

Studien zu Grund- und Menschenrechten | 16

Andreas Zimmermann (Hrsg.)

**Folterprävention im völkerrechtlichen
Mehrebenensystem**

Universitätsverlag Potsdam

Universelle, europäische und nationale Mechanismen zum Schutz vor Folter: ein Überblick

Ralf Alleweldt

I. Grundlagen

Das Folterverbot ist kein Problem des materiellen Rechts.¹ Es ist in zahlreichen völkerrechtlichen Verträgen niedergelegt, sei es auf universeller² oder regionaler³ Ebene. Es gehört dem Völkergewohnheitsrecht an und wird allgemein dem zwingenden Völkerrecht (*ius cogens*) zugeordnet.⁴ Unter bestimmten Voraussetzungen ist Folter als Verbrechen gegen die Menschlichkeit nach Völkerrecht strafbar.⁵ Sämtliche einschlägigen Verträge sehen vor, dass das Folterverbot ausnahmslos und notstandsfest gilt; besonders deutlich bestimmt Art. 2 der UN-Fol-

¹ Allgemein zum Beispiel *Thomas Bruha/Christian J. Tams*, Folter und Völkerrecht, in: APuZ 36 (2006), S. 16-22.

² International Covenant on Civil and Political Rights. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II S. 1534, Art. 7.

³ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. [Europäische] Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950, ETS Nr. 5, in der zuletzt durch Protokoll Nr. 14 geänderten Fassung; Neufassung: BGBl. 2010 II S. 1198, Art. 3; American Convention on Human Rights: „Pact of San José, Costa Rica“. Amerikanische Menschenrechtskonvention (AMRK) vom 22. November 1969, UNTS Bd. 1144, S. 123; deutsche Fassung zum Beispiel abgedruckt in: *Bundeszentrale für politische Bildung* (Hrsg.), Menschenrechte – Dokumente und Deklarationen, Nr. 46, Art. 5; African Charter on Human and Peoples' Rights. Afrikanische Charta der Rechte der Menschen und der Völker (AfrChRMV) vom 27. Juni 1981, UNTS Bd. 1520, S. 217; deutsche Fassung zum Beispiel abgedruckt in: EuGRZ 1986, 677, Art. 5; Arab Charter on Human Rights. Überarbeitete Arabische Charta der Menschenrechte vom 22. Mai 2004, in: *Int'l Hum. Rts. Rep.* 12 (2005), S. 893, Art. 8.

⁴ Siehe dazu *Walter Kälin/Jörg Künzli*, Universeller Menschenrechtsschutz, 2. Aufl. 2008, S. 80; sowie bereits *Peter H. Kooijmans*, Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Report by the Special Rapporteur, 19. Februar 1986, UN-Dok. E/CN.4/1986/15, S. 96f. Bekräftigend *Human Rights Council*, Resolution 8/8, 28. Juni 2008, UN-Dok. A/HRC/RES/8/8, 3. Erwägung.

⁵ Vgl. Rome Statute of the International Criminal Court. Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs vom 17. Juli 1998, UNTS Bd. 2187, S. 3; BGBl. 2002 I S. 2144, Art. 7 Abs. 1 lit. f, Abs. 2 lit. e.

terkonvention⁶: „Außergewöhnliche Umstände gleich welcher Art, sei es Krieg oder Kriegsgefahr, innenpolitische Instabilität oder ein sonstiger öffentlicher Notstand, dürfen nicht als Rechtfertigung für Folter geltend gemacht werden.“ Besondere Vorschriften verbieten die Folterung oder Misshandlung von Personen, die in einem bewaffneten Konflikt in die Gewalt der Gegenseite geraten.⁷ Darüber hinaus ist Folter in vielen innerstaatlichen Verfassungen ausdrücklich untersagt.

