerrechtlich verbindlichen Regelwerk sollen alle Einrichtungen des Bundes, in denen sich Menschen in Gewahrsam befinden, regelmäßig präventiv, also anlassunabhängig inspiziert werden. Dies zu leisten ist bei der vorgegebenen Personalausstattung der Bundesstelle – der Leiter ist ehrenamtlich tätig, ihm stehen lediglich eine wissenschaftliche Mitarbeiterin und eine in Teilzeit beschäftigte Bürofachangestellte zur Seite – bei über 300 Gewahrsamseinrichtungen des Bundes nicht mehr als eine illusionäre Forderung.
- Die Bundesstelle steht nach einem Jahr des Bestehens noch ganz am Beginn ihrer Arbeit. Einen nationalen Präventionsmechanismus nach den Vorgaben des Zusatzprotokolls zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (genannt OP-CAT) gab es in der Bundesrepublik Deutschland bislang nicht. Die methodischen Grundlagen für die Auswahl der Besuchsorte und die Durchführung der Besuche mussten bzw. müssen von der Bundesstelle vollkommen neu erarbeitet werden. Diese Aufgabe konnte bislang noch nicht überzeugend abgeschlossen werden; es müssen die verbindlichen und systematisch überzeugenden Parameter für die Inspektionsbesuche also noch gefunden und festgelegt werden.

Nach einem Jahr intensiver Planungs- und Aufbauarbeit schauen wir optimistisch in die Zukunft. Optimistisch stimmt uns besonders, dass wir auf allen Handlungsebenen auf Offenheit und positive Resonanz sowohl uns, unserer Aufgabe als auch unseren Vorstellungen gegenüber gestoßen sind. Wir fühlen uns auf allen Hierarchieebenen ernst genommen und sind zuversichtlich, dass wir auch im zweiten Jahr des Bestehens der Bundesstelle trotz der beschriebenen Probleme einen wichtigen Beitrag dazu leisten können, dass die Würde des Menschen in den deutschen Gewahrsamseinrichtungen weiterhin gewährleistet wird.



Klaus Lange-Lehngut





## A. Allgemeine Informationen über die Bundesstelle

### I. Einleitung

Das Verbot von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zählt zu den wichtigsten Menschenrechtsgarantien überhaupt. Schon die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte postuliert in Artikel 5, dass niemand der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden darf.<sup>1</sup> Artikel 7 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte<sup>2</sup> ebenso wie Artikel 3 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten<sup>3</sup> enthalten ein entsprechendes Verbot. Auf nationaler Ebene wird das Verbot von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung vor allem auf Artikel 1 Abs. 1 Grundgesetz gestützt.

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe<sup>4</sup> (UN-Antifolterkonvention) verpflichtet die Staaten, jede Form von Folter zu unterbinden und strafrechtlich zu verfolgen. Es enthält außerdem in den Artikeln 2 und 16 die Verpflichtung aller Vertragsstaaten, durch wirksame Maßnahmen zur Verhütung von Folter und Misshandlung beizutragen. Die UN-Antifolterkonvention sieht u.a. ein Individualbeschwerdeverfahren vor, mit dem Einzelpersonen Rechtsverletzungen eines Vertragsstaates vor den UN-Ausschuss gegen Folter bringen können. Außerdem sind die Vertragsstaaten verpflichtet, regelmäßig Bericht über Maßnahmen zur Umsetzung ihrer vertraglichen Verpflichtungen zu erstatten. Diese Verfahren sind jedoch reaktiv und greifen in der Regel erst ein, wenn die Rechtsverletzung bereits erfolgt ist.

Das Zusatzprotokoll zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OP-CAT)<sup>5</sup> enthält hingegen einen präventiven Ansatz. Es orientiert sich dabei an dem Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, das den Grundstein für ein System präventiver Besuche in den Staaten des Europarates gelegt hat.<sup>6</sup> Auch das Zusatzprotokoll sieht vor, den Schutz vor Folter und Misshandlung durch dieses Instrument zu verstärken. Dazu enthält Artikel 3 OP-CAT die Verpflichtung zur Errichtung nationaler Präventionsmechanismen, die die Arbeit des ebenfalls neu geschaffenen UN-Unterausschusses zur Verhütung von Folter<sup>7</sup> (SPT) ergänzen sollen. Die Rechte und Pflichten der nationalen Präventionsmechanismen und des UN-Unterausschusses sind im Wesentlichen gleich ausgestaltet.

Deutschland hat das Zusatzprotokoll am 20. September 2006 unterzeichnet und mit Zustimmungsgesetz des Bundestages vom 26. August 2008 in innerstaatliches Recht umgesetzt. Nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunde am 4. Dezember 2008 trat das Zusatzprotokoll für die Bundesrepublik Deutschland am 3. Januar 2009 völkerrechtlich in Kraft. Dabei wurde von der nach Artikel 24 Abs. 1 OP-CAT gegebenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, die vollständige Umsetzung in nationales Recht hinauszuschieben. Diese Erklärung wurde vor dem Hintergrund eines notwendigen Staatsvertrages zwischen den Ländern abgegeben, dessen Ratifikation den Umsetzungsprozess voraussichtlich verzögern würde.

Anders als andere Länder verfügte Deutschland bislang über keine Einrichtung, die entsprechend den Vorgaben des OP-CAT die Rolle des nationalen Präventionsmechanismus hätte übernehmen können. Zwar existieren in Teilbereichen durchaus Institutionen, deren Aufgaben

1 Resolution der UN-Generalversammlung 217 A (III) vom 10. Dezember 1948; deutscher Text abgedruckt in Auswärtiges Amt (Hrsg.), Menschenrechte in der Welt. Konventionen, Erklärungen, Perspektiven, 1988.

2 Resolution der UN-Generalversammlung 2200A (XXI) vom 16. Dezember 1966; deutscher Text abgedruckt in BGBl. 1973 II, S. 1534.

3 ETS Nr. 005 vom 4. November 1950; deutscher Text abgedruckt in BGBl. 2002 II, S. 1054.

4 Resolution der UN-Generalversammlung 39/46 vom 10. Dezember 1984; deutscher Text abgedruckt in BGBl. 1990 II, S. 246.

5 Resolution der UN-Generalversammlung A/RES/57/199 vom 18. Dezember 2002; deutscher Text abgedruckt in BGBl. 2008 II, S. 854.

6 ETS Nr. 126 vom 26. November 1987; deutscher Text abgedruckt in BGBl. 1993, S. 1115, 1118.

7 In der deutschen Übersetzung der UN-Resolution wird das SPT abweichend als „Unterausschuss für Prävention“ bezeichnet.

und Befugnisse zumindest teilweise denen aus dem Zusatzprotokoll entsprechen. Hierzu zählen neben dem Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages u. a. die Petitionsausschüsse des Bundestages und der Länderparlamente, Psychiatriekommissionen, Anstaltsbeiräte oder vereinzelte Ombudsinstitutionen, z. B. für den Justizvollzug. Allerdings sind diese Mechanismen nicht in der Lage, ein flächendeckendes sowie alle Orte der Freiheitsentziehung erfassendes Besuchssystem zu gewährleisten. Nach dieser Maßgabe entschied man sich daher, dass die Aufgaben nach dem Zusatzprotokoll im Zuständigkeitsbereich des Bundes durch eine vom Bundesministerium der Justiz einzurichtende Bundesstelle, und im Zuständigkeitsbereich der Länder durch eine von diesen einzurichtende Länderkommission wahrgenommen werden sollten.

Die Bundesstelle zur Verhütung von Folter wurde mit Organisationserlass des Bundesministeriums der Justiz vom 20. November 2008 eingerichtet<sup>8</sup> und hat am 1. Mai 2009 ihre Arbeit in Wiesbaden aufgenommen. Nach Nr. 3 des Organisationserlasses ist die Bundesstelle verpflichtet, der Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag jährlich Bericht über ihre Tätigkeit zu erstatten. Die Bundesstelle kommt ihrer Verpflichtung mit der Veröffentlichung dieses Jahresberichts nun zum ersten Mal nach. Der vorliegende Bericht der Bundesstelle umfasst den Zeitraum vom 1. Mai 2009 bis 30. April 2010. Er enthält eine Darstellung der allgemeinen rechtlichen und tatsächlichen Grundlagen, der Aktivitäten der Bundesstelle, sowie die Zusammenfassung der wesentlichen Besuchsergebnisse. Künftig wird die Bundesstelle den Jahresbericht gemeinsam mit der Länderkommission zur Verhütung von Folter vorlegen.<sup>9</sup>

## **II. Arbeitsgrundlagen der Bundesstelle zur Verhütung von Folter als Teil des nationalen Präventionsmechanismus**

### **1. Institutioneller Rahmen und Rechtsnatur der Bundesstelle**

Die Bundesstelle zur Verhütung von Folter und die Länderkommission zur Verhütung von Folter bilden gemeinsam die zwei Säulen des nationalen Mechanismus zur Verhütung von Folter (auch nationaler Präventionsmechanismus genannt). Sie sollen künftig als „Nationale Stelle zur Verhütung von Folter“ zusammenarbeiten.

Die rechtlichen und tatsächlichen Anforderungen an den nationalen Präventionsmechanismus ergeben sich aus Artikel 18 OP-CAT. Danach sind die Vertragsstaaten verpflichtet, die funktionale Unabhängigkeit des nationalen Präventionsmechanismus sowie die seines Personals zu garantieren. Die Staaten müssen außerdem sicherstellen, dass die nationalen Mechanismen möglichst multidisziplinär, multiethnisch bzw. an Geschlechtern ausgewogen besetzt sind. Schließlich müssen sie den Präventionsmechanismen ausreichende finanzielle Mittel zur Bewältigung ihrer Aufgaben zur Verfügung stellen. Ergänzende Regelungen ergeben sich für die Bundesstelle aus dem Organisationserlass des Bundesministeriums der Justiz vom 20. November 2008, für die Tätigkeit der Länderkommission aus dem Staatsvertrag der Länder vom 25. Juni 2009.<sup>10</sup> Auf die Regelungen betreffend die Länderkommission soll im Folgenden jedoch nicht näher eingegangen werden.

Die Bundesstelle wurde als eine unabhängige Bundeseinrichtung geschaffen. Sie wird aus Mitteln des Bundesministeriums der Justiz finanziert, ist jedoch keinem Ministerium hierarchisch untergeordnet. Nach Nr. 4 des Organisationserlasses ist die Leitung der Bundesstelle in ihrer Amtsführung vollkommen weisungsunabhängig. Eine Rechts- oder Fachaufsicht durch den Bund findet nicht statt. Der Leiter der Bundesstelle ist ehrenamtlich tätig und erhält lediglich Aufwendersersatz nach dem Bundesreisekostengesetz. Der Leiter kann sein Amt jederzeit niederlegen. Eine vorzeitige Abberufung gegen seinen Willen kann jedoch nach Nr. 5 des Organisationserlasses nur unter den Bedingungen von § 24 Deutsches Richtergesetz (DRiG) erfolgen.

<sup>8</sup> Organisationserlass des Bundesministeriums der Justiz vom 20. November 2008, abgedruckt in Bundesanzeiger Nr. 182, S. 4277.

<sup>9</sup> Der gemeinsame Jahresbericht wird auch den Landesregierungen und den Länderparlamenten zugeleitet werden.

<sup>10</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. 681.

Der Organisationserlass sieht für die Leitung der Bundesstelle lediglich eine Person und keine Stellvertretung vor. Insofern kann die Bundesstelle der vom OP-CAT vorgesehenen multidisziplinären Ausgewogenheit nur begrenzt gerecht werden. Die Bundesstelle wird daher künftig von der Möglichkeit Gebrauch machen, sachverständige Experten aus anderen Bereichen bei Inspektionsbesuchen beizuziehen, um so evtl. vorhandene Defizite auszugleichen. Gleichwohl wäre es wünschenswert, wenn auch Personen mit medizinischem oder psychologischem Sachverstand zum festen Team der Bundesstelle gehören würden.

## **2. Aufgaben und Befugnisse der Bundesstelle**

Die Aufgaben und Befugnisse der Bundesstelle zur Verhütung von Folter ergeben sich aus dem durch Zustimmungsgesetz vom 26. August 2008 in nationales Recht überführten Zusatzprotokoll und dem Organisationserlass vom 20. November 2008.

Zur Verhütung von Folter und Misshandlung hat die Bundesstelle die Aufgabe, Orte der Freiheitsentziehung im Zuständigkeitsbereich des Bundes aufzusuchen, auf Missstände aufmerksam zu machen und den Behörden Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten. Laut Artikel 4 Abs.1 OP-CAT handelt es sich dabei um alle der Hoheitsgewalt und Kontrolle des Staates unterstehenden Orte, an denen Personen entweder aufgrund der Entscheidung einer Behörde, auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem bzw. stillschweigendem Einverständnis die Freiheit entzogen ist oder entzogen werden kann.

Nach Artikel 4 Abs. 2 OP-CAT bedeutet Freiheitsentziehung im Sinne des Zusatzprotokolls jede Form des Festhaltens oder der Haft, sowie die durch eine Justiz-, Verwaltungs- oder sonstige Behörde angeordnete Unterbringung einer Person in einer öffentlichen oder privaten Gewahrsamseinrichtung, die diese Person nicht nach Belieben verlassen darf. In Deutschland handelt es sich dabei um Justizvollzugsanstalten, geschlossene Abteilungen psychiatrischer Krankenhäuser, Arresteinrichtungen der Bundeswehr, Abschiebehafenanstalten, Gewahrsamszentren für Asylsuchende, Transitzone internationaler Flughäfen, Polizeistationen, Einrichtungen der Jugendfürsorge, geschlossene Heime für Kinder und Jugendliche sowie Alten- und Pflegeheime.<sup>11</sup> Die Zuständigkeit der Bundesstelle erstreckt sich in diesem Zusammenhang nur auf Einrichtungen der Bundespolizei und der Bundeswehr.

Die Befugnisse der Bundesstelle ergeben sich aus Artikel 19 und 20 OP-CAT i.V.m. Nr. 3 des Organisationserlasses. Nach Artikel 19 ist die Bundesstelle demnach befugt,

- regelmäßig die Behandlung von Personen, denen an Orten der Freiheitsentziehung im Sinne des Artikels 4 die Freiheit entzogen ist, mit dem Ziel zu prüfen, erforderlichenfalls den Schutz dieser Personen vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zu verstärken;
- den zuständigen Behörden Empfehlungen mit dem Ziel zu unterbreiten, die Behandlung und die Bedingungen der Personen, denen die Freiheit entzogen ist, zu verbessern und Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe unter Berücksichtigung der einschlägigen Normen der Vereinten Nationen zu verhüten;
- Vorschläge und Beobachtungen zu bestehenden oder im Entwurf befindlichen Rechtsvorschriften zu unterbreiten.

Nach Artikel 20 OP-CAT sind die Vertragsstaaten verpflichtet, den nationalen Präventionsmechanismen, d.h. der Bundesstelle und der Länderkommission,

- Zugang zu allen Informationen zu gewähren, welche die Anzahl der Personen, denen an Orten der Freiheitsentziehung im Sinne des Artikels 4 die Freiheit entzogen ist, sowie die Anzahl dieser Orte und ihre Lage betreffen;

<sup>11</sup> Siehe die Kommentierung zu Artikel 4 OP-CAT, BT-Drs. Nr. 16/8249.

- Zugang zu allen Informationen zu gewähren, welche die Behandlung dieser Personen und die Bedingungen ihrer Freiheitsentziehung betreffen;
- Zugang zu allen Orten der Freiheitsentziehung und ihren Anlagen und Einrichtungen zu gewähren;
- die Möglichkeit zu geben, mit Personen, denen die Freiheit entzogen ist, entweder direkt oder, soweit dies erforderlich erscheint, über einen Dolmetscher sowie mit jeder anderen Person, von welcher der nationale Mechanismus zur Verhütung von Folter annimmt, dass sie sachdienliche Auskünfte geben kann, ohne Zeugen Gespräche zu führen;
- die Entscheidung darüber zu überlassen, welche Orte sie besuchen und mit welchen Personen sie Gespräche führen möchten;
- das Recht einzuräumen, in Kontakt mit dem Unterausschuss zur Verhütung von Folter zu stehen, ihm Informationen zu übermitteln und mit ihm zusammenzutreffen.

Weitere wichtige Rechte bzw. Garantien ergeben sich aus den Artikeln 21 und 22 OP-CAT. Nach Artikel 21 Abs.1 OP-CAT dürfen Personen, die der Bundesstelle Auskünfte erteilen, keinerlei Nachteilen oder Bestrafungen ausgesetzt werden. Dies gilt unabhängig davon, ob sich die Informationen als wahr oder falsch erweisen, so dass etwa eine Strafverfolgung gem. §§ 164,185f StGB oder die Anordnung von Disziplinarmaßnahmen nach §§ 102ff StVollzG ausgeschlossen ist.<sup>12</sup> Außerdem gewährleistet Artikel 21 Abs. 2 OP-CAT den Schutz vertraulicher Informationen, die die Bundesstelle im Rahmen ihrer Arbeit sammelt. Personenbezogene Daten werden ohne Zustimmung der betroffenen Person nicht veröffentlicht. Über diese vertraulichen Informationen darf auch kein Beweis erhoben werden, insbesondere können Angehörige der Bundesstelle nicht verpflichtet werden, diesbezüglich als Zeugen vor Gericht auszusagen (vgl. § 160 Abs. 4 StPO).

Die Umsetzung der von der Bundesstelle gegebenen Empfehlungen richtet sich nach Artikel 22 OP-CAT. Danach sind die zuständigen Behörden gehalten, die Empfehlungen zu prüfen und mit der Bundesstelle in einen Dialog über deren Umsetzung einzutreten. Dies geschieht in der Praxis durch eine Stellungnahme des zuständigen Ministeriums zum Stand der Umsetzung. Die Bundesstelle kann aufgrund ihrer begrenzten Ressourcen die Umsetzung der Empfehlungen vor Ort nicht sofort überprüfen. Sie ist zunächst einmal darauf angewiesen, die Angaben der Ministerien zur Umsetzung als gegeben anzunehmen. Gleichwohl wird die Bundesstelle, wann immer möglich, bereits aufgesuchte Einrichtungen erneut inspizieren, um sich vor Ort von der Umsetzung ihrer Empfehlungen zu überzeugen.

Artikel 23 OP-CAT verpflichtet die Staaten schließlich, die Jahresberichte der nationalen Präventionsmechanismen zu veröffentlichen und zu verbreiten.

