

Bank  
Bekämpfung von  
Folter und unmenschlicher Behandlung

Kriminologische Forschungsberichte  
aus dem  
Max-Planck-Institut für  
ausländisches und internationales  
Strafrecht

Band 75

Herausgegeben von  
Prof. Dr. Günther Kaiser

# **Die internationale Bekämpfung von Folter und unmenschlicher Behandlung auf den Ebenen der Vereinten Nationen und des Europarates**

Eine vergleichende Analyse von Implementation und Effektivität der neueren Kontrollmechanismen

Roland Bank



Freiburg i. Br. 1996

*Roland Bank*, Jahrgang 1966, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg i. Br.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Bank, Roland:**

Die internationale Bekämpfung von Folter und unmenschlicher Behandlung auf den Ebenen der Vereinten Nationen und des Europarates: eine vergleichende Analyse von Implementation und Effektivität der neueren Kontrollmechanismen/Roland Bank. – Freiburg i. Br.: Ed. iuscrim, Max-Planck-Inst. für Ausländisches und internat. Strafrecht, 1996

(Kriminologische Forschungsberichte aus dem Max-Planck-Institut für Ausländisches und internationales Strafrecht; Bd. 75)

Zugl.: Freiburg (Breisgau), Univ., Diss., 1996

ISBN 3-86113-019-X

NE: Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Strafrecht <Freiburg, Breisgau>; Kriminologische Forschungsberichte aus...

© 1996 edition iuscrim

Max-Planck-Institut für ausländisches  
und internationales Strafrecht,  
Günterstalstraße 73, D-79100 Freiburg i. Br.

Alle Rechte vorbehalten

Printed in Germany/Imprimé en Allemagne

Herstellung: BARTH · medien-haus  
77966 Kappel-Grafenhausen  
Telefax 0 78 22/6 11 58

*Gedruckt auf chlor- und säurefreiem Papier*

## Vorwort

Im Laufe der achtziger Jahre sind die Bemühungen um einen Schutz vor Folter und unmenschlicher Behandlung auf internationaler Ebene mit der Einführung neuer Mechanismen wesentlich ausgeweitet worden. So wurde 1985 von der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen ein Sonderberichterstatter zu diesem Themenbereich eingesetzt. Nur zwei Jahre später trat eine spezielle Anti-Folter-Konvention in Kraft, mit deren Durchsetzung ein eigener Ausschuß, das "Committee against Torture", beauftragt wurde. Als vorläufiger Höhepunkt dieser Entwicklung konnte 1989 im Rahmen des Europarates die Idee eines präventiven Besuchssystems verwirklicht werden, als das "Committee for the Prevention of Torture" seine Tätigkeit aufnahm. Nach nunmehr sieben- bis elfjährigem Wirken der Organe erscheint die Zeit reif für eine vergleichende Bestandsaufnahme.

In der vorliegenden Arbeit werden die Arbeitsweise der Organe, mögliche Überlappungen der verschiedenen Verfahren sowie deren Effektivität anhand der rechtlichen Vorgaben und der bisherigen Praxis analysiert. Dabei wird auch das Verhältnis der neueren Mechanismen zum bereits zuvor bestehenden menschenrechtlichen Instrumentarium, insbesondere im Hinblick auf den Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte, beleuchtet. Die Untersuchung macht damit deutlich, inwiefern die Einführung der neueren Kontrollmechanismen den Schutz verbessert hat und in welchen Bereichen Möglichkeiten zur Steigerung der Effektivität bestehen.

Danken möchte ich meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Günther Kaiser für die Förderung des Forschungsvorhabens sowie Herrn Michael Würger für die Unterstützung beim Entwerfen der Schaubilder.



## Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> . . . . .	1
1. Die Entwicklung des internationalen Schutzes vor Folter und unmenschlicher Behandlung seit dem Zweiten Weltkrieg . . . . .	1
1.1 Entwicklungen im Rahmen des allgemeinen Menschenrechtsschutzes . . . . .	2
1.1.1 Vereinte Nationen . . . . .	2
1.1.2 Regionale Abkommen . . . . .	5
1.1.3 Humanitäres Völkerrecht . . . . .	7
1.1.4 Verhaltenskodizes und Mindestgrundsätze . . . . .	8
1.2 Spezielle Mechanismen zum Schutz gegen Folter und unmenschliche oder erniedrigende Behandlung . . . . .	9
1.2.1 Vereinte Nationen . . . . .	9
1.2.1.1 United Nations Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (UNCAT) . . . . .	9
1.2.1.2 UN-Sonderberichterstatler über Folter . . . . .	11
1.2.2 Regionale Abkommen . . . . .	12
1.2.2.1 Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture . . . . .	12
1.2.2.2 European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (ECPT) . . . . .	12
2. Untersuchungsgegenstand und Fragestellung . . . . .	13
3. Vorgehensweise . . . . .	15

## ERSTER TEIL

### Die Arbeitsbedingungen der Organe - Mandat, Organisation und Verfahrensmöglichkeiten

<b>Kapitel 1: Das Human Rights Committee (HRC)</b> . . . . .	19
1.1 Mandat . . . . .	19
1.1.1 Verfahren im Überblick . . . . .	19
1.1.2 Thematischer Rahmen . . . . .	20
1.1.3 Personeller und territorialer Geltungsbereich . . . . .	22

1.2 Organisation des HRC . . . . .	23
1.2.1 Besetzung des Ausschusses . . . . .	23
1.2.2 Arbeitsorganisation . . . . .	24
1.2.2.1 Tagungen und Beschlußfassung . . . . .	24
1.2.2.2 Vorstand . . . . .	25
1.2.2.3 Sekretariat . . . . .	25
1.2.3 Budget und Finanzierung . . . . .	26
1.2.4 Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen und NGOs . . . . .	26
1.2.5 Jahresberichte . . . . .	26
1.3 Die Verfahren: Rechtliche Regelungen und Praxis . . . . .	27
1.3.1 Das Staatenberichtsverfahren . . . . .	27
1.3.1.1 Berichtspflicht der Staaten: Berichtstypen und Inhalte . . . . .	27
1.3.1.1.1 Erstberichte (Art. 40 Abs. 1 (a) IPBPR) . . . . .	27
1.3.1.1.2 Berichte "auf Anforderung" (Art. 40 Abs. 1 (b) IPBPR) . . . . .	29
1.3.1.2 Erörterung der Berichte . . . . .	32
1.3.1.3 "Follow-up" . . . . .	35
1.3.1.4 "Allgemeine Bemerkungen" des HRC . . . . .	35
1.3.2 Staatenbeschwerdeverfahren (Art. 41 IPBPR) . . . . .	36
1.3.3 Individualbeschwerdeverfahren (Fakultativprotokoll) . . . . .	38
1.3.3.1 Zulässigkeitsprüfung . . . . .	38
1.3.3.2 Meritorisches Verfahren . . . . .	40
1.3.3.3 "Auffassungen" des Ausschusses (Art. 5 Abs. 4 FP) . . . . .	40
1.3.3.4 Veröffentlichung . . . . .	41
1.3.3.5 "Follow-up" . . . . .	41
<b>Kapitel 2: UN-Sonderberichterstatter über Folter . . . . .</b>	<b>43</b>
2.1 Mandat . . . . .	43
2.2 Organisation . . . . .	45
2.3 Vorgehensarten . . . . .	47
2.3.1 Suche und Empfang von Informationen . . . . .	47
2.3.2 Reaktionen auf problematische Informationen . . . . .	50
2.3.2.1 Übermittlung von problematischen Informationen an Regierungen . . . . .	51
2.3.2.2 "Urgent Appeal" . . . . .	52
2.3.2.2.1 Intervention in Einzelfällen . . . . .	52
2.3.2.2.2 Intervention bei aktuellen Entwicklungen . . . . .	54
2.3.2.3 Besuche . . . . .	54
2.3.2.3.1 Untersuchung der Gesamtsituation . . . . .	55
2.3.2.3.2 Untersuchung von bestimmten Vorwürfen und Fällen . . . . .	57
2.4 Jahresbericht . . . . .	57

<b>Kapitel 3: Committee against Torture (CAT)</b> . . . . .	59
3.1 Mandat . . . . .	59
3.1.1 Verfahren im Überblick . . . . .	59
3.1.2 Thematischer Rahmen . . . . .	60
3.1.2.1 Definition der Folter (Art. 1 Abs. 1 UN-CAT) . . . . .	60
3.1.2.2 Andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung . . . . .	64
3.1.2.3 Materielle Regelungsbereiche der Konvention . . . . .	64
3.1.3 Personeller und territorialer Geltungsbereich . . . . .	66
3.2 Organisation des CAT . . . . .	66
3.2.1 Besetzung des Ausschusses . . . . .	66
3.2.2 Arbeitsorganisation . . . . .	68
3.2.2.1 Sitzungen und Beschlußfassung . . . . .	68
3.2.2.2 Stellung der "Officers" - Vorsitzender, Vize-Vorsitzende und Berichterstatter . . . . .	68
3.2.2.3 "Personal und Einrichtungen" . . . . .	69
3.2.3 Budget und Finanzierung . . . . .	69
3.2.4 Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen und NGOs . . . . .	70
3.2.5 Jahresberichte . . . . .	71
3.3 Die Verfahren: Rechtliche Regelungen und Praxis . . . . .	72
3.3.1 Das Staatenberichtsverfahren (Art. 19 UNCAT) . . . . .	72
3.3.1.1 Berichtstypen . . . . .	72
3.3.1.1.1 Anfangsberichte . . . . .	72
3.3.1.1.2 Periodische, ergänzende Berichte ("supplementary reports") . . . . .	74
3.3.1.1.3 Berichte auf Anforderung des CAT . . . . .	75
3.3.1.2 Erörterung der Berichte . . . . .	75
3.3.1.3 "Follow-up" . . . . .	79
3.3.2 Untersuchungsverfahren (Art. 20 UNCAT) . . . . .	79
3.3.2.1 "Opting-out" Klausel (Art. 28 UNCAT) . . . . .	79
3.3.2.2 Verfahrensvoraussetzungen . . . . .	80
3.3.2.3 Verfahrensablauf . . . . .	80
3.3.2.4 Verfahrensgrundsätze . . . . .	82
3.3.3 Staatenbeschwerdeverfahren (Art. 21 UNCAT) . . . . .	84
3.3.4 Individualbeschwerdeverfahren (Art. 22 UNCAT) . . . . .	84

## **Kapitel 4: Committee for the Prevention of Torture (CPT)** . . . . . 87

4.1 Mandat des CPT . . . . .	88
4.1.1 "Geschützter Personenkreis" . . . . .	88
4.1.2 Umfang des Besuchsrechts . . . . .	90
4.1.2.1 Einrichtungen, die für Besuch in Frage kommen . . . . .	90
4.1.2.2 Räumliche Reichweite des Besuchsrechts . . . . .	90

4.1.2.3 Grenzen des Besuchsrechts . . . . .	91
4.1.3 Thematischer Rahmen . . . . .	92
4.2 Organisation des CPT . . . . .	95
4.2.1 Besetzung des Ausschusses . . . . .	93
4.2.2 Arbeitsorganisation . . . . .	98
4.2.2.1 Sitzungen und Beschlußfassung . . . . .	98
4.2.2.2 Das "Bureau" . . . . .	99
4.2.2.3 Das Sekretariat . . . . .	100
4.2.3 Budget . . . . .	102
4.2.4 Beziehungen zu anderen internationalen Institutionen und NGOs . . . . .	102
4.2.5 Arbeitsgrundsätze im Verhältnis zu den Vertragsstaaten . . . . .	104
4.2.5.1 Kooperationsgrundsatz . . . . .	104
4.2.5.2 Vertraulichkeitsgrundsatz . . . . .	112
4.2.6 Jahresberichte . . . . .	115
4.3 Das Besuchsverfahren . . . . .	116
4.3.1 Besuchstypen . . . . .	116
4.3.2 Entscheidung über die Durchführung eines Besuchs . . . . .	117
4.3.3 Im Vorfeld eines Besuchs: Benachrichtigung des betroffenen Staates . . . . .	119
4.3.4 Rahmenbedingungen der Besuche . . . . .	120
4.3.4.1 Zusammensetzung der Delegationen . . . . .	120
4.3.4.2 Dauer von Besuchen . . . . .	122
4.3.4.3 Auswahl der zu besuchenden Einrichtungen . . . . .	122
4.3.5 Durchführung der Besuche . . . . .	123
4.3.5.1 Typischer Ablauf eines Besuchs . . . . .	123
4.3.5.2 Rolle des Verbindungsbeamten ("Liaison Officer") . . . . .	124
4.3.5.3 Besuch von Einrichtungen . . . . .	125
4.3.5.4 Abschlußgespräche mit Regierungs- und Behördenvertretern . . . . .	126
4.3.6 Nach dem Besuch: Etablierung eines fortlaufenden Dialogs . . . . .	126
4.3.6.1 Besuchsberichte des CPT . . . . .	127
4.3.6.2 Reaktionen der Regierungen . . . . .	130
4.3.6.3 Veröffentlichung . . . . .	132
4.3.6.4 Abgabe einer öffentlichen Erklärung . . . . .	134

## **Kapitel 5: Die Arbeitsbedingungen der Ausschüsse und des Sonderberichterstatters im Vergleich . . . . . 137**

5.1 Verfahren . . . . .	137
5.1.1 Länderbezogene Mechanismen . . . . .	138
5.1.1.1 Staatenberichtsverfahren . . . . .	138
5.1.1.2 Besuchsverfahren . . . . .	139
5.1.1.3 Reaktionsformen auf besondere Situationen . . . . .	142
5.1.1.4 "Follow-up" . . . . .	142
5.1.2 Einzelfallbezogene Mechanismen . . . . .	143