Das Folterverbot lässt also an Eindeutigkeit nichts zu wünschen übrig, und doch ist seine Beachtung in allen Teilen der Welt ein Problem.⁸ Es wird geschätzt, dass Folter und unmenschliche oder erniedrigende Behandlung in mehr als der Hälfte aller Staaten stattfindet.⁹ Das bloße Verbot kann sie offenkundig nicht verhindern, und innerstaatliche Rechtsschutzverfahren haben sich bisher als nicht hinreichend wirksam erwiesen. Dies wirft die Frage auf, welchen Beitrag das Völkerrecht nicht nur zum Verbot der Folter, sondern auch zu seiner weltweiten Durchsetzung leisten kann.

II. Beschwerdeverfahren

Es bestehen unterschiedliche völkerrechtliche Einrichtungen und Verfahren, die zur Durchsetzung der Menschenrechte beitragen sollen. In Europa können Opfer von Folter eine Beschwerde zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte

⁶ Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (UN-Folterkonvention) vom 10. Dezember 1984, UNTS Bd. 1465 S. 85; BGBl. 1990 II S. 247.

⁷ Vgl. unter anderem 1. Genfer Abkommen vom 12. August 1949 (GA) zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der bewaffneten Kräfte im Felde, BGBl. 1954 II S. 783, Art. 12 Abs. 2; 2. GA zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der bewaffneten Kräfte zur See, BGBl. 1954 II S. 813, Art. 12 Abs. 2; 3. GA über die Behandlung der Kriegsgefangenen, BGBl. 1954 S. 838, Art. 17 Abs. 4, 87 Abs. 3; 4. GA über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten, BGBl. 1954 II S. 917, Art. 32; 1. Zusatzprotokoll zu den GA vom 8. Juni 1977, BGBl. 1990 II S. 1551, Art. 75; für nicht-internationale Konflikte den gemeinsamen Art. 3 der GA und Art. 4 des 2. Zusatzprotokolls zu den GA vom 8. Juni 1977, BGBl. 1990 II S. 1637.

⁸ Aktuelles Lagebild bei *Manfred Nowak*, Study on the phenomena of torture, cruel, inhuman or degrading treatment or punishment in the world, including an assessment of conditions of detention. Addendum to the Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, 5. Februar 2010, UN-Doc. A/HRC/13/39/Add.5, mit Handlungsvorschlägen Nr. 140-166.

⁹ Ebd., Nr. 9.

erheben;¹⁰ auch in Amerika und Afrika sind unter bestimmten Voraussetzungen Menschenrechtsgerichtshöfe erreichbar.¹¹ Auf universeller Ebene können sich betroffene Personen mit einer „Mitteilung“ an den Menschenrechtsausschuss oder das Antifolterkomitee der Vereinten Nationen wenden, wenn sich die betroffenen Staaten diesen Verfahren unterworfen haben.¹² Diese Beschwerdemechanismen leisten einen wichtigen Beitrag zur Beachtung der Menschenrechte und haben schon in zahlreichen Fällen zur Verurteilung von Staaten wegen einer Verletzung des Folterverbotes geführt.¹³

Beschwerdeverfahren sind also gut und notwendig – aber sie reichen nicht aus, um Folter einzudämmen. Sie sind hierfür nur von begrenzter Wirksamkeit, weil sich Verfahren wegen behaupteter Folter wesentlich von Verfahren zum Schutz anderer Rechte unterscheiden.¹⁴ Ein Problem liegt bereits darin, dass zahlreiche Opfer die Folter nicht überleben: Sie sind schlicht nicht mehr in der Lage, sich bei einer innerstaatlichen oder internationalen Stelle zu beschweren. Wer die Folter überlebt, ist oft körperlich oder seelisch außerstande, juristische Schritte gegen seine Regierung einzuleiten. Folteropfer haben typischerweise Angst davor, dass sich die Folter fortsetzen könnte oder die Täter andere Repressalien einsetzen.¹⁵ Gegen Beschwerdeführer wird gelegentlich Druck ausgeübt; manche von ihnen sterben unter ungeklärten Umständen.¹⁶ Regierungen wehren sich gegen Foltervorwürfe; es kann zu einer Gegenanzeige wegen Verleumdung, Widerstandes gegen die Staatsgewalt oder anderer Vorwürfe kommen. Darüber hinaus findet Folter im Geheimen statt, und das Opfer ist typischerweise in Beweisnot. Gerichte und andere Rechtsschutzorgane stellen eine Verletzung des Folterverbotes grundsätzlich nur fest, wenn die Misshandlung „über

¹⁰ Art. 34 EMRK.