### **3. Personelle und finanzielle Ausstattung der Bundesstelle**

Die Bundesstelle verfügt über eine ehrenamtliche Leitung und ein hauptamtliches Sekretariat mit Sitz in Wiesbaden. Sie ist organisatorisch an die Kriminologische Zentralstelle e.V. (KrimZ), eine Forschungs- und Dokumentationseinrichtung des Bundes und der Länder, angegliedert.<sup>13</sup> Die Bundesstelle nutzt die vorhandene Infrastruktur (z. B. Bibliothek) der KrimZ und wird von ihr vor allem im Bereich des Haushalts-, Rechnungs- und Personalwesens tatkräftig unterstützt.

Zum ehrenamtlichen Leiter der Bundesstelle ernannte das Bundesministerium der Justiz im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern und der Verteidigung am 4. Dezember 2008 den Ltd. Regierungsdirektor a.D. Klaus Lange-Lehngut.<sup>14</sup> Klaus Lange-Lehngut, der

<sup>12</sup> Siehe die Kommentierung zu den Artikeln 15 und 21 OP-CAT, BT-Drs. Nr. 16/8249.

<sup>13</sup> Die hierzu erforderliche Satzungsänderung wurde bereits im Dezember 2007 durch die 48. Mitgliederversammlung der KrimZ beschlossen.

<sup>14</sup> Die Ernennung des Leiters der Bundesstelle erfolgte mit Ernennungsschreiben des Staatssekretärs Lutz Diwell vom Bundesministerium der Justiz vom 20. November 2008.

zuvor in Berlin als Richter, Staatsanwalt und Ministerialbeamter in der Senatsverwaltung für Justiz tätig gewesen war, leitete bis zu seiner Pensionierung über 25 Jahre die Justizvollzugsanstalt Berlin-Tegel. Darüber hinaus war er über 30 Jahre Lehrbeauftragter für Strafvollzug an der Juristischen Fakultät der Freien Universität Berlin. Als Experte begleitete Klaus Lange-Lehngut zudem den Aufbau rechtsstaatlicher Institutionen in Staaten Osteuropas.

Die Finanzierung der Bundesstelle erfolgt aus dem Haushalt des Bundesministeriums der Justiz. Jährlich stehen der Bundesstelle 100.000,00 EUR an Finanzmitteln zur Verfügung, von denen nicht mehr als 10.000,00 EUR auf Reisekosten entfallen dürfen. Im Dezember 2008 erhielt die Bundesstelle für das Jahr 2008 zudem einen Betrag in Höhe von 50.000,00 EUR aus dem Haushalt des Bundesministeriums der Justiz. Die finanziellen Mittel fließen als Zuschuss an die KrimZ und werden von ihr auf einem separaten Konto verwaltet.

Bundesstelle und Länderkommission werden künftig als „Nationale Stelle zur Verhütung von Folter“ gemeinsam auf dieselben Sach- und Personalmittel zurückgreifen. Dazu ist der Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Bundesländern notwendig, die anlässlich der 81. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 23. und 24. Juni 2010 in Hamburg unterzeichnet wurde.

Die Bundesstelle beschäftigt für das Sekretariat zwei hauptamtliche Mitarbeiterinnen in Teilzeit. Es handelt sich um Frau Sarah Mohsen, eine Volljuristin mit Zusatzqualifikation im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes, als wissenschaftliche Mitarbeiterin (90 %) und Frau Jill Waltrich als Fachangestellte für Bürokommunikation (50 %). Die Mitarbeiterinnen werden nach Maßgabe des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (TVöD) vergütet. Im Zusammenhang mit der Reisetätigkeit des Leiters stehende Kosten werden nach dem Bundesreisekostengesetz erstattet. Ansonsten erhält der Leiter für seine ehrenamtliche Tätigkeit keinerlei weitere Aufwandsentschädigung.

### **III. Aktivitäten der Bundesstelle im Berichtszeitraum 1. Mai 2009 – 30. April 2010**

#### **1. Arbeitsaufnahme der Bundesstelle**

Nachdem der Leiter der Bundesstelle bereits am 20. November 2008 mit Wirkung zum 4. Dezember 2008 ernannt worden war, fanden im Februar und März 2009 bereits erste Gespräche mit dem Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages sowie mit Vertretern des Bundesministeriums des Innern in Berlin statt.

Im Februar und März 2009 führte die KrimZ das Stellenbesetzungsverfahren durch, nach dessen erfolgreichem Abschluss die Bundesstelle am 1. Mai 2009 offiziell ihre Arbeit in Wiesbaden aufnehmen konnte.

In den ersten drei Monaten ihrer Tätigkeit musste die Bundesstelle komplett auf die Infrastruktur der KrimZ zurückgreifen. Erst im Juli 2009 konnten die im 2. Obergeschoss der Viktoriastraße 35 angemieteten Räume endgültig bezogen werden. Aus den Haushaltsmitteln des Bundesministeriums der Justiz in Höhe von 50.000,00 EUR wurde die Erstausrüstung (u. a. EDV, Büromöbel und Büromaterial) angeschafft.

Am 4. Mai 2009 fand bereits ein erstes Arbeitstreffen mit dem Leiter der Bundesstelle und seinen beiden Mitarbeiterinnen in Wiesbaden statt. Bei dem Treffen wurden u. a. die Büroorganisation, die interne Aufgabenverteilung und das Tätigkeitsprogramm für die kommenden Monate festgelegt. Da Vorgaben für die Führung des Büros der Bundesstelle nicht vorhanden waren und in allen Bereichen vorbildlos ein Organisationsablauf zu regeln war, nahm dieser Prozess eine nicht unerhebliche Kraft in Anspruch.

Darüber hinaus wurde eine Reihe von Grundlegendokumenten zur Besuchsdurchführung entwickelt (z. B. Checkliste mit Fragen für Inspektionsbesuche, Besuchsablaufplan, Arbeitsrichtlinien). Diese Dokumente wurden bis zur Durchführung des ersten Inspektionsbesuchs im August 2009 fertig gestellt und dienen seitdem als Arbeitsgrundlage. Insbesondere die



Checkliste sowie die Richtlinien haben sich für das Handeln der Bundesstelle als sehr hilfreich erwiesen. Sie wurden in der Zwischenzeit mehrfach fortgeschrieben und dabei stets um weitere, sich aus Sicht der praktischen Arbeit ergebende Aspekte ergänzt.

Die Bundesstelle nahm außerdem im Juli 2009 ihre Internetpräsenz unter der Adresse [www.antifolterstelle.de](http://www.antifolterstelle.de) bzw. [www.bsvf.de](http://www.bsvf.de) in Betrieb. Die Webseite wurde so konzipiert, dass das Internetangebot der künftigen Länderkommission zur Verhütung von Folter jederzeit integriert werden kann.

## **2. Kontaktaufnahme zu Partnern auf nationaler Ebene**

Die Bundesstelle hat im Berichtszeitraum Mai 2009 – April 2010 zunächst ihre Kontakte zu den beteiligten Ministerien ausgebaut. Es fanden mehrere begleitende Gespräche mit dem Bundesministerium der Justiz in Berlin statt. Am 9. Juni 2009 nahm die Bundesstelle an Fachkonsultationen zum periodischen Bericht der Bundesregierung nach der UN-Antifolterkonvention teil.

Am 26. Mai 2009 führte die Bundesstelle auf Einladung des Bundesministeriums des Innern einen Informationsbesuch bei der Bundespolizeidirektion Frankfurt/Main am Flughafen Frankfurt durch. Es folgten zwei weitere, vom Bundesministerium der Verteidigung initiierte Besuche bei der Bundeswehr, jeweils am 8. Oktober 2009 in der Kurmark-Kaserne in Storkow sowie am 26. November 2009 in der Julius-Leber-Kaserne in Berlin. Die genannten Besuche dienten nicht nur dazu, den besuchten Dienststellen die Arbeit der Bundesstelle zu erläutern, sondern auch dazu, evtl. vorhandene Vorbehalte aller Beteiligten auszuräumen. Vom 19. bis 21. April 2010 nahm die Bundesstelle an der alljährlichen Tagung der Leiter der Vollzugsgruppe der Bundeswehr in Veitshöchheim teil.

Die Bundesstelle hat vor allem in den Anfangsmonaten Kontakte zu verschiedenen Nichtregierungsorganisationen, universitären und sonstigen Einrichtungen mit menschenrechtlichem Tätigkeitsschwerpunkt aufgebaut. Im Berichtszeitraum fanden mehrere Treffen mit Vertretern des Deutschen Instituts für Menschenrechte in Berlin statt. Die Bundesstelle nahm Kontakt zur Deutschen Sektion von Amnesty International, zu Einrichtungen der Abschiebebeobachtung und verschiedenen Nichtregierungsorganisationen auf. Am 4. März 2010 hatte die Bundesstelle Gelegenheit, dem Vorsitzenden des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Bundestages, Tom Koenigs, und weiteren Abgeordneten ihr Mandat und die bisherige Tätigkeit vorzustellen.

Zwar handelt es sich bei der Beteiligung an wissenschaftlichen Projekten nicht um eine der Kernaufgaben der Bundesstelle. Zudem stehen hierfür nur begrenzte personelle und finanzielle Kapazitäten zur Verfügung. Gleichwohl möchte die Bundesstelle im Rahmen ihrer Möglichkeiten zur wissenschaftlichen Forschung an nationalen Präventionsmechanismen beitragen. Die Bundesstelle nahm daher vom 1. bis 3. März 2010 an einer vom Zentrum für interdisziplinäre Forschung der Universität Bielefeld (ZIF) veranstalteten Tagung zum Thema „Grundrechtsmonitoring – Chancen und Grenzen außergerichtlichen Menschenrechtsschutzes“ teil. Die Tätigkeit der Bundesstelle wurde im Rahmen eines Vortrags zum präventiven Besuchsverfahren der Bundesstelle dargestellt. Der Beitrag wird im Laufe des Jahres 2010 in einem Tagungsband veröffentlicht, ein Vorabdruck befindet sich im Anhang dieses Berichts. Außerdem führte der Leiter der Bundesstelle im November 2009 und März 2010 Gespräche mit der Leitung des MenschenRechtsZentrums (MRZ) der Universität Potsdam. Für Oktober 2010 ist die Teilnahme an einer Tagung des MRZ zum Vergleich von Mechanismen der Folterbekämpfung geplant.

## **3. Aktivitäten auf internationaler Ebene**

Die Bundesstelle ist überzeugt davon, dass die Umsetzung von OP-CAT vor allem durch internationale Vernetzung an Effektivität gewinnen kann. Bereits in den Artikeln 12 c) und 20 f) des Zusatzprotokolls wird die Kooperation zwischen den nationalen Präventionsmechanismen und dem SPT hervorgehoben. Im Vordergrund stehen außerdem der Erfahrungs- und Wissensaustausch mit anderen nationalen Präventionsmechanismen (NPM) sowie mit dem

Europäischen Ausschuss zur Verhütung von Folter (CPT). Im September 2009 wurden daher zahlreiche NPMs anderer Staaten kontaktiert und ein Erfahrungsaustausch angeregt. Am 5. und 6. November 2009 nahm die Bundesstelle an einer von Europarat und EU-Kommission in Kooperation mit der Association for the Prevention of Torture (APT) in Strasbourg veranstalteten Konferenz teil. Die Veranstaltung bildete zugleich den Auftakt zu einem Projekt des Europarates zur besseren Vernetzung der nationalen Präventionsmechanismen untereinander, sowie deren Vernetzung mit Mitgliedern des CPT und des SPT. Das von Europarat und EU-Kommission finanzierte sog. „NPM-Projekt“ bietet allen teilnehmenden nationalen Mechanismen die Möglichkeit, im Rahmen von regelmäßigen Workshops zu relevanten Themen mit internationalen Experten zusammenzutreffen. Die Bundesstelle wird sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten an diesem Projekt beteiligen.

Am 20. November 2009 traf der Leiter der Bundesstelle außerdem mit dem UN-Sonderberichterstatter über Folter, Prof. Dr. Manfred Nowak, in Berlin zusammen. Am 8. Dezember 2009 fand in Brüssel ein von der EU-Kommission veranstalteter „Runder Tisch zu den Haftbedingungen in der EU“ statt, an dem die Bundesstelle ebenfalls teilnahm.

Ein erstes Treffen aller Kontaktpersonen im Rahmen des NPM-Projektes fand am 27. und 28. Januar 2010 in Padua statt. Der erste Workshop zum Thema „Prävention von Misshandlungen in psychiatrischen Einrichtungen“ wurde im März 2010 in Padua abgehalten. Ein weiterer Workshop zur „Rolle der nationalen Präventionsmechanismen beim Schutz von Grundrechten im Polizeigewahrsam“, an dem die wissenschaftliche Mitarbeiterin der Bundesstelle teilnahm, fand vom 9. bis 11. Juni 2010 in Tirana statt.

#### **4. Übermittlung von Informationen und Anfragen durch Einzelpersonen**

Im Berichtszeitraum erreichten die Bundesstelle ca. 10 schriftliche, telefonische und elektronische Anfragen bzw. Hinweise von Einzelpersonen. Die Anfragen betrafen ausschließlich Einrichtungen im Zuständigkeitsbereich der Länderkommission, die überwiegende Anzahl den Bereich der Justizvollzugsanstalten. Weitere Berichte bezogen sich auf polizeiliche Maßnahmen sowie die Unterbringung im Maßregelvollzug. Die Personen erhielten von der Bundesstelle stets eine kurze Mitteilung, dass ihr Anliegen aufgenommen worden sei und zu gegebener Zeit an die Länderkommission weitergeleitet werde. In einzelnen Fällen wurden die Personen auch auf die Möglichkeit hingewiesen, ihren Bericht dem Sekretariat des CPT zuzuleiten.

Die Bundesstelle ist zwar mangels Rechtsgrundlage nicht befugt, Beschwerden von Einzelpersonen abzuwehren oder diese rechtlich zu beraten. Darauf weist sie Einzelpersonen bei Anfragen auch gezielt hin. Gleichwohl sind Angaben zu konkreten Vorkommnissen für die Arbeit der Bundesstelle von großer praktischer Relevanz. Zum einen stehen sie als Hintergrundinformationen bei Inspektionsbesuchen zur Verfügung und können das Augenmerk auf spezielle Problembereiche lenken. Außerdem können konkrete Informationen bzw. Hinweise Einfluss auf die Auswahl der Besuchsorte und die damit verbundene Prioritätensetzung haben. Die Bundesstelle hat ihr Internetangebot deshalb im Juni 2010 überarbeitet und bietet nun eine vereinfachte Kontaktaufnahme über ein webbasiertes Kontaktformular an. Dadurch soll Einzelpersonen eine einfache Möglichkeit eröffnet werden, der Bundesstelle relevante Sachverhalte anonymisiert mitzuteilen.<sup>15</sup>

#### **5. Durchführung von Inspektionsbesuchen**

Die Bundesstelle führte im Berichtszeitraum insgesamt vier Inspektionsbesuche bei der Bundespolizei und zwei bei der Bundeswehr durch. Der erste Besuch erfolgte am 26. August 2009 bei der Bundespolizeiinspektion Flughafen Düsseldorf. Am 24. und 25. November 2009 besuchte die Bundesstelle die Bundespolizeiinspektion Rostock sowie am 21. Januar 2010 die Bundespolizeiinspektion Frankfurt (Oder). Am 25. und 26. März 2010 folgten Besuche der Bundeswehrstandorte Speyer und Zweibrücken.

<sup>15</sup> Das Kontaktformular kann auf der Webseite der Bundesstelle unter <http://www.antifolterstelle.de/kontaktformular.html> abgerufen werden.

Die Bundesstelle zählt jeden Besuch einer Dienststelle als eigenständigen Besuch, sobald sie mit der Dienststellenleitung ein Einführungs- und ein Abschlussgespräch geführt hat. Diese Zählweise führte bei der Bundespolizeiinspektion Rostock dazu, dass auch der Besuch des Bundespolizeireviere in Wismar gesondert gezählt wurde, da die Bundesstelle hier mit dem Behördenleiter ein Einführungs- und Abschlussgespräch geführt hat.

#### **IV. Allgemeine Systematik der Inspektionsbesuche**

##### **1. Methodische Grundlagen und Arbeitsmittel**

Die Bundesstelle legt bei ihren Besuchen vor allem geltendes deutsches Recht und die Rechtsprechung der Ober- bzw. Bundesgerichte sowie des Bundesverfassungsgerichts zugrunde. Außerdem bezieht die Bundesstelle die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, ebenso wie die Empfehlungen des SPT und des CPT in ihre Entscheidungsfindung mit ein.

Zu Beginn ihrer Tätigkeit hat die Bundesstelle verschiedene Materialien zur Durchführung von Besuchen erarbeitet. Für den Ablauf der Besuche wurde ein Besuchsablaufplan entwickelt, den die Bundesstelle bei der Planung heranzieht. Weitere Vorgaben zur Besuchsplanung und -durchführung sind in den Arbeitsrichtlinien der Bundesstelle enthalten. Außerdem wurde unter Rückgriff auf Dokumente des Europarates ein Fragenkatalog entwickelt, der bei Besuchen als Hilfsmittel eingesetzt und stets fortgeschrieben wird. Die Bundesstelle verwendet zudem ein eigens entwickeltes Formblatt, auf dem die tatsächlichen Gegebenheiten (z. B. Größe, Ausstattung, Zustand) in den besichtigten Gewahrsamsräumen festgehalten werden. Die so dokumentierten Informationen fließen in den Besuchsbericht ein. Außerdem verfügt die Bundesstelle über weitere technische Hilfsmittel (Digitalkamera, Raummessgerät, Klimamessgerät), die bei Bedarf auch eingesetzt werden.

##### **2. Besuchsablauf**

Die Bundesstelle kündigt ihre Besuche derzeit noch 24–48 Stunden im Voraus bei der jeweiligen Dienststelle an. Künftig sollen jedoch auch unangekündigte Besuche durchgeführt werden. Die Bundesstelle wird sich hierzu vom Bundesministerium des Innern und vom Bundesministerium der Verteidigung Bescheinigungen ausstellen lassen, die im Falle eines unangekündigten Besuchs zu Legitimationszwecken vorgelegt werden können.