5.1.2.1	Untersuchung von Beschwerden und ähnlichen Informationen . . . . .	143
5.1.2.2	Präventiv-humanitäre Maßnahmen . . . . .	144
5.2	Thematischer Rahmen . . . . .	144
5.2.1	Folter . . . . .	145
5.2.2	Unmenschliche und erniedrigende Behandlung . . . . .	146
5.2.3	Thematische Zuständigkeit für einzelne Themenblöcke . . . . .	146
5.2.3.1	Folter und Mißhandlung (Einzelfälle und Gesamtsituation) . . . . .	146
5.2.3.2	Haftbedingungen . . . . .	147
5.2.3.3	Schutz- und Kontrollmechanismen . . . . .	149
5.2.3.3.1	Präventive Maßnahmen . . . . .	149
5.2.3.3.2	Verfahren bei Verstößen und Mißständen . . . . .	150
5.3	Organisation . . . . .	151
5.3.1	Personelle und finanzielle Ausstattung . . . . .	151
5.3.2	Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen und NGOs . . . . .	152
5.4	Ausblick: Ein präventives Besuchssystem auf universeller Ebene - das Projekt eines Optional Protocol zur UNCAT . . . . .	153
5.4.1	Von der ECPT aufgrund des universellen Charakters abweichende Regelungen . . . . .	154
5.4.2	Mögliche Schwächungen des Mechanismus im Vergleich zur ECPT . . . . .	155
5.4.3	Einzelne Verbesserungen im Vergleich zur ECPT . . . . .	156

## ZWEITER TEIL

### Thematisierte Inhalte und "Standard Setting"

#### **Kapitel 6: Gegenüberstellung der von den einzelnen Organen angesprochenen Themen und gesetzten Standards . . . . .**

6.1	Folter und Mißhandlung (Einzelfälle und Gesamtsituation) . . . . .	159
6.1.1	"Illegale" Mißhandlungen . . . . .	159
6.1.2	"Legale" Mißhandlungen: Todes- und Körperstrafen . . . . .	162
6.2	Haftbedingungen . . . . .	163
6.2.1	Polizeihaft . . . . .	163
6.2.2	Gefängnisse: U-Haft und Strafvollzug . . . . .	166
6.2.2.1	Dauer der Inhaftierung . . . . .	166
6.2.2.2	Unterbringungsbedingungen . . . . .	167
6.2.2.3	Tagesgestaltung . . . . .	170
6.2.2.4	Kontakte mit der Außenwelt . . . . .	172
6.2.2.5	Umgang mit "gefährlichen Gefangenen" . . . . .	173
6.2.2.6	Besondere Gefangenenkategorien . . . . .	177
6.2.2.7	Medizinische Aspekte . . . . .	179
6.2.3	Psychiatrische Unterbringung . . . . .	185

6.2.4 Administrative Inhaftierung von Ausländern, insbesondere Abschiebungshaft . . . . .	186
6.3 Schutz- und Kontrollmechanismen . . . . .	188
6.3.1 Präventive Maßnahmen . . . . .	188
6.3.1.1 Polizeigewahrsam . . . . .	188
6.3.1.2 Gefängnisse . . . . .	197
6.3.1.3 Psychiatrische Unterbringung . . . . .	203
6.3.1.4 Administrative Inhaftierung von Ausländern, insbesondere Abschiebehaft . . . . .	204
6.3.2 Verfahren bei Verstößen und Mißständen . . . . .	207
6.3.2.1 Folterverbot und Strafbarkeit . . . . .	207
6.3.2.2 Beschwerdemöglichkeiten . . . . .	210
6.3.2.3 Maßnahmen zugunsten des Opfers . . . . .	212
6.4 Sonstiges . . . . .	213
<b>Kapitel 7: Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse . . . . .</b>	<b>214</b>
7.1 Thematisierung . . . . .	214
7.2 "Standard Setting" . . . . .	217
7.2.1 Vergleich der Aktivitäten von HRC, Sonderberichterstatter, CAT und CPT . . . . .	217
7.2.2 Verhältnis zu Standards aus anderen Quellen . . . . .	219
7.2.2.1 Standards auf UN-Ebene . . . . .	220
7.2.2.2 Das CPT und die European Prison Rules (EPR) . . . . .	220
7.2.2.3 Das CPT und das "case law" der EMRK-Organe . . . . .	222

## DRITTER TEIL

### **Aktivitäten der Ausschüsse und des Sonderberichterstatters zu einzelnen Ländern - Ein Vergleich von Inhalten und Effektivität**

#### TEIL A: VERGLEICH VON VERSCHIEDENARTIGEN VERFAHREN (BESUCHSVERFAHREN / STAATENBERICHTSVERFAHREN) IN VIER MITTELEUROPÄISCHEN LÄNDERN

<b>Kapitel 8: Bundesrepublik Deutschland . . . . .</b>	<b>227</b>
8.1 Inhalte . . . . .	227
8.1.1 Überblick über die durchgeführten Verfahren . . . . .	227
8.1.1.1 HRC . . . . .	227

8.1.1.2 CPT . . . . .	229
8.1.1.3 CAT . . . . .	232
8.1.1.4 UN-Sonderberichterstatter . . . . .	234
8.1.2 Überlappungen . . . . .	234
8.1.3 Bezugnahme auf die anderen Verfahren bzw. Konventionen . . . . .	240
8.2 Effektivität . . . . .	240
8.2.1 Vollständigkeit und Glaubwürdigkeit . . . . .	240
8.2.2 Untersuchung von Risikosituationen und -gruppen . . . . .	245
8.2.3 Diskussionsniveau . . . . .	248
8.2.4 Kooperation und Ergebnisse . . . . .	256
8.2.4.1 Empfehlungen (nur CPT) . . . . .	256
8.2.4.2 Kommentare . . . . .	259
8.2.4.3 Fragen . . . . .	262
<b>Kapitel 9: Österreich . . . . .</b>	<b>264</b>
9.1 Inhalte . . . . .	264
9.1.1 Überblick über die durchgeführten Verfahren . . . . .	264
9.1.1.1 CAT . . . . .	264
9.1.1.2 CPT . . . . .	265
9.1.1.3 HRC . . . . .	266
9.1.2 Überlappungen . . . . .	267
9.1.3 Bezugnahme auf die anderen Verfahren bzw. Konventionen . . . . .	271
9.2 Effektivität . . . . .	271
9.2.1 Vollständigkeit und Glaubwürdigkeit . . . . .	271
9.2.2 Untersuchung von Risikosituationen und -gruppen . . . . .	272
9.2.3 Diskussionsniveau . . . . .	273
9.2.4 Kooperation und Ergebnisse . . . . .	276
9.2.4.1 Empfehlungen (nur CPT) . . . . .	276
9.2.4.2 Kommentare . . . . .	277
9.2.4.3 Fragen . . . . .	279
<b>Kapitel 10: Vereinigtes Königreich von Großbritannien und     Nordirland . . . . .</b>	<b>281</b>
10.1 Die Verfahren bis 1993 . . . . .	281
10.1.1 Inhalte . . . . .	281
10.1.1.1 Überblick über die durchgeführten Verfahren . . . . .	281
10.1.1.1.1 CPT (England) . . . . .	282
10.1.1.1.2 HRC . . . . .	284
10.1.1.1.3 CAT . . . . .	285
10.1.1.1.4 CPT (Nordirland) . . . . .	286
10.1.1.2 Überlappungen . . . . .	288

10.1.1.3 Bezugnahme auf die anderen Verfahren bzw. Konventionen . . . . .	293
10.1.2 Effektivität . . . . .	293
10.1.2.1 Vollständigkeit und Glaubwürdigkeit . . . . .	293
10.1.2.2 Untersuchung von Risikosituationen und -gruppen . . . . .	294
10.1.2.3 Diskussionsniveau . . . . .	295
10.1.2.4 Kooperation und Ergebnisse . . . . .	295
10.1.2.4.1 Empfehlungen (nur CPT) . . . . .	298
10.1.2.4.2 Kommentare . . . . .	301
10.1.2.4.3 Fragen . . . . .	304
10.1.2.4.4 Die Auswirkungen im Licht der jüngeren Verfahren . . . . .	305
10.2 Die Verfahren 1994 und 1995 . . . . .	308
10.2.1 Inhalte . . . . .	308
10.2.1.1 Überblick über die durchgeführten Verfahren . . . . .	308
10.2.1.1.1 CPT: Zweiter periodischer Besuch (England und Schottland) . . . . .	308
10.2.1.1.2 HRC : Viertes Berichtsverfahren . . . . .	311
10.2.1.1.3 CAT: Zweites Berichtsverfahren . . . . .	313
10.2.1.2 Überlappungen . . . . .	314
10.2.1.3 Bezugnahme auf die anderen Verfahren bzw. Konventionen . . . . .	320
10.2.2 Effektivität . . . . .	321
10.2.2.1 Vollständigkeit und Glaubwürdigkeit . . . . .	321
10.2.2.2 Untersuchung von Risikosituationen und -gruppen . . . . .	322
10.2.2.3 Diskussionsniveau . . . . .	322
10.2.2.4 Kooperation und Ergebnisse . . . . .	324
10.2.2.4.1 Empfehlungen (nur CPT) . . . . .	324
10.2.2.4.2 Kommentare . . . . .	327
10.2.2.4.3 Fragen . . . . .	329
<b>Kapitel 11: Frankreich . . . . .</b>	<b>331</b>
11.1 Inhalte . . . . .	331
11.1.1 Überblick über die durchgeführten Verfahren . . . . .	331
11.1.1.1 HRC . . . . .	331
11.1.1.2 CAT . . . . .	331
11.1.1.3 CPT . . . . .	332
11.1.2 Überlappungen . . . . .	334
11.1.3 Bezugnahme auf die anderen Verfahren bzw. Konventionen . . . . .	337
11.2 Effektivität . . . . .	337
11.2.1 Vollständigkeit und Glaubwürdigkeit . . . . .	337
11.2.2 Untersuchung von Risikosituationen und -gruppen . . . . .	338
11.2.3 Diskussionsniveau . . . . .	339

11.2.4 Kooperation und Ergebnisse . . . . .	340
11.2.4.1 Empfehlungen (nur CPT) . . . . .	340
11.2.4.2 Kommentare . . . . .	343
11.2.4.3 Fragen . . . . .	345
11.2.4.4 Einfluß des CPT-Verfahrens im Licht des Ad-hoc-Besuchs 1994 . . . . .	346
 <b>Kapitel 12: Zusammenfassung der Ergebnisse der Länderanalysen zu Deutschland, Österreich, dem Vereinigten Königreich und Frankreich . . . . .</b>	
12.1 Inhalte . . . . .	349
12.1.1 Überlappungen . . . . .	349
12.1.2 Verhältnis der Verfahren untereinander . . . . .	351
12.2 Effektivität . . . . .	351
12.2.1 Vollständigkeit und Glaubwürdigkeit . . . . .	351
12.2.2 Untersuchung von Risikosituationen . . . . .	352
12.2.3 Diskussionsniveau - Analyse der Schwächen in Fragen und Antworten / Effektivitätsbeein- flussende Faktoren . . . . .	354
12.2.3.1 Die Staatenberichtsverfahren von HRC und CAT . . . . .	354
12.2.3.2 Die Besuchsverfahren des CPT . . . . .	356
12.2.40 Kooperation und Auswirkungen . . . . .	357
12.2.4.1 Analyse der tatsächlich umgesetzten Aspekte: "Impact" . . . . .	357
12.2.4.2 Analyse der Begründungen für die Ablehnung der Kooperation (Begrenzende Momente) . . . . .	359
12.2.4.3 Reaktionen auf die Fragen . . . . .	361
12.2.5 Verwertung von NGO-Informationen . . . . .	361

## TEIL B: VERGLEICH VON GLEICHARTIGEN VERFAHREN (BESUCHSVERFAHREN)

 <b>Kapitel 13: Die Besuchsverfahren von CPT, CAT und Sonderberichterstatter in der Türkei . . . . .</b>	
13.1 Ablauf und Schwerpunkte der Besuche . . . . .	363
13.1.1 UN-Sonderberichterstatter . . . . .	363
13.1.2 CPT . . . . .	364
13.1.3 CAT . . . . .	367
13.2 Inhaltliche Überlappungen . . . . .	368
13.3 Effektivität . . . . .	373

13.3.1 Niveau . . . . .	373
13.3.2 Kooperation und Umsetzung von Empfehlungen . . . . .	374
13.4 Verhältnis des CAT-Besuchs zum Staatenberichtsverfahren nach der UNCAT . . . . .	377
13.5 Fazit: Bedeutung der Besuchsverfahren in der Türkei . . . . .	378

## VIERTER TEIL

### Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

<b>Kapitel 14: Zusammenfassung</b> . . . . .	381
14.1 Zusammenfassung der Untersuchungen von Verfahren und Organisation . . . . .	382
14.2 Zusammenfassung der Untersuchungen zu thematisierten Inhalten und Standard-Setting . . . . .	385
14.3 Zusammenfassung der Länderanalysen . . . . .	387
<b>Kapitel 15: Schlußfolgerungen</b> . . . . .	400
15.1 Verbesserung des Schutzes durch die neueren Mechanismen . . . . .	400
15.2 Verhältnis der neueren Mechanismen untereinander . . . . .	403
15.3 Derzeitige Effektivität und Ansätze zur Steigerung . . . . .	404
15.3.1 Steigerung der Qualität . . . . .	404
15.3.2 Steigerung des Einflusses . . . . .	406
15.4 Ausblick . . . . .	408
<b>Abstract</b> . . . . .	411
<b>Literaturverzeichnis</b> . . . . .	417
<b>Verzeichnis der Schaubilder</b> . . . . .	442
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> . . . . .	444

## Einleitung

Mitte der achtziger Jahre schlugen sich die wachsenden Bemühungen auf der Ebene internationaler Organisationen um einen Ausbau des Schutzes vor Folter und unmenschlicher Behandlung in der Einführung mehrerer neuer Konventionen und Mechanismen nieder. Die Funktionsweise dieser neuen Einrichtungen und deren Verhältnis zum bereits zuvor bestehenden menschenrechtlichen Instrumentarium ist Gegenstand dieser Arbeit. Einleitend soll zunächst die Entwicklung des Folterschutzes seit 1945 dargestellt werden, um die Entstehungsbedingungen der neueren Kontrollmechanismen nachzuzeichnen. Vor diesem Hintergrund sollen die dem Forschungsprojekt zugrundegelegten Fragestellungen und die Vorgehensweise konkretisiert werden.

