

Präventiver Menschenschutz

Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter

1. Sinnhaftigkeit eines nationalen Präventionsmechanismus

Ein Präventionsmechanismus gegen Folter in Deutschland? Macht das Sinn? Brauchen wir den? Sind nicht gerade in der Bundesrepublik Deutschland humanitäre Standards in Einrichtungen des Freiheitsentzugs besonders garantiert? Fraglos können wir ohne Hochmut festhalten, dass in Deutschland rechtsstaatliche Grundsätze besonders gewichtet sind und damit auch der Schutz des Einzelnen vor Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe.

Dennoch ist die Einrichtung notwendig und begründet:

- Auch in einem Rechtsstaat können – wie der Fall Metzler gezeigt hat – gefährliche Diskussionen und Meinungsbildungen entstehen, denen wir uns gewachsen zeigen müssen.
- International ist Folter erschreckend weit verbreitet, wie den Jahresberichten von Amnesty International immer wieder zu entnehmen ist. In dem letzten Jahresbericht von 2011 für das Jahr 2010 dokumentierte sie in „mindestens 98 von 195 Staaten Fälle von Folter und Misshandlung“. Für das Jahr 2011 werden vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte 15 Verurteilungen wegen Folter und 183 Verurteilungen wegen unmenschlicher und erniedrigender Behandlung mitgeteilt. Die meisten davon mit deutlichem Abstand von den anderen Ländern aus Russland, nachfolgend die Türkei, Rumänien und die Ukraine.
- Deutschland kann als Vorbild und mahnende Instanz wirken und die Nationale Stelle hat dazu einen bedeutsamen Beitrag zu leisten.
- Die Nationale Stelle hat präventiv zu wirken. Ihr Auftrag ist besonders differenziert, da sie verpflichtet ist, jede Form grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung zu verhüten. Ihre Tätigkeit greift also weit voraus in das Vorfeld dessen, was als Folter bezeichnet und definiert ist. Durch ein System regelmäßiger Besuche von Gewahrsamseinrichtungen soll der Schutz von Inhaftierten präventiv verstärkt werden. So soll verhindert werden, dass folterbegünstigende Bedingungen überhaupt entstehen. Der präventive Ansatz und Auftrag an die Kommission ist insofern innovativ. Die Besuche finden deshalb auch nicht anlassbezogen statt, sondern sollen strukturell und nicht individuell wirken.

2. Rechtsgrundlagen

Es gibt wenige Normen, die weltweit so häufig formuliert wurden wie das Folterverbot. Gleichzeitig gibt es wohl kein Verbot, das so häufig verletzt wird wie dieses.

1945 formulierten die Vereinten Nationen im Kampf gegen Folter und aufgerüttelt von den Schrecknissen des Krieges die "Charta der Vereinten Nationen" (Art. 1 Nr.3. „Achtung vor den Menschenrechten“) gefolgt von der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte am 10. Dezember 1948 durch die UN-Generalversammlung. Hier ist besonders bedeutsam der Art. 5: Niemand darf der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden“.

Der 10. Dezember 1984 stellt im internationalen Kampf gegen Folter ein besonders markantes Datum dar: Die Vereinten Nationen schufen mit dem „Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe“ ein bedeutsames Regelwerk, das die Vertragsstaaten verpflichtet, jede Form von Folter zu unterbinden und strafrechtlich zu verfolgen (UN-Antifolterkonvention). Das am 18. Dezember 2002 ergänzte Fakultativprotokoll zum UN-Übereinkommen verpflichtet die Vertragspartner, nationale Präventionsmechanismen einzurichten, die die Verhinderung von Folter zu unterstützen haben. Inzwischen wurde das Fakultativprotokoll von 63 Staaten unterzeichnet, Deutschland ratifizierte es am 4. Dezember 2008. Am 3. Januar 2009 trat es in Deutschland in Kraft: „Ziel dieses Protokolls ist es, ein System regelmäßiger Besuche einzurichten, die von internationalen und nationalen Stellen an Orten, an denen Personen die Freiheit entzogen ist, durchgeführt werden“. Das Fakultativprotokoll sieht also ein zweifaches Besuchsmodell vor, ein nationales und ein internationales.

