

***Mitteilung des Senats vom 14. Juni 2005***

***Folter bekämpfen – Zusatzprotokoll zur UN-Anti-Folter-Konvention ratifizieren***

Die Fraktionen der SPD und der CDU haben unter Drucksache 16/637 eine Große Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die vorgenannte Große Anfrage wie folgt:

Vorbemerkung:

Nach dem jetzt zur Zeichnung aufliegenden Zusatzprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung (VN-Anti-Folter-Konvention) vom 10. Dezember 1984 soll in den Vertragsstaaten ein System regelmäßiger Besuche durch unabhängige internationale und nationale Gremien an Orten, in denen Personen die Freiheit entzogen ist, eingerichtet werden.

Die Vertragsstaaten sollen auf nationaler Ebene ein oder mehrere Gremien bilden, die zur Verhinderung von Folter und anderer unmenschlicher Behandlung die genannten Einrichtungen besuchen. In diesem Zusammenhang wird von der Einrichtung eines „nationalen Präventionsmechanismus“ gesprochen.

Im Kompetenzbereich der Länder sind Einrichtungen des Strafvollzuges, psychiatrische Einrichtungen, Gewahrsamseinrichtungen der Polizei der Länder sowie Pflege- und Altenheime mit geschlossenen Abteilungen betroffen. Wegen der Zuständigkeit der Länder kann der Bund das Abkommen nur mit Zustimmung der Länder zeichnen.

Gegenüber dem Wunsch des Bundesministeriums der Justiz, das von der 57. Generalversammlung der VN am 8. November 2002 mit Zustimmung Deutschlands beschlossene Zusatzprotokoll zu zeichnen und zu ratifizieren, haben die Justizminister der Länder nach Abstimmung mit den jeweils zuständigen Landessressorts auf bestehende rechtlich begründete Möglichkeiten und Pflichten zur Kontrolle aufmerksam gemacht (z. B. Aufsicht der Länder über Strafvollzug und Polizei, Petitionsrecht der Gefangenen, Anstaltsbeiräte nach dem Strafvollzugsgesetz, strafrechtliche Ermittlungen bei Vorliegen eines Anfangsverdachts, Besuchskommissionen im Bereich des Unterbringungsrechts). Sie haben auf das funktionierende Kontrollinstrument des Anti-Folterausschusses des Europarates und dessen Besuche in den Ländern verwiesen.

Einige Länder haben, hierauf gestützt, erklärt, sie sähen für ein neues Kontrollinstrument kein Bedürfnis; die Zeichnung des Zusatzabkommens könne unterbleiben. Andere Länder – darunter Bremen – haben sich der Zeichnung des Abkommens wegen der Bedeutung des Kampfes gegen Folter und aus außenpolitischen Erwägungen nicht verschließen wollen. Sie haben aber zu bedenken gegeben, ob die vorhandenen Instrumente nicht als der im Zusatzprotokoll geforderte nationale Präventionsmechanismus betrachtet werden könnten.

Der Bund hat diese Meinung nicht geteilt. Nach weiteren Erörterungen haben sich die Justizstaatssekretäre des Bundes und der Länder am 7. Dezember 2004 mit einem vom Staatssekretär des Bundesministeriums der Justiz entwickelten Vorschlag befasst. Danach soll der Bund für seinen Zuständigkeitsbereich einen unabhängigen Bundesbeauftragten bestellen. Die Länder sollen für ihre Kompetenzbereiche eine

gemeinsame „Länderkommission“ errichten, deren Mitglieder die in Rede stehenden Einrichtungen besuchen können. Sie soll aus mindestens vier unabhängigen Experten bestehen, die von den Ländern bestellt werden. Die Organisation des Kommissionssekretariats soll Nordrhein-Westfalen übernehmen. Die Kosten sollen nach dem „Königsteiner Schlüssel“ aufgeteilt werden. Die Kommission soll auf der Grundlage eines Staatsvertrages oder eventuell einer Verwaltungsvereinbarung arbeiten, die im Zusammenhang mit dem Vertragsgesetz zu dem Fakultativprotokoll verhandelt werden sollen.

Die Mehrheit der Justizminister der Länder – unter ihnen Bremen – haben in Abstimmung mit den betroffenen Landesressorts dem Vorschlag zugestimmt. Sie legen Wert darauf – und Bremen teilt diese Auffassung –, dass die Zahl von vier unabhängigen Länderexperten nicht überschritten wird.

Gegenwärtig haben noch nicht alle Länder ihre Zustimmung erklärt. Der Bund hat das Zusatzabkommen daher noch nicht gezeichnet. Es lässt sich nicht absehen, ob und bis wann die betreffenden Länder zustimmen werden.