### **1. Die Entwicklung des internationalen Schutzes vor Folter und unmenschlicher Behandlung seit dem Zweiten Weltkrieg**

Nach einer langen Geschichte des legalen Rückgriffs auf Foltermethoden, insbesondere zur Erpressung von Informationen<sup>1</sup> sowie - ohne dies als Folter zu bezeichnen - zur Bestrafung, ist das Folterverbot seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs völkergewohnheitsrechtlich anerkannt und hat zudem Eingang in zahlreiche menschenrechtliche Abkommen gefunden. Dies gilt auch für Behandlungen oder Strafen, die als unmenschlich oder erniedrigend zu qualifizieren sind. Trotzdem sind Praktiken, in denen Herrschaft in einer Weise ausgeübt wird, daß sie gegen die genannten Verbote verstößt<sup>2</sup>, noch immer weitverbreitet, auch wenn sich nun kein Staat mehr öf-

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu PETERS 1991. Zur Anwendung der Folter im Frankreich des 17. und 18. Jahrhunderts, vgl. FOUCAULT 1977, 44 ff. Dort wird auch die einseitige Beweiskraft (weitgehend nur zu Lasten des Beschuldigten) und der gleichzeitige Strafcharakter einer Folter zur Erpressung von Geständnissen dargelegt, vgl. 55 f.

<sup>2</sup> Die Einordnung als Herrschaftsinstrument und die weitgehende definitorische Zuordnung der Folter zum staatlichen Verantwortungsbereich werden mitunter zum Anlaß genommen, das Phänomen unter dem kriminologischen Ansatz der "Kriminalität der Mächtigen" zu untersuchen (vgl. etwa SPIRAKOS 1990, 17 ff.).

fentlich zu Folterpraktiken bekennt. Dabei ist nicht nur an körperliche Mißhandlungen durch Schlagen, Elektroschocks oder andere Behandlungen aus dem differenzierten Repertoire an Foltermethoden zu denken<sup>3</sup>, sondern auch an die allzuoft unmenschlichen oder erniedrigenden Bedingungen in der staatlichen Freiheitsentziehung.

## 1.1 Entwicklungen im Rahmen des allgemeinen Menschenrechtsschutzes

### 1.1.1 Vereinte Nationen

Unter dem Eindruck der Greuel des Zweiten Weltkrieges und der Taten des nationalsozialistischen Regimes konnte sich die Ansicht durchsetzen, daß die Weltgemeinschaft schwerste Menschenrechtsverletzungen wie Folter nicht mehr tolerieren dürfe. Andererseits blieb das Konzept nationalstaatlicher Souveränität und das Prinzip der Nichteinmischung in innerstaatliche Angelegenheiten unangetastet. Dieser Interessenwiderstreit schlug sich auf der Ebene der Vereinten Nationen insofern nieder, als eine bloße "Förderung" der Menschenrechte durch unverbindliche Erklärungen die Menschenrechtsarbeit der ersten beiden Jahrzehnte nach dem Krieg bestimmte<sup>4</sup>.

In diesem Geist wurde 1945 die "Charta der Vereinten Nationen" verfaßt, in der die Mitgliedsstaaten in den Artikeln 1 Ziff. 3 und 55 die Organisation beauftragen, die Achtung der Menschenrechte zu fördern, während sich die Mitgliedsstaaten verpflichten, deren Verwirklichung anzustreben (Art. 56). Eine gewisse Bedeutung im Hinblick auf die Folter kommt diesen sehr allgemeinen Bestimmungen dadurch zu, daß die schwere Verletzung fundamentaler Menschenrechte - etwa durch Folter - gegen die Prin-

---

Auch Kaiser stellt die Problematik in einen solchen Zusammenhang, vgl. KAISER 1996, 777 f. Dies erscheint allerdings nur sinnvoll, soweit mit diesem Konzept der kriminelle Mißbrauch *staatlicher* Macht erfaßt werden soll. In diesem Sinne untersuchen auch die Aufsätze in dem von REEMTSMA 1991 herausgegebenen Band die Folter als Herrschaftsmittel staatlicher Einrichtungen. Auf die kollektiven Erscheinungsformen von Machtmißbrauch (etwa Genozid) beschränkt sich Jägers Konzept der Makrokriminalität, vgl. JÄGER 1989. Andere Ansätze stellen dagegen mehr auf die faktische Machtausübung, also auch durch Privatpersonen ohne jede Beziehung zum staatlichen Machtapparat, ab, vgl. etwa SCHEERER 1993 und OSTENDORF 1990. Vgl. auch TRIFFTERER 1994.

<sup>3</sup> Zu den gesellschaftlichen und psychologischen Zusammenhängen, die eine systematische Anwendung von Folter begünstigen, vgl. CRELINSTEN/SCHMID 1993.

<sup>4</sup> Vgl. NOWAK 1993, 21, der die Jahre 1945-68 als "Periode der Menschenrechtsförderung" betitelt.

zipien der UN-Charta verstößt, wie sich aus der Praxis des Internationalen Gerichtshofes ergibt<sup>5</sup>.

Ganz im Sinne einer unverbindlichen Förderung der Menschenrechte beschränkte sich das Mandat der aufgrund Art. 68 der UN-Charta vom Wirtschafts- und Sozialrat eingesetzten Commission on Human Rights zunächst auf Empfehlungen und Studien sowie die Ausarbeitung universell anerkannter Menschenrechtsstandards und völkerrechtlich verbindlicher Konventionen. In dieser Zeit blieben Tausende von Petitionen wegen Menschenrechtsverletzungen mangels Kompetenz der Commission on Human Rights ohne Reaktion<sup>6</sup>.

Auf der Grundlage der Arbeit der Menschenrechtskommission wurde am 10. Dezember 1948 die "Allgemeine Erklärung der Menschenrechte" verabschiedet, in der zum ersten Mal ein universelles Verbot von Folter und grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung oder Strafe ausgesprochen wird (Art. 5). Als Resolution der Generalversammlung kommt ihr allerdings keine rechtliche Verbindlichkeit zu.

Die Ausarbeitung eines verbindlichen Schutzsystems der Vereinten Nationen verzögerte sich schließlich aufgrund des Kalten Krieges in den 50er Jahren und den unterschiedlichen Auffassungen von Menschenrechten in Ost und West bis 1966<sup>7</sup>. Weitere zehn Jahre vergingen, bis die zum Inkrafttreten erforderlichen 35 Ratifikationen erreicht waren. Der "Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte" (IPBPR)<sup>8</sup> schreibt das Verbot von Folter und anderer unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung erstmals völkerrechtlich verbindlich- und notstandssicher (vgl. Art. 4 Abs. 2) - auch für Friedenszeiten<sup>9</sup> fest. (Art. 7 IPBPR). Daneben wurde positiv eine Verpflichtung der Staaten zur menschlichen Behandlung von Inhaftierten kodifiziert (Art. 10 IPBPR). Hinsichtlich des Durchsetzungsinstrumentariums hatte man sich nach langem Streit dafür entschieden, einen nicht-ständigen Ausschuß für Menschenrechte mit der Prüfung von Staatenberichten über die Umsetzung des Paktes sowie fakultativ mit der Behandlung von Staatenbeschwerden durch Tatsachenfeststellung und Anstreben einer einvernehmlichen Lösung zu betrauen. Die Möglichkeit einer Individualbeschwerde wurde eingeführt, allerdings in einem Fakultativprotokoll<sup>10</sup>, nachdem zunächst, wie für die Staatenbeschwerde, eine

<sup>5</sup> Vgl. Namibia-Gutachten des IGH, ICJ Reports 1971, 45.

<sup>6</sup> Vgl. NOWAK 1993, 22, der dies als "Selbstentmachtung" der Kommission ansieht.

<sup>7</sup> Zum Streit um die Aufteilung in zwei verschiedene Pakte und Menschenrechtskategorien vgl. NOWAK 1980, 533.

<sup>8</sup> Abgedruckt in deutscher Übersetzung in BGBl. 1973 II 1533.

<sup>9</sup> Bereits 1949 war in den Genfer Rotkreuz-Konventionen ein Folterverbot für bewaffnete Konflikte verankert worden.

<sup>10</sup> Abgedruckt in deutscher Übersetzung in BGBl. 1992 II 1246.

fakultative Vorschrift im Pakt selbst vorgesehen war. Die Lösung durch ein Fakultativprotokoll erhielt den Vorrang, um die eine Individualbeschwerde grundsätzlich ablehnenden Staaten nicht von einer Ratifizierung des Paktes abzuhalten<sup>11</sup>. Wie befürchtet, erfolgte die Unterwerfung unter beide Beschwerdeverfahren nur recht zögerlich. Die Staatenbeschwerde nach Art. 41 IPBPR erlangte bisher keinerlei praktische Bedeutung. Das Fakultativprotokoll wurde, nachdem vor allem die damaligen Warschauer-Pakt Staaten, aber auch einige westliche Länder wie die Bundesrepublik Deutschland und Österreich die Ratifizierung verweigert hatten, inzwischen von weit mehr als der Hälfte der Vertragsstaaten des Paktes ratifiziert<sup>12</sup>. Dennoch hat dieses Verfahren einige Bedeutung erlangt, auch im Hinblick auf das in Art. 7 IPBPR angesprochene Verbot, mit dem sich das HRC einige Male befaßt hat.

Ende der 60er Jahre und Anfang der 70er Jahre wurde auch die Menschenrechtskommission der UNO mit neuen Kompetenzen ausgestattet, die eine Behandlung von Eingaben wegen Menschenrechtsverletzungen vor der Kommission ermöglichen sollten. 1967 ermächtigte der Wirtschafts- und Sozialrat in seiner Resolution 1235 die Kommission, "Informationen zu prüfen, die für schwere Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten erheblich sind". Aufgrund dieser Resolution kann die Kommission in ihrer jährlichen Sitzung öffentlich schwere Menschenrechtsverletzungen - auch Folter - untersuchen und zum Gegenstand von Berichten und Empfehlungen an den Wirtschafts- und Sozialrat machen. Auf derselben Resolution fußt die Einsetzung von Fact-finding- und Überwachungsorganen wie Ad-hoc-Arbeitsgruppen und Sonderberichterstattern durch die Menschenrechtskommission.

Daneben wurde 1970 durch die Resolution 1503 des Wirtschafts- und Sozialrates ein vertrauliches Verfahren etabliert, mit dem Beschwerden von Einzelpersonen und NGOs daraufhin untersucht werden können, ob sich Anhaltspunkte für schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen in dem betreffenden Land ergeben<sup>13</sup>. In der Praxis wurde die Vertraulichkeit so strikt gehandhabt, daß in den ersten Jahren nicht einmal offiziell bekannt wurde, welche Staaten untersucht wurden<sup>14</sup>. Inzwischen werden zwar die Namen der betroffenen Länder kundgetan, der Gegenstand der Untersuchungen bleibt jedoch weiterhin im Dunkeln<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Vgl. NOWAK 1980, 534; RAESS, 1989, 59, der auf die grundsätzliche Frage verweist, ob sich die UNO angesichts des in der UN-Charta verankerten Nichteinmischungsgebots überhaupt mit Individualbeschwerden befassen darf.

<sup>12</sup> Dazu gehören auch Deutschland (August 1993) und Österreich (Dezember 1987).

<sup>13</sup> Zur Effektivität des Verfahrens vgl. RAESS 1989, 53; NOWAK 1993, 26.

<sup>14</sup> NOWAK 1993, 26.

<sup>15</sup> Vgl. BARTSCH NJW 1986, 1383.

Von großer Bedeutung für die Entwicklung der Schutzmechanismen innerhalb des 1235-Verfahrens waren die Ereignisse in Chile nach dem Militärputsch 1973. Nachdem die zuvor für Südafrika und Israel eingesetzten Arbeitsgruppen noch von der Sorge um den internationalen Frieden motiviert sein mochten, sah sich die Staatengemeinschaft im Fall Chile durch eine bloße "innerstaatliche Angelegenheit" zu Maßnahmen veranlaßt.