¹¹ Art. 61 AMRK; Art. 5 des Protokolls zur AfrChRMV über die Errichtung eines Afrikanischen Gerichtshofs für Rechte der Menschen und der Völker vom 9. Juni 1998, zu finden unter: http://www.achpr.org/english/_info/court_en.html.

¹² Art. 1 Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights. Fakultativprotokoll zum IPbPR vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171, 302; BGBl. 1992 II S. 1247; Art. 22 UN-Folterkonvention.

¹³ Für Europa siehe etwa die Aufzählung der Fälle in *European Court of Human Rights*, Annual Report 2010, S. 86f.

¹⁴ Zum Folgenden bereits *Ralf Allewelt*, Präventiver Menschenrechtsschutz, EuGRZ 1998, S. 245-271 (S. 246).

¹⁵ Hierzu etwa *Silvia Casale*, A system of preventive oversight, EHRR 6 (2009/10), S. 6-14 (S. 12f.).

¹⁶ Siehe etwa EGMR, *Aksoy ./. Türkei*, Urteil vom 18. Dezember 1996, ECHR Rep. 1996-VI, Nr. 101ff.; sowie im Hinblick auf einige tschetschenische Beschwerdeführer *International Helsinki Federation for Human Rights* (Hrsg.), *The assault on human rights defenders in the Russian Federation, Belarus and Uzbekistan*, 2006, S. 16f.

jeden vernünftigen Zweifel hinaus“ bewiesen ist.¹⁷ Es gibt keine Sicherheit, dass die oft langwierigen Verfahren tatsächlich zum Erfolg führen. Schließlich können sie mit erheblichen Kosten verbunden sein, die die Opfer nicht aufbringen können oder wollen.

Zu alledem kommt hinzu, dass Beschwerdeverfahren den eigentlichen Schaden nicht vollständig wieder gut machen können. Anders als etwa im Falle einer Eigentumsverletzung oder eines gerichtlichen Verfahrensfehlers sind Folterschäden durch einen Prozessgewinn nicht zu beseitigen. Folter ist darauf angelegt, die Persönlichkeit des Opfers zu zerstören, und Folteropfer tragen im Allgemeinen dauerhafte Wunden davon,¹⁸ die durch ein Schmerzensgeld gleich welcher Höhe nicht geheilt werden können. Beschwerdeverfahren haben ihren (großen) Nutzen und ihre eigene Berechtigung, aber zur Bekämpfung der Folter sind ergänzende Schutzmechanismen erforderlich, die darauf abzielen, Folterhandlungen von vornherein zu verhindern.¹⁹ Nach dem Vorbild des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz²⁰ sind daher Mechanismen geschaffen worden, denen gestattet ist, Haftorte zu besuchen, die Lage der festgehaltenen Personen zu prüfen und Empfehlungen gegenüber der zuständigen Regierung auszusprechen, wie diese Personen wirksam vor Folter und jeder Art unmenschlicher Behandlung geschützt werden können.

III. Einrichtungen und Verfahren zur Verhütung von Folter

Der erste und bis heute bedeutendste Präventionsmechanismus ist das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter. Es wurde durch die Europäische Antifolterkonvention von 1987²¹ geschaffen und nahm im Jahre 1990 seine Arbeit auf.

¹⁷ Siehe etwa EGMR, *Klaas ./.* Deutschland, Urteil vom 22. September 1993, EuGRZ 1994, S. 106-110, Nr. 26-31.

¹⁸ Zu den Folgen der Folter und Möglichkeiten der Rehabilitation *Manfred Nowak*, Interim report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, 10. August 2010, UN-Dok. A/65/273, Nr. 63ff.