Hinsichtlich des konkreten Besuchsablaufs hat sich im Laufe der Zeit folgende Vorgehensweise etabliert: Der Besuch wird mit einem kurzen Gespräch bei der Dienststellenleitung eröffnet. Im Rahmen des Gesprächs wird vor allem auf die Rolle der Bundesstelle, ihre Aufgaben und Befugnisse eingegangen. Sodann wird der Gewahrsamsbereich in Augenschein genommen und Einsicht in die vorhandenen Unterlagen und Bücher erbeten. Trifft die Bundesstelle Personen in Gewahrsam an, so nimmt sie die Möglichkeit eines vertraulichen Gesprächs mit diesen wahr. Ebenso werden bei Bedarf Gespräche mit diensthabenden Beamten, der Personalvertretung sowie Seelsorgern oder Sozialarbeitern geführt. Zum Abschluss des Besuchs findet ein erneutes Gespräch mit der Dienststellenleitung oder sonstigen zuständigen Personen statt. Dieses Gespräch dient dazu, den Verantwortlichen ein erstes Feedback zu geben sowie den weiteren Fortlauf des Vorgangs zu erläutern. Die Besuchsergebnisse werden schließlich in einem internen Besuchsbericht festgehalten. Die ausgesprochenen Empfehlungen werden in einem Brief den Ministerien sowie den besuchten Dienststellen zur Kenntnis gegeben.

Bisher haben alle Besuche Anlass zu einer Reihe von Empfehlungen gegeben, die sowohl von den besuchten Dienststellen als auch den Ministerien zur Kenntnis genommen wurden. Erste Änderungen wurden zum Teil noch vor Ort und im Beisein der Bundesstelle vorgenommen. Die Bundesstelle hat stets eine zeitnahe Rückmeldung auf die ausgesprochenen Empfehlungen erhalten. Eine detaillierte Auflistung der Empfehlungen und ihrer Umsetzung befindet sich in den Abschnitten B. und C. dieses Jahresberichts.



Langfristig sollen die Besuche der Bundesstelle auch die Herausbildung einer Sammlung von „best practices“ befördern. Diese ersten und zeitnahen Erfolge zeigen, dass die Tätigkeit der Bundesstelle von den beteiligten Behörden sehr ernst genommen wird. Sie belegen zudem, dass die Kontrolle von Orten der Freiheitsentziehung durch eine unabhängige Einrichtung tatsächlich zu einer Verbesserung der Bedingungen von Personen in Gewahrsam führen kann.

## **B. Darstellung der wesentlichen Ergebnisse der Besuche bei der Bundespolizei im Berichtszeitraum 1. Mai 2009 – 30. April 2010**

### **I. Allgemeine Vorbemerkungen zu Besuchen bei der Bundespolizei**

#### **1. Rechtsgrundlagen für Gewahrsam in Einrichtungen der Bundespolizei**

Die Bundespolizei kann auf der Grundlage von § 39 BPolG Personen in Gewahrsam nehmen. Ergänzende Regelungen finden sich in der Gewahrsamsordnung der Bundespolizei.<sup>16</sup> Der Bundesstelle wurde im Frühjahr 2009 eine Liste mit Gewahrsamseinrichtungen durch das Bundesministerium des Innern übermittelt. Demnach sind insgesamt 171 Einrichtungen der Bundespolizei im gesamten Bundesgebiet vorhanden. Die Liste führt auch solche Räume auf, deren Nutzung nicht mehr erfolgt oder bei denen eine zeitnahe Kündigung vorgesehen ist.

Die Bundesstelle hat sich zum Ziel gesetzt, innerhalb eines Berichtszeitraums möglichst Einrichtungen aus allen neun Direktionsbereichen<sup>17</sup> zu besuchen. Im Berichtszeitraum 1. Mai 2009 – 30. April 2010 besuchte sie Einrichtungen, die in den Organisationsbereich der Bundespolizeidirektionen Bad Bramstedt, Berlin und Sankt Augustin fallen.

#### **2. Erstellung von Empfehlungen für die besuchten Einrichtungen**

Laut Artikel 19 b) OP-CAT ist die Bundesstelle als nationaler Präventionsmechanismus verpflichtet, gegenüber der besuchten Behörde Verbesserungen anzuregen. Die betroffenen Behörden sind gemäß Artikel 22 OP-CAT verpflichtet, mit der Bundesstelle in einen Dialog über die Umsetzung der Empfehlungen einzutreten. Empfehlungen betreffend die Bundespolizei richtet die Bundesstelle an das Bundesministerium des Innern und hier konkret an die für die Bundespolizei zuständige Abteilung B. Sowohl die besuchte Dienststelle als auch die übergeordnete Bundespolizeidirektion erhalten stets eine Abschrift des Schreibens.

<sup>16</sup> Polizeigewahrsamsordnung für Gewahrsamsräume bei Dienststellen der Bundespolizei (PGO-BPOL), BRAS 391, Ausgabe 2008.

<sup>17</sup> Es handelt sich um folgende Direktionsbereiche: Bad Bramstedt, Berlin, Hannover, Koblenz, München, Pirna, Sankt Augustin, Stuttgart, Frankfurt/Main.

## II. Ergebnisse der Inspektionsbesuche bei der Bundespolizei

### 1. Besuch der Bundespolizeiinspektion Flughafen Düsseldorf

Am 26. August 2009 führte die Bundesstelle ihren ersten Inspektionsbesuch bei der Bundespolizeiinspektion Flughafen Düsseldorf durch.<sup>18</sup> Die Bundesstelle besichtigte den Gewahrsamsbereich sowie ein Terminal, das für Sammelrückführungen (sog. Modul F) genutzt wird. Zum Zeitpunkt der Besichtigung traf die Bundesstelle keine im Gewahrsam befindlichen Personen an. Die Nutzung des Sammelrückführungsbereiches lag ebenfalls einige Tage zurück.

Empfehlungen	Reaktion
<p>Die Bundesstelle empfiehlt, den medizinischen Untersuchungsraum im Modul F des Flughafens Düsseldorf in einen der ärztlichen Tätigkeit angemessenen Zustand zu versetzen. Dies umfasst insbesondere die Ausstattung mit einem Arbeitsplatz (Stuhl und Tisch), ebenso wie die Schaffung einer Waschmöglichkeit. Außerdem sollte die zweckgemäße und hygienische Lagerung des medizinischen Materials sichergestellt werden.</p>	<p>Das Bundesministerium des Innern teilte am 4. November 2009 mit, der Bundespolizeiinspektion Flughafen Düsseldorf stehe künftig ein solcher Raum zur Verfügung, der auch bei Sammelrückführungen genutzt werden könne. Dieser Raum sei auch mit einer Behandlungsliege ausgestattet.</p>
<p>Laut Punkt 2.5 der Polizeigewahrsamsordnung für Gewahrsamsräume bei Dienststellen der Bundespolizei (PGO-BPOL) ist eine Hausordnung in den Gewahrsamsräumen anzubringen. Die Bundesstelle empfiehlt daher, eine Hausordnung mit dem vorgegebenen Inhalt an entsprechender Stelle anzubringen oder den in Gewahrsam befindlichen Personen auszuhandigen.</p>	<p>Das Bundesministerium des Innern teilte am 27. Oktober 2009 mit, dass die Bundespolizei dieser Empfehlung gerne nachkomme. Der Aushang der „Hausordnung“ entsprechend dem in der Gewahrsamsordnung vorgegebenen Inhalt erfolge mehrsprachig.</p>

<sup>18</sup> Die Bundespolizeiinspektion Flughafen Düsseldorf verfügt über zwei Gewahrsamszellen und zwei Rückführungsräume.

## 2. Besuch der Bundespolizeiinspektion Rostock

Am 24. und 25. November 2009 führte die Bundesstelle einen Besuch bei der Bundespolizei in Rostock durch. Die Besichtigung umfasste die Räumlichkeiten am Sitz der Bundespolizeiinspektion in der Kopernikusstraße 1b, den Dienstverrichtungsraum am Rostocker Hauptbahnhof sowie die Bundespolizeireviere Rostock-Überseehafen und Wismar.<sup>19</sup> Zum Zeitpunkt der Besichtigung befanden sich keine Personen in Gewahrsam.<sup>20</sup>

Empfehlungen	Reaktion
<p>Das Gewahrsamsbuch sollte die Zeitpunkte der Kontrollen möglichst genau dokumentieren. Die Verwendung von pauschalen Bezeichnungen wie „ständig“ ist zu vermeiden.</p> <p>Außerdem ist das Gewahrsamsbuch regelmäßig, möglichst einmal pro Woche, dem Dienststellenleiter zur Kenntnisnahme und Abzeichnung vorzulegen.</p>	<p>Zur Umsetzung der empfohlenen Änderungen der Gewahrsamsdokumentation erklärte sich die Bundespolizei noch vor Ort bereit.</p> <p>Das Bundespolizeipräsidium hat im Januar 2010 die wöchentliche Abzeichnung der Gewahrsamsbücher für alle Dienststellen verfügt.</p>
<p>Bei künftigen Neubauten sollte unbedingt auf einen Tageslichtzugang in den Gewahrsamszellen geachtet werden. Ein Tageslichtzugang wird von der Bundesstelle selbst bei kurzfristigem Aufenthalt als dringend notwendig erachtet. Die Vorgabe, Gewahrsamsräume mit einem Fenster auszustatten findet sich auch in der Vorschrift 3.4 der BRAS 618.3.</p>	<p>Das Bundesministerium des Innern bestätigte am 20. Januar 2010, dass bei Neubauten seit 2002 der Tageslichtzugang beachtet werden müsse. Es teilte am 12. März 2010 auf Nachfrage mit, dass in der (nach 2002 gebauten) Liegenschaft der Bundespolizei in Rostock wegen kurzfristiger Änderungen in der Bauplanung der Tageslichtzugang in den Gewahrsamszellen nicht mehr habe realisiert werden können.</p>
<p>Den in Gewahrsam befindlichen Personen sollte auf Nachfrage auch ein Kopfkissen zur Verfügung gestellt werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn Personen in den Gewahrsamszellen übernachten bzw. dort länger als 12 Stunden untergebracht sind.</p>	<p>Das Bundesministerium des Innern teilte am 20. Januar 2010 mit, dass den in Gewahrsam befindlichen Personen auf Nachfrage eine zusätzliche Einwegdecke zur Verfügung gestellt werde. Diese könne gerollt und als Kopfkissen genutzt werden.</p>
<p>Die Hausordnung sollte seitens des Bundespolizeipräsidiums zügig in die gängigen Sprachen übersetzt und in der Infothek den jeweiligen Dienststellen zur Verfügung gestellt werden.</p>	<p>Das Bundesministerium des Innern teilte am 20. Januar 2010 mit, dass die Hausordnung bereits durch die Fachinformations- und Medienstelle der Bundespolizei in verschiedene Sprachen übersetzt werde. Sie werde den Dienststellen alsbald in elektronischer Form zur Verfügung gestellt.</p>
<p>Die Bundesstelle empfiehlt, die Räume des Bundespolizeireviere Wismar baldmöglichst mit einer Brandschutzmeldeanlage, einer Belüftungsanlage, einer dimmbaren Beleuchtung sowie einer Zellenrufanlage nachzurüsten.</p>	<p>Das Bundesministerium des Innern teilte hierzu am 20. Januar 2010 mit, dass die Brandschutzmeldeanlage in Wismar bereits im Dezember 2009 nachgerüstet worden sei. Die Einrichtung einer dimmbaren Beleuchtung werde von der Bundespolizeidirektion Bad Bramstedt realisiert. Der Montageaufwand für eine Zellenrufanlage sei, zumal es sich um ein älteres, angemietetes Gebäude handele, zu groß. Da jedoch bereits eine Alarmanlage vorhanden sei, könnten in Gewahrsam befindliche Personen jederzeit mit Beamten in Kontakt treten.</p>

<sup>19</sup> Die Bundespolizeiinspektion Rostock (Kopernikusstraße 1b) verfügt über vier, der Dienstverrichtungsraum am Rostocker Hauptbahnhof, das Bundespolizeirevier Rostock-Überseehafen und das Bundespolizeirevier in Wismar über jeweils zwei Gewahrsamsräume.

<sup>20</sup> Zu einem späteren Zeitpunkt wurde eine unmittelbar zuvor aufgegriffene Person in den Gewahrsamsbereich in der Bundespolizeiinspektion Kopernikusstraße 1b verbracht. Der Bundesstelle wurde die Möglichkeit eingeräumt, mit der Person ein vertrauliches Gespräch zu führen. Die Bundesstelle hat von dieser Möglichkeit jedoch keinen Gebrauch gemacht.

### 3. Besuch der Bundespolizeiinspektion Frankfurt (Oder)

Am 21. Januar 2010 besuchte die Bundesstelle die Bundespolizeiinspektion Frankfurt (Oder). Zur Inspektion gehören die Liegenschaften in der Kopernikusstraße 71–75 und das Bundespolizeirevier am Bahnhof Frankfurt (Oder)<sup>21</sup>. Zum Zeitpunkt der Besichtigung befanden sich in beiden Einrichtungen keine Personen in Gewahrsam.

Empfehlungen	Reaktion
Die Bundesstelle empfiehlt, die Gewahrsamsräume der Bundespolizeiinspektion Frankfurt (Oder) in der Kopernikusstraße entsprechend den Vorgaben der BRAS 618.3 baldmöglichst mit einer Brandschutzmeldeanlage und einer dimmbaren Beleuchtung nachzurüsten.	Das Bundesministerium des Innern teilte am 12. März 2010 mit, dass die Aufträge zur Installation einer Brandmeldeanlage und einer dimmbaren Beleuchtung an den Hauseigentümer weitergeleitet worden seien. Es gab zu bedenken, dass die Vorschriften lediglich eine zur Nachtzeit abschaltbare, und nicht zwingend eine dimmbare Beleuchtung vorsähen.
Es wird empfohlen, das Gewahrsamsbuch regelmäßig, möglichst einmal pro Woche, dem Dienststellenleiter zur Kenntnisnahme und Abzeichnung vorzulegen.	Das Bundesministerium des Innern teilte am 12. März 2010 mit, dass die aktuelle Verfügungslage des Bundespolizeipräsidiums vom Dienststellenleiter umgesetzt worden sei.

<sup>21</sup> Die Bundespolizeiinspektion Frankfurt (Oder) verfügt über zwei Gewahrsamsräume in der Kopernikusstraße 71–75 und zwei Gewahrsamsräume im Revier am Bahnhof Frankfurt (Oder).

## **C. Darstellung der wesentlichen Ergebnisse der Besuche bei der Bundeswehr im Berichtszeitraum 1. Mai 2009 – 30. April 2010**

### **I. Allgemeine Vorbemerkungen zu Besuchen bei der Bundeswehr**

#### **1. Rechtsgrundlagen für Gewahrsam in Einrichtungen der Bundeswehr**

In Vollzugseinrichtungen der Bundeswehr werden Freiheitsstrafen, Straf- und Jugendarreste sowie Disziplinararreste an Soldatinnen und Soldaten vollzogen (§ 1 BwVollzO). Rechtsgrundlage für den Disziplinararrest ist § 26 Wehrdisziplinarordnung (WDO). Die Dauer beträgt mindestens 3 Tage bis maximal 3 Wochen. Disziplinararrest darf nur unter Mitwirkung eines Richters (§ 40 WDO) verhängt werden. Die Zuständigkeit für Freiheitsentziehungen besteht, solange die betroffene Person in einem Wehrdienstverhältnis steht (Nr. 103 der Zentralen Dienstvorschrift [ZDv] 14/10). Weitere ergänzende Regelungen zum Vollzug bei der Bundeswehr finden sich ebenfalls in der ZDv 14/10.<sup>22</sup>

Der Bundesstelle wurde zu Beginn ihrer Tätigkeit eine Liste mit Gewahrsamseinrichtungen der Bundeswehr durch das Bundesministerium der Verteidigung übermittelt. Nach dieser Liste vom April 2009 unterhält die Bundeswehr in Deutschland insgesamt 137 Arresteinrichtungen. Die Feldjäger betreiben weitere 30 Einrichtungen, in denen Personen festgehalten bzw. aufgegriffene Soldaten vorübergehend untergebracht werden können.

Die Bundesstelle hat sich zum Ziel gesetzt, innerhalb eines Besuchszeitraums Einrichtungen aus den Wehrbereichen I–IV zu besuchen. Im Berichtszeitraum 1. Mai 2009 – 30. April 2010 besuchte die Bundesstelle die zum Wehrbereich II gehörigen Bundeswehrekasernen in Speyer und Zweibrücken.

#### **2. Erstellung von Empfehlungen für die besuchten Einrichtungen**

Laut Artikel 19 b) OP-CAT ist die Bundesstelle als nationaler Präventionsmechanismus verpflichtet, gegenüber der besuchten Behörde Verbesserungen anzuregen. Die betroffenen Behörden sind gemäß Artikel 22 OP-CAT verpflichtet, mit der Bundesstelle in einen Dialog über die Umsetzung der Empfehlungen einzutreten. Empfehlungen betreffend die Bundeswehr richtet die Bundesstelle an das Bundesministerium der Verteidigung, und hier an die für den Arrestvollzug zuständige Abteilung FÜ S/Pers. Sowohl die besuchte Bundeswehreinrichtung als auch der zuständige Leiter bzw. die zuständige Leiterin der Vollzugsgruppe erhalten eine Abschrift des Schreibens.

### **II. Ergebnisse der Inspektionsbesuche in der Kurpfalz-Kaserne Speyer und der Niederauerbach-Kaserne Zweibrücken**

Am 25. und 26. März 2010 besuchte die Bundesstelle die Kurpfalz-Kaserne in Speyer sowie die Niederauerbach-Kaserne und das dazugehörige Feldjägerdienstkommando in Zweibrücken.<sup>23</sup> Beide Besuche wurden 48 Stunden vorher bei der zuständigen Leiterin der Vollzugsgruppe des Wehrbereichs II angekündigt. In keiner der besuchten Einrichtungen traf die Bundesstelle bei ihrem Besuch Personen im Arrestvollzug an. Es wurden Gespräche mit den Kasernenkommandanten sowie den für den Vollzug verantwortlichen Personen geführt. Nach Besichtigung der Vollzugseinrichtungen beider Kasernen sprach die Bundesstelle mit den Vertrauenspersonen, in Speyer zudem mit dem evangelischen Militärgeistlichen.

<sup>22</sup> Vollzugsvorschrift für die Bundeswehr ZDv 14/10, Ausgabe Januar 1980. Die Vorschrift wird derzeit vom Bundesministerium der Verteidigung umfassend überarbeitet.

<sup>23</sup> Die Anzahl der Arresträume beträgt in Speyer sieben und in Zweibrücken fünf. Die Feldjäger verfügen über zwei Gewahrsamsräume sowie einen Aufenthaltsraum für aufgegriffene Soldaten.

In Zweibrücken wurden außerdem die Räumlichkeiten des auf dem Kasernengelände untergebrachten Feldjägerdienstkommandos besichtigt. In diesem Zusammenhang stellte die Bundesstelle fest, dass in den Aufenthaltsräumen für aufgegriffene Soldaten eine Videobeobachtung installiert ist. Die Bundesstelle wies das Bundesministerium der Verteidigung darauf hin, dass sie hierzu zu einem späteren Zeitpunkt eine Stellungnahme abgeben wird.