Die systematischen Folterungen und Morde durch das Pinochet-Regime waren Gegenstand einer öffentlichen Diskussion vor der Menschenrechtskommission unter Beteiligung der Witwe des gestürzten Präsidenten Allende. Die Unterkommission verurteilte im August 1974 ausdrücklich die schweren Menschenrechtsverletzungen. Später (Februar 1975) wurde eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe zur Menschenrechtsituation in Chile eingesetzt<sup>16</sup>. Für Recherchen innerhalb des Landes war allerdings die Zustimmung der chilenischen Regierung erforderlich, die der Arbeitsgruppe erst 1978 Untersuchungen vor Ort ermöglichte. Die Tätigkeit der Arbeitsgruppe wurde durch einen Sonderberichtersteller für Chile fortgesetzt, bis 1990 die Militärjunta durch demokratische Wahlen abgelöst wurde. Auch für die themenbezogene Arbeit gab der Chile-Fall einen wichtigen Impuls, nachdem aus der Untersuchung des Problems der "Verschwundenen" in Chile durch zwei Experten der Kommission eine Arbeitsgruppe hervorgegangen ist, die das Phänomen weltweit untersucht.

### 1.1.2 Regionale Abkommen

Ungebremsst von den Zwistigkeiten des Kalten Krieges, konnte der Europarat schon bald nach der Verabschiedung der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte eine Vorreiterrolle im internationalen Menschenrechtsschutz einnehmen. Am 4. November 1950 wurde die europäische "Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten" (EMRK) verabschiedet, die in Art. 3 ein Verbot von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung statuiert. Diese Bestimmung ist notstandsfest (Art. 15 Abs. 2 EMRK). Zur Durchsetzung wurde ein justizförmiges Verfahren eingeführt, nach dem sich Mitgliedsstaaten (obligatorisch) sowie natürliche Personen und Nicht-Regierungsorganisationen - soweit sich der beklagte Staat dem Verfahren gem. Art. 25 EMRK ausdrücklich unterworfen hat - an die Europäische Kommission für Menschenrechte mit Beschwerden über Konventionsverletzungen wenden können. Kommt es weder zu einer Zurückweisung der Beschwerde gem. Art. 27 EMRK noch zu einer gütlichen Einigung, legt die Kommission dem Ministerrat einen Bericht vor. Innerhalb einer dreimonatigen Frist kann nun

<sup>16</sup> Vgl. NOWAK 1993, 27 umfassend zu den Aktivitäten hinsichtlich der Menschenrechtsverletzungen in Chile: CABRERA 1990, 143-237.

die Kommission, der Staat des Verletzten, der klagende Staat (im Falle der Staatenbeschwerde) oder der beklagte Staat ein Verfahren beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte einleiten<sup>17</sup>.

Die Fallbelastung ist im Laufe der Jahre stark gestiegen. Nachdem der 1959 eingerichtete Gerichtshof bis Ende der 70er Jahre durchschnittlich nicht mehr als einen Fall pro Jahr durch ein bindendes Urteil entschieden hatte, gewann die Rechtsprechung während der 80er Jahre mit teilweise über 30 Urteilen pro Jahr auch quantitativ an Bedeutung. In dieser Zeit erkannten auch die zuvor noch zögernden Mitgliedsstaaten das Individualbeschwerdeverfahren und die Rechtsprechungskompetenz des Gerichtshofes an. Daneben hat auch das Case-Law der Kommission einige Bedeutung erlangt.

Angesichts der steigenden Beschwerdezahlen wurden zunehmend Überlastungssymptome des Systems erkennbar, insbesondere im Hinblick auf die lange Verfahrensdauer. Die Situation verschärfte sich angesichts der Ausweitung des Europarates auf neue Mitgliedsstaaten in Osteuropa. Nachdem zunächst einzelne Entlastungsmaßnahmen eingeleitet wurden<sup>18</sup>, bemüht man sich nun um eine grundlegende Reform, um das Verfahren effektiver auszugestalten. Als wichtige Reformschritte sieht das elfte Protokoll zur EMRK etwa die Verschmelzung von Kommission und Gerichtshof zu einem einzigen Organ vor, das permanent und in festen Kammern tagen soll. Durch die Möglichkeit, in bestimmten Fällen die Entscheidung einer "Großen Kammer" herbeizuführen, sollen Elemente eines zweinstanzlichen Verfahrens eingeführt werden<sup>19</sup>. Dieses Protokoll, das erst nach der Ratifizierung durch alle 31 Mitgliedsstaaten der EMRK in Kraft treten kann, wurde bisher durch 17 Staaten ratifiziert<sup>20</sup>.

Ein der EMRK ähnliches Verfahren liegt dem amerikanischen Menschenrechtsabkommen (American Convention on Human Rights, ACHR) vom 22. November 1969 zugrunde<sup>21</sup>. Vorangegangen war 1959 die Einsetzung einer Interamerikanischen Menschenrechtskommission, die 1965 auch die Kompetenz zur Prüfung von Eingaben erhalten hatte. Die Konvention von 1969 verankert wiederum ein notstandfestes (Art. 27 Abs. 2 ACHR) Verbot von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung. Auch besteht eine Kommission und ein Gerichtshof für Menschenrechte,

---

<sup>17</sup> Gem. Art. 46 EMRK ist wiederum eine Erklärung zur Unterwerfung unter die Gerichtsbarkeit erforderlich.

<sup>18</sup> Vgl. Prot. No. 9 zur EMRK, abgedruckt in BGBl 1994 II 491.

<sup>19</sup> Zur Kritik an dieser Ausgestaltung vgl. HARRIS/O'BOYLE/WARBRICK 1995, 712 f. Zur Entwicklung der Bemühungen um die Reform des Systems der EMRK vgl. PEUKERT 1993 sowie RUDOLF 1994.

<sup>20</sup> Stand: 22.12.1995.

<sup>21</sup> Vgl. 9 ILM 101 (1970). Die Konvention trat 1978 in Kraft.

die sowohl im Wege der Individualbeschwerde als auch der Staatenbeschwerde angerufen werden können. Anders als bei der EMRK ist jedoch die Individualbeschwerde obligatorisch integriert (Art. 44 ACHR), während das Staatenbeschwerdeverfahren nur bei entsprechender Unterwerfungserklärung möglich ist (Art. 45 ACHR).

Als bisher letzte allgemeine Menschenrechtskonvention trat 1986 die "Afrikanische Charta der Rechte der Menschen und Völker" in Kraft, die 1981 von der Organisation afrikanischer Staaten verabschiedet worden war. Gemäß Art. 5 der sogenannten "Banjul-Charta" ist jede Form der Ausbeutung, Folter, grausamer und unmenschlicher Behandlung verboten. Staaten sowie Einzelpersonen und NGOs können sich mit Beschwerden an die aufgrund der Charta eingesetzte Kommission wenden, wobei sich diese mit allen nicht-staatlichen Beschwerden nur auf eigenen Mehrheitsbeschluß hin befaßt (Art. 55 Abs. 2 Banjul-Charta)<sup>22</sup>.

### 1.1.3 Humanitäres Völkerrecht

Im humanitären Völkerrecht hatte man sich schon früh auf ein Folterverbot einigen können. Die Genfer Konventionen vom 12. August 1949<sup>23</sup>, die dem Schutz von je einer Personenkategorie - bedeutsam sind vor allem die Konventionen III über Kriegsgefangene und IV über Zivilpersonen - in bewaffneten Konflikten dienen, enthalten sowohl für Konflikte mit<sup>24</sup> als auch für solche ohne<sup>25</sup> internationalem Charakter ein Folterverbot. Ein Verstoß gilt als schwerer Bruch der Konvention, der die Mitgliedstaaten zu effektiver Strafverfolgung der Verantwortlichen verpflichtet<sup>26</sup>. Allerdings schützt dieses Verbot nur gegen Übergriffe der gegnerischen Seite, die Behandlung von angeblichen Deserteuren, Spionen etc. ist nicht erfaßt<sup>27</sup>. Durch die Zusatzprotokolle von 1977 wurde die Geltung der Genfer Abkommen auf Befreiungskrieg und Bürgerkrieg - soweit "anhaltende, koordinierte Kampfhandlungen" seitens der Rebellen erfolgen<sup>28</sup> - ausgedehnt, wobei das Verbot von grausamer Behandlung und Folter ausdrückliche Erwähnung findet<sup>29</sup>.

Zur Überwachung der Genfer Abkommen und der Zusatzprotokolle ist das Internationale Komitee des Roten Kreuzes (ICRC) berufen, das mit Be-

<sup>22</sup> RAESS 1989, 67 meint, angesichts der hohen Analphabetenquote sei die Wirksamkeit der Konvention von vorneherein relativiert.

<sup>23</sup> Abgedruckt in deutscher Übersetzung in BGBl. 1954 II 783, 813, 838 und 917.

<sup>24</sup> Konvention III: Art. 13, 17, 87; Konvention IV: Art. 147.

<sup>25</sup> Konvention III und IV jeweils Art. 3, Ziff. 1 (a).

<sup>26</sup> Konvention III Art. 129 f.; Konvention IV. Art. 146 f.

<sup>27</sup> Vgl. RAESS 1989, 69.

<sup>28</sup> Art. 1 Protokoll II zu den Genfer Konventionen.

<sup>29</sup> Protokoll I: Art. 75; Protokoll II: Art. 4 Ziff. 2(a).

suchen von Haftorten die Bedingungen und die Behandlung von Inhaftierten mit dem Ziel kontrolliert, einer Praxis von Folter<sup>30</sup> und "Verschwindenlassen" entgegenzuwirken sowie sich um allgemeine Verbesserungen der materiellen und psychologischen Haftbedingungen zu bemühen<sup>31</sup>. Kriegsgefangene darf das ICRC nach Art. 126 der III. Konvention unmittelbar nach der Gefangennahme besuchen, wohingegen die IV. Genfer Konvention den Zugang zu inhaftierten Zivilpersonen dadurch erschwert, daß der Besuch unter Berufung auf eine Gefährdung der Staatssicherheit durch den Betroffenen abgewiesen werden kann<sup>32</sup>. Dieses Besuchsrecht gilt nur für internationale Konflikte, während bei internen Auseinandersetzungen das ICRC nur aufgrund einer Ad-hoc-Vereinbarung mit dem betreffenden Staat Besuche durchführen kann - derartige Vereinbarungen liegen allerdings der ganz überwiegenden Zahl der Besuchsaktivitäten zugrunde<sup>33</sup>.

Besuche führt das ICRC in der Regel nur unter der Voraussetzung durch, daß die Möglichkeit besteht, alle Gefangenen am Platz der Inhaftierung zu sehen und ohne Zeugen und wiederholt mit ihnen zu sprechen. Der Bericht des ICRC wird den betreffenden Behörden zugestellt, ansonsten aber vertraulich behandelt<sup>34</sup>. Dieses System von Gefangenenbesuchen sollte in den 70er und 80er Jahren die Diskussion über spezielle Anti-Folter-Konventionen inspirieren.

Angesichts des Ausmaßes und der Schwere der Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien entschied sich der Sicherheitsrat der UNO im Mai 1993, ein internationales Straftribunal zur Verfolgung der schweren Verletzungen des humanitären Völkerrechts einzusetzen<sup>35</sup>. In diesem Rahmen sollen auch Folterungen zur Anklage gebracht werden. Im November 1994 veranlaßten auch die schweren Menschenrechtsverletzungen in Ruanda den Sicherheitsrat zur Einsetzung eines internationalen Straftribunals<sup>36</sup>. Die größten Probleme für die Verfolgung liegen bisher in der Schwierigkeit, Angeklagte, gegen die in Abwesenheit nicht verhandelt werden kann, vor das Gericht zu bekommen. Daneben erscheint die Beweisführung als komplexe Aufgabe<sup>37</sup>.

<sup>30</sup> Vgl. hierzu AMAR/GASSER 1989, 26-32, DE SINNER/REYES 1991, 153-171.

<sup>31</sup> Vgl. ICRC 1992, 4.

<sup>32</sup> Art. 5 Konvention IV.

<sup>33</sup> Vgl. RAESS 1989, 71: "etwa zu 90 %"; vgl. auch MORGAN/EVANS 1994, 146.

<sup>34</sup> RAESS 1989, 72 m.N.

<sup>35</sup> Vgl. Security Council Resolutions Nos. 808 and 827 (1993), abgedruckt in HRLJ Vol. 14 (1993), 197 f. Vgl. hierzu BERGSMO 1993 und 1994.

<sup>36</sup> Vgl. Security Council Resolution No. 955 (1994), abgedruckt in HRLJ Vol. 16 (1995), 124.

<sup>37</sup> Diesbezüglich hat Machacek auf die Notwendigkeit frühzeitiger Dokumentation der Menschenrechtsverletzungen hingewiesen, vgl. MACHACEK 1993, 255.

### 1.1.4 Verhaltenskodizes und Mindestgrundsätze

Ein Verbot von Folter und unmenschlicher Behandlung ist sowohl auf Ebene der UNO als auch auf der des Europarates in zahlreichen Verhaltenskodizes und Mindestgrundsätzen festgehalten. Diese habe als völkerrechtliches "soft-law" keine verbindliche Wirkung, vermögen aber dennoch mitunter als Ausdruck einer gemeinsamen Rechtsüberzeugung durch nationale Gerichte in gewissen Maßen Berücksichtigung finden<sup>38</sup>. Dabei ist zu denken an die "UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners" (insbesondere Rule 31 zu Disziplinarstrafen), die "Body of Principles for the Protection of all Persons under any Form of Detention or Imprisonment" (Principle 6), den "Code of Conduct for Law Enforcement Personnel" (Art. 5), den "Principles of Medical Ethics" (Principle 2) sowie auf Europaratsebene die "Europäischen Strafvollzugsgrundsätze" (insbesondere Regel 37 zu Disziplinarstrafen) die "Deklaration zur Polizei" (Ziff. 3). Diese Standardsammlungen sind auch für die Tätigkeit der menschenrechtlichen Organe von Bedeutung, da sie eine Orientierung zu geben vermögen, welche Bedingungen Voraussetzung einer menschenwürdigen Behandlung von Gefangenen sind.