¹⁹ Vgl. *Antonio Cassese*, A new approach to human rights: The European Convention for the Prevention of Torture, AJIL 83 (1989), S. 128-153 (S. 129). Umfassende Informationen zum Thema Verhütung von Folter auf der Webseite der Association for the Prevention of Torture: www.ap.torture.ch.

²⁰ Hierzu *Francis Amar*, Ziele und Arbeitsmethoden des IKRK bei innerstaatlichen Unruhen und Spannungen, EuGRZ 1989, S. 488-490; *Jean-François Labarthe*, Kontrollbesuche bei inhaftierten Personen, EuGRZ 1989, 477-480.

²¹ European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26. November 1987, ETS Nr. 152, in der

Nach langen Verhandlungen entstand auf universeller Ebene eine vergleichbare Institution, nämlich das Unterkomitee für Prävention des Komitees gegen Folter der Vereinten Nationen. Rechtsgrundlage hierfür ist das Zusatzprotokoll zur Antifolterkonvention der Vereinten Nationen^{22, 23}

Der seit 1985 tätige Sonderberichterstatler der Vereinten Nationen über Folter ist zunächst von der Menschenrechtskommission²⁴ und sodann vom Menschenrechtsrat²⁵ mit der Aufgabe betraut worden, Informationen über Fälle behaupteter Folter zu sammeln und aufgrund dieser Informationen zu handeln, Länderbesuche durchzuführen, Empfehlungen zur Verhütung von Folter auszusprechen sowie die Entwicklungen bei der Bekämpfung und Verhütung von Folter zu studieren. Sein Auftrag ist also vielfältig. Er hat eine präventive Seite; die Berichte über seine Länderbesuche enthalten neben ausführlichen Tatsachenfeststellungen auch Empfehlungen vorbeugender Natur.²⁶

Man könnte den Sonderberichterstatler also als einen Mechanismus mit präventiver Aufgabe bezeichnen; von den vertraglich geschaffenen Präventionsmechanismen unterscheidet ihn allerdings – abgesehen von den fehlenden personellen Ressourcen – dass jeder einzelne Besuch der Zustimmung der jeweiligen Regierung bedarf.²⁷

Gleichermaßen ist ein Besuch des durch die UN-Konvention gegen die Folter geschaffenen Komitees gegen Folter (Committee against Torture – CAT) im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates nach Art. 20 Abs. 3 S. 2 der Konvention nur

zuletzt durch Protokoll Nr. 2 geänderten Fassung; Neufassung: BGBl. 1996 II S. 1114. (Im Folgenden: ECPT).

²² Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT) vom 18. Dezember 2002, UNTS Bd. 2375 S. 237, BGBl. 2008 II S. 845

²³ Hierzu *Manfred Nowak*, Geleitwort des UN-Sonderberichterstatlers gegen die Folter: Die Bedeutung des Zusatzprotokolls im weltweiten Kampf gegen die Folter, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Prävention von Folter und Misshandlung in Deutschland, 2007, S. 19-25.

²⁴ Erstmals durch *Commission on Human Rights*, Resolution 1985/33, 1. April 1985, UN-Doc. E/CN.4/RES/1985/33.

²⁵ *Human Rights Council*, Resolution 8/8 (Fn. 4).

²⁶ *Manfred Nowak*, Report by the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Mission to Nepal, 9. Januar 2006, UN-Dok. E/CN.4/2006/6/Add.5, insbesondere Nr. 33; sowie Mission to Nigeria, UN-Dok. A/HRC/7/3/Add.4, insbesondere Nr. 75.

²⁷ *Human Rights Council*, Resolution 8/8 (Fn. 4), Nr. 3 (b).

dann möglich, wenn der Vertragsstaat im Einzelfall sein Einverständnis erklärt.²⁸ Findet ein Besuch statt, so hat das CAT die Befugnis, Vorwürfen über behauptete Folter nachzugehen, die erforderlichen Feststellungen zu treffen, und seine Untersuchungsergebnisse der Regierung des Vertragsstaates zusammen mit „allen angesichts der Situation geeignet erscheinenden Bemerkungen oder Vorschlägen“ zu übermitteln. Diese Vorschläge können sich durchaus auf Maßnahmen präventiver Natur beziehen,²⁹ zumal die UN-Folterkonvention selbst in Art. 11 eine allgemeine Verpflichtung zur Verhütung von Folter enthält.