<b>Empfehlungen<sup>24</sup></b>	<b>Reaktion</b>
<p>Es wird empfohlen, die Arresträume mit entsprechend geeigneten Brandschutzeinrichtungen (z.B. Rauchmelder, CO<sub>2</sub>-Warngeräte) auszustatten.</p>	<p>Das Bundesministerium der Verteidigung teilte am 11. Juni 2010 mit, dass der Ausstattung aller Arresträume mit Brandschutzeinrichtungen zugestimmt werde und die notwendigen Schritte zur Umsetzung dieser Maßnahmen eingeleitet worden seien.</p>
<p>Es wird empfohlen, die ZDv 14/10 um einen Abschnitt über die Kontrollen der besonders gesicherten Arresträume zu erweitern. Kontrollen sollten insbesondere bei unter Rauschmittel- oder Alkoholeinfluss stehenden Personen regelmäßig stattfinden und auch entsprechend nachvollziehbar dokumentiert werden.</p>	<p>Das Bundesministerium der Verteidigung teilte am 11. Juni 2010 mit, dass der regelmäßigen Kontrolle der besonders gesicherten Arresträume keine rechtlichen Bedenken entgegen stünden und die Ergänzungen/Anweisungen in die Überarbeitung der ZDv 14/10 einfließen würden.</p>
<p>Es wird empfohlen, die Wärmeentwicklung im Arrestzellentrakt des Wachdienstgebäudes der Kurpfalz-Kaserne in Speyer regelmäßig zu überprüfen. Grundsätzlich sollte eine Temperatur von 22 °C in den Arresträumen nicht überschritten werden.</p>	<p>Das Bundesministerium der Verteidigung teilte am 11. Juni 2010 mit, dass die Zellen gem. ZDv 14/10, Nr. 305ff lediglich zur gesunden Lebensführung ausreichend sein müssten. Daraus ergebe sich keine Begrenzung der Raumtemperatur auf max. 22 °C. Hier müssten organisatorische Lösungen wie eine regelmäßige Kontrolle der Temperaturen bzw. stetes Lüften greifen. Grundsätzlich könne für Arrestzellen kein höherer Standard als für die Unterkünfte und Diensträume der Soldaten gelten.</p>
<p>Es wird angeregt, das in der Niederauerbach-Kaserne Zweibrücken ausgegebene „Merkblatt über die wesentlichen Vollzugsbestimmungen“ um die Möglichkeit des Zugangs zu einem Rechtsanwalt zu ergänzen. Allgemein wird empfohlen, seitens des Ministeriums ein Merkblatt für den Vollzug bzw. ein einheitliches Belehrungsformat zu entwickeln und dieses allen Dienststellen zur Verfügung zu stellen.</p>	<p>Das Bundesministerium der Verteidigung teilte am 11. Juni 2010 mit, dass die Möglichkeit des Zugangs zu einem Rechtsanwalt, konkret in der Form des Besuchsrechts von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten, in der Überarbeitung der ZDv 14/10 berücksichtigt werde.</p>

<sup>24</sup> Die ausgesprochenen Empfehlungen beziehen sich, soweit nichts anderes vermerkt ist, gleichermaßen auf die Kasernenstandorte Speyer und Zweibrücken.

## D. Länderkommission zur Verhütung von Folter

Die Länderkommission zur Verhütung von Folter ist für alle Gewahrsamseinrichtungen zuständig, die in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallen. Hierbei handelt es sich um Einrichtungen des Justizvollzugs, der Länderpolizei und der Psychiatrie, aber etwa auch um Abschiebehafteinrichtungen, Alten- und Pflegeheime sowie Einrichtungen der Jugendfürsorge. Die Länderkommission wird auf der Basis eines Staatsvertrags tätig, der am Rande der 80. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 24. und 25. Juni 2009 in Dresden von allen Bundesländern unterzeichnet und inzwischen ratifiziert wurde. Der Staatsvertrag tritt nach Hinterlegung aller Ratifikationsurkunden, derzeit voraussichtlich zum 1. September 2010, in Kraft.

Auf der 81. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 23. und 24. Juni 2010 in Hamburg wurden die vier ehrenamtlichen Mitglieder der Länderkommission ernannt.<sup>25</sup>

Es handelt sich dabei um

Herrn Staatssekretär a.D. Prof. Dr. Hansjörg Geiger (Vorsitzender)

Herrn Vorsitzenden Richter am OLG Stuttgart Albrecht Rieß

Herrn Prof. Dr. Dieter Rössner, Universitätsprofessor Universität Marburg

Frau Leitende Regierungsdirektorin a.D. Elsava Schöner.

Der Bund und die Länder haben zudem eine Verwaltungsvereinbarung unterzeichnet, mit deren Inkrafttreten ebenfalls spätestens zum 1. September 2010 gerechnet wird. Diese Vereinbarung soll u. a. die Zusammenarbeit der Bundesstelle mit der Länderkommission sowie die Finanzierung regeln.

Für die Länderkommission stehen 200.000,00 EUR zur Verfügung, die von den einzelnen Bundesländern entsprechend dem Königsteiner Schlüssel anteilig getragen werden. Die Länderkommission wird ihre Arbeit ebenfalls am Sitz der KrimZ in Wiesbaden aufnehmen. Beide Teile des nationalen Präventionsmechanismus sollen schließlich unter dem Dach einer „Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter“ zusammengeführt werden.

---

<sup>25</sup> Vgl. Beschluss zu TOP I.12: Benennung der Mitglieder der einzurichtenden Länderkommission gegen Folter.



## E. Anhänge



## **I. Das präventive Besuchsverfahren der Bundesstelle zur Verhütung von Folter<sup>1</sup>**

### **1. Rechtsgrundlagen**

Rechtsgrundlage der Bundesstelle zur Verhütung von Folter ist das Zusatzprotokoll (nachfolgend OP-CAT abgekürzt)<sup>2</sup> zur Konvention der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe.<sup>3</sup> Die Konvention war im Dezember 1984 zustande gekommen; das Zusatzprotokoll wurde genau 18 Jahre später, im Dezember 2002, von der UN-Generalversammlung angenommen. Die Bundesrepublik Deutschland hat das Zusatzprotokoll am 20. September 2006 in New York gezeichnet und am 26. August 2008 in nationales Recht überführt.<sup>4</sup> Nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunde am 4. Dezember 2008 trat das Zusatzprotokoll für die Bundesrepublik Deutschland am 3. Januar 2009 völkerrechtlich in Kraft.

Das Zusatzprotokoll hat im Wesentlichen zwei Ergebnisse von großer Bedeutung für den Menschenrechtsschutz hervorgebracht: Zum einen ist ein international besetzter Unterausschuss des UN-Ausschusses gegen Folter gegründet und mit dem Recht ausgestattet worden, alle Gewahrsamseinrichtungen in den Unterzeichnerstaaten unangemeldet zu inspizieren. Zum anderen sind die Vertragsstaaten verpflichtet worden, einen oder mehrere nationale Präventionsmechanismen einzurichten, die einerseits Kommunikationspartner des UN-Unterausschusses sein sollen, andererseits aber in ihrem jeweiligen Heimatland Inspektionsaufgaben wahrzunehmen haben.<sup>5</sup> Ein solcher nationaler Präventionsmechanismus im Sinne des OP-CAT ist die Bundesstelle zur Verhütung von Folter. Im November 2008 wurde die Bundesstelle durch Organisationserlass des Bundesministeriums der Justiz gegründet<sup>6</sup>, im Dezember 2008 der Verfasser zum ehrenamtlich tätigen Leiter ernannt. Die Bundesstelle hat am 1. Mai 2009 ihre Arbeit in Wiesbaden aufnehmen können.

### **2. Die Aufgaben, Rechte und Befugnisse der Bundesstelle**

Die Aufgaben, Rechte und Befugnisse der Bundesstelle sind im OP-CAT<sup>7</sup> und in wesentlichen Aspekten auch in dem Organisationserlass des Bundesministeriums der Justiz<sup>8</sup> aufgelistet:

Danach hat die Bundesstelle die Aufgabe, zur Verhütung von Folter Orte der Freiheitsentziehung im Zuständigkeitsbereich des Bundes aufzusuchen, auf Missstände aufmerksam zu machen und gegebenenfalls Verbesserungsvorschläge vorzulegen. Die Bundesstelle kann zur Verbesserung der Bedingungen für Personen, denen die Freiheit entzogen worden ist, Empfehlungen an die zuständigen Behörden richten. Die Behörden sind gehalten, diese Empfehlungen sorgfältig zu prüfen und gegenüber der Bundesstelle in angemessener Zeit dazu Stellung zu nehmen. Weiterhin hat die Bundesstelle die Aufgabe, Vorschläge und Bemerkungen zu bestehenden oder im Entwurf befindlichen Rechtsvorschriften zu unterbreiten. Eine wichtige Aufgabe ist schließlich die Erstellung eines Jahresberichts, der im Hinblick auf die aktuelle Rechtslage derzeit „nur“ der Bundesregierung sowie dem Deutschen Bundestag zuzuleiten ist.

<sup>1</sup> Dieser Beitrag beruht auf einem Vortrag, den der Verfasser auf einer Tagung des ZIF zum Thema „Grundrechtsmonitoring – Chancen und Grenzen außergerichtlichen Menschenrechtsschutzes“ am 1. März 2010 in Bielefeld gehalten hat.

<sup>2</sup> Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – OP-CAT.

<sup>3</sup> Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – CAT.

<sup>4</sup> Vgl. BGBl. Teil II v. 2. September 2008, S. 853 ff.

<sup>5</sup> Dazu näher Follmar-Otto, Die Zeichnung, Ratifikation und Implementation des Zusatzprotokolls zur UN-Anti-Folter-Konvention in Deutschland – Anmerkungen zum politischen Prozess, in: Prävention von Folter und Misshandlung in Deutschland, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.) 2007, S. 57 ff.

<sup>6</sup> Organisationserlass des Bundesministeriums der Justiz vom 20. November 2008, abgedruckt in: Bundesanzeiger Nr. 182, S. 4277.

<sup>7</sup> Art. 18ff OP-CAT.

<sup>8</sup> Nr. 2f des Organisationserlasses.

Die Rechte und Befugnisse der Bundesstelle korrespondieren mit ihren Aufgaben. Kurz und nur sehr kursorisch beschrieben, können die Rechte und Befugnisse wie folgt zusammengefasst werden: Die Bundesstelle erhält unbeschränkten und ungehinderten Zugang

zu allen Gewahrsamseinrichtungen,

zu allen in Gewahrsam gehaltenen Personen, sowie

zu allen diesbezüglichen Informationen.<sup>9</sup>

Das unbeschränkte und ungehinderte Zugangsrecht zu allen in Gewahrsam befindlichen Personen umfasst selbstverständlich auch das Recht, vertrauliche Gespräche mit den Festgehaltenen – gegebenenfalls über Dolmetscher – zu führen.

Das kurz vorgestellte Regelwerk belegt, dass es sich bei der Bundesstelle um eine Einrichtung des Grundrechtsmonitorings handelt. Drei Ableitungen aus dem Regelwerk erscheinen in diesem Zusammenhang besonders wichtig:

### **2.1 Eingeschränkter Zuständigkeitsbereich der Bundesstelle**

Die Zuständigkeit der Bundesstelle beschränkt sich auf Einrichtungen, die der Aufsicht durch den Bund unterliegen. Im Wesentlichen handelt es sich hierbei um Einrichtungen der Bundespolizei und der Bundeswehr. Wenngleich die Anzahl der Gewahrsamräume und ihre jeweilige Kapazität an jedem Standort nur gering sind, kommen von Flensburg bis Berchtesgaden insgesamt mehrere hundert Standorte zusammen.<sup>10</sup> Für Einrichtungen im Zuständigkeitsbereich der Bundesländer (also insbesondere für Justizvollzugsanstalten, Landespolizeieinrichtungen, Psychiatrische Anstalten) wird in Zukunft eine gemeinsame, von allen Bundesländern getragene und finanzierte Länderkommission zuständig werden<sup>11</sup>, die mit der Bundesstelle zu einer „Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter“ verschmelzen wird.

### **2.2 Die Bundesstelle als Präventionseinrichtung**

Die Bundesstelle ist keine Beschwerde- oder Petitionsinstanz und hat nicht die Aufgabe einer Ombudsinstitution. Das alles ist sie schon deshalb nicht, weil die Bundesstelle mangels jeglicher Kompetenz einer Individualbeschwerde nicht abhelfen könnte. Sie wird prinzipiell anlassunabhängig tätig, agiert präventiv und nicht reaktiv. Eingehende Individualbeschwerden können deshalb nur in dem Sinne beantwortet werden, dass der vorgetragene Sachverhalt aufgenommen wird und in die Arbeit der Bundesstelle mit einfließt. Abgesehen von einer Weiterleitung an die zuständige Beschwerdeinstanz und/oder die Staatsanwaltschaft wird die inhaltliche Überprüfung für den Beschwerdeführer aber unbefriedigend sein, weil die Bundesstelle ihm nicht zu seinem Recht verhelfen kann. Eine Beschwerde kann aber sehr wohl bei der Auswahl des nächsten Besuchsortes eine entscheidende Rolle im Sinne des Setzens von Prioritäten bis hin zur Entscheidung für einen ad hoc-Besuch spielen.

### **2.3 Mandatsverständnis der Bundesstelle**

Das Mandat der Bundesstelle ist nicht begrenzt auf die Verhütung von Folter. Die Bundesstelle nimmt ihren Auftrag, Folter zu verhüten selbstverständlich sehr ernst und wird auf jeden Hinweis oder jede eigene diesbezügliche Wahrnehmung konsequent und unverzüglich reagieren. Sie wird gegebenenfalls anlassbezogene Vorschläge für eine zukünftige Verhinderung von Folter unterbreiten und die Staatsanwaltschaft mit der Angelegenheit befassen.

Aber auch unterhalb der Ebene von Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe kann Verbesserungs- und damit Handlungsbedarf bestehen. Häufig führen Betriebsblindheit und/oder der Mangel an Ressourcen – beides Umstände,

<sup>9</sup> Art. 20 OP-CAT.

<sup>10</sup> Nach den der Bundesstelle vorliegenden Dokumenten unterhält die Bundeswehr ca. 168 Arresteinrichtungen, die Bundespolizei ca. 170 Gewahrsamseinrichtungen.

<sup>11</sup> Siehe näher unter Abschnitt 7.

die erfahrungsgemäß in jeder größeren Institution auftreten – dazu, dass Verfahrensabläufe oder die Ausgestaltung von Baulichkeiten verbesserungsbedürftig im Lichte der Achtung der Würde des Menschen sind. Hier kann ein Anstoß von außen, von Personen, die nicht zur Institution gehören, aber den erforderlichen Sachverstand besitzen, den nötigen Impuls zur Verbesserung der Situation geben. Dies gilt besonders dann, wenn der als verbesserungsbedürftig angesehene Sachverhalt auf eine hohe Hierarchieebene getragen werden kann und der Jahresbericht letztlich die Möglichkeit einer Diskussion im politischen Raum eröffnet.

Die sich aus dem Zusatzprotokoll und dem Organisationserlass des Bundesministeriums der Justiz ergebende Aufgabe, „[...] zur Verbesserung der Bedingungen für Personen, denen die Freiheit entzogen ist, Empfehlungen an die zuständigen Behörden (zu) richten“<sup>12</sup>, gekoppelt mit der schon angeführten Berichtspflicht an Bundesregierung und Bundestag, eröffnet der Bundesstelle daher ein weites Aktionsfeld auch unterhalb der Ebene von vermuteter oder nachgewiesener Folter. Anders ausgedrückt: Die Bundesstelle versteht sich nicht als Gegnerin der besuchten Einrichtungen; sie leistet vielmehr die Arbeit einer unentgeltlichen Organisationsentwicklerin. Ihre Empfehlungen können – so hofft der Verfasser jedenfalls – zur Bewilligung von Haushaltsmitteln zur Behebung von gerügten baulichen oder sonstigen Mängeln führen. Schließlich besteht zudem die Chance, dass sich im Laufe der Zeit ein Standard für „best practices“ herausbilden wird.

### 3. Haushalt und Personal

Der Bundesstelle zur Verhütung von Folter stehen als Haushaltsmittel derzeit jährlich höchstens € 100.000,00 zur Verfügung. Zudem ist die Bundesstelle in den Ausgaben für Reisekosten auf maximal € 10.000,00 festgelegt. Daraus resultiert die defizitäre personelle Ausstattung: Die Bundesstelle besteht derzeit aus dem ehrenamtlich tätigen Leiter (der seine Aufwendungen nach dem Bundesreisekostengesetz abrechnet), einer wissenschaftlichen Mitarbeiterin sowie einer in Teilzeit beschäftigten Fachangestellten für Bürokommunikation. Wenn Monitoring als die „systematische Erfassung von Informationen und die planmäßige Beobachtung von Vorgängen oder Prozessen mit dem Ziel einer nachhaltigen Qualitätssicherung bzw. -steigerung einschließlich der Entwicklung geeigneter Standards zur Erfassung und Bewertung jener Qualität“ beschrieben wird<sup>13</sup>, so kann das der Bundesstelle zugewiesene Personal bei allem Engagement jedenfalls die Aufgabe der systematischen Erfassung und der planmäßigen Beobachtung von Vorgängen oder Prozessen nicht einmal im Ansatz erfüllen. Jedem dürfte einleuchten, dass zwei Personen (eine davon noch dazu im Ehrenamt) nicht in der Lage sind, mehrere hundert Einrichtungen im gesamten Bundesgebiet in kürzeren Zeitabständen regelmäßig zu überprüfen.

Die Defizite in der Besetzung der Bundesstelle führen aber – und das ist genauso gravierend – zur Gefahr einer Verminderung der Arbeitsqualität. Wenn OP-CAT aus gutem Grund vorsieht, dass die Akteure der nationalen Präventionsmechanismen die erforderlichen Fähigkeiten und Fachkenntnisse aufweisen sollen<sup>14</sup>, so bedeutet dies, dass die Festgehaltenen in den Gewahrsamseinrichtungen von Personen mit unterschiedlichem beruflichen Hintergrund, also je nach Situation von Sozialarbeitern, Psychologen, Pädagogen, Ärzten, Juristen etc. aufgesucht werden sollen. Stehen aber überhaupt nur insgesamt zwei Personen für die Bewältigung der Aufgaben der Bundesstelle zur Verfügung, dann kann das breite Spektrum der erforderlichen Fähigkeiten und Fachkenntnisse niemals abgedeckt werden.