## 1.2 Spezielle Mechanismen zum Schutz gegen Folter und unmenschliche oder erniedrigende Behandlung<sup>39</sup>

### 1.2.1 Vereinte Nationen

#### 1.2.1.1 *United Nations Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (UNCAT)*

Die schweren Menschenrechtsverletzungen nach dem Militärputsch in Chile von September 1973, insbesondere die systematische Folterpraxis, wie auch die großangelegte Kampagne von amnesty international zur Abschaffung der Folter mit dem Appell an die Generalversammlung, die Folter zu ächten<sup>40</sup>, waren Anlaß für eine Resolution, in der die Generalversammlung ihre Betroffenheit über die Folterpraxis in verschiedenen Teilen der Welt zum Ausdruck bringt. Wenig später erging die Aufforderung an die UNO-Mitgliedsstaaten, Berichte über ihre jeweiligen innerstaatlichen Maßnahmen gegen derartige Praktiken vorzulegen. Auf Grundlage dieser

<sup>38</sup> Vgl. etwa die Hinweise auf die schweizerische Rechtsprechung bei RAESS 1989, 190.

<sup>39</sup> Allgemein hierzu DANELIUS 1993, HAUG 1989 und NOWAK/SUNTINGER 1993.

<sup>40</sup> Vgl. zu dieser Kampagne: AI 1975, 8 f.; RAESS 1989, 32, 119.

Berichte verabschiedete die Generalversammlung 1975 die Erklärung über den Schutz aller Personen vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung. Diese völkerrechtlich unverbindliche Deklaration war der erste Schritt in Richtung einer Anti-Folter-Konvention und enthielt auch schon wesentliche Elemente des späteren Abkommens. Mit der Ausarbeitung einer verbindlichen Konvention wurde 1977 die Menschenrechtskommission der UNO beauftragt. Drei Entwürfe haben die Diskussion geprägt. Gleich zu Beginn der Verhandlungen brachten Schweden und die Internationale Strafrechtsvereinigung eigene Vorschläge ein. 1980 legte Costa Rica den Entwurf eines Fakultativprotokolls vor, der auf eine Initiative des Schweizer Bankiers Jean Jacques Gautier zurückgeht. Der schwedische Konventionsentwurf lehnte sich eng an die erwähnte UN-Erklärung von 1975 an. Er enthält eine Definition der Folter und die Verpflichtung zu innerstaatlichen Maßnahmen. Daneben wird die Rechtfertigung von Folter ausgeschlossen und der Grundsatz des "non-refoulement" bei drohender Folter vorgesehen. Auf die Einsetzung eines Organs zur Durchsetzung der Konvention verzichtet der Entwurf, vielmehr sollte das Kontrollverfahren mit einem Berichtssystem sowie mit Staaten- und Individualbeschwerdeverfahren auf fakultativer Basis dem des IPBPR entsprechen und durch ein Untersuchungsverfahren ergänzt werden. Die Durchführung sollte dem HRC übertragen werden. Im Gegensatz zum schwedischen Entwurf wird die Folter im Entwurf der Internationalen Strafrechtsvereinigung ausdrücklich als Verbrechen gegen das Völkerrecht eingestuft<sup>41</sup>. Bei Streitigkeiten zwischen Vertragsstaaten über Auslegung, Anwendung und Durchführung der Konvention war die Anrufung des IGH vorgesehen. Ein internationales Untersuchungsverfahren fehlte hingegen.

Der von Costa Rica eingebrachte Schweizer Entwurf sah dagegen als Kernstück eine aus besonders qualifizierten Persönlichkeiten zusammengesetzte internationale Überwachungskommission mit präventiver Ausrichtung vor<sup>42</sup>. Nach dem Vorbild des ICRC sollte diese Überwachungskommission regelmäßige Gefangenenbesuche durchführen. Mangels Erfolgsaussichten für die Durchführung eines solchen Systems auf UN-Ebene wurden die Beratungen über das Fakultativprotokoll auf 1989 verschoben, verbunden mit der Aufforderung an die regionalen Organisationen, ihrerseits Mitteilungen über die Verwirklichung regionaler Besuchssysteme zu machen. Bislang konnte sich die Idee eines Besuchssystems nur auf der Ebene des Europarates durchsetzen. Auf universeller Ebene wird seit 1992

<sup>41</sup> Der Entwurf lehnt sich an die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes von 1946 an, RAESS 1989, 123.

<sup>42</sup> Vgl. hierzu INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS/SWISS COMMITTEE AGAINST TORTURE 1979.

an einem Optional Protocol zur UNCAT gearbeitet, mit der ein solches Besuchssystem eingeführt werden soll.

Grundlage der weiteren Beratungen in der Menschenrechtskommission wurde der schwedische Entwurf, wobei sich die Frage des Kontrollverfahrens, als besonders strittig erwies<sup>43</sup>. Als Kompromiß einigte man sich darauf, daß dem Überwachungsausschuß zwar die Kompetenz zukommt, unter bestimmten Voraussetzungen selbständig Untersuchungen von Foltervorwürfen vorzunehmen (Art. 20 Abs. 1 UNCAT), die Staaten jedoch die Möglichkeit haben, dies durch Vorbehalte (Art. 28 Abs. 1 UNCAT) auszuschließen.

Die am 10. Dezember 1984 verabschiedete Konvention trat am 27. Juni 1987 in Kraft<sup>44</sup>. Zunächst wird in Art. 1 Abs. 1 eine Definition des Folterbegriffs vorangestellt. Im übrigen enthält die Konvention, die die Staaten innerstaatlich und zwischenstaatlich zu wirksamen Maßnahmen gegen Folter verpflichten, insbesondere durch effektive Strafverfolgung und präventive Vorkehrungen sowie einige Regelungen zugunsten von Opfern. Zur Kontrolle wird das Committee Against Torture (CAT) eingesetzt, das neben der Prüfung von Staatenbeschwerden und Individualbeschwerden sowie Berichten der Vertragsstaaten nach Muster des IPBPR auch zu selbstständigen Untersuchungen bei zuverlässigen Hinweisen auf eine systematische Folterpraxis berechtigt ist.

### 1.2.1.2 UN-Sonderberichterstatter über Folter

Nachdem die Menschenrechtskommission anlässlich des Phänomens des "Verschwindenlassen" von Personen, vor allem in den lateinamerikanischen Diktaturen, eine erste themenbezogene Arbeitsgruppe eingesetzt hatte, wurden seit Anfang der 80er Jahre einige Sonderberichterstatter mit der weltweiten Untersuchung verschiedener Arten schwerer Menschenrechtsverletzungen beauftragt. Am 13. März 1985 wurde Peter H. Kooijmans aus den Niederlanden als Sonderberichterstatter über die Folter eingesetzt. Das Mandat war zunächst auf ein Jahr beschränkt, wurde aber bisher immer wieder verlängert.

Während der Verhandlungen über die Einsetzung eines Sonderberichterstatters war die Idee vor allem von den Staaten, die die Verabschiedung der UNCAT vorangetrieben hatten, skeptisch aufgenommen worden. Dahinter stand die Befürchtung, die Einrichtung eines separaten Mechanismus könne den Ratifizierungsprozeß verlangsamen und das Inkrafttreten der Konvention somit verzögern. Andererseits war gerade die Erwartung, daß das Rati-

<sup>43</sup> Vgl. MARX 1986, 82.

<sup>44</sup> Abgedruckt in deutscher Übersetzung in BGBl. 1990 II 246.

fizierungsverfahren noch einige Zeit in Anspruch nehmen würde, ein gewichtiges Argument für die Einsetzung eines Sonderberichterstatters, der sofort tätig werden konnte und zudem nicht auf die Vertragsstaaten der UNCAT beschränkt war<sup>45</sup>.

Der Auftrag des Sonderberichterstatters besteht darin, folterrelevante Fragen zu untersuchen und über das Vorkommen und das Ausmaß von Folterpraxis zu berichten. Zur Erfüllung dieser Aufgabe ersucht der Sonderberichterstatter die UN-Mitgliedsstaaten um Information über deren Maßnahme zur Folterbekämpfung und geht Hinweisen über die Anwendung von Folter nach. Daneben greift der Sonderberichterstatter zum Mittel der "urgent action", wenn er bei drohender Folter direkt bei den Regierungen interveniert. Darüber hinaus kann er auf Einladung der jeweiligen Regierung auch Besuche durchführen.

## **1.2.2 Regionale Abkommen**

### *1.2.2.1 Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture*

Auf der Ebene der Organisation Amerikanischer Staaten trat am 23. November 1987 eine speziell der Folterbekämpfung gewidmete Konvention in Kraft. Nachdem die ursprüngliche Absicht, die Folter zu einem internationalen Verbrechen zu erklären, fallengelassen worden war<sup>46</sup>, entsprechen die Pflichten in der schließlich verabschiedeten Fassung weitgehend denen der UNCAT. Zur Durchsetzung ist lediglich vorgesehen, daß die Vertragsstaaten die Interamerikanische Menschenrechtskommission über zur Anwendung der Konvention getroffene Maßnahmen informieren. Die Kommission soll ihrerseits in ihren Jahresberichten die bestehende Situation analysieren. Angesichts dieses "rudimentären" Durchsetzungsinstrumentariums<sup>47</sup>, das deutlich hinter der UN-Konvention zurückbleibt, ist die Bedeutung dieser inter-amerikanischen Konvention eher gering. Zwar gab es Bemühungen, auch auf amerikanischer Ebene ein Besuchssystem zu etablieren, diese haben jedoch bisher nicht zum Erfolg geführt.

---

<sup>45</sup> Vgl. KOIJMANS 1991, 58; Raess 1989, 186.

<sup>46</sup> Vgl. RAESS 1989, 183 m.N.

<sup>47</sup> RAESS 1989, 182.

### 1.2.2.2 *European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (ECPT)*

Nachdem auf UN-Ebene die Idee eines präventiven Besuchssystems des Schweizers Gautier wenig Aussicht auf Umsetzung hatte, wurde der Schwerpunkt der diesbezüglichen Bemühungen auf Europa verlegt. Auf Anfrage des Rechtsausschusses des Europaparlaments arbeiteten das Schweizerische Komitee gegen die Folter und die Internationale Juristenkommission einen Konventionsentwurf aus, der vom Rechtsausschuß der parlamentarischen Versammlung am 30. Juni 1983 angenommen wurde. Die parlamentarische Versammlung des Europarates legte den Entwurf am 28. September 1983 dem Ministerkomitee mit der Empfehlung zur Annahme des Textes vor. Nach weiteren Erörterungen im Lenkungsausschuß für Menschenrechte nahm das Ministerkomitee den Text am 26. Juni 1987 nach einigem Widerstand von seiten der Bundesrepublik Deutschland und Großbritanniens<sup>48</sup> an. Am 1. Februar 1989 trat die ECPT in Kraft<sup>49</sup>. Kernstück der Konvention ist die Einrichtung eines Durchsetzungs- und Kontrollorgans: Das "Committee for the Prevention of Torture" (CPT) wird aus unabhängigen Persönlichkeiten gebildet und soll die Stätten staatlicher Freiheitsentziehung besuchen, um in Zusammenarbeit mit dem jeweils besuchten Staat den Schutz der Gefangenen zu verstärken<sup>50</sup>.

Während die aktuelle Fassung der Konvention nur eine Mitgliedschaft von Staaten vorsieht, die auch Mitglieder des Europarats sind, sieht ein neues Protokoll zur Konvention vor, daß auch Staaten, die nicht zum Europarat gehören, der Konvention auf Einladung des Ministerkomitees beitreten können<sup>51</sup>. Derzeit fehlen zum Inkrafttreten noch die Ratifikationen von dreizehn Mitgliedsstaaten.

## 2. Untersuchungsgegenstand und Fragestellung

Somit wurde das Instrumentarium zum Schutz gegen Folter und unmenschliche Behandlung im Laufe der achtziger Jahre wesentlich ausgebaut. Mit dem Sonderberichterstatte der Commission on Human Rights, dem Committee against Torture unter der UNCAT sowie dem European

<sup>48</sup> Vgl. LÜTHKE 1988, 52; RAESS 1989, 159.

<sup>49</sup> Abgedruckt in deutscher Übersetzung in BGBl. 1989 II 946.

<sup>50</sup> Zur Vorgeschichte vgl. auch KAISER 1991.

<sup>51</sup> Vgl. Protocol No. 1 to the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Abgedruckt in: CPT/Inf (93) 17, S. 1-4.

Committee for the Prevention of Torture wurden drei neue Organe geschaffen, die sich direkt der Bekämpfung der Folter widmen. Dagegen blieb im Rahmen der Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture die Einsetzung eines eigenen Durchsetzungsorgans aus. Angesichts der Tatsache, daß diese Konvention lediglich über ein rudimentäres Durchsetzungsinstrumentarium verfügt, das verfahrenstechnisch dem bestehenden Instrumentarium nichts hinzuzufügen vermag, wurde die Arbeit der Inter-Amerikanischen Menschenrechtskommission nicht in die Untersuchung einbezogen. Zudem ist die wichtigste verfahrenstechnische Neuentwicklung, die ECPT, regional auf Europa beschränkt, so daß hier eine Schnittfläche mit den Organen auf UN-Ebene besteht, die einen Interessenschwerpunkt in dieser Region nahelegt.