Schließlich gibt es weitere regionale Mechanismen, zu deren Aufgaben es – unter anderem – gehört, für den Schutz inhaftierter Personen vor Folter einzutreten: der amerikanische Berichterstatter über Personen, denen die Freiheit entzogen ist,³⁰ sowie der Berichterstatter über Gefängnisse und Haftbedingungen in Afrika.³¹ Das „Committee for the Prevention of Torture in Africa“ (CPTA) befasst sich mit organisatorischen und strategischen Fragen, führt aber keine Besuche an Haftorten durch.³²

²⁸ In der Konvention ist vorgesehen, dass ein Vertragsstaat schon von vornherein bei der Ratifizierung dieses Verfahren für sich ausschließen kann (Art. 28). Zum Ganzen auch *Roland Bank*, Die internationale Bekämpfung von Folter und unmenschlicher Behandlung, 1996, S. 79ff.; *Jörg Nowak*, Staatliche Mitwirkung in Tatsachenfeststellungsverfahren zum Schutz vor Folter, 1997, S. 58ff.

²⁹ Siehe einerseits *Committee against Torture*, Report on Mexico produced under Article 20 of the Convention, and reply from the Government of Mexico, 26. Mai 2003, UN-Dok. CAT/C/75, Nr. 220 (a) bis (e); andererseits Report on Brazil produced under Article 20 of the Convention, and reply from the Government of Brazil, 3. März 2009, UN-Dok. CAT/C/39/2, Nr. 196.

³⁰ Resolution der Generalversammlung der OAS vom 8. Juni 2004: Study of the rights and the care of persons under any form of detention and imprisonment, OAS-Dok. AG/RES. 2037 (XXXIV-O/04). Für eine Kurzbeschreibung siehe *Inter-American Commission of Human Rights*, Rapporteurship for the rights of persons deprived of liberty, zu finden unter: <http://www.oas.org/en/iachr/pdl/default.asp>; ausführlichere Informationen (nur in spanischer Sprache) unter: www.cidh.org/PRIVADAS/mandato.htm.

³¹ *African Commission on Human and Peoples' Rights*, Special Rapporteur on Prisons and Conditions of Detention in Africa, http://www.achpr.org/english/_info/prison_mand..html.

³² Siehe im Einzelnen *African Commission on Human and Peoples' Rights*, Resolution 158(XLVI)09 on the change of name of the "Robben Island Guidelines Follow-up Committee" to the "Committee for the Prevention of Torture in Africa", zu finden unter: www.achpr.org/english/resolutions/resolution158_en.htm; zum Mandat des Komitees siehe auch: http://www.achpr.org/english/_info/rig_man.htm. Näher *Jean-Baptiste Niyizurugero/Ghislain Patrick Lessène*, The Robben Island Guidelines: an essential tool for preventing torture in Africa, EHRR 6 (2009/10), S. 67-83.

Die nachstehenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Präventionsmechanismen im engeren Sinne, das heißt das CPT, das SPT und die nationalen Präventionsmechanismen im Sinne des OPCAT.

IV. Wirkungsweise

Präventionsmechanismen führen Besuche in Hafteinrichtungen durch. Diese Besuche dienen ihnen vornehmlich dazu, sich ein Bild von der Lage zu machen – es geht also im weiteren Sinne um Tatsachenfeststellung, auch wenn weder die Feststellungen noch ihre rechtliche Einordnung für den betroffenen Staat verbindlich sind. Die Besuche haben aber auch selbst einen präventiven Zweck und eine präventive Wirkung: Allein die Tatsache, dass inhaftierte Personen die Möglichkeit erhalten, mit unabhängigen Besuchern zu sprechen, kann sie in einem gewissen Ausmaß vor Misshandlung schützen.