Die Problematik soll an einem Beispiel verdeutlicht werden: Bei der Inspektion eines Terminals für Sammelabschiebungen auf einem großen deutschen Flughafen wurde dem Verfasser und der wissenschaftlichen Mitarbeiterin der Bundesstelle ein nach außen hin durch Piktogramm gekennzeichnete medizinischer Behandlungsraum gezeigt. In dem Raum befand sich nur eine verstaubte Liege, aber weder ein Handwaschbecken noch ein Schreibtisch, Telefon oder medizinisches Gerät. Hätte ein Arzt zum Inspektionsteam gehört, so hätten die

<sup>12</sup> Art. 19 b) OP-CAT und Nr. 3 Abs. 2 des Organisationserlasses.

<sup>13</sup> So Gusy in: Grundrechtsmonitoring: Wirksamkeitsbedingungen und -grenzen, im Erscheinen.

<sup>14</sup> Art. 18 Abs. 2 OP-CAT.

Standards für die Einrichtung dieses Behandlungsraumes auf der Stelle verbindlich festgelegt werden können.

So beklagenswert die personelle Unterausstattung der Bundesstelle auch ist, so dient die Einrichtung doch nicht nur der Verhütung von Folter in Deutschland, sondern noch anderen Zwecken. So heißt es in dem Ernennungsschreiben für den Leiter: „[...] Dabei geht es für Deutschland nicht nur um die Verhütung von Folter und anderer unangemessener Behandlung in den Gewahrsamseinrichtungen des Bundes, sondern auch darum, international gemeinsam mit anderen menschenrechtsorientierten Staaten Zeichen zu setzen.“<sup>15</sup> Aus der Sicht der Bundesstelle bleibt nur zu hoffen, dass in anderen Staaten, in denen die Schaffung von Einrichtungen zur Folterprävention vielleicht noch wichtiger wäre als in Deutschland, die personelle Ausstattung der Bundesstelle in Deutschland nicht zum Vorwand dafür genommen wird, ihre nationalen Präventionseinrichtungen ebenfalls defizitär auszustatten.<sup>16</sup>

Bei aller Kritik am Gesetzgeber (in seiner Eigenschaft als Herr über den Bundeshaushalt), der der Bundesstelle große Aufgaben, aber nur höchst unzureichende Instrumente zur Verfügung gestellt hat, bleibt doch festzustellen, dass wenigstens die Unabhängigkeit der Bundesstelle ohne jegliche Einschränkung gewährleistet ist. Entscheidend dafür sind zwei Elemente: Zum einen begründet das vorhandene Regelwerk (OP-CAT, Organisationserlass und Ernennungsschreiben für den Leiter) die Unabhängigkeit der Einrichtung auf allen Ebenen. Zum anderen gewährleistet die Tätigkeit des Leiters im Ehrenamt, dass die Bundesstelle auf keinen alimentierenden Dienstherrn Rücksicht nehmen muss. Das Regelwerk bestimmt, dass der Leiter für einen Zeitraum von vier Jahren und im Anschluss erneut vom Bundesministerium der Justiz im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium der Verteidigung ernannt wird und praktisch nicht abberufen werden kann. Die Tatsache des ehrenamtlichen Engagements des Leiters der Bundesstelle birgt auf lange Sicht allerdings eine Gefahr: Leiter der Bundesstelle kann wegen der doch erheblichen zeitlichen Belastung nur werden, wer wirtschaftlich unabhängig ist und nicht tagtäglich einer Beschäftigung zum Broterwerb nachgehen muss. Nach Lage der Dinge kommen für diese Aufgabe daher nur Personen im Pensions- oder Emeritierungsalter in Betracht. Nichts gegen rüstige Pensionäre mit Engagement für die Wahrung der Menschenrechte. Auf Dauer ist dieser Modus aber sicher nicht erste Wahl!

Zurück zur Frage der Unabhängigkeit der Bundesstelle: In der Entscheidung, welche Arbeitsinhalte für die Bundesstelle verbindlich sein sollen und welche Einrichtung des Bundes wann von der Bundesstelle inspiziert wird, ist die Bundesstelle völlig frei. Organisatorisch angegliedert ist die Einrichtung an die Kriminologische Zentralstelle e.V. (KrimZ) in Wiesbaden. Hierbei handelt es sich um eine Forschungs- und Dokumentationsstelle, die vom Bund und den Ländern gemeinsam getragen wird. Die KrimZ leistet dankenswerterweise technische und organisatorische Unterstützung, denn irgendwo müssen die Mitarbeiterinnen, die nur mit Zustimmung des Leiters der Bundesstelle eingestellt oder entlassen werden können, ihre Urlaubsanträge und Reisekostenabrechnungen abgeben können und irgendwo müssen ihre Schreibtische stehen.

#### **4. Das Besuchsverfahren**

Eine besondere Herausforderung stellt die Auswahl der Einrichtungen, die von der Bundesstelle besucht werden sollen, dar. Nach Wort und Geist des Zusatzprotokolls sollten die Einrichtungen regelmäßig in kürzeren zeitlichen Abständen, d.h. in ein- bis dreijähriger Frequenz mit zusätzlichen ad hoc-Besuchen aufgesucht werden.<sup>17</sup> Die schon beschriebene Personalsituation lässt, wie nicht weiter begründet werden muss, Besuche in der erforderlichen Dichte nicht zu, so dass Akzente gesetzt und Präferenzen gebildet werden müssen. Bisher war es noch nicht möglich, nachvollziehbare und allgemeingültige Schemata zu entwickeln. Einigkeit besteht aber darin, dass in jedem Berichtszeitraum sowohl Einrichtungen der Bundeswehr, als auch der Bundespolizei inspiziert werden sollen.

<sup>15</sup> So Staatssekretär Diwell vom Bundesministerium der Justiz im Ernennungsschreiben vom 20. November 2008, das dem Verfasser vorliegt.

<sup>16</sup> Vgl. dazu auch Follmar-Otto, a.a.O., S. 69.

<sup>17</sup> Vgl. Follmar-Otto, a.a.O., S. 66; Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms, Association for the Prevention of Torture (APT) (Hrsg.) 2006, S. 30ff.

Die Bundesstelle war im Jahre 2009 und im ersten Quartal 2010 in der Lage, sechs offizielle Besichtigungen durchzuführen. Sie galten der Bundespolizei (vier Einrichtungen) und der Bundeswehr (zwei Einrichtungen). Die Bundesstelle hat in der Vergangenheit jeweils am Tag vor dem Besuch ihr Kommen telefonisch angekündigt, um sicherzustellen, dass die maßgeblichen Gesprächspartner zur Verfügung stehen und der Zugang ungehindert vorstattengehen kann. Nach aller Erfahrung des Verfassers ist bei der Ankündigung eines Besuchs in Deutschland in aller Regel wohl nicht zu befürchten, dass die Zeit bis zum Eintreffen vor Ort (immer deutlich weniger als 24 Stunden) zum Bau eines potemkinschen Dorfes genutzt wird. Wir befinden uns schließlich weder in Osteuropa, noch in Asien, wo der Verfasser bei angekündigten Besichtigungen allerdings mehrfach frischen Farbgeruch in Unterkunftsbereichen von Justizvollzugsanstalten wahrnehmen konnte, was darauf schließen ließ, dass diese Einrichtungen vor dem Besuch durch die ausländische Delegation noch schnell hergerichtet worden waren. In Zukunft jedoch werden Inspektionen auch unangekündigt stattfinden.

Es hat sich in der kurzen Zeit der Existenz der Bundesstelle folgendes Prozedere ergeben, welches in Zukunft sicher noch verfeinert werden kann:

Nach jeweils kurzem Gespräch mit dem Dienststellenleiter und seinen engen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern werden die Gewahrsamsbereiche aufgesucht und die Räumlichkeiten besichtigt.

Anschließend wird das Buchwerk – insbesondere das Gewahrsamsbuch – eingesehen, auf Plausibilität und Vollständigkeit hin überprüft und mit den Festgehaltenen nach Möglichkeit gesprochen. Bislang ist in den Gewahrsamseinrichtungen der Bundespolizei nur eine Person in Gewahrsam angetroffen worden. Das liegt in erster Linie daran, dass die Aufenthaltsdauer von Festgehaltenen im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei regelmäßig auf wenige Stunden begrenzt ist. Auch bei der Überprüfung von Gewahrsamseinrichtungen der Bundeswehr sind bisher keine Soldaten im Arrest angetroffen worden.

Am Ende der Besichtigung wird immer ein Abschlussgespräch mit der Behördenleitung und ihren engen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern geführt, in dem die Ergebnisse der Inspektion mitgeteilt werden. Thematisch beschränkt sich das Abschlussgespräch selbstverständlich nicht auf die Mitteilung von Kritikpunkten und die sich daraus aus Sicht der Bundesstelle für die Einrichtung ergebenden Konsequenzen. Vielmehr werden auch positive, die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fördernde Wahrnehmungen hervorgehoben. Großer Wert wird seitens der Bundesstelle auf eine sich anschließende, sorgfältige und umfangreiche Dokumentation aller Wahrnehmungen von Relevanz gelegt.

Nach dem Besuch wird ein interner, nicht zur Veröffentlichung bestimmter Vermerk erstellt, der die Grundlage für den Besuchsbericht an die überprüfte und die vorgesetzte Behörde, das zuständige Ministerium sowie für den Jahresbericht darstellt.

## **5. Zusammenarbeit mit anderen Menschenrechtsschutzeinrichtungen**

Die Bundesstelle ist überzeugt davon, dass Menschenrechtsschutz in Gewahrsamseinrichtungen an Effektivität durch nationale und internationale Vernetzung gewinnt. Zum einen dienen derartige Kontakte der Gewinnung allgemeiner Standards, zum anderen können Kontakte gerade zu nationalen Nichtregierungsorganisationen Hinweise für die Setzung von Arbeitsschwerpunkten der Bundesstelle geben. In der kurzen Zeit des Bestehens der Bundesstelle fanden schon Treffen mit Vertretern des Deutschen Instituts für Menschenrechte, des Menschenrechtszentrums der Universität Potsdam sowie mit dem UN-Sonderberichterstatter über Folter statt.

Auch auf internationaler Ebene konnte die Bundesstelle ihre Kontakte ausbauen. Bereits im September 2009 wurden zahlreiche nationale Präventionsmechanismen anderer Staaten kontaktiert und ein Erfahrungsaustausch angeregt. Zwischen November 2009 und Januar 2010 nahm die Bundesstelle an mehreren internationalen Veranstaltungen des Europarats und der Europäischen Kommission in Straßburg, Brüssel und Padua teil.



## 6. Erste Einschätzungen zur Arbeit der Bundesstelle

Es wird nicht überraschen, dass die bisher durchgeführten Besuche nicht die geringsten Anzeichen für Folter oder grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe erbracht haben. Vielmehr gab es im Gegenteil erfreulicherweise durchaus Hinweise darauf, dass die in den Einrichtungen tätigen Bediensteten vorhandene Handlungs- und Ermessensspielräume zugunsten der Festgehaltenen genutzt haben. Gleichwohl darf daraus nicht der Schluss gezogen werden, dass die Besuche folgenlos geblieben und die Arbeit der Bundesstelle damit eigentlich überflüssig wäre. Die Bundesstelle war bisher schon in der Lage, den besuchten Einrichtungen eine ganze Reihe von Verbesserungsvorschlägen (im Sinne von Objekt- und Prozessoptimierung zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes) zu machen. Diese Vorschläge betrafen sowohl die Ausstattung der Gewahrsamseinrichtungen, als auch die Verfahrensabläufe. Die Vorschläge der Bundesstelle haben bei den betroffenen Behörden anerkanntermaßen nicht nur Aufmerksamkeit gefunden. Vielmehr sind bauliche Veränderungen oder Änderungen der Verfahrensabläufe unverzüglich in die Wege geleitet worden. Schon die ersten durchgeführten Besuche haben somit die Sinnhaftigkeit der Einrichtung nationaler Präventionsmechanismen belegt.

Es sind vor allem drei Argumente, die nach der ersten, noch unfertigen Einschätzung des Verfassers der Arbeit nationaler Präventionsmechanismen in Zukunft ein besonderes Gewicht geben werden:

Erstes Argument: Die Mitglieder der nationalen Präventionsmechanismen sind zwar Außenstehende, aber ihnen sind die Strukturen der besuchten Einrichtungen vertraut. Berufserfahren wie sie sind, können sie, ohne sprachliche oder kulturelle Hürden nehmen zu müssen, zuhause schnell ein Gespür für das in der Einrichtung herrschende Klima entwickeln, Schwachstellen entdecken, herausstellen und Lösungswege für die Zukunft aufzeigen. Die Vertrautheit der Mitarbeiter der Bundesstelle mit den Bedingungen vor Ort und ihr Gespür für das in einer Einrichtung herrschende Klima ist nach Überzeugung des Verfassers überhaupt das größte Pfund, mit dem die Stelle wuchern und punkten kann. Damit scheint der OP-CAT-Mechanismus anderen Mechanismen in der Effektivität überlegen zu sein.

Das „Klima einer Einrichtung“ ist sicher ein besonders wichtiges Thema bei der Prävention von Folter und Misshandlung. Erniedrigende Behandlung von Festgehaltenen (oder noch schlimmeres) dürfte nach den Beobachtungen des Verfassers, der 25 Jahre lang eine Justizvollzugsanstalt geleitet hat, in Deutschland, wenn überhaupt, dann nicht unter den billigen Augen von Vorgesetzten und Kollegen systematisch vorstattengehen. Allenfalls im Einzelfall wird sie als Folge von Überforderung, Stress, Übellaunigkeit oder Desinteresse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Ort vorkommen. Es kommt in den Verwahreinrichtungen aber nach aller Erfahrung unterhalb der Ebene von erniedrigender Behandlung sicher hin und wieder zu der kleinen Ruppigkeit oder der unangemessenen Reaktion in der Kommunikation zwischen dem Bediensteten und dem Festgehaltenen. Schon die Ruppigkeit im Umgang kann stark und nachhaltig verletzen, zumal man sich als Betroffener in der Regel schon mangels Beweisbarkeit dagegen nicht recht wehren kann. Gegen die Ruppigkeit und Schlimmeres ist ein wirksames Kraut gewachsen: die Fortbildung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Wenn es gelingt, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu befähigen, stressfrei, souverän und mit Empathie für die ihnen zeitweise anvertrauten Menschen zu arbeiten und damit das Klima der Einrichtung zu verbessern, dann wird die Gefahr von Menschenrechtsverletzung perspektivisch verringert. Deshalb kommt der Fortbildung von Bediensteten, die im Kontakt mit Festgehaltenen stehen, eine herausragende Bedeutung zu. Die Bundesstelle wird in Zukunft auf diesen Gesichtspunkt besonders achten.

Zweites Argument: Im Rahmen des Verfahrens nach dem Zusatzprotokoll stehen auch Gegenstände und Prozesse auf dem Prüfstand, die keinen Maßnahmecharakter haben und deshalb einer von dem Betroffenen veranlassten gerichtlichen Überprüfung nicht zugänglich sind. So gibt es beispielsweise kein Verfahren zur Durchsetzung einer angemessenen Ausstattung des erwähnten Behandlungsraumes auf dem Flughafen. Ganz abgesehen davon dürften die



Betroffenen nach durchgeführter Abschiebung schon tatsächlich nicht in der Lage sein, die Ausstattung des Raumes zu beanstanden.

Drittes Argument: Die Arbeit der Bundesstelle entfaltet ihre Wirkung auch über die besuchte Einrichtung hinaus. Der nach einem Besuch einsetzende Erörterungsprozess mit dem zuständigen Ministerium wird mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass vereinbarte Verbesserungen nicht nur am besuchten Ort, sondern bundesweit eingeführt werden.

## **7. Vorhaben in naher Zukunft**

Die wichtigste Aufgabe in der nächsten Zukunft besteht – neben der Durchführung weiterer Besuche – selbstverständlich darin, mit der gerade entstehenden Länderkommission zur „Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter“ zusammenzuwachsen. Wie eingangs kurz erwähnt, wird es für Gewahrsamseinrichtungen, die der Aufsicht durch die Bundesländer unterstehen (also insbesondere für Justizvollzugsanstalten, Polizeidienststellen der Länder, psychiatrische Krankenhäuser etc.) eine parallele Stelle, die „Länderkommission zur Verhütung von Folter“, geben, die gleichfalls an die KrimZ angebunden werden wird. Der Staatsvertrag zwischen den Bundesländern zur Gründung der Länderkommission ist am Rande der Justizministerkonferenz im Juni 2009 geschlossen und inzwischen in fast allen Bundesländern ratifiziert worden.<sup>18</sup> Eine zwischen den Bundesländern und dem Bund abzuschließende Verwaltungsvereinbarung liegt unterschriftsreif vor. Wenn die Zusammensetzung der Kommission, es sollen vier gleichfalls ehrenamtlich tätige Mitglieder sein, voraussichtlich auf der Justizministerkonferenz im Juni 2010 bekannt gegeben werden wird, kann auch die Arbeit der Länderkommission beginnen. Bundesstelle und Länderkommission werden dann noch in diesem Jahr gemeinschaftlich die beiden Säulen der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter bilden und von Wiesbaden aus ihren Beitrag dazu leisten, dass die Würde des Menschen in deutschen Gewahrsamseinrichtungen unangetastet bleibt.

Stand: 31. März 2010

---

<sup>18</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.

## **II. Resolution der Generalversammlung 57/199 zum Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 18. Dezember 2002**

*Die Generalversammlung,*

*unter Hinweis* auf Artikel 5 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte<sup>1</sup>, Artikel 7 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte<sup>2</sup>, die Erklärung über den Schutz aller Personen vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe<sup>3</sup> und ihre Resolution 39/46 vom 10. Dezember 1984, mit der sie das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe verabschiedet und zur Unterzeichnung, Ratifikation beziehungsweise zum Beitritt aufgelegt hat, sowie auf alle ihre darauffolgenden einschlägigen Resolutionen,

*erneut erklärend*, dass die Freiheit von Folter ein Recht ist, das es unter allen Umständen zu schützen gilt,

*in der Erwägung*, dass die vom 14. bis 25. Juni 1993 in Wien abgehaltene Weltkonferenz über Menschenrechte entschlossen erklärte, dass sich die Bemühungen zur Abschaffung der Folter in erster Linie auf die Prävention konzentrieren sollten, und dazu aufrief, bald ein Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe zu beschließen, mit dem ein auf die Prävention ausgerichtetes System regelmäßiger Besuche von Orten der Freiheitsentziehung eingerichtet werden soll,

*begrüßt* die Annahme des Entwurfs des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe durch die Menschenrechtskommission in ihrer Resolution 2002/33 vom 22. April 2002<sup>4</sup> und durch den Wirtschafts- und Sozialrat in seiner Resolution 2002/27 vom 24. Juli 2002, in welcher der Rat der Generalversammlung die Verabschiedung des Entwurfs des Fakultativprotokolls empfahl,

1. *verabschiedet* das in der Anlage zu dieser Resolution enthaltene Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe und ersucht den Generalsekretär, das Protokoll ab dem 1. Januar 2003 am Amtssitz der Vereinten Nationen in New York zur Unterzeichnung und Ratifikation beziehungsweise zum Beitritt aufzulegen;

2. *fordert* alle Staaten, die das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe unterzeichnet oder ratifiziert haben beziehungsweise ihm beigetreten sind, *auf*, das Fakultativprotokoll zu unterzeichnen und zu ratifizieren beziehungsweise ihm beizutreten.