3. Organisatorischer Rahmen der Nationalen Stelle

Aufgrund des föderalen Systems in Deutschland bilden zwei Säulen die Nationale Stelle: Die Bundesstelle und die Länderkommission.

Die Bundesstelle wurde mit Organisationserlass des Bundesjustizministeriums der Justiz vom 20. November 2008 eingerichtet und hat am 1. Mai 2009 ihre Arbeit aufgenommen. Die Länderkommission wurde auf der Basis eines Staatsvertrags tätig, der nach der Ratifikation aller Bundesländer am 1. September 2010 in Kraft trat.

Die rechtlichen und tatsächlichen Grundlagen der Tätigkeit der Nationalen Stelle ergeben sich aus dem Fakultativprotokoll. Danach sind die Vertragsstaaten verpflichtet, die funktionale Unabhängigkeit dieser Einrichtungen sowie seines Personals zu garantieren. Es müssen zudem ausreichend finanzielle Mittel zur Bewältigung der Aufgaben zur Verfügung gestellt werden.

Die Nationale Stelle wird zu jeweils einem Drittel vom Bund und zwei Dritteln von den Ländern finanziert. Die Mitglieder der beiden Kommissionen sind vollkommen weisungsunabhängig, sie arbeiten ehrenamtlich und können ihr Amt jederzeit niederlegen. Bundesstelle und Länderkommission haben sich bei der Planung und Durchführung ihrer Vorhaben abzustimmen. Daher treffen sich beide Kommissionen regelmäßig.

4. Aufgaben und Befugnisse

Die Aufgaben und Befugnisse der Nationalen Stelle ergeben sich aus dem in nationales Recht überführten Fakultativprotokoll, dem Organisationserlass des Bundesjustizministeriums vom 20. November 2008 und dem Staatsvertrag vom 25. Juni 2009:

Beide Kommissionen haben regelmäßig Orte der Freiheitsentziehung aufzusuchen, auf Missstände aufmerksam zu machen und ggf. Verbesserungsvorschläge vorzutragen. Es

handelt sich dabei um Justizvollzugsanstalten, geschlossene Abteilungen psychiatrischer Krankenhäuser, Polizeistationen, Arresteinrichtungen der Bundeswehr, Abschiebehafteinrichtungen, Gewahrsamszentren für Asylsuchende, Transitzone internationaler Flughäfen, geschlossene Einrichtungen für Kinder und Jugendliche sowie geschlossene Abteilungen von Alten- und Pflegeheimen. Die Zuständigkeit der Bundesstelle erstreckt sich auf Gewahrsamseinrichtungen des Bundes, also der Bundespolizei, der Bundeswehr und des Zolls. Die Länderkommission ist für alle anderen Gewahrsamseinrichtungen zuständig, weil diese in die Zuständigkeit der Länder fallen. Sie erstellen gemeinsam einen Jahresbericht, der dem Bundestag, der Bundesregierung, den Länderparlamenten und den Landesregierungen vorgelegt wird.

Die Nationale Stelle ist befugt,

- regelmäßig die Behandlung von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, zu prüfen, um den Schutz vor Folter zu verstärken,
- den zuständigen Behörden Empfehlungen zu unterbreiten,
- Vorschläge und Beobachtungen zu Rechtsvorschriften zu unterbreiten.

Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, den Kommissionen der Nationalen Stelle

- 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, ohne Zeugen Gespräche zu führen,
- Entscheidungsfreiheit zu geben, welche Orte sie besuchen und mit welchen Personen sie Gespräche führen möchte,
- das Recht einzuräumen, in Kontakt mit dem UN-Untersuchungsausschuss zur Verhütung von Folter zu stehen, ihm Informationen zu übermitteln und mit ihm zusammenzutreffen.