Für diese neuen Organe stellen sich nach nunmehr sechs- bis zehnjährigem Wirken die folgenden Fragen:

- Wie wurden die in den Konventionen bzw. Resolutionen vorgegebenen rechtlichen Grundlagen in der praktischen Arbeit der Ausschüsse bzw. des Sonderberichterstatters umgesetzt?
- Welche Überlappungen gibt es in den Verfahren, die den Ausschüssen und dem Sonderberichterstatter übertragen sind?
- Welche Überschneidungen gibt es in den behandelten Inhalten?
- Wie effektiv ist die Arbeit der neuen Ausschüsse und des Sonderberichterstatters?

Darüber hinaus stellen sich die genannten Fragen auch im Hinblick auf die bereits zuvor bestehenden Mechanismen. Insbesondere ist dabei an den Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte mit dem Human Rights Committee (HRC) als Durchsetzungsorgan zu denken. Auch das Verhältnis zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) einschließlich ihrer Organe ist zu klären. Da die Organe dieser Konvention anders als die übrigen hier genannten Einrichtungen ausschließlich einzel-fallbezogen und justizförmig auf Beschwerden reagieren, soll die EMRK und ihr Durchsetzungsinstrumentarium nur zur Abgrenzung gegen die Verfahren der anderen genannten Organe sowie im Hinblick auf die aus der diesbezüglichen Rechtsprechung erkennbaren Standards in die Arbeit einbezogen werden, nicht jedoch einen eigenständigen Untersuchungsgegenstand bilden.

Eine Untersuchung der oben genannten Fragen läßt im Vergleich der älteren und der neueren Mechanismen auch Antworten darauf erhoffen, ob das neue Instrumentarium eine Verbesserung gegenüber dem vorherigen darstellt und ob die älteren Mechanismen durch die neuen Verfahren möglicherweise punktuell überflüssig geworden sind.

### 3. Vorgehensweise

Um diesen Fragen nachzugehen, wurden drei Untersuchungsansätze gebildet. Zum einen wurden - ausgehend von den rechtlichen Vorgaben der Konventionen bzw. Resolutionen - die Handhabung des Mandats, die Organisation der Arbeit und die Verfahrensmöglichkeiten analysiert und verglichen (Erster Teil). Zum anderen wurde herausgearbeitet, welche Themen von den verschiedenen Organen behandelt und welche Mindeststandards dabei deutlich werden (Zweiter Teil). Schließlich wurden die Aktivitäten der einzelnen Organe hinsichtlich bestimmter Länder gegenübergestellt (Dritter Teil).

Dem Vergleich von Organisation und Verfahren wurde eine Analyse der rechtlichen Regelungen (Konventionstexte bzw. Resolutionen, Erläuternde Berichte, Geschäftsordnungen, gegebenenfalls Auslegung anhand der Entstehungsgeschichte), zugrunde gelegt. Die praktische Umsetzung dieser Vorgaben wurde anhand der veröffentlichten Jahres- und Länderberichte überprüft<sup>52</sup>.

Im nächsten Schritt wurde untersucht, welche Inhalte von den einzelnen Organen angesprochen und ob dabei ähnliche Standards gesetzt werden. Die Bewertung eines Aspektes als Mindeststandard kann sich konkludent aus der Formulierung der Frage, des Kommentars oder der Empfehlung ergeben. Das HRC und der Sonderberichterstatter setzen daneben auch ausdrücklich Standards: Das HRC äußert sich in "Allgemeinen Bemerkungen" an alle Mitgliedsstaaten über die aus der Konvention erwachsenden Verpflichtungen, der Sonderberichterstatter nennt am Ende eines jeden Jahresberichts die Punkte, die ihm als grundlegende Voraussetzungen einer wirksamen Bekämpfung von Folter und unmenschlicher Behandlung erscheinen. Auch das CPT hat in seinen Jahresberichten mitunter seiner Meinung nach erforderliche Schutzmechanismen zu einzelnen Themengebieten dargelegt.

Als dritter Schritt der Untersuchung wurde ein Vergleich der Aktivitäten der einzelnen Organe hinsichtlich einzelner Länder vorgenommen. Dieser erfolgte vor allem anhand einer Analyse der veröffentlichten Dokumente sowie durch Einbeziehung anderer Quellen, insbesondere Veröffentlichungen von Nichtregierungsorganisationen.

Aus der Schnittmenge des regionalen Wirkungsbereichs der in der Untersuchung thematisierten Organe wurden Deutschland, Österreich, Frankreich und das Vereinigte Königreich als Analysebeispiele herausgegriffen. Dabei wurden die jeweiligen von HRC und CAT durchgeführten

---

<sup>52</sup> Von den Jahresberichten des HRC wurden insbesondere die der letzten fünf Jahre untersucht.

Staatenberichtsverfahren und die Besuchsverfahren des CPT gegenübergestellt. Die Aktivitäten des Sonderberichterstatters sind in diesen Ländern nur von marginaler Bedeutung. Die Verfahren hinsichtlich eines jeden Landes wurden nach Inhalts- und Effektivitätsgesichtspunkten verglichen. Für den inhaltlichen Vergleich wurde ein Raster erstellt, anhand dessen die thematische Verteilung der Fragen, Kommentare und Empfehlungen der Ausschüsse quantitativ nachvollziehbar zusammengestellt wurde.

Bei der Untersuchung der Effektivität der Verfahren wurden verschiedene Kriterien zugrunde gelegt. Zunächst sollten in jedem Verfahren die gravierendsten Probleme eines Landes angesprochen sein. Die Vollständigkeit der Themenaufarbeitung wurde insbesondere anhand von regierungsunabhängiger Literatur sowie der Beobachtungen der anderen Organe überprüft. Daneben wurde beleuchtet, inwieweit Risikogruppen und -situationen von den Ausschüssen untersucht wurden. Nach einer Analyse des Diskussionsniveaus wurden schließlich Kooperationsverhalten und Ergebnisse anhand der Reaktionen von Regierungsseite nachgezeichnet.

Um das Kooperationsverhalten quantitativ greifbar zu machen, wurden verschiedene Kategorien gebildet<sup>53</sup>, in die die Antworten der Regierung oder ihrer Delegation eingruppiert wurden. Demnach wurden die Reaktionen auf *Empfehlungen* des CPT danach eingeteilt, ob eine Maßnahme aufgrund der CPT-Empfehlung getroffen (A)<sup>54</sup>, auf Maßnahmen unabhängig von der CPT-Empfehlung verwiesen (B), keine Maßnahme eingeleitet (C), die Empfehlung abgelehnt (D) wurde oder keine Antwort erfolgte (E).

Ähnlich wurde bei den Stellungnahmen zu *Kommentaren* der verschiedenen Ausschüsse unterschieden nach einer zustimmenden Reaktion mit einer auf dem Kommentar beruhenden Maßnahme (A), mit Verweis auf eine unabhängige Maßnahme (B) oder ohne Einleitung einer Maßnahme (C) sowie nach einer ablehnenden (D) oder ausbleibenden Reaktion (E).

*Fragen* der Komitees wurden entweder beantwortet (A), nur teilweise (B) oder irreführend (C) beantwortet oder blieben ganz ohne Reaktion (D).

Von besonderem Interesse für die Untersuchung waren bei den Empfehlungen und Kommentaren die jeweiligen Kategorien (A) und (D). Die Kategorie (A) enthält diejenigen Regierungsreaktionen, die auf einen unmittelbaren Einfluß der Verfahren hindeuten. Hieran zeigt sich, wieviele und welche Maßnahmen durch die Ausschüsse ausgelöst wurden. Dagegen lassen die Antworten der Kategorie erkennen, in welchen Bereichen beson-

<sup>53</sup> Dies erfolgte im Hinblick auf die Empfehlungen des CPT in Anlehnung an JENKINSON 1993.

<sup>54</sup> Ein weiterer interessanter Gesichtspunkt wäre die Zeitdauer, die zwischen der Abgabe der Empfehlung und deren Umsetzung liegt. Die veröffentlichten Materialien enthalten jedoch nur selten Angaben, die eine genaue Quantifizierung der Zeit ermöglichen. Eine statistische Erfassung erschien insofern nicht sinnvoll.

dere Widerstände gegen die Forderungen der Komitees bestehen. Ein Vergleich der Reaktionen auf die Fragen erschien insbesondere interessant, um nachzuvollziehen zu können, inwieweit das Reaktionsverhalten auf Informationswünsche der verschiedenen Ausschüsse differierte. Hier waren strukturelle Unterschiede zu vermuten.

Die Aktivitäten von CAT, CPT und dem Sonderberichterstatter in der Türkei wurden ebenfalls auf inhaltliche Überlappungen und Effektivität untersucht. Die Türkei ist als einziges Land Gegenstand von Besuchsaktivitäten aller dieser Organe gewesen. Die Regierungsreaktionen konnten allerdings nicht in derselben Art und Weise nachgezeichnet werden wie bei den oben genannten Ländern, da die Antworten zum Teil nicht veröffentlicht oder nur summarisch wiedergegeben sind. Eine Kategorisierung der Empfehlungen, Kommentare und Fragen konnte daher nicht vorgenommen werden.



---

## ERSTER TEIL

# DIE ARBEITSBEDINGUNGEN DER ORGANE - MANDAT, ORGANISATION UND VERFAHRENSMÖGLICHKEITEN

### KAPITEL 1 HUMAN RIGHTS COMMITTEE (HRC)

Als erstes der hier untersuchten Organe hat das HRC 1976 seine Arbeit aufgenommen<sup>1</sup>. Bei der Ausarbeitung des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) hatte man sich entschieden, mit der Durchsetzung des Abkommens ein eigenes Organ zu betrauen (Art. 28 IPBPR). Das HRC beschäftigt sich heute mit der Umsetzung des Paktes in 131 Mitgliedsstaaten<sup>2</sup>.

## 1.1 Mandat

### 1.1.1 Verfahren im Überblick

Aufgaben des Ausschusses sind die Durchführung des Staatenberichtsverfahrens (Art. 40 IPBPR), des fakultativen Staatenbeschwerdeverfahrens (Art. 41 IPBPR) sowie des in einem Fakultativprotokoll (FP) geregelten Individualbeschwerdeverfahrens.

Im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens sind die Vertragsstaaten verpflichtet, über die Maßnahmen zur Verwirklichung der im Pakt genannten Rechte zu berichten. Diese Berichte werden vom HRC mit Vertretern der jeweiligen Staaten erörtert, mit dem Ziel, einen konstruktiven Dialog mit den Vertragsstaaten über die Umsetzung des Paktes zu etablieren.

---

<sup>1</sup> Umfassend zur Arbeit des HRC: MCGOLDRICK 1991.

<sup>2</sup> Stand der Ratifizierungen und Beitritte am 28. Juli 1995.

Im Staatenbeschwerdeverfahren können Mitgliedsstaaten gegenüber dem Ausschuß geltend machen, daß ein anderer Mitgliedsstaat seinen Verpflichtungen aus dem IPBPR nicht nachkomme, soweit beide Vertragsstaaten sich diesem Verfahren unterworfen haben. Dem Ausschuß kommt dabei im wesentlichen die Funktion des Streitschlichters zu.

Das Individualbeschwerdeverfahren räumt Einzelpersonen das Recht ein, gegenüber den Vertragsstaaten des Fakultativprotokolls die Einhaltung der im Pakt festgeschriebenen Rechte vor dem HRC geltend zu machen. Der Ausschuß prüft die eingegangenen Mitteilungen unter Berücksichtigung aller von seiten der Einzelperson und der Vertragspartei eingegangenen schriftlichen Angaben und teilt seine Auffassungen zu dem Problem den Beteiligten mit.

### 1.1.2 Thematischer Rahmen

Der IPBPR enthält eine Fülle von klassischen Menschenrechten der sogenannten ersten Generation, die im Rahmen der Revolutionen des ausgehenden 18. und im Laufe des 19. Jahrhunderts auf nationaler Ebene festgeschrieben worden waren. Im Rahmen dieser Arbeit sind diejenigen dieser Rechte von Interesse, die sich gegen Folter und unmenschliche oder erniedrigende Behandlung richten. Dabei ist nicht nur an das Verbot solcher Behandlung in Art. 7 IPBPR zu denken, sondern auch an die hiermit korrelierenden Bestimmungen der Art. 9 und 10 IPBPR.

Eine Definition der Begriffe "Folter" und "unmenschliche oder erniedrigende Behandlung" ist im Pakt nicht enthalten, und auch das HRC hat in seinen "views" zu Individualbeschwerden ebenso wie in seinen "Allgemeinen Bemerkungen" keine Anstrengungen in dieser Richtung unternommen. Immerhin läßt sich festhalten, daß die Begriffe nach der Intensität des zugefügten Schmerzes abgestuft werden. Zudem ist für "unmenschliche" und "erniedrigende Behandlung" nicht unbedingt Vorsatz oder eine bestimmte Absicht erforderlich. Im übrigen wird die Folterdefinition des Art. 1 UNCAT<sup>3</sup> zur Auslegung des Art. 7 IPBPR herangezogen<sup>4</sup>, freilich mit der Einschränkung, daß das HRC Art. 7 IPBPR nicht auf Akte der staatlichen Gewalt beschränkt sehen will und demnach eine Duldung, Zustimmung etc. durch Amtspersonen nicht erforderlich ist<sup>5</sup>.