Wirksame Präventionsmechanismen zeichnen sich dadurch aus, dass ein Besuch durchgeführt werden kann, ohne dass eine besondere Einladung der Regierung erforderlich ist. Eine solche Befugnis steht dem CPT und dem SPT aufgrund der Konventionen zu, auf denen ihre Errichtung beruht.³³

Aufgabe der Präventionsmechanismen ist es, Empfehlungen zu erarbeiten, die der Verbesserung der Lage inhaftierter Personen dienen sollen. Sie fassen diese Empfehlungen in ausführlichen Berichten zusammen, die zunächst vertraulich sind, aber nach einer gewissen Zeit mit Zustimmung der Regierung – und häufig gemeinsam mit einer Entgegnung der Regierung – veröffentlicht werden können. Bei mangelhafter Zusammenarbeit kann der Präventionsmechanismus einseitig eine öffentliche Erklärung abgeben.³⁴

Hinzu kommt für das SPT eine weitere wichtige Funktion: Es hat nach Art. 11 OPCAT die Aufgabe, die nationalen Präventionsmechanismen (NPM) bei ihrer Arbeit zu unterstützen. Zu der Einrichtung derartiger Stellen sind alle Vertragsparteien des OPCAT verpflichtet. NPM haben im Wesentlichen dieselben Aufgaben wie die internationalen Mechanismen.³⁵ Sie haben jedoch die Möglichkeit, die inländischen Haftanstalten flächendeckend und häufiger aufzusuchen als die internationalen Besuchsorgane. Auch sie sollen ihren Regierungen Maßnahmen empfehlen, um die Lage inhaftierter Personen zu verbessern. Die Vertragsstaa-

³³ Art. 2, 8 ECPT; Art. 4, 13 f. OPCAT.

³⁴ Art. 10 ECPT; Art. 16 OPCAT.

³⁵ Siehe im Einzelnen Art. 17-23 OPCAT. Näher *Walter Suntinger*, Nationale Präventionsmechanismen – Kategorien und Bewertung, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Fn. 23), S. 27-55.

ten müssen die Jahresberichte der NPM veröffentlichen (Art. 23 OPCAT); ob auch einzelne Besuchsberichte und Empfehlungen zu veröffentlichen sind, lässt das OPCAT offen.

Im Februar 2011 hatte das OPCAT 57 Vertragsstaaten; und 32 nationale Präventionsstellen waren bereits eingerichtet.³⁶

V. Verhütung von Folter in der Praxis

Die praktische Tätigkeit eines Präventionsmechanismus besteht einerseits darin, die erheblichen Tatsachen festzustellen, und andererseits, hierauf gegründet, präventionsbezogene Empfehlungen auszusprechen.

Der Besuch in einem bestimmten Land oder in einer bestimmten Einrichtung wird unter anderem dadurch vorbereitet, dass nichtstaatliche Organisationen sich mit Beschwerden oder Berichten an die Präventionsstelle wenden. Die Stelle hat sodann bereits eine Vorstellung davon, wo Probleme bestehen könnten.³⁷ Während der Besuche führen die Mitglieder der Besuchsdelegation Gespräche mit inhaftierten Personen; gegebenenfalls werden Häftlinge ärztlich untersucht. Das Haftregister und etwaige medizinische Aufzeichnungen werden durchgesehen. In manchen Fällen hat eine Delegation des CPT Folterzellen oder Misshandlungswerkzeuge vorgefunden;³⁸ derartige Entdeckungen sind eine glaubwürdige Grundlage, um überzeugende Präventionsempfehlungen gegenüber der zuständigen Regierung auszusprechen.

So wichtig es für eine Präventionsstelle ist, bei ihrer Arbeit von zutreffenden Fakten auszugehen: Ihre Hauptaufgabe liegt nicht darin, vergangene Taten mit absoluter Zuverlässigkeit festzustellen, sondern darin, künftige Misshandlungen wirksam zu verhindern. Ihre Arbeit ist zukunftsgerichtet; die Empfehlung geeigneter und wirksamer präventiver Maßnahmen zur Folterverhütung ist ihre Kernaufgabe.³⁹

³⁶ Vgl. UN Treaty Collection, <http://treaties.un.org> sowie die Aufstellung der NPM bei der Association for the Prevention of Torture, List of Designated National Preventive Mechanisms, www.apt.ch.