Schließlich sei noch auf ein weiteres wichtiges Recht hingewiesen: Personen, die der Nationalen Stelle Auskünfte erteilen, dürfen keinerlei Nachteilen oder gar Bestrafungen ausgesetzt werden, unabhängig davon, ob die Informationen zutreffend oder falsch waren.

5. Personelle und finanzielle Ausstattung der Nationalen Stelle

Die Nationale Stelle verfügt über fünf ehrenamtliche Mitglieder; die Bundesstelle ist mit einem Mitglied, die Länderkommission mit vier Mitgliedern besetzt. In der Geschäftsstelle mit Sitz in Wiesbaden stehen drei Vollzeitstellen für wissenschaftliche Mitarbeiter/innen und eine Stelle für eine Bürokraft zu Verfügung. Organisatorisch ist die Nationale Stelle der Kriminologischen Zentralstelle (KrimZ) angegliedert. Die Nationale Stelle nutzt die dort vorhandene Infrastruktur und wird insbesondere in den Bereichen des Haushalts-, Rechnungs- und Personalwesens unterstützt.

Die Finanzierung der Bundesstelle erfolgt aus den Mitteln des Bundesministeriums der Justiz, die Finanzierung der Länderkommission tragen die Länder anteilig nach dem Königsteiner Schlüssel. Der Bundesstelle stehen 100.000 Euro im Jahr zur Verfügung, der Länderkommission 200.000 Euro.

Nicht nur die personellen und finanziellen Ressourcen, sondern auch nachfolgender Blick auf die Zahlen der zu besuchenden Einrichtungen machen deutlich, dass die Erwartungen nicht zu hoch gesteckt werden dürfen und dass eine personelle und damit verbunden auch eine finanzielle Nachbesserung dringend nottut:

Die Bundesstelle, d.h. ein Mitglied, gleichzeitig Leiter der Kommission, ist für etwa 360 Gewahrsamseinrichtungen des Bundes zuständig.

Die Länderkommission ist zuständig für:

- 186 selbständige Justizvollzugsanstalten, exklusive die angegliederten Abteilungen und Anstalten,
- 1430 Polizeidienststellen,
- 326 psychiatrische Krankenhäuser und Kliniken des Maßregelvollzugs,
- 16 Einrichtungen zur geschlossenen Unterbringung von Kindern und Jugendlichen,
- 9 Abschiebehaftanstalten.
- Wie viele der ca. 11.000 Alten- und Pflegeheime zu inspizieren sind, ergibt sich aus den bislang mitgeteilten Zahlen nicht.

Die derzeitige personelle und finanzielle Ausstattung der Nationalen Stelle erlaubt nicht, die Forderung des Fakultativprotokolls nach regelmäßigen Besuchen geschlossener Einrichtungen zu erfüllen. Es ist auch nicht möglich, die Umsetzung von Empfehlungen durch Nachfolgebesuche zu überprüfen.

Schließlich ist auch die multidisziplinäre Besetzung der Kommissionen nur in sehr bescheidenem Maße erfüllt: So fehlt zum Beispiel dringend psychiatrische Fachkompetenz. Wichtige Aufträge können nicht oder nur in sehr bescheidenem Maße erfüllt werden: Bisher war es der Nationalen Stelle nicht möglich, Alten- und Pflegeheime, oder auch Kinder- und Jugendheime oder Gewahrsamszentren für Asylsuchende aufzusuchen. Es war auch aus Kapazitätsgründen bisher nicht möglich, Stellungnahmen zu Rechtsvorschriften abzugeben.