Art. 7 IPBPR spricht ein Verbot der genannten Handlungen aus, ergänzt durch den Spezialfall der ohne eine entsprechende Zustimmung vorge-

<sup>3</sup> Dazu siehe Kapitel 3, 3.1.2.1.

<sup>4</sup> Vgl. NOWAK 1989, Art. 7, RN 6.

<sup>5</sup> Vgl. HRC General Comment 20, Article 7 (Forty-fourth session, 1992), 2. Anders dagegen Art. 1 UNCAT.

nommenen medizinischen oder wissenschaftlichen Versuche. Daraus ergibt sich unmittelbar eine Unterlassungspflicht des Vertragsstaates. Zudem besteht, wie bei allen Rechten des Paktes, auch eine Gewährleistungspflicht, wie aus Art. 2 Abs. 1 IPBPR abzuleiten ist. Dabei ist neben eher repressiven Maßnahmen wie Strafnormen und Strafverfolgung auch an präventive Aspekte zu denken, die das HRC in seinen "Allgemeinen Bemerkungen" zu Art. 7 tatsächlich ausdrücklich fordert<sup>6</sup>.

Seit langem ist anerkannt, daß die staatliche Freiheitsentziehung in aller Regel den äußeren Rahmen für Akte von Folter oder anderer unmenschlicher Behandlung abgibt. Dies ist auch der Grund dafür, daß in den Staatenberichtsverfahren oftmals die Art. 7, 9 und 10 IPBPR zusammen behandelt werden. Art. 10 IPBPR stellt geradezu das Gegenstück des Art. 7 dar, wenn es für die Freiheitsentziehung das Recht auf menschenwürdige Behandlung und somit eine positive Gewährleistungspflicht der Staaten fest schreibt. Dieser Artikel war gelegentlich als überflüssig kritisiert worden<sup>7</sup>, was insofern einleuchtet, als auch aus Art. 7 IPBPR Gewährleistungspflichten der Mitgliedsstaaten entstehen, die in diese Richtung gehen. Man kann daher die Vorschrift des Art. 10 Abs. 1 IPBPR nur so interpretieren, daß die gebotene "menschenwürdige" Behandlung nicht die genaue Kehrseite der in Art. 7 IPBPR verbotenen "unmenschlichen Behandlung" ist, sondern weiter geht. Diese Interpretation zeigt sich in der Tat auch in der "Rechtsprechung" des HRC, das mitunter bei bedenklichen Haftbedingungen einen Verstoß gegen Art. 10 Abs. 1 IPBPR bejaht hat, nicht aber einen gegen Art. 7 IPBPR<sup>8</sup>. Die schwammige Differenzierung im Wortsinn identischer Begriffe - "unmenschliche" und "nicht menschenwürdige" Behandlung - führt letztlich dazu, daß der Maßstab für den Schweregrad "unmenschlicher Behandlung" und damit für eine Verletzung von Art. 7 IPBPR höher angesetzt wird als für eine Verletzung des Art. 10 Abs.1 IPBPR.

---

<sup>6</sup> Vgl. HRC General Comment 7, Article 7 (Sixteenth session, 1982), 1, HRC General Comment 20, Article 7 (Forty-fourth session, 1992), 8.

<sup>7</sup> Vgl. die Hinweise bei Nowak 1989, Art. 10, RN 4.

<sup>8</sup> So wurden die Haftbedingungen im "Libertad"-Gefängnis in Motevideo (Uruguay) zur Zeit der Militärdiktatur, die durch ständige Drohungen und Demütigungen, Mangel an Essen und natürlichem Licht, Vorenthaltung von Zeitungen und Radio sowie das Versetzen in einen Zustand permanenter Angst und Verunsicherung gekennzeichnet waren, lediglich als ein Verstoß gegen Art. 10 IPBPR gewertet (vgl. Communications No. 66 and 74/1980, 88, 92 and 105/1981, 159 and 162/1983). Die Rechtsprechung ist in diesem Punkt jedoch nicht einheitlich. Mitunter werden Haftbedingungen auch als Verletzung von Art. 7 IPBPR eingestuft (etwa Unterbringung bis zu 90 Tagen in winzigen Zellen ohne Fenster und Einrichtung mit 24 Stunden künstlichen Lichts, vgl. Communication No. 88/1981, Larrosa Bequiu v. Uruguay).

Art. 9 IPBPR behandelt hauptsächlich die zulässigen Haftgründe und Verfahrensrechte von Inhaftierten. Während der einer Inhaftierung zugrundeliegende Haftgrund normalerweise nicht in das Konzept von "unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung" einbezogen wird, spielen die in Art. 9 IPBPR angesprochenen Verfahrensrechte auch für die Verhütung von Folter und unmenschlicher Behandlung eine Rolle: Das in Art. 9 Abs. 3 IPBPR genannte Recht auf "unverzügliche" Vorführung vor einen Richter begrenzt die Dauer einer unkontrollierten Polizeihaft ebenso wie der Anspruch auf ein Gerichtsverfahren innerhalb einer "angemessenen" Frist die der Untersuchungshaft.

### 1.1.3 Personeller und territorialer Geltungsbereich

Der Kreis der geschützten Personen<sup>9</sup> ist bei Art. 7 IPBPR nicht auf Inhaftierte beschränkt, auch wenn dies typischerweise die Risikogruppe sein mag. Besonders augenfällig ist dies im Zusammenhang mit Satz zwei des Artikels, der allgemein das Verbot medizinischer Experimente ohne entsprechende Zustimmung formuliert. Das Verbot gilt also etwa auch zugunsten von Krankenhauspatienten, denen nicht etwa durch eine Zwangseinweisung die Freiheit entzogen wurde. Neben den unmittelbar betroffenen Personen können bei entsprechender Stärke der Beeinträchtigung auch mittelbar betroffene Personen in den Schutzbereich fallen. Beispielsweise konstatierte das HRC, daß die mentalen Leiden einer Mutter aufgrund des "Verschwindenlassens" der Tochter eine eigene Verletzung von Art. 7 IPBPR darstellen<sup>10</sup>.

Art. 9 Abs. 3 IPBPR schützt nur die unter dem Vorwurf einer strafbaren Handlung festgenommenen oder in Haft gehaltenen Personen. Dieser Zusammenhang mit einem Strafverfahren schließt alle anderen Inhaftierungsarten aus dem Schutzbereich aus. Im Hinblick auf Art. 10 ist zu differenzieren zwischen Absatz zwei, der einen ebensolchen Bezug zum Strafverfahren herstellt, Absatz drei, der nur für Strafgefangene gilt, und Absatz eins, der alle Arten des Freiheitsentzuges umfaßt. Hierunter fallen auch etwa die Internierung Minderjähriger in Erziehungsanstalten, die Zwangseinweisung psychisch Kranker, die Freiheitsentziehung durch Private<sup>11</sup>, wie sie etwa im Zusammenhang mit der Übertragung von einzelnen Polizeiaufgaben an

<sup>9</sup> Zum Pakt allgemein vgl. NOWAK 1989, Art. 2, RN 22 ff.

<sup>10</sup> Case No. 107/1981 (Quinteros v. Uruguay), in: A/38/40 (Annual Report of the HRC), Annex XXII, 14.

<sup>11</sup> Vgl. NOWAK 1989, Art. 10, RN 8; Art. 9, RN 20 (letzteres zu Art. 9 Abs. 1, der den gleichen Geltungsbereich hat).

private Sicherheitsdienste denkbar ist, sowie die administrative Inhaftierung von Ausländern.

In territorialer Hinsicht scheint die wörtliche Formulierung des Art. 2 Abs. 1 IPBPR den Einflußbereich des Paktes auf das Hoheitsgebiet des Vertragsstaates zu begrenzen ("alle in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen"). Diese Formulierung wurde aber offenbar mit dem Ziel gewählt, eine Verpflichtung der Vertragsstaaten zu vermeiden, nach der sie auch Personen, insbesondere eigene Staatsangehörige, außerhalb ihres Herrschaftsgebiets aktiv schützen müßten<sup>12</sup>. Insofern war nicht beabsichtigt, einem Vertragsstaat zurechenbare Handlungen, etwa durch Botschaftsangehörige oder Geheimdienstagenten, auf fremdem Territorium aus dem Schutzbereich des Paktes auszuschließen. In diese Richtung gehen auch einige Entscheidungen des HRC zu Individualbeschwerden<sup>13</sup>.

## 1.2 Organisation des HRC

### 1.2.1 Besetzung des Ausschusses

Das HRC besteht aus achtzehn Mitgliedern, die in der Versammlung der Mitgliedsstaaten in geheimer Wahl aus einer Liste von durch die Vertragsstaaten vorgeschlagenen Personen für vier Jahre gewählt werden (Art. 28 Abs. 1, 29 Abs. 1, 32 Abs. 1 IPBPR). Die Vertragsstaaten dürfen jeweils höchstens zwei Staatsangehörige vorschlagen, wobei dieselbe Person bei einer anderen Wahl erneut vorgeschlagen werden kann (Art. 29 Abs. 2, 3 IPBPR). Dem Ausschuß darf nicht mehr als ein Angehöriger desselben Staates angehören, und die regionale Verteilung sowie die verschiedenen Zivilisations- und Rechtssysteme sollen sich in der Zusammensetzung widerspiegeln (Art. 31 IPBPR). Zur Zeit besteht das HRC aus sechs amerikanischen, sechs europäischen, drei asiatischen und zwei afrikanischen Mitgliedern sowie einem australischen Mitglied.

Die Qualifikationen der Ausschußmitglieder sollen gemäß Art. 28 Abs. 2 IPBPR in ihrem "hohem sittlichen Ansehen" und ihrer "anerkannte(n) Sachkenntnis auf dem Gebiet der Menschenrechte" bestehen, wobei im Pakt auf die Zweckmäßigkeit einer Beteiligung von Personen mit juristischer Erfahrung hingewiesen wird. Letztere Empfehlung findet starke Berücksichtigung: Die Qualifikationen der Mitglieder stammen ganz überwiegend aus dem juristischen Bereich. Siebzehn der Mitglieder verfügen über juristische Erfahrungen (davon acht Juraprofessoren und vier Richter),

<sup>12</sup> Vgl. NOWAK 1989, Art. 2, RN 26 m.w.N.

<sup>13</sup> Vgl. Nachweise bei NOWAK 1989, Art. 2, RN 29.

ein Mitglied stammt von einer politikwissenschaftlichen Fakultät und war zudem im Botschaftsdienst tätig gewesen<sup>14</sup>.

Die unparteiische und gewissenhafte Ausübung der Mitgliedschaft im HRC soll durch die Abgabe einer feierlichen Erklärung bekräftigt werden (Art. 38 IPBPR). Außerdem sind die Mitglieder in persönlicher Eigenschaft tätig (Art. 28 Abs. 3 IPBPR), womit klargestellt ist, daß sie nicht als Staatenvertreter agieren.

Der zeitliche Aufwand beträgt mit drei Sitzungsperioden von je ca. drei Wochen, zum Teil zuzüglich der Mitwirkung in vorbereitenden Arbeitsgruppen (eine Woche pro Tagung), für die Komiteemitglieder mehr als zwei Monate jährlich.

## 1.2.2 Arbeitsorganisation

### 1.2.2.1 Tagungen und Beschlußfassung

Die Geschäftsordnung legt die Tagungsfrequenz auf in der Regel zwei ordentliche Tagungen pro Jahr fest. In der Praxis wurden allerdings seit 1978 drei Tagungen von je ca. drei Wochen durchgeführt (1986 nur zwei), die jeweils eine Woche lang durch zwei Arbeitsgruppen von vier bzw. fünf Mitgliedern vorbereitet werden. Von den Arbeitsgruppen befaßt sich je eine mit der Vorbereitung der anstehenden Beschwerdeverfahren und Staatenberichtsverfahren. Außerordentliche Tagungen können durch den Vorsitzenden, auf Antrag der Mehrheit der Komiteemitglieder oder einer Vertragspartei einberufen werden (Rule 3).

Mehrere Regeln zielen darauf ab, die Diskussionen nicht ausufern zu lassen: Dazu kann die Redezeit einer jeden Wortmeldung begrenzt werden, eine geschlossene Liste der Meldungen angelegt werden und ein Thema auf Antrag mit nur je einer Für- und Gegenrede verschoben oder zur Abstimmung gebracht werden (Rules 40-44). Zwölf Mitglieder des HRC bilden ein Quorum. Entscheidungen des Komitees werden mit der Mehrheit der anwesenden Mitglieder getroffen, wenn ein Konsens nicht erzielt werden kann (Rule 51 und Fußnote). Abstimmungen erfolgen normalerweise durch Handzeichen, außer wenn ein Mitglied namentliche Abstimmung verlangt oder Wahlen betroffen sind, die in geheimer Abstimmung vollzogen wer-

---

<sup>14</sup> Die tatsächliche Eignung der einzelnen Komiteemitglieder soll hier nicht bewertet werden. Immerhin ist es kein Geheimnis, daß die Qualifikation nicht unbedingt die ausschlaggebende Rolle für die Wahl eines Mitglieds spielt. Geographische Verteilung, "lobbying" durch den Landesvertreter des Kandidaten und "diplomatic bargaining" vermögen die Wahl offenbar mitunter eher zu beeinflussen. Darauf weist ein ehemaliges Mitglied des HRC hin, vgl. OPSAHL 1992, 374.

den (Rules 52, 58). Allerdings folgte man in der Praxis zunächst konsequent dem Konsensprinzip: Alle Entscheidungen wurden mit Konsens getroffen. Dieses Vorgehen erntete Kritik in der Literatur, da damit ein Art Vetorecht bestand<sup>15</sup>. Selbst Wahlen wurden und werden statt in einer geheimen Abstimmung per Akklamation durchgeführt<sup>16</sup>. Im Beschwerdeverfahren hat man sich inzwischen von diesem Vorgehen in gewisser Weise abgewandt und läßt nun die Abgabe von "dissenting opinions" zu, die auch mit veröffentlicht werden. Im Staatenberichtsverfahren dagegen ist das Konsensprinzip gewissermaßen sogar ausgeweitet worden, da die "concluding observations" des gesamten Komitees mit Konsens verabschiedet werden.