1. Inwieweit hat sich der Senat gegenüber dem Bund und den anderen Ländern für eine zügige Unterzeichnung und Ratifizierung des Zusatzprotokolls zur UN-Anti-Folter-Konvention eingesetzt?

Der federführende Senator für Justiz und Verfassung hat sich in Abstimmung mit den betroffenen Ressorts für die Zeichnung des Abkommens ausgesprochen. Nach ihrer Auffassung konnten die vorhandenen landesrechtlichen Möglichkeiten als der vom Zusatzprotokoll geforderte „nationale Präventionsmechanismus“ angesehen werden. Nachdem sich diese von einer Mehrheit unter den Ländern geteilte Auffassung gegenüber dem Bund nicht hat durchsetzen lassen, wurde die Zeichnung auf der Grundlage des Vorschlags „Länderkommission“ befürwortet.

2. Hat die Freie Hansestadt Bremen im Rahmen der betroffenen Fachministerkonferenzen, insbesondere der Innen- und der Justizministerkonferenz, entsprechende Initiativen ergriffen?

Der Senat hat die Bemühungen der Bundesregierung, das Zusatzprotokoll zu zeichnen und zu ratifizieren, in der aufgezeigten Weise unterstützt.

3. Welche Maßnahmen wird der Senat noch ergreifen, um die Ratifizierung voranzutreiben?

Der Senat sieht keine Möglichkeit, die Meinungsbildung in den noch nicht zustimmenden Ländern zu beeinflussen.

4. Inwieweit ist der Senat an der Ausgestaltung der im Zusatzprotokoll vorgesehenen Kontrolle, also eines effektiven Besuchsmechanismus zur präventiven Vermeidung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe in Einrichtungen in Deutschland (wie beispielsweise Vollzugsanstalten, Gewahrsamseinrichtungen der Polizei, Gewahrsamseinrichtungen für abzuschiebende Personen, psychiatrische Institutionen, Alten- und Pflegeheime, geschlossene Heime für Kinder und Jugendliche), beteiligt?

Die Ausgestaltung der im Zusatzprotokoll vorgesehenen Kontrolle durch die „Länderkommission“ wird Gegenstand der nach der Zeichnung einzuleitenden Verhandlungen der Länder über den erwähnten Staatsvertrag oder das Verwaltungsabkommen sein müssen.

5. Wie sollen diese Kontrollgremien auf Länderebene und insbesondere in Bremen nach der bisherigen Planung ausgestaltet sein?

6. Welche Möglichkeit sieht der Senat, weiter an der Ausgestaltung mitzuwirken?

Die vorhandenen bremischen Kontrollgremien werden ihre Arbeit auf der Grundlage des geltenden Rechts wie bisher fortsetzen. Die „Länderkommission“ wird gegebenenfalls so zu strukturieren sein, dass sie die in Artikel 19 des Zusatzprotokolls vorgesehenen Kontrollmöglichkeiten auch im Land Bremen wahrnehmen kann.

7. Sieht der Senat die Möglichkeit, die im Zusatzprotokoll gesteckten Ziele der Folter-Prävention über die Schaffung eines Kontrollgremiums hinaus in Bremen umzusetzen, und dabei die in Bremen bereits vorhandenen Kontrolleinrichtungen ebenso einzubinden wie unabhängige gesellschaftliche Akteure?

Das Zusatzprotokoll geht von der Überzeugung aus, dass der Schutz von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe durch nichtgerichtliche Maßnahmen präventiver Art, basierend auf regelmäßigen Besuchen der Orte der Freiheitsentziehung, verstärkt werden kann. Deswegen richtet es ein System regelmäßiger Besuche ein, die von unabhängigen internationalen und nationalen Gremien an Orten, an denen Personen die Freiheit entzogen ist, durchgeführt werden. In diese Zielsetzung fügen sich die Möglichkeiten und Kompetenzen der bereits auf der Basis des geltenden Rechts im Land Bremen tätigen und schon mehrfach dargestellten Kontrolleinrichtungen ein. Die Beauftragten der vorgeschlagenen „Länderkommission“ würden dieses System ergänzen. Es dürfte zum Kreis ihrer unabhängigen Amtsausübung gehören zu entscheiden, in welchem Umfang und ob sie sich mit diesen bestehenden Kontrollinstrumenten kooperieren wollen. Ein Bedürfnis für zusätzliche Einrichtungen auf Landesebene zur Verfolgung der Ziele des Zusatzabkommens sieht der Senat nicht.