6. Besuche von Einrichtungen durch die Länderkommission

Die Darstellung der Besuche von Einrichtungen wird sich im Folgenden auf die der Länderkommission und da vorrangig auf Justizvollzugsanstalten konzentrieren, da hier das besondere Interesse der Leserinnen und Leser der Zeitschrift Forum Strafvollzug liegen dürfte.

Insgesamt führte die Länderkommission seit ihrem Bestehen 22 Inspektionsbesuche in neun Bundesländern durch. Im Vorfeld nahm sie zu allen zuständigen Ministerien der Bundesländer Kontakt auf, um Informationen u.a. zu landesspezifischen Rechtsgrundlagen, Anzahl und Kontaktdaten von Orten der Freiheitsentziehung zu erhalten. Von den 186 selbstständigen Justizvollzugsanstalten wurden 10 besucht.

6.1. Ablauf der Inspektionsbesuche

Im Laufe der Zeit hat sich eine gewisse Systematik herausgeschält, die aber je nach Einrichtung und Besonderheit variiert.

Die Länderkommission kündigt ihren Besuch etwa eine halbe Stunde vorher bei der Aufsichtsbehörde an. Diese Zeitspanne soll gewährleisten, dass die Anstalt verständigt wird und keine Zeit mit Warten an der Torwache verloren geht. In einem kurzen Eingangsgespräch mit der Anstaltsleitung (in der Regel ist auch die Aufsichtsdienstleitung anwesend) werden insbesondere Themen wie Zuständigkeit, Belegung, Beschäftigungsstand, derzeitige Absonderungen, Arrest, Einzelhaft, momentane Fixierungen, intra- und extramurale Kontaktmöglichkeiten, Praxis bei der Gewährung von Vollzugslockerungen, therapeutische Maßnahmen sowie Maßnahmen der Entlassungsvorbereitung erörtert. Auch die Personalsituation ist von Interesse: Die Anzahl des Personals in den verschiedenen Dienst- und Fachgruppen, Krankentage, Ausbildung und Fortbildungsmöglichkeiten. Schriftliche Informationen zu wichtigen quantitativen Daten (z.B. Anzahl der Selbstverletzungen, Selbsttötungen, Beschwerden) und Konzepte zu Behandlungsmaßnahmen werden erbeten. Einsicht wird in Speisepläne, Hausordnung und Informationsblätter für die Gefangenen genommen.

Der Gang durch die Anstalt schließt sich an.

Grundsätzlich ist das Augenmerk auf die allgemeinen Unterbringungsbedingungen gerichtet, im Besonderen jedoch auf Bereiche und Maßnahmen, die eine Verschärfung des Vollzugsalltags darstellen. Schwerpunktmäßig werden folgende Bereiche besichtigt: Arrestbereich, besonders gesicherte Hafträume ohne gefährdende Gegenstände, Absonderungsbereiche (soweit eingerichtet), Sanitärbereich, Zugangsbereich, Besuchsbereich, Krankenabteilung, Behandlungs- und Freizeitbereiche, Arbeitsbetriebe. Besondere Bereiche wie Mutter-Kind-Abteilung, sozialtherapeutische Abteilung, Abteilung für Sicherungsverwahrte, Abschiebehaftabteilung, Transportabteilung werden je nach Schwerpunkt einbezogen.

Bedeutsam für einen menschenwürdigen Freiheitsentzug sind natürlich die Unterbringungsräume und Freizeiträume in den Strafhaft- oder Untersuchungshaftbereichen. Hier sind die Haftraumgröße, der ausreichende Einfall von Tageslicht und Frischluftzufuhr ebenso bedeutsam wie die Möglichkeit, aus dem Fenster zu schauen. Selbstverständlich muss bei Mehrfachbelegung der Sanitärbereich baulich abgetrennt sein.