³⁷ Das CPT gibt jeweils für ein Jahr im Voraus bekannt, welche Staaten besucht werden sollen. Siehe etwa die Pressemitteilung vom 9. Dezember 2010, States to be visited by the Council of Europe Anti-Torture Committee in 2011, www.cpt.coe.int/en/visits/2010-12-09-eng.htm.

³⁸ Vgl. Antonio Cassese, Inhuman States, 1996, S. 16; sowie zum Beispiel Report on the visit to Croatia carried out by the CPT from 20 to 30 September 1998, CPT/Inf (2001) 5, Nr. 22.

³⁹ Hierzu auch bereits *Alleweldt* (Fn. 14), S. 251ff.

Allerdings besteht auch ein Teil dieser zukunftsgerichteten Maßnahmen in Empfehlungen an die Staaten, auf Beschwerden über vergangene Folterhandlungen in angemessener Weise zu reagieren. Sind in einem Land eine gewisse Zahl von Beschwerden über Misshandlungen erhoben worden, so sollte das zuständige Ministerium eine Erinnerung an alle Dienststellen aussprechen, dass jegliche Art von körperlicher Misshandlung von inhaftierten Personen unzulässig ist. Gibt es konkrete Vorwürfe, so sollten diese durch eine unabhängige Stelle untersucht werden, die die erforderlichen Beweise erhebt, insbesondere alle beschuldigten und sonst betroffenen Personen vernimmt. Derartige Beschwerdeverfahren sollten gegebenenfalls zur Bestrafung der Verantwortlichen führen.⁴⁰

Präventionsbezogene Empfehlungen können jedoch auch an der Situation ansetzen, in der sich inhaftierte Personen typischerweise befinden. Das Risiko von Einschüchterung und Misshandlung ist regelmäßig zu Beginn der Polizeihaft am größten. Die inhaftierte Person ist zumindest zeitweise „von allen Mitteln der Sicherheit abgetrennt“⁴¹ und der Macht der mit dem staatlichen Gewaltmonopol ausgestatteten Polizei ausgeliefert. In dieser Lage ist jeder Kontakt zu einer außenstehenden Person prinzipiell geeignet, die Sicherheit des Gefangenen zu erhöhen. Präventionsmechanismen empfehlen daher den betroffenen Staaten, die Beachtung grundlegender Schutzvorkehrungen sicherzustellen: das grundsätzliche Recht jeder inhaftierten Person, ein Familienmitglied oder eine andere Person ihres Vertrauens von der Haft zu verständigen, das Recht auf sofortigen Zugang zu einem Rechtsanwalt, sowie das Recht auf Zugang zu einem Arzt eigener Wahl.⁴²

Derartige Empfehlungen mögen überraschend erscheinen: Es handelt sich um Maßnahmen, die mit möglichen Folterhandlungen direkt nichts zu tun haben. Ihr Vorliegen kann Folter nicht ausschließen, und ihre Abwesenheit führt nicht notwendig zur Folter. Gleichwohl sind derartige Empfehlungen sinnvoll: Wer Schäden möglichst sicher verhüten will, muss immer über das streng Notwendige hinausgehen. Dies liegt im Wesen jeder Art von Prävention. Sie zielt darauf ab, die Entstehungsbedingungen für schädliche Ereignisse möglichst ungünstig zu gestalten, ohne sie völlig verhindern zu können. Man denke nur an andere Lebensbereiche: Gesundheits- und Brandvorsorge sind und bleiben sinnvoll, auch wenn sie Krankheiten und Feuersbrünste nicht völlig aus der Welt schaffen können. Gleichermäßen berechtigt sind Folterverhütungsmaßnahmen,

⁴⁰ Vgl. im Einzelnen die „CPT Standards“, zu finden unter: <http://www.cpt.coe.int/en/documents/eng-standards.pdf>, S. 6-14.