*77. Plenarsitzung  
18. Dezember 2002*

<sup>1</sup> Resolution 217 A (III).

<sup>2</sup> Siehe Resolution 2200 A (XXI), Anlage.

<sup>3</sup> Resolution 3452 (XXX), Anlage.

<sup>4</sup> Siehe *Official Records of the Economic and Social Council, 2002, Supplement No. 3 (E/2002/23)*, Kap. II, Abschnitt A.

## Anlage

### Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe

#### Präambel

*Die Vertragsstaaten dieses Protokolls,*

*in Bekräftigung* der Tatsache, dass Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe verboten sind und schwere Menschenrechtsverletzungen darstellen,

*in der Überzeugung*, dass weitere Maßnahmen erforderlich sind, um die Ziele des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (im Folgenden als das „Übereinkommen“ bezeichnet) zu erreichen und den Schutz von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zu verstärken,

*im Hinblick darauf*, dass jeder Vertragsstaat nach den Artikeln 2 und 16 des Übereinkommens verpflichtet ist, wirksame Maßnahmen zu treffen, um Folterungen und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe in allen seiner Hoheitsgewalt unterstehenden Gebieten zu verhindern,

*in der Erkenntnis*, dass die Staaten die Hauptverantwortung für die Durchführung dieser Artikel tragen, dass die Verstärkung des Schutzes von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, und die volle Achtung ihrer Menschenrechte eine gemeinsame Verpflichtung aller darstellen und dass internationale Durchführungsorgane innerstaatliche Maßnahmen ergänzen und verstärken,

*im Hinblick darauf*, dass für die wirksame Verhinderung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe eine entsprechende Erziehung und eine Kombination verschiedener gesetzgeberischer, verwaltungsmäßiger, gerichtlicher oder sonstiger Maßnahmen erforderlich sind,

*unter Hinweis darauf*, dass die Weltkonferenz für Menschenrechte entschlossen erklärte, dass sich die Bemühungen zur Abschaffung der Folter in erster Linie auf die Prävention konzentrieren sollten, und dazu aufrief, ein Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zu beschließen, mit dem ein auf die Prävention ausgerichtetes System regelmäßiger Besuche von Orten der Freiheitsentziehung eingerichtet werden soll,

*in der Überzeugung*, dass der Schutz von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe durch nichtjustizielle Maßnahmen präventiver Art, auf der Grundlage regelmäßiger Besuche der Orte der Freiheitsentziehung, verstärkt werden kann,

*haben Folgendes vereinbart:*

#### Teil I

##### Allgemeine Grundsätze

###### Artikel 1

Ziel dieses Protokolls ist, ein System regelmäßiger Besuche einzurichten, die von unabhängigen internationalen und nationalen Stellen an Orten, an denen Personen die Freiheit entzogen ist, durchgeführt werden, um Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe zu verhindern.

## *Artikel 2*

1. Zum Ausschuss gegen Folter wird ein Unterausschuss zur Verhinderung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (im Folgenden als der „Unterausschuss für Prävention“ bezeichnet) gebildet, der die in diesem Protokoll festgelegten Aufgaben wahrnimmt.
2. Den Rahmen für die Arbeit des Unterausschusses für Prävention bilden die Charta der Vereinten Nationen, von deren Zielen und Grundsätzen er sich leiten lässt, sowie die Normen der Vereinten Nationen für die Behandlung von Personen, denen die Freiheit entzogen ist.
3. Der Unterausschuss für Prävention lässt sich ebenso von den Grundsätzen der Vertraulichkeit, Unparteilichkeit, Nichtselektivität, Universalität und Objektivität leiten.
4. Der Unterausschuss für Prävention und die Vertragsstaaten arbeiten bei der Durchführung dieses Protokolls zusammen.

## *Artikel 3*

Jeder Vertragsstaat bildet, bestimmt oder unterhält auf innerstaatlicher Ebene eine oder mehrere Stellen, die zur Verhinderung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe Besuche durchführen (im Folgenden als „nationaler Präventionsmechanismus“ bezeichnet).

## *Artikel 4*

1. Jeder Vertragsstaat gestattet den in den Artikeln 2 und 3 bezeichneten Mechanismen, in Übereinstimmung mit diesem Protokoll alle seiner Hoheitsgewalt und Kontrolle unterstehenden Orte zu besuchen, 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 (im Folgenden als „Orte der Freiheitsentziehung“ bezeichnet). Diese Besuche werden mit dem Ziel durchgeführt, erforderlichenfalls den Schutz dieser Personen vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zu verstärken.
2. Im Sinne dieses Protokolls bedeutet Freiheitsentziehung jede Form des Festhaltens oder der Inhaftierung oder die Unterbringung einer Person in einer öffentlichen oder privaten Gewahrsamseinrichtung, die diese Person auf Grund einer Entscheidung einer Justiz-, Verwaltungs- oder sonstigen Behörde nicht nach Belieben verlassen darf.

## **Teil II**

### **Der Unterausschuss für Prävention**

## *Artikel 5*

1. Der Unterausschuss für Prävention besteht aus zehn Mitgliedern. Nach der fünfzigsten Ratifikation dieses Protokolls oder dem fünfzigsten Beitritt dazu steigt die Zahl der Mitglieder des Unterausschusses für Prävention auf fünfundzwanzig.
2. Die Mitglieder des Unterausschusses für Prävention werden unter Persönlichkeiten mit hohem sittlichen Ansehen ausgewählt, die über nachweisliche berufliche Erfahrung auf dem Gebiet der Rechtspflege, insbesondere der Strafrechtspflege, des Strafvollzugs oder der Polizeiverwaltung, oder auf den verschiedenen Gebieten verfügen, die für die Behandlung von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, von Bedeutung sind.
3. Bei der Zusammensetzung des Unterausschusses für Prävention sind die ausgewogene geographische Verteilung und die Vertretung der verschiedenen Kulturen und Rechtssysteme der Vertragsstaaten gebührend zu berücksichtigen.

4. Ebenfalls bei dieser Zusammensetzung zu berücksichtigen ist die ausgewogene Vertretung der Geschlechter auf der Grundlage des Prinzips der Gleichberechtigung und der Nichtdiskriminierung.

5. Dem Unterausschuss für Prävention darf jeweils nur ein Angehöriger desselben Staates angehören.

6. Die Mitglieder des Unterausschusses für Prävention sind in persönlicher Eigenschaft tätig; sie müssen unabhängig und unparteiisch sein und dem Unterausschuss zur wirksamen Mitarbeit zur Verfügung stehen.

#### *Artikel 6*

1. Jeder Vertragsstaat darf in Übereinstimmung mit Absatz 2 bis zu zwei Kandidaten vorschlagen, die über die Befähigungen verfügen und die Voraussetzungen erfüllen, die in Artikel 5 beschrieben sind; mit seinem Vorschlag übermittelt er nähere Angaben zu den Befähigungen der Kandidaten.

2. a) Die Kandidaten müssen Staatsangehörige eines Vertragsstaates dieses Protokolls sein.

b) Mindestens einer der beiden Kandidaten muss ein Staatsangehöriger des vorschlagenden Vertragsstaates sein.

c) Es dürfen nicht mehr als zwei Staatsangehörige eines Vertragsstaates vorgeschlagen werden;

d) Bevor ein Vertragsstaat einen Staatsangehörigen eines anderen Vertragsstaates vorschlägt, holt er die Zustimmung des betreffenden Vertragsstaates ein.

3. Spätestens fünf Monate vor der Versammlung der Vertragsstaaten, bei der die Wahlen stattfinden sollen, fordert der Generalsekretär der Vereinten Nationen die Vertragsstaaten schriftlich auf, innerhalb von drei Monaten ihre Kandidaten vorzuschlagen. Der Generalsekretär legt eine alphabetische Liste aller auf diese Weise vorgeschlagenen Personen unter Angabe der Vertragsstaaten vor, die sie vorgeschlagen haben.

#### *Artikel 7*

1. Die Mitglieder des Unterausschusses für Prävention werden in der folgenden Weise gewählt:

a) Es kommt in erster Linie darauf an, dass die in Artikel 5 beschriebenen Voraussetzungen und Kriterien erfüllt sind.

b) Die erste Wahl findet spätestens sechs Monate nach Inkrafttreten dieses Protokolls statt.

c) Die Vertragsstaaten wählen die Mitglieder des Unterausschusses für Prävention in geheimer Wahl.

d) Die Wahl der Mitglieder des Unterausschusses für Prävention findet alle zwei Jahre in vom Generalsekretär der Vereinten Nationen einberufenen Versammlungen der Vertragsstaaten statt. In diesen Versammlungen, die beschlussfähig sind, wenn zwei Drittel der Vertragsstaaten vertreten sind, gelten diejenigen Kandidaten als in den Unterausschuss gewählt, welche die höchste Stimmenzahl und die absolute Stimmenmehrheit der anwesenden und abstimmenden Vertreter der Vertragsstaaten auf sich vereinigen.

2. Sind in dem Wahlvorgang zwei Angehörige eines Vertragsstaates als Mitglieder des Unterausschusses für Prävention gewählt worden, so wird der Kandidat mit der höheren Stimmenzahl Mitglied des Unterausschusses. Haben sie dieselbe Stimmenzahl erhalten, so kommt folgendes Verfahren zur Anwendung:

a) Wurde nur einer von dem Vertragsstaat, dessen Angehöriger er ist, als Kandidat vorgeschlagen, so wird er Mitglied des Unterausschusses für Prävention.

b) Wurden beide Kandidaten von dem Vertragsstaat vorgeschlagen, dessen Angehörige sie sind, so wird in geheimer Wahl gesondert darüber abgestimmt, wer von ihnen Mitglied wird.

c) Wurde keiner der Kandidaten von dem Vertragsstaat vorgeschlagen, dessen Angehöriger er ist, so wird in geheimer Wahl gesondert darüber abgestimmt, wer von ihnen Mitglied wird.

#### *Artikel 8*

Stirbt ein Mitglied des Unterausschusses für Prävention, tritt es zurück oder kann es aus irgendeinem anderen Grund seine Aufgaben nicht mehr wahrnehmen, so schlägt der Vertragsstaat, der das Mitglied vorgeschlagen hat, vorbehaltlich der Zustimmung der Mehrheit der Vertragsstaaten für die Zeit bis zur nächsten Versammlung der Vertragsstaaten eine andere geeignete Person vor, die über die Befähigungen verfügt und die Voraussetzungen erfüllt, die in Artikel 5 beschrieben sind; er berücksichtigt dabei, dass die verschiedenen Fachgebiete angemessen vertreten sein müssen. Die Zustimmung gilt als erteilt, sofern sich nicht mindestens die Hälfte der Vertragsstaaten binnen sechs Wochen, nachdem sie vom Generalsekretär der Vereinten Nationen von der vorgeschlagenen Ernennung unterrichtet wurde, dagegen ausspricht.

#### *Artikel 9*

Die Mitglieder des Unterausschusses für Prävention werden für vier Jahre gewählt. Auf erneuten Vorschlag können sie einmal wiedergewählt werden. Die Amtszeit der Hälfte der bei der ersten Wahl gewählten Mitglieder läuft nach zwei Jahren ab; unmittelbar nach der ersten Wahl werden die Namen dieser Mitglieder vom Vorsitzenden der in Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe d genannten Versammlung durch das Los bestimmt.

#### *Artikel 10*

1. Der Unterausschuss für Prävention wählt seinen Vorstand für zwei Jahre. Eine Wiederwahl der Mitglieder des Vorstands ist zulässig.

2. Der Unterausschuss für Prävention gibt sich eine Geschäftsordnung. Diese Geschäftsordnung muss unter anderem folgende Bestimmungen enthalten:

a) Der Unterausschuss für Prävention ist bei Anwesenheit der Mehrheit seiner Mitglieder beschlussfähig.

b) Der Unterausschuss für Prävention fasst seine Beschlüsse mit der Mehrheit der anwesenden Mitglieder.

c) Die Sitzungen des Unterausschusses für Prävention finden unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt.

3. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen beruft die erste Sitzung des Unterausschusses für Prävention ein. Nach seiner ersten Sitzung tritt der Unterausschuss zu den in seiner Geschäftsordnung vorgesehenen Zeiten zusammen. Der Unterausschuss und der Ausschuss gegen Folter tagen mindestens einmal jährlich gleichzeitig.

### **Teil III**

#### **Mandat des Unterausschusses für Prävention**

##### *Artikel 11*

Der Unterausschuss für Prävention

a) besucht die in Artikel 4 genannten Orte und unterbreitet den Vertragsstaaten Empfehlungen betreffend den Schutz von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe;

b) in Bezug auf die nationalen Präventionsmechanismen

i) berät und unterstützt er die Vertragsstaaten, falls notwendig, bei deren Aufbau;

ii) pflegt er unmittelbare und gegebenenfalls vertrauliche Kontakte zu den nationalen Präventionsmechanismen und bietet ihnen Schulung und technische Hilfe zur Stärkung ihrer Fähigkeiten an;

iii) berät und unterstützt er sie bei der Bewertung der Notwendigkeiten und der Mittel, die erforderlich sind, um den Schutz von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zu verstärken;

iv) unterbreitet er den Vertragsstaaten Empfehlungen und Bemerkungen mit dem Ziel, die Fähigkeit und das Mandat der nationalen Präventionsmechanismen zur Verhinderung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zu stärken;

c) arbeitet zur Verhinderung von Folter allgemein mit den zuständigen Gremien und Mechanismen der Vereinten Nationen sowie mit den internationalen, regionalen und nationalen Einrichtungen und Organisationen zusammen, die auf die Stärkung des Schutzes aller Menschen vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe hinwirken.

##### *Artikel 12*

Damit der Unterausschuss für Prävention sein in Artikel 11 beschriebenes Mandat ausführen kann, verpflichten sich die Vertragsstaaten,

a) den Unterausschuss für Prävention in ihrem Hoheitsgebiet zuzulassen und ihm Zugang zu allen in Artikel 4 bezeichneten Orten der Freiheitsentziehung zu gestatten;

b) dem Unterausschuss für Prävention alle einschlägigen Informationen zu geben, die dieser verlangt, um die Erfordernisse und die Maßnahmen beurteilen zu können, die ergriffen werden sollen, um den Schutz von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zu verstärken;

c) Kontakte zwischen dem Unterausschuss für Prävention und den nationalen Präventionsmechanismen zu fördern und zu erleichtern;

d) die Empfehlungen des Unterausschusses für Prävention zu prüfen und mit ihm in einen Dialog über die Möglichkeiten ihrer Umsetzung einzutreten.



### Artikel 13

1. Der Unterausschuss für Prävention stellt zunächst durch Los ein Programm für regelmäßige Besuche in den Vertragsstaaten auf, um sein in Artikel 11 festgelegtes Mandat zu erfüllen.

2. Nach Beratungen teilt der Unterausschuss für Prävention sein Programm den Vertragsstaaten mit, damit sie unverzüglich die notwendigen praktischen Vorkehrungen für die Besuche treffen können.

3. Die Besuche werden von mindestens zwei Mitgliedern des Unterausschusses für Prävention durchgeführt. Diese Mitglieder können sich, wenn notwendig, von Sachverständigen mit nachgewiesener beruflicher Erfahrung und Kenntnissen auf den von diesem Protokoll erfassten Gebieten begleiten lassen, die aus einer Liste von Sachverständigen ausgewählt werden, die auf Vorschlag der Vertragsstaaten, des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte und des Zentrums für internationale Verbrechensverhütung der Vereinten Nationen erstellt wird. Zur Erstellung dieser Liste schlagen die jeweiligen Vertragsstaaten nicht mehr als fünf nationale Sachverständige vor. Der betroffene Vertragsstaat kann die Beteiligung eines bestimmten Sachverständigen an dem Besuch ablehnen, woraufhin der Unterausschuss für Prävention einen anderen Sachverständigen vorschlägt.

4. Wenn der Unterausschuss für Prävention es für angebracht hält, kann er nach einem regelmäßigen Besuch einen kurzen Anschlussbesuch vorschlagen.

### Artikel 14

1. Damit der Unterausschuss für Prävention sein Mandat erfüllen kann, verpflichten sich die Vertragsstaaten,

a) ihm unbeschränkten Zugang zu allen Informationen zu gewähren, welche die Anzahl der Personen, denen an Orten der Freiheitsentziehung im Sinne von Artikel 4 die Freiheit entzogen ist, sowie die Anzahl dieser Orte und ihre Lage betreffen;

b) ihm unbeschränkten Zugang zu allen Informationen zu gewähren, welche die Behandlung dieser Personen und die Bedingungen ihrer Freiheitsentziehung betreffen;

c) ihm vorbehaltlich des Absatzes 2 unbeschränkten Zugang zu allen Orten der Freiheitsentziehung und deren Anlagen und Einrichtungen zu gewähren;

d) ihm Gelegenheit zu geben, mit Personen, denen die Freiheit entzogen ist, entweder persönlich oder, soweit dies erforderlich erscheint, über einen Dolmetscher sowie mit jeder anderen Person, von der der Unterausschuss für Prävention annimmt, dass sie ihm sachdienliche Auskünfte geben kann, ohne Zeugen zu sprechen;

e) ihm die Entscheidung darüber zu überlassen, welche Orte er besuchen und mit welchen Personen er sprechen möchte.

2. Einwände gegen den Besuch eines bestimmten Ortes der Freiheitsentziehung können nur aus dringenden und zwingenden Gründen der nationalen Verteidigung oder der öffentlichen Sicherheit oder bei Naturkatastrophen oder schweren Störungen der Ordnung an dem zu besuchenden Ort, die vorübergehend die Durchführung dieses Besuchs verhindern, erhoben werden. Das Vorliegen einer Notstandserklärung an sich kann von einem Vertragsstaat nicht als Einwand gegen einen Besuch geltend gemacht werden.



#### Artikel 15

Behörden oder Amtsträger dürfen gegen eine Person oder Organisation wegen Erteilung von Auskünften an den Unterausschuss für Prävention oder seine Mitglieder, gleichviel ob die Auskünfte richtig oder falsch sind, keinerlei Sanktionen anordnen, anwenden, erlauben oder dulden; eine derartige Person oder Organisation darf auch sonst in keiner Weise benachteiligt werden.