Allein durch Besichtigung der Örtlichkeiten kann jedoch nicht auf den menschenwürdigen Umgang mit Inhaftierten geschlossen werden. Daher nehmen die Kommissionsmitglieder auch Einsicht in Akten und Dokumente und sprechen mit Personalangehörigen. Sie führen Gespräche mit von ihnen ausgewählten Gefangenen, mit der Interessensvertretung und – soweit die Gefangenen einverstanden sind – mit abgesonderten, in Einzelhaft und im Arrest befindlichen Insassen. Soweit möglich, wird versucht, das Verhältnis zwischen Personal und Insassen zu ergründen, das Klima in der Anstalt.

Interessiert ist die Nationale Stelle auch an besonders gelungenen Konzepten z.B. zur Sicherheit, Behandlung der Untergebrachten und zu gewalt- und suizidprophylaktischen Programmen. Diese sollen jeweils im Jahresbericht dargestellt und so breiter bekannt gemacht werden.

6.2. Feststellungen, Empfehlungen und Reaktionen der Behörden

Zweifellos bewegen sich der deutsche Justizvollzug, die psychiatrischen Kliniken und andere von der Kommission besuchten Einrichtungen im internationalen Vergleich auf einem hohen Niveau. Erwartungsgemäß kann festgehalten werden, dass die Nationale Stelle bei ihren Besuchen in keiner Einrichtung auf Anzeichen von Folter gemäß der Definition von Folter in Art. 1 Abs. 1 der UN-Antifolterkonvention gestoßen ist. Allerdings hat sie Misstände festgestellt, die teils als unmenschliche und/oder erniedrigende Behandlung einzustufen sind.

Einige Feststellungen sollen im Folgenden mitgeteilt werden:

In einer Anstalt wurden völlig verdreckte besonders gesicherte Hafträume ohne gefährdende Gegenstände festgestellt, dasselbe galt für Sanitäreinrichtungen und sonstige Aufenthaltsräume. Die extreme Verschmutzung der besonders gesicherten Hafträume nahm die Kommission deshalb besonders ernst, da Gefangene hier in der Regel zwangsweise untergebracht werden.

Die unbedeckte Unterbringung von Gefangenen in einem Haftraum ohne gefährdende Gegenstände wurde nur noch in einer Anstalt festgestellt. Auf unsere Empfehlung hin wurde diese Praxis aufgegeben und den Gefangenen suizidvermeidende Kleidung ausgehändigt.

Blenden vor den Haftraumfenstern, die jeden Blick nach außen verhindern, der Insasse also optisch von vier Wänden umgeben ist, wurde in mehreren Anstalten beanstandet. Der geringe Lichteinfall und die eingeschränkte Frischluftzufuhr sind ebenso belastende Folgen dieser Maßnahme. In anderen Anstalten wurde diesbezüglich ein guter Kompromiss gefunden, in dem bei Fenstern eine große Fläche unverblendet bleibt und für Lichteinfall sorgt, diese Fensterflügel lassen sich nicht öffnen. Zwei Seitenflügel, die sich öffnen lassen, wurden mit Lochblenden bestückt. Das Hinauswerfen von Gegenständen wird auf diese Weise verhindert.

In einigen Anstalten wurde kritisiert, dass zwischen Gemeinschaftsduschen keine Trennwände angebracht sind und so die Intimsphäre der Insassen unzureichend geschützt ist. Insbesondere in Anstalten, die Gefangene aus unterschiedlichen Kulturkreisen aufnehmen, stellte die Kommission fest, dass vielfach in Badehose geduscht wird. Von der antwortenden Behörde wurde der Vergleich mit Schwimmbädern herangezogen, der natürlich in mehrfacher Hinsicht untauglich ist.

Dass in manchen Bundesländern den männlichen Gefangenen eine sozialtherapeutische Behandlung angeboten wird, nicht aber den Frauen, hat die Kommission aus Gleichbehandlungsgründen gerügt.

Leider gibt es immer noch Justizvollzugsanstalten, die für Fixierungen gewöhnliche, teils sehr scharfkantige Hand- und Fußfesseln verwenden und auf eine Sitzwache, also eine ununterbrochene Beobachtung, verzichten. Beides wurde moniert.