⁴¹ Vgl. *Labarthe* (Fn. 20), S. 478.

⁴² So etwa das CPT in seinen Standards (Fn. 40), S. 6ff.

die die Rahmenbedingungen für die Inhaftierung von Personen so gestalten, dass die Vornahme von Misshandlungen wenn nicht unmöglich gemacht, so doch so weit wie möglich erschwert wird.

VI. Das Potential von Präventionsmechanismen

Mechanismen zur Folterprävention haben ein Potential, das in seinen möglichen Wirkungen weit über die Möglichkeiten anderer Verfahren, insbesondere Beschwerdeverfahren, hinausgeht.⁴³ Die Berichte der Präventionsstellen sind professionell abgefasst und geben der betroffenen Regierung realistische Empfehlungen, die sie ohne Gesichtsverlust befolgen kann. Im Hinblick auf Einzelbeschwerden kann eine Regierung immer die Richtigkeit der Tatsachenfeststellungen bestreiten oder die Sache gegebenenfalls zum „bedauerlichen Einzelfall“ erklären; es ist schon fast eine Ehrensache für einen Innenminister, sich im Streitfall schützend und verteidigend vor seine Sicherheitsorgane zu stellen. Präventionsstellen hingegen gewinnen ein Gesamtbild der Lage. Sie können aus der Häufigkeit bestimmter Beschwerden und entsprechender Befunde auf das Vorliegen struktureller Probleme schließen, ohne umstrittene Einzelfälle entscheiden zu müssen. Durch die Benennung dieser Probleme wird es jedoch gleichzeitig für einzelne Opfer leichter, in innerstaatlichen oder internationalen Beschwerdeverfahren die ihnen widerfahrene Behandlung glaubhaft zu machen.

Mit ihren quasi-offiziellen Berichten schaffen die Präventionsmechanismen eine fundierte Grundlage für einen Dialog mit der Regierung. Gutwillige Regierungen können die Empfehlungen umsetzen und so einen Beitrag zur Beachtung der Menschenrechte in ihrem Land leisten. Bei weniger gutwilligem oder zögerlichem Verhalten der Regierung kann die Präventionsstelle die Besuche wiederholen, deren Häufigkeit steigern und gegebenenfalls öffentliche Erklärungen abgeben. Folter wird auf diese Weise zum Dauerthema in den internationalen Beziehungen oder auch in der Innenpolitik des Landes, wodurch politischer Veränderungsdruck entstehen kann. Internationale Organisationen und andere Staaten können an die Berichte anknüpfen und ihre Unterstützung anbieten, etwa durch die Einrichtung und Finanzierung von Programmen zur Polizeiausbildung und -reform. Bei Bedarf können sie einen gewissen diplomatischen Druck in diese Richtung ausüben.

Ob die Mechanismen zur Verhütung von Folter dieses Potential auch in vollem Maße verwirklichen, ist eine Frage, die im Rahmen dieses Überblicks nicht

⁴³ Zum folgenden auch *Alleweldt* (Fn. 14), S. 259.

umfassend beantwortet werden kann. Sicherlich stehen sie noch am Anfang ihrer Wirkungsgeschichte. Ihre Einrichtung hat zunächst einmal dazu geführt, dass die Lage genauer als bisher ins Auge gefasst worden ist und manche Probleme erkannt wurden, deren Bestehen bisher schlicht unbekannt war. Durch die Arbeit des Europäischen Antifolterkomitees stellte sich Anfang der neunziger Jahre heraus, dass für inhaftierte Personen in vielen Ländern ein beachtliches Risiko der Folter oder gezielter Misshandlung bestand, auch in manchen Ländern, in denen man es nicht unbedingt erwartet hätte.⁴⁴ Das Instrumentarium zur weltweiten Bekämpfung und Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlungen ist vorhanden. Die Staaten haben es in der Hand, dieses Instrumentarium zu nutzen.

⁴⁴ Vgl. etwa zu den ersten Berichten über Frankreich, Österreich und Portugal die Darstellung bei *Alleweldt* (Fn. 14), S. 262, 265ff. m.w.N.