#### Artikel 16

1. Der Unterausschuss für Prävention teilt dem Vertragsstaat und gegebenenfalls dem nationalen Präventionsmechanismus seine Empfehlungen und Bemerkungen vertraulich mit.
2. Der Unterausschuss für Prävention veröffentlicht seinen Bericht zusammen mit der Stellungnahme des betreffenden Vertragsstaats, wenn der Vertragsstaat dies wünscht. Macht der Vertragsstaat einen Teil des Berichts öffentlich, so kann der Unterausschuss den Bericht ganz oder teilweise veröffentlichen. Personenbezogene Daten dürfen jedoch ohne die ausdrückliche Zustimmung der betroffenen Person nicht veröffentlicht werden.
3. Der Unterausschuss für Prävention legt dem Ausschuss gegen Folter jährlich einen öffentlichen Tätigkeitsbericht vor.
4. Wenn ein Vertragsstaat es ablehnt, mit dem Unterausschuss für Prävention gemäß den Artikeln 12 und 14 zusammenzuarbeiten oder Schritte zu unternehmen, um die Situation im Licht der Empfehlungen des Unterausschusses zu verbessern, kann der Ausschuss gegen Folter auf Antrag des Unterausschusses mit einer Mehrheit seiner Mitglieder beschließen, eine öffentliche Erklärung dazu abzugeben oder den Bericht des Unterausschusses zu veröffentlichen, nachdem der Vertragsstaat Gelegenheit zu einer Stellungnahme hatte.

### **Teil IV Nationale Präventionsmechanismen**

#### Artikel 17

Jeder Vertragsstaat unterhält, bezeichnet oder schafft spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten dieses Protokolls oder nach seiner Ratifikation oder dem Beitritt dazu einen oder mehrere unabhängige nationale Präventionsmechanismen zur Verhinderung von Folter auf innerstaatlicher Ebene. Durch dezentralisierte Einheiten geschaffene Mechanismen können als nationale Präventionsmechanismen für die Zwecke dieses Protokolls bezeichnet werden, wenn sie den Bestimmungen des Protokolls entsprechen.

#### Artikel 18

1. Die Vertragsstaaten garantieren die funktionale Unabhängigkeit der nationalen Präventionsmechanismen sowie die Unabhängigkeit ihres Personals.
2. Die Vertragsstaaten ergreifen die erforderlichen Maßnahmen, damit die Sachverständigen der nationalen Mechanismen über die notwendigen Fähigkeiten und Fachkenntnisse verfügen. Sie bemühen sich um eine ausgewogene Beteiligung der Geschlechter und um eine angemessene Vertretung der ethnischen Gruppen und Minderheiten im Land.
3. Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die notwendigen Mittel für die Arbeit der nationalen Präventionsmechanismen bereitzustellen.
4. Bei der Schaffung der nationalen Präventionsmechanismen beachten die Vertragsstaaten die Grundsätze betreffend die Stellung nationaler Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte.

## Artikel 19

Den nationalen Präventionsmechanismen wird mindestens die Befugnis erteilt,

a) regelmäßig die Behandlung von Personen, denen an Orten der Freiheitsentziehung im Sinne von Artikel 4 die Freiheit entzogen ist, mit dem Ziel zu prüfen, erforderlichenfalls den Schutz dieser Personen vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zu verstärken;

b) den zuständigen Behörden Empfehlungen mit dem Ziel zu unterbreiten, die Behandlung und die Bedingungen der Personen, denen die Freiheit entzogen ist, zu verbessern und Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe zu verhindern, wobei die einschlägigen Normen der Vereinten Nationen zu berücksichtigen sind;

c) Vorschläge und Bemerkungen zu bestehenden Gesetzen oder Gesetzentwürfen zu unterbreiten.

## Artikel 20

Damit die nationalen Präventionsmechanismen ihr Mandat erfüllen können, verpflichten sich die Vertragsstaaten dieses Protokolls,

a) ihnen Zugang zu allen Informationen zu gewähren, welche die Anzahl der Personen, denen an Orten der Freiheitsentziehung im Sinne von Artikel 4 die Freiheit entzogen ist, sowie die Anzahl dieser Orte und ihre Lage betreffen;

b) ihnen Zugang zu allen Informationen zu gewähren, welche die Behandlung dieser Personen und die Bedingungen ihrer Freiheitsentziehung betreffen;

c) ihnen Zugang zu allen Orten der Freiheitsentziehung und deren Anlagen und Einrichtungen zu gewähren;

d) ihnen Gelegenheit zu geben, mit Personen, denen die Freiheit entzogen ist, entweder persönlich oder, soweit dies erforderlich erscheint, über einen Dolmetscher sowie mit jeder anderen Person, von der der nationale Präventionsmechanismus annimmt, dass sie sachdienliche Auskünfte geben kann, ohne Zeugen zu sprechen;

e) ihnen die Entscheidung darüber zu überlassen, welche Orte sie besuchen und mit welchen Personen sie sprechen möchten;

f) ihnen das Recht einzuräumen, mit dem Unterausschuss für Prävention in Verbindung zu stehen, ihm Informationen zu übermitteln und mit ihm zusammenzutreffen.

## Artikel 21

1. Behörden oder Amtsträger dürfen gegen eine Person oder Organisation wegen Erteilung von Auskünften an die nationalen Präventionsmechanismen, gleichviel ob die Auskünfte richtig oder falsch sind, keinerlei Sanktionen anordnen, anwenden, erlauben oder dulden; eine derartige Person oder Organisation darf auch sonst in keiner Weise benachteiligt werden.

2. Vertrauliche Informationen, die von dem nationalen Präventionsmechanismus zusammengestellt werden, sind geschützt. Personenbezogene Daten dürfen ohne die ausdrückliche Zustimmung der betroffenen Person nicht veröffentlicht werden.

## Artikel 22

Die zuständigen Behörden des betreffenden Vertragsstaates prüfen die Empfehlungen des nationalen Präventionsmechanismus und nehmen mit ihm Gespräche über mögliche Durchführungsmaßnahmen auf.

### *Artikel 23*

Die Vertragsstaaten dieses Protokolls verpflichten sich, die Jahresberichte der nationalen Präventionsmechanismen zu veröffentlichen und zu verbreiten.

## **Teil V Erklärung**

### *Artikel 24*

1. Die Vertragsstaaten können bei der Ratifikation erklären, dass sie die Durchführung ihrer Verpflichtungen aus Teil III oder aus Teil IV dieses Protokolls aufschieben.
2. Diese Aufschiebung gilt höchstens für drei Jahre. Nach gebührenden Ausführungen des Vertragsstaates und Konsultation des Unterausschusses für Prävention kann der Ausschuss gegen Folter diesen Zeitraum um weitere zwei Jahre verlängern.

## **Teil VI Finanzielle Bestimmungen**

### *Artikel 25*

1. Die Kosten, die dem Unterausschuss für Prävention bei der Durchführung dieses Protokolls entstehen, werden von den Vereinten Nationen getragen.
2. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen stellt dem Unterausschuss für Prävention das Personal und die Einrichtungen zur Verfügung, die dieser zur wirksamen Durchführung der ihm nach diesem Protokoll obliegenden Aufgaben benötigt.

### *Artikel 26*

1. Nach Maßgabe der entsprechenden Verfahren der Generalversammlung wird ein nach der Finanzordnung und den Finanzvorschriften der Vereinten Nationen zu verwaltem Sonderfonds eingerichtet, aus dem die Durchführung der Empfehlungen, die der Unterausschuss für Prävention nach einem Besuch an einen Vertragsstaat richtet, sowie Schulungsprogramme der nationalen Präventionsmechanismen mitfinanziert werden sollen.
2. Der Sonderfonds kann durch freiwillige Beiträge von Regierungen, zwischenstaatlichen sowie nichtstaatlichen Organisationen und anderen privaten oder öffentlichen Stellen finanziert werden.

## **Teil VII Schlussbestimmungen**

### *Artikel 27*

1. Dieses Protokoll liegt für alle Staaten, die das Übereinkommen unterzeichnet haben, zur Unterzeichnung auf.
2. Dieses Protokoll bedarf der Ratifikation, die von allen Staaten vorgenommen werden kann, die das Übereinkommen ratifiziert haben oder ihm beigetreten sind. Die Ratifikationsurkunden sind beim Generalsekretär der Vereinten Nationen zu hinterlegen.
3. Dieses Protokoll liegt für jeden Staat, der das Übereinkommen ratifiziert hat oder ihm beigetreten ist, zum Beitritt auf.

4. Der Beitritt erfolgt durch Hinterlegung einer Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen.

5. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen unterrichtet alle Staaten, die dieses Protokoll unterzeichnet haben oder ihm beigetreten sind, von der Hinterlegung jeder Ratifikations- oder Beitrittsurkunde.

#### *Artikel 28*

1. Dieses Protokoll tritt am dreißigsten Tag nach Hinterlegung der zwanzigsten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen in Kraft.

2. Für jeden Staat, der nach Hinterlegung der zwanzigsten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen dieses Protokoll ratifiziert oder ihm beitrifft, tritt es am dreißigsten Tag nach Hinterlegung seiner eigenen Ratifikations- oder Beitrittsurkunde in Kraft.

#### *Artikel 29*

Die Bestimmungen dieses Protokolls gelten ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaates.

#### *Artikel 30*

Vorbehalte zu diesem Protokoll sind nicht zulässig.

#### *Artikel 31*

Dieses Protokoll berührt nicht die Verpflichtungen von Vertragsstaaten aus regionalen Übereinkommen, die eine Besuchsregelung für Orte der Freiheitsentziehung vorsehen. Der Unterausschuss für Prävention und die nach solchen regionalen Übereinkommen eingerichteten Stellen sind aufgefordert, sich zu verständigen und zusammenzuarbeiten, um Doppelarbeit zu vermeiden und die Ziele dieses Protokolls wirksam zu fördern.

#### *Artikel 32*

Dieses Protokoll berührt nicht die Verpflichtungen der Vertragsstaaten aus den vier Genfer Abkommen vom 12. August 1949 und den Zusatzprotokollen dazu vom 8. Juni 1977 oder die Möglichkeit eines Vertragsstaates, dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz in Situationen, die nicht unter das humanitäre Völkerrecht fallen, den Besuch von Orten der Freiheitsentziehung zu erlauben.

#### *Artikel 33*

1. Jeder Vertragsstaat kann dieses Protokoll jederzeit durch schriftliche Notifikation an den Generalsekretär der Vereinten Nationen kündigen; dieser unterrichtet sodann die anderen Vertragsstaaten dieses Protokolls und des Übereinkommens. Die Kündigung wird ein Jahr nach Eingang der Notifikation beim Generalsekretär wirksam.

2. Eine solche Kündigung enthebt den Vertragsstaat nicht der Verpflichtungen, die er auf Grund dieses Protokolls in Bezug auf Handlungen oder Situationen, die sich vor dem Wirksamwerden der Kündigung ereignet haben, oder in Bezug auf Maßnahmen hat, die der Unterausschuss für Prävention bezüglich des betreffenden Vertragsstaates beschlossen hat oder beschließen kann; die Kündigung berührt auch nicht die weitere Prüfung einer Sache, mit welcher der Unterausschuss für Prävention bereits vor dem Wirksamwerden der Kündigung befasst war.

3. Nach dem Tag, an dem die Kündigung des Vertragsstaates wirksam wird, darf der Unterausschuss für Prävention nicht mit der Prüfung einer neuen diesen Staat betreffenden Sache beginnen.

#### *Artikel 34*

1. Jeder Vertragsstaat kann eine Änderung dieses Protokolls vorschlagen und seinen Vorschlag beim Generalsekretär der Vereinten Nationen einreichen. Der Generalsekretär übermittelt sodann den Änderungsvorschlag den Vertragsstaaten dieses Protokolls mit der Aufforderung, ihm mitzuteilen, ob sie eine Konferenz der Vertragsstaaten zur Beratung und Abstimmung über den Vorschlag befürworten. Befürwortet innerhalb von vier Monaten nach dem Datum der Übermittlung wenigstens ein Drittel der Vertragsstaaten eine solche Konferenz, so beruft der Generalsekretär die Konferenz unter Schirmherrschaft der Vereinten Nationen ein. Jede Änderung, die mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der auf der Konferenz anwesenden und abstimmenden Vertragsstaaten beschlossen wird, wird vom Generalsekretär allen Vertragsstaaten zur Annahme vorgelegt.

2. Eine nach Absatz 1 beschlossene Änderung tritt in Kraft, wenn zwei Drittel der Vertragsstaaten dieses Protokolls sie nach Maßgabe der in ihrer Verfassung vorgesehenen Verfahren angenommen haben.

3. Treten die Änderungen in Kraft, so sind sie für die Vertragsstaaten, die sie angenommen haben, verbindlich, während für die anderen Vertragsstaaten weiterhin die Bestimmungen dieses Protokolls und alle früher von ihnen angenommenen Änderungen gelten.

#### *Artikel 35*

Mitglieder des Unterausschusses für Prävention und der nationalen Präventionsmechanismen genießen die für die unabhängige Wahrnehmung ihrer Aufgaben notwendigen Vorrechte und Immunitäten. Mitglieder des Unterausschusses genießen die Vorrechte und Immunitäten, die in Abschnitt 22 des Übereinkommens vom 13. Februar 1946 über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen vorbehaltlich des Abschnitts 23 dieses Übereinkommens vorgesehen sind.

#### *Artikel 36*

Besuchen die Mitglieder des Unterausschusses für Prävention einen Vertragsstaat, so haben sie unbeschadet der Bestimmungen und Ziele dieses Protokolls sowie der Vorrechte und Immunitäten, die sie genießen,

a) die Gesetze und sonstigen Vorschriften des besuchten Staates zu achten und

b) jede Maßnahme oder Handlung zu unterlassen, die mit der Unparteilichkeit und dem internationalen Charakter ihrer Pflichten unvereinbar ist.

#### *Artikel 37*

1. Dieses Protokoll, dessen arabischer, chinesischer, englischer, französischer, russischer und spanischer Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, wird beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt.

2. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen übermittelt allen Staaten beglaubigte Abschriften dieses Protokolls.

### **III. Organisationserlass des Bundesministeriums der Justiz vom 20. November 2008**

1. Es wird eine Bundesstelle zur Verhütung von Folter (Bundesstelle) eingerichtet, die gegenüber den Vereinten Nationen als nationaler Präventionsmechanismus im Sinne des Artikels 3 des Fakultativprotokolls vom 18. Dezember 2002 zum VN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 (Fakultativprotokoll) benannt werden soll.

2. Die Bundesstelle hat die Aufgabe, zur Verhütung von Folter Orte der Freiheitsentziehung im Sinne des Artikels 4 des Fakultativprotokolls im Zuständigkeitsbereich des Bundes aufzusuchen, auf Missstände aufmerksam zu machen und gegebenenfalls Verbesserungsvorschläge vorzulegen.

3. Der Bundesstelle stehen die in den Artikeln 19 und 20 des Fakultativprotokolls genannten Rechte und Befugnisse zu.

Die Bundesstelle kann zur Verbesserung der Bedingungen für Personen, denen die Freiheit entzogen ist, Empfehlungen an die zuständigen Behörden richten. Die Behörden sind gehalten, diese Empfehlungen sorgfältig zu prüfen und gegenüber der Bundesstelle in angemessener Zeit dazu Stellung zu nehmen.

Die Bundesstelle erstellt gemeinsam mit der Kommission der Länder zur Verhütung von Folter einen Jahresbericht, der der Bundesregierung, den Landesregierungen, dem Deutschen Bundestag und den Länderparlamenten zugeleitet wird.

4. Der Leiter oder die Leiterin der Bundesstelle ist ehrenamtlich tätig. Er oder sie ist unabhängig und keinen Weisungen unterworfen. Aufwendungs- und Kostenersatz wird nach den Regelungen des Bundesreisekostengesetzes gewährt.

5. Der Leiter oder die Leiterin der Bundesstelle wird vom Bundesministerium der Justiz im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium der Verteidigung für eine Amtszeit von vier Jahren ernannt. Eine erneute Ernennung ist möglich.

Der Leiter oder die Leiterin kann das Amt jederzeit niederlegen. Vor Ablauf der Amtszeit kann eine Abberufung gegen den Willen des Leiters oder der Leiterin nur unter den Voraussetzungen des § 24 des Deutschen Richtergesetzes durch das Bundesministerium der Justiz im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium der Verteidigung erfolgen. In diesem Fall ernannt das Bundesministerium der Justiz im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium der Verteidigung einen Nachfolger für die verbleibende Amtszeit.

6. Der Bundesstelle steht ein Sekretariat zur Verfügung, das die laufenden Geschäfte der Bundesstelle wahrnimmt und gemäß der Satzung der Kriminologischen Zentralstelle e.V. bei dieser angesiedelt werden soll.

Das Personal des Sekretariats wird nur mit Zustimmung des Leiters oder der Leiterin der Bundesstelle eingestellt oder entlassen. Es unterliegt in fachlicher Hinsicht nur den Weisungen des Leiters oder der Leiterin der Bundesstelle.

Sitz der Bundesstelle ist Wiesbaden.

7. Die Bundesstelle arbeitet mit der Kommission der Länder zur Verhütung von Folter zusammen. Sie kann Personal- und Sachmittel gemeinsam mit der Kommission nutzen. Das Nähere regelt eine Verwaltungsvereinbarung.

8. Die Finanzierung der Bundesstelle erfolgt aus dem Haushalt des Bundesministeriums der Justiz.

Berlin, den 20. November 2008

#### **IV. 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**

Das Land Baden-Württemberg, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch den Minister der Justiz,

der Freistaat Bayern, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch die Staatsministerin der Justiz und für Verbraucherschutz,

das Land Berlin, vertreten durch den Regierenden Bürgermeister, dieser vertreten durch die Senatorin für Justiz,

das Land Brandenburg, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch die Ministerin der Justiz,

die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch den Präsidenten des Senats, dieser vertreten durch den Senator für Justiz und Verfassung,

die Freie und Hansestadt Hamburg, vertreten durch den Senat, dieser vertreten durch den Präses der Justizbehörde,

das Land Hessen, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch den Minister der Justiz, für Integration und Europa,

das Land Mecklenburg-Vorpommern, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch die Justizministerin,

das Land Niedersachsen, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch den Justizminister,

das Land Nordrhein-Westfalen, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch die Justizministerin,

das Land Rheinland-Pfalz, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch den Minister der Justiz,

das Saarland, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch den Minister für Justiz, Arbeit, Gesundheit und Soziales,

der Freistaat Sachsen, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch den Staatsminister der Justiz,

das Land Sachsen-Anhalt, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch die Ministerin der Justiz,

das Land Schleswig-Holstein, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch den Minister für Justiz, Arbeit und Europa und

der Freistaat Thüringen, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch die Justizministerin,

schließen folgenden Staatsvertrag:



## **Präambel**

Die Bundesrepublik Deutschland hat am 20. September 2006 das Fakultativprotokoll vom 18. Dezember 2002 zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (im Folgenden „Fakultativprotokoll“) unterzeichnet.