Lange Aufenthaltsdauer in der Zugangsstation bedeutet in der Regel eine Unterbringung in einem intensiv genutzten und von vielen Wechseln gezeichneten Bereich. Häufig ist hier der Verschmutzungsgrad besonders hoch und das Mobiliar beschädigt. Oft können die hier untergebrachten Inhaftierten aus organisatorischen Gründen nicht beschäftigt werden und auch nicht an Freizeit und Behandlungsmaßnahmen teilnehmen. Deshalb hat auch hier die Kommission Aufenthaltszeiten deutlich über drei Monate gerügt.

Die Kommission hat auch durchaus die Umsetzung brandschutzrechtlicher Bestimmungen angeschaut. In einer Einrichtung waren die Flure mit Schränken, Wäscheständern und Kartons beinahe unzugänglich gemacht.

Die Länderkommission war betroffen und ist besorgt über die mehrfach festgestellte Maßnahme langer Einzelhaft, teilweise wurde diese Maßnahme über viele Jahre vollstreckt. Diese Art der Unterbringung ist – wie jeder sich denken kann – mit außerordentlichen Belastungen verbunden. Deshalb sind nach Überzeugung der Kommission alle Anstrengungen zu unternehmen, die Einzelhaft auf die kürzest mögliche Zeit zu beschränken. Solange die Gefangenen unter diesen extremen Haftbedingungen leben, sind sie in kurzen Zeitabständen psychiatrisch und/oder psychologisch zu betreuen und es sind weitere Maßnahmen zu ergreifen, um die hohe Belastung zu lindern (Arbeitszuweisung, Freizeitmaßnahmen, Gespräche, Zugang zu Tageszeitungen und Fernsehen). Der in diesen Fällen mitgeteilte Turnus der alle drei Monate stattfindenden Überprüfung der Unterbringung in Einzelhaft ist nach Auffassung der Kommission unzureichend.

6.3. Umgang mit Einzelanfragen

Die Nationale Stelle erhält viele schriftliche, telefonische und elektronische Anfragen und Hinweise von Einzelpersonen.

Die Nationale Stelle hat – wie eingangs erwähnt – keine Ombudsfunktion und wird daher in aller Regel Einzelanliegen nicht als solchen nachgehen. Ernst werden die Mitteilungen aber dennoch genommen, weil sie mitunter wichtige Hinweise für die Auswahl von Besuchsorten enthalten können. Die Anfragen werden immer beantwortet und mit dem Hinweis auf andere, für Einzelsorgen zuständige Stellen versehen.

7. Reaktionen der Behörden auf unsere Empfehlungen

Im Anschluss an die Inspektionsbesuche verfassen die Kommissionen einen Bericht, den sie an die zuständige Aufsichtsbehörde richten, einen Abdruck erhält die besuchte Einrichtung. In der Regel erfolgt die Beantwortung durch die Aufsichtsbehörden auf Ministerebene und in aller Regel auch erfreulich zeitgerecht. Überwiegend wurden die Anregungen der Nationalen Stelle aufgegriffen, teilweise sogar unverzüglich umgesetzt. Nicht immer schlossen sich die Behörden der Meinung der Kommission an, daraus ergab sich allerdings mitunter durchaus ein sehr konstruktiver Dialog. Die Nationale Stelle ist nicht nur vor dem Hintergrund ihres erst kurzzeitigen Bestehens immer bereit und bemüht, Positionen zu überdenken und erneut auf den Prüfstand zu stellen. Diese Haltung hat sie auch erfreulich oft bei den Gesprächspartnern in den Aufsichtsbehörden angetroffen.

Anmerkung:

Weitergehende Informationen können dem Jahresbericht 2010/1011 der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter im Internet entnommen werden unter www.antifolterstelle.de unter der Rubrik „Jahresberichte“.