Das Fakultativprotokoll sieht die Einrichtung nationaler Mechanismen zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (im Folgenden „zur Verhütung von Folter“) vor. Diese Mechanismen sollen die Behandlung von Personen prüfen, denen die Freiheit entzogen ist. Da die Zuständigkeit für freiheitsentziehende Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland ganz überwiegend bei den Ländern liegt, sind derartige Mechanismen von den Ländern einzurichten und mit den entsprechenden Befugnissen auszustatten. Es erscheint sinnvoll, anstelle einzelner Beauftragter der Länder mit diesem Vertrag einen gemeinsamen nationalen Mechanismus im Sinne des Artikels 3 des Fakultativprotokolls zu schaffen (Kommission), der gegenüber Bund, Ländern und Vereinten Nationen einheitlich auftreten kann.

Daneben richtet der Bund als weiteren nationalen Mechanismus eine Bundesstelle zur Verhütung von Folter ein, die die entsprechenden Aufgaben für Personen, denen im Zuständigkeitsbereich des Bundes die Freiheit entzogen ist, wahrnimmt. Mit dieser Stelle arbeitet die Kommission insbesondere bei der Berichterstattung eng zusammen.

Die Kommission soll möglichst weitgehend die Infrastruktur der Kriminologischen Zentralstelle e.V. nutzen. Das erforderliche Sekretariat soll bei der Kriminologischen Zentralstelle angesiedelt werden.

## **Artikel 1**

### **Einrichtung der Kommission zur Verhütung von Folter**

Die vertragschließenden Länder richten eine gemeinsame Kommission zur Verhütung von Folter ein, die gegenüber den Vereinten Nationen als nationaler Mechanismus zur Verhütung von Folter im Sinne des Artikels 3 des Fakultativprotokolls benannt wird.

## **Artikel 2**

### **Aufgaben und Befugnisse**

(1) Die Kommission hat die Aufgabe, zur Verhütung von Folter Orte der Freiheitsentziehung im Sinne des Artikels 4 des Fakultativprotokolls im Zuständigkeitsbereich der Länder aufzusuchen, auf Missstände aufmerksam zu machen und gegebenenfalls Verbesserungsvorschläge vorzulegen.

(2) Den Mitgliedern der Kommission stehen einzeln oder gemeinsam die in Artikel 19 des Fakultativprotokolls genannten Befugnisse zu. Die Länder gewähren ihnen die in Artikel 20 des Fakultativprotokolls genannten Rechte und Befugnisse.

(3) Die Kommission kann zur Verbesserung der Bedingungen für Personen, denen die Freiheit entzogen ist, Empfehlungen an die zuständigen Behörden richten. Die Behörden sind gehalten, diese Empfehlungen sorgfältig zu prüfen und gegenüber der Kommission in angemessener Zeit dazu Stellung zu nehmen.

(4) Die Kommission erstellt gemeinsam mit der Bundesstelle zur Verhütung von Folter einen Jahresbericht, der der Bundesregierung, den Landesregierungen, dem Deutschen Bundestag und den Länderparlamenten zugeleitet wird.



### **Artikel 3 Vertraulichkeit**

Die Mitglieder der Kommission sind verpflichtet, die Vertraulichkeit von Informationen, die ihnen im Rahmen ihrer Aufgaben bekannt werden, auch über die Dauer ihrer Amtszeit hinaus zu wahren.

### **Artikel 4 Mitglieder**

(1) Die Kommission besteht aus vier Mitgliedern, die ehrenamtlich tätig sind. Die Mitglieder sind unabhängig und keinen Weisungen unterworfen. Die Zahl der Kommissionsmitglieder kann durch einstimmigen Beschluss der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (Justizministerkonferenz) geändert werden.

(2) Die Kommissionsmitglieder werden von der Justizministerkonferenz für eine Amtszeit von vier Jahren ernannt. Abweichend hiervon werden bei der Ernennung der ersten vier Kommissionsmitglieder zwei Mitglieder für vier Jahre und zwei Mitglieder für zwei Jahre ernannt. Eine erneute Ernennung ist möglich. Sie können ihr Amt jederzeit niederlegen. Ein Kommissionsmitglied kann vor Ablauf seiner Amtszeit gegen seinen Willen nur unter den Voraussetzungen der §§ 21 und 24 des Deutschen Richtergesetzes durch einstimmigen Beschluss der Justizministerkonferenz abberufen werden. In diesen Fällen ernennt die Justizministerkonferenz einen Nachfolger für die verbleibende Amtszeit.

(3) Die Kommission gibt ihre Berichte und Empfehlungen einheitlich ab. Den Vorsitz der Kommission führt ein Mitglied der Kommission, das jeweils auf zwei Jahre von der Justizministerkonferenz ernannt wird. Eine erneute Ernennung ist möglich.

(4) Die Mitglieder der Kommission sollen Personen von anerkanntem Sachverstand auf dem Gebiet des Justiz- oder Maßregelvollzugs, der Polizei, der Psychiatrie, der Kriminologie oder vergleichbarer Gebiete sein. Bei der Besetzung der Kommission soll darauf geachtet werden, dass Mitglieder mit Sachverstand aus unterschiedlichen Fachgebieten vertreten sind. Auf eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter ist zu achten. Die Mitglieder der Kommission sollen bei der Ernennung nicht älter als 70 Jahre sein.

(5) Die Mitglieder der Kommission erhalten Aufwendungs- und Kostenersatz nach den Vorschriften des Bundesreisekostengesetzes.

### **Artikel 5 Sekretariat**

(1) Der Kommission steht ein Sekretariat zur Verfügung, das die laufenden Geschäfte der Kommission wahrnimmt und gemäß der Satzung der Kriminologischen Zentralstelle e.V. bei dieser angesiedelt werden soll.

(2) Das Personal des Sekretariats wird nur mit Zustimmung der Kommission eingestellt oder entlassen. Es unterliegt in fachlicher Hinsicht nur den Weisungen der Kommission.

### **Artikel 6 Sitz**

Sitz der Kommission ist Wiesbaden.

### **Artikel 7 Arbeitsweise und Geschäftsordnung**

Die Kommission gibt sich eine Geschäftsordnung. Sie ist in der Festlegung ihrer Strategien und Arbeitsmethoden frei.

## **Artikel 8 Zusammenarbeit**

Die Kommission arbeitet mit der Bundesstelle zur Verhütung von Folter zusammen. Sie kann Personal- und Sachmittel gemeinsam mit der Bundesstelle nutzen. Das Nähere regelt eine Verwaltungsvereinbarung.

## **Artikel 9 Finanzierung**

- (1) Die Aufteilung der Kosten für die Kommission erfolgt nach dem Königsteiner Schlüssel.
- (2) Die Finanzierung erfolgt in Form von Zuschüssen an die Kriminologische Zentralstelle e.V.<sup>1</sup>. Die Anteilsbeträge werden im Laufe eines jeden Rechnungsjahres in zwei Teilbeträgen zum 31. Mai und 30. November nach den Ansätzen des Haushaltsplans fällig. Die Personal- und Sachaufwendungen werden vom Hessischen Ministerium der Justiz für Integration und Europa verauslagt.

## **Artikel 10 Geltungsdauer, Kündigung**

- (1) Der Vertrag wird auf unbestimmte Zeit geschlossen; er kann von jedem Land durch schriftliche Erklärung gegenüber den übrigen Ländern mit einer Kündigungsfrist von einem Jahr zum Schluss eines Kalenderjahres gekündigt werden.
- (2) Durch das Ausscheiden eines Landes wird die Wirksamkeit des Vertrages zwischen den übrigen Ländern nicht berührt.
- (3) Kündigt ein Land wirksam zum Schluss eines Kalenderjahres, so berechnet sich die Kostenverteilung zwischen den verbleibenden Ländern nach dem entsprechend angepassten Königsteiner Schlüssel.

## **Artikel 11 Inkrafttreten**

Der Vertrag bedarf der Ratifikation. Er tritt am Ersten des Monats in Kraft, der auf den Monat folgt, in dem die letzte Ratifikationsurkunde der vertragschließenden Länder bei dem Hessischen Ministerium der Justiz für Integration und Europa hinterlegt ist. Die Hessische Staatskanzlei teilt den übrigen beteiligten Ländern den Zeitpunkt der Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde mit.

Dresden, den 25. Juni 2009

---

<sup>1</sup> Die Länder sind darüber einig, dass die Zuschüsse für die Kommission nicht bei der Berechnung der auf dem Beschluss der Konferenz der Regierungschefs der Länder vom 30. März 2006 basierenden Kürzungen der Haushaltsansätze angerechnet werden.

## **V. Verwaltungsvereinbarung über die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter nach dem Fakultativprotokoll vom 18. Dezember 2002 zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe**

Die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium der Justiz,

und

das Land Baden-Württemberg, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch den Justizminister,

der Freistaat Bayern, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch die Staatsministerin der Justiz und für Verbraucherschutz,

das Land Berlin, vertreten durch den Regierenden Bürgermeister, dieser vertreten durch die Senatorin für Justiz,

das Land Brandenburg, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch den Minister der Justiz,

die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch den Senator für Justiz und Verfassung,

die Freie und Hansestadt Hamburg, vertreten durch den Senat, dieser vertreten durch den Präses der Justizbehörde,

das Land Hessen, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch den Minister der Justiz, für Integration und Europa,

das Land Mecklenburg-Vorpommern, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch die Justizministerin,

das Land Niedersachsen, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch den Justizminister,

das Land Nordrhein-Westfalen, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch die Justizministerin,

das Land Rheinland-Pfalz, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch den Minister der Justiz,

das Saarland, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch den Minister der Justiz,

der Freistaat Sachsen, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch den Staatsminister der Justiz und für Europa,

das Land Sachsen-Anhalt, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch die Ministerin der Justiz,

das Land Schleswig-Holstein, vertreten durch den Ministerpräsidenten, dieser vertreten durch den Minister für Justiz, Gleichstellung und Integration und

der Freistaat Thüringen, vertreten durch die Ministerpräsidentin, diese vertreten durch den Justizminister,

schließen folgende Verwaltungsvereinbarung:

## **Präambel**

Die Bundesrepublik Deutschland hat am 20. September 2006 das Fakultativprotokoll vom 18. Dezember 2002 zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (im Folgenden „Fakultativprotokoll“) unterzeichnet. Der Deutsche Bundestag hat dem Fakultativprotokoll durch Gesetz vom 26. August 2008 (BGBl. II S. 854) zugestimmt. Am 4. Dezember 2008 hat die Bundesrepublik Deutschland die Ratifizierungsurkunde zum Fakultativprotokoll bei den Vereinten Nationen in New York hinterlegt. Das Fakultativprotokoll trat für die Bundesrepublik Deutschland am 3. Januar 2009 in Kraft (BGBl. II S. 536).

Das Fakultativprotokoll sieht die Schaffung nationaler Präventionsmechanismen zur Verhütung von Folter vor. Deren Aufgaben werden im Zuständigkeitsbereich der Länder durch die gemeinsame Kommission zur Verhütung von Folter nach dem 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 (im Folgenden „Länderkommission“) wahrgenommen, im Zuständigkeitsbereich des Bundes durch die Bundesstelle zur Verhütung von Folter (im Folgenden „Bundesstelle“).

Die Bundesstelle und die Länderkommission bilden gemeinsam die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter. Sie arbeiten nach Maßgabe dieser Verwaltungsvereinbarung zusammen.

## **§ 1 Gegenstand**

Gegenstand dieser Verwaltungsvereinbarung ist die Zusammenarbeit der Bundesstelle und der Länderkommission im Rahmen der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter.

## **§ 2 Zusammenarbeit**

(1) Die Bundesstelle und die Länderkommission arbeiten als Nationale Stelle zur Verhütung von Folter zusammen und bringen dies auch in ihrer Außendarstellung zum Ausdruck. Sie richten ihr Handeln stets darauf aus, die Ziele des Fakultativprotokolls bestmöglich zu verwirklichen.

(2) Die Bundesstelle und die Länderkommission stimmen sich bei der Planung und Durchführung ihrer Vorhaben insbesondere mit dem Ziel ab, ihre Ressourcen sinnvoll zu nutzen.

(3) Im Rahmen der jeweils zur Verfügung stehenden Mittel können die Bundesstelle und die Länderkommission Dolmetscher und Experten beiziehen.

## **§ 3 Sitz**

Sitz der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter ist Wiesbaden.

## **§ 4 Sekretariat**

(1) Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter nutzt die Infrastruktur der Kriminologischen Zentralstelle e.V. (KrimZ). Dazu stellt die KrimZ ein Sekretariat zur Verfügung, das die laufenden Geschäfte der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter wahrnimmt und diese mit Personal- und Sachmitteln unterstützt.

(2) Das Personal des Sekretariats der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter wird nur mit Zustimmung der Bundesstelle und der Länderkommission eingestellt oder entlassen. Es unterliegt in fachlicher Hinsicht nur den Weisungen der Bundesstelle und der Länderkommission.

## **§ 5 Finanzierung**

(1) Der Finanzbedarf der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter darf jährlich maximal 300.000,- Euro betragen. Davon entfällt ein Betrag in Höhe von maximal 100.000,- Euro auf die Bundesstelle, der aus dem Haushalt des Bundes getragen wird und ein Betrag in Höhe von maximal 200.000,- Euro auf die Länderkommission, der aus den Haushalten der Länder getragen wird. Die Aufteilung des jeweils auf die Länder entfallenden Anteils erfolgt nach dem Königsteiner Schlüssel. Gemeinsame Kosten werden zu einem Drittel vom Bund und zu zwei Dritteln von den Ländern getragen.

(2) Die Personal- und Sachaufwendungen werden vom Hessischen Ministerium der Justiz, für Integration und Europa verauslagt. Die Anteilsbeträge des Bundes und der Länder werden im Laufe eines jeden Rechnungsjahres in zwei Teilbeträgen zum 31. Mai und 30. November nach den Ansätzen des Haushaltsplanes der KrimZ fällig. Über- und Minderzahlungen durch den Bund bezüglich der Bundesstelle oder durch die Länder bezüglich der Länderkommission gegenüber dem sich nach der Jahresrechnung ergebenden Finanzbedarf werden bei dem zweiten Teilbetrag des folgenden Rechnungsjahres ausgeglichen.

(3) Die Auszahlung durch das Hessische Ministerium der Justiz, für Integration und Europa an die KrimZ erfolgt in Form einer monatlichen Abschlagszahlung, welche die festen Kosten sowohl der Länderkommission als auch der Bundesstelle abdeckt. Weitergehende Personal- und Sachmittel werden im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel anlassbezogen ausbezahlt.

(4) Hinsichtlich der Erstellung des Haushaltsplans und der Jahresrechnung gelten die §§ 14 und 15 der Satzung der KrimZ in der derzeit gültigen Fassung entsprechend.

(5) Die Erfüllung der Pflichten aus dieser Vereinbarung steht unter dem Vorbehalt der Bereitstellung von Haushaltsmitteln im Haushaltsplan des jeweils betroffenen Vertragspartners.

## **§ 6 Jahresbericht**

Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter erstellt einen gemeinsamen Jahresbericht, der der Bundesregierung, den Landesregierungen, dem Deutschen Bundestag und den Länderparlamenten zugeleitet wird.

## **§ 7 Geltungsdauer**

(1) Diese Verwaltungsvereinbarung wird auf unbestimmte Zeit geschlossen. Sie kann von jedem Vertragspartner durch schriftliche Erklärung gegenüber den übrigen Vertragspartnern mit einer Kündigungsfrist von einem Jahr zum Schluss eines Kalenderjahres gekündigt werden.

(2) Durch das Ausscheiden eines Vertragspartners wird die Wirksamkeit der Vereinbarung zwischen den übrigen Vertragspartnern nicht berührt.

(3) Kündigt ein Land wirksam zum Schluss eines Kalenderjahres, so berechnet sich die Kostenverteilung zwischen den verbleibenden Ländern nach dem entsprechend angepassten Königsteiner Schlüssel.

## **§ 8** **Übergangsregelung**

Abweichend von § 5 verauslagt das Hessische Ministerium der Justiz, für Integration und Europa für das Jahr 2010 lediglich den auf die Länder entfallenden Anteil für die Länderkommission. Die Aufteilung des jeweils auf die Länder entfallenden Anteils erfolgt auch insoweit nach dem Königsteiner Schlüssel.

Der auf die Bundesstelle entfallende Anteil wird für das Jahr 2010 unmittelbar durch den Bund der KrimZ zugewiesen.

## **§ 9** **Inkrafttreten**

Diese Verwaltungsvereinbarung tritt am ersten Tag des übernächsten Monats, der auf die Unterzeichnung durch alle vertragsschließenden Parteien folgt, in Kraft.

## **VI. Beschluss der 81. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister vom 23. und 24. Juni 2010 in Hamburg zur Benennung der Mitglieder der einzurichtenden Länderkommission gegen Folter**

### **TOP I.12**

#### **Benennung der Mitglieder der einzurichtenden Länderkommission gegen Folter**

Berichterstatter: Hessen

1. Die Justizministerinnen und Justizminister ernennen gemäß Artikel 4 des Staatsvertrags 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 folgende Personen als Mitglieder der Länderkommission gegen Folter:
  - a) Herrn Staatssekretär a.D. Prof. Dr. Hansjörg Geiger (Vorsitzender)
  - b) Herrn Vorsitzenden Richter am OLG Stuttgart Albrecht Rieß
  - c) Herrn Prof. Dr. Dieter Rössner, Universitätsprofessor Uni Marburg
  - d) Frau Leitende Regierungsdirektorin a.D. Elsava Schöner
2. Gemäß Artikel 4 Abs. 2 des Staatsvertrags werden die Mitglieder zu Nr. 1 a) und c) zunächst für vier Jahre, die Mitglieder zu Nr. 1 b) und d) zunächst für zwei Jahre ernannt.
3. Zum Vorsitzenden wird Herr Staatssekretär a.D. Prof. Dr. Hansjörg Geiger ernannt.
4. Die Ernennung wird mit Inkrafttreten des Staatsvertrages wirksam.