### 1.2.2.2 Vorstand

Das HRC wählt einen fünfköpfigen Vorstand, der aus dem Vorsitzenden, drei stellvertretenden Vorsitzenden und einem Berichterstatter besteht, für eine jeweilige Amtszeit von zwei Jahren mit der Möglichkeit der Wiederwahl. Es ist üblich, daß dabei die in Posten rotierend Vertreter der verschiedenen Regionen gewählt werden. Der Vorsitzende leitet die Sitzungen des HRC, wobei er dem Komitee eine Begrenzung der Redezeit oder die Schließung der Redeliste vorschlagen kann (Rule 38). Wenn der Vorsitzende an einer Sitzung nicht teilnehmen kann, beauftragt er einen Stellvertreter mit der Ausführung seiner Aufgaben. Im übrigen ergeben sich die Aufgaben des Vorsitzenden aus den konkreten Entscheidungen des Komitees (Rule 19).

### 1.2.2.3 Sekretariat

Das Sekretariat dient dazu, die effektive Erfüllung der Aufgaben des HRC durch entsprechende organisatorische Arbeit zu gewährleisten (Rules 23 - 27). Der Generalsekretär des HRC ist für die Organisation der Sitzungen

<sup>15</sup> Vgl. die Kritik bei NOWAK 1989, Art. 39, RN 10 f.

<sup>16</sup> Nowak meint, dies erfolge entgegen den Bestimmungen der Geschäftsordnung, vgl. NOWAK 1989, Art. 39, RN 12. Dafür spricht, daß die Geschäftsordnung zwischen "normalen" Abstimmungen und Wahlen differenziert durch ein spezielles Verfahren bei Wahlen (vgl. außerdem Rule 61) und insofern das an Rule 51 in einer Fußnote angefügte Konsensprinzip nicht auf Rule 58 zu den Wahlen übertragbar erscheint. Auch bezieht sich die in den Regelungen zu den Wahlen angesprochene "erforderliche Mehrheit" (etwa Rule 60) nicht auf die in Rule 51 angesprochene Mehrheit, sondern auf die für Wahlen geltenden Sonderregeln des Art. 30 Abs. 4 IPBPR. In systematischer Hinsicht erscheint es also problematisch, auf die geheime Abstimmung zu verzichten. Allerdings läßt Rule 58 Raum für einen anderen Wahlmodus, wenn nur ein Kandidat für einen Platz im HRC zur Wahl steht. In der Praxis sieht diese Bestimmung so aus, daß im Vorfeld einer Wahl alle anderen Kandidaten ausgeschlossen werden. Nowak hält dem demokratische Bedenken entgegen.

des HRC und für die Information der HRC-Mitglieder über Tagungsdaten, über Fragen, die dem Komitee zur Untersuchung vorgelegt werden könnten, sowie über die mutmaßliche finanzielle Belastung durch die eventuelle Umsetzung vorgeschlagener Aspekte verantwortlich. Er oder ein Vertreter besuchen alle Sitzungen des Komitees.

Die Arbeit des HRC im Beschwerdeverfahren nach dem Fakultativprotokoll wird durch derzeit viereinhalb Sachbearbeiterinnen unterstützt. Die Staatenberichtsverfahren werden von einer Vollzeitkraft unter Mithilfe von "Interns" betreut.

### **1.2.3 Budget und Finanzierung**

Die Aktivitäten des HRC werden aus UNO-Mitteln finanziert. Die HRC-Mitglieder erhalten mit Zustimmung der Generalversammlung aus den Mitteln der UNO Bezüge (Art. 35 IPBPR). Auch das zur Durchführung der Aufgaben notwendige Personal und die erforderlichen Einrichtungen werden von der UNO gestellt (Art. 36 IPBPR). Wenn auch mit der Finanzierung aus dem UN-Haushalt eine geringere Wahrscheinlichkeit besteht, daß die Mittel ausbleiben, als bei einer unmittelbaren Finanzierung durch die Vertragsstaaten, so sind auch diese Ausschüsse nicht vor Auswirkungen von Finanz- oder politischen Krisen der Gesamtorganisation gefeit: so wurde beispielsweise 1986 im Rahmen von Sparmaßnahmen dem HRC die Herbsttagung gestrichen<sup>17</sup>.

### **1.2.4 Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen und NGOs**

Institutionalisierte Kontakte zum CAT, zum Sonderberichtersteller oder zum CPT gibt es nicht. Im Zusammenhang mit dem Staatenberichtsverfahren sammelt das Sekretariat allerdings die Berichte der anderen Ausschüsse und gibt sie jeweils im Hinblick auf die anstehenden Erörterungen an den inoffiziellen Länderberichtersteller weiter. Den anderen UN-Organen wurde ebenso wie den "specialized agencies" die Möglichkeit eingeräumt, an einer Sitzung der vorbereitenden Arbeitsgruppe teilzunehmen, insbesondere um dort zu den zu erörternden Länderberichten mündliche Informationen unterbreiten zu können.

---

<sup>17</sup> Vgl. Hinweise bei NOWAK 1989, Art. 35, RN 3. Im übrigen weist Opsahl darauf hin, daß das HRC "enjoyed neither autonomy nor influence in budget matters", OPSAHL 1992, 389.

Bei der Verabschiedung des IPBPR wurde NGOs kein formaler Status eingeräumt. Insofern gibt es auch keine formalen Beziehungen des HRC zu NGOs. Im Staatenberichtsverfahren können NGOs nicht beteiligt werden; im Individualbeschwerdeverfahren fehlt ihnen ohne eine ausdrückliche Ermächtigung durch das Opfer die Klagebefugnis, da eine Popularklage ausgeschlossen werden sollte<sup>18</sup>. Auch im Staatenberichtsverfahren war man zunächst davon ausgegangen, daß die Erörterung ausschließlich auf die vom betreffenden Mitgliedsstaat übermittelten Informationen beschränkt sei<sup>19</sup>.

Dennoch spielen die NGOs eine wichtige Rolle für die Arbeit des HRC. Eine sinnvolle Erörterung der Staatenberichte ist nur möglich, wenn auch die tatsächliche Situation der Menschenrechte in dem betreffenden Land diskutiert wird. Um nicht ausschließlich auf die oftmals dürftigen Informationen von der Vertragspartei angewiesen zu sein, griffen einige Ausschußmitglieder lange Zeit in ihrer Stellung als unabhängige Experten auf NGO-Informationen zurück, die ihnen informell übermittelt worden waren<sup>20</sup>. Offiziell wird die Rolle der NGOs in Verfahren wie dem Staatenberichtsverfahren des IPBPR erst seit 1992 anerkannt. Das "meeting of chairpersons of human rights treaty bodies" hat zu diesem Zeitpunkt offiziell nationale und internationale NGOs aufgefordert, systematisch und rechtzeitig so viel wie möglich an relevanten Informationen an die Vertragsorgane zu übermitteln<sup>21</sup>. Ohne daß die Rolle der NGOs formell in einer Regelung der Geschäftsordnung anerkannt worden wäre, stellt das Sekretariat nun eingehende NGO-Informationen nach Ländern geordnet für die Komiteemitglieder zusammen. Für das Individualbeschwerdeverfahren sind die durch Vorhalten von NGO-Informationen im Staatenberichtsverfahren gewonnenen Erkenntnisse insofern von Bedeutung, als sie zur Prüfung von Vorwürfen herangezogen werden können.

## 1.2.5 Jahresberichte

Das HRC übermittelt der Generalvollversammlung einmal jährlich einen öffentlichen Bericht über seine Aktivitäten. Darin enthalten sind ein Überblick über organisatorische Aspekte (Zahl der Mitgliedsstaaten, Sitzungen, Änderungen in der Besetzung des Komitees etc.) und über konventionsre-

---

<sup>18</sup> Vgl. unten 1.3.3.1.

<sup>19</sup> Vgl. BOEREFIJN 1995, 783 f.

<sup>20</sup> Diese Praxis war lange Zeit auf den Widerstand der Experten aus sozialistischen Ländern gestoßen, die sich letztlich aber auch solcher Informationen bedienten. Vgl. NOWAK 1989, Art. 40, RN 39.

<sup>21</sup> Vgl. Nachweis bei BRETT 1993, 139, FN 29.

levante Entscheidungen der Generalversammlung und der Commission on Human Rights sowie Abschnitte, in denen von den einzelnen Verfahren berichtet wird (ausführlich über die Staatenberichtsverfahren, Hinweise auf Diskussionen über "Allgemeine Bemerkungen" zu den Staatenberichtsverfahren, überblicksartig zu Individualbeschwerden). Dabei wurden lange Zeit Zusammenfassungen der Erörterungen von Staatenberichten im Jahresbericht abgedruckt. Im April 1994 entschied sich das HRC dafür, nach dem Vorbild anderer Ausschüsse zukünftig nur noch die vom gesamten Komitee verabschiedeten "concluding observations" im Jahresbericht abzdrukken.

Im Anhang der Jahresberichte werden die Vertragsstaaten, die Komiteemitglieder, die Tagesordnung der Sitzungen sowie überfällige und fällige Staatenberichte aufgelistet. Außerdem werden im Wortlaut neue "Allgemeine Bemerkungen" und sämtliche Entscheidungen des HRC zur Unzulässigkeit oder zur "Begründetheit" von Individualbeschwerden abgedruckt.

### **1.3 Die Verfahren: Rechtliche Regelungen und Praxis**

#### **1.3.1 Das Staatenberichtsverfahren**

##### **1.3.1.1 Berichtspflicht der Staaten: Berichtstypen und Inhalte**

###### *1.3.1.1.1 Erstberichte (Art. 40 Abs. 1 (a) IPBPR)*

Innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Paktes für einen Vertragsstaat hat dieser einen Erstbericht über die Maßnahmen zur Verwirklichung der im Pakt genannten Rechte und die erzielten Fortschritte<sup>22</sup> und vorhandene Schwierigkeiten (Abs. 2) vorzulegen. Diese Frist wurde nur in Ausnahmefällen eingehalten. Daran konnte auch das System der öffentlichen Nennung in den Jahresberichten und der schriftlichen Abmahnungen bei Überfälligkeit der Berichte wenig ändern. Auch jahrelange Verzögerungen sind keine Seltenheit. Benötigt ein Staat Hilfestellung bei der Abfassung seines Berichts, so kann diese in Form einer Ausbildung von Regierungs-

<sup>22</sup> Die deutsche Übersetzung spricht von den "dabei erzielten Fortschritte(n)", also von Fortschritten bei der Verwirklichung der Rechte. Der englische wie der französische Text beziehen die Fortschritte auf den Genuß der Rechte, womit zum Ausdruck kommt, daß die Unterlassenspflichten aufgrund des Paktes nicht in einer Weise relativiert werden sollen, die sie als nach und nach zu verwirklichende Aspekte kennzeichnet. Vielmehr kommt in diesem "Fortschritt" die Entwicklung eines besseren Schutzes durch Erfüllung von Gewährleistungspflichten der Vertragsstaaten, etwa durch die Einführung von präventiven Mechanismen, zum Ausdruck. Zum Streit um diese Formulierung vgl. NOWAK 1989, Art. 40, RN 15 bis 22 m.w.N.

beamten oder auch durch einen Besuch eines Komiteemitglieds in dem betreffenden Land gewährt werden.

Die zu berichtenden "Maßnahmen" umfassen nicht nur die Inkorporierung der Regelungen des Paktes in das nationale Recht, sondern auch sonstige Gesetzgebungsakte, Rechtsverordnungen, Gerichtsentscheidungen und faktische Maßnahmen, die insbesondere die Gewährleistungspflichten des betreffenden Staates betreffen mögen. Diese Auslegung entspricht den vom HRC erstellten "General Guidelines" für Erstberichte.

Der erste Teil eines Berichts sollte allgemeine Informationen über die Rahmenbedingungen in dem betreffenden Land enthalten. Da dieses Informationsbedürfnis für alle menschenrechtlichen Organe gleichermaßen gilt, sind von der Versammlung der "Chairpersons of human rights treaty bodies" Leitlinien für diesen Teil entworfen worden, die auch dem Staatenberichtsverfahren des IPBPR zugrunde zu legen sind. Dieser allgemeine Teil soll die UN-Menschenrechtsorgane über Land und Leute (ethnische und demographische Charakteristika, sozio-ökonomische und kulturelle Indikatoren), die allgemeinen politischen Strukturen, den allgemeinen gesetzlichen Rahmen des Menschenrechtsschutzes (Rechtsprechungszuständigkeit, Rechtsmittel und Entschädigung für Opfer, verfassungsrechtlicher Schutz, Inkorporierung von Menschenrechtsabkommen in das nationale Rechtssystem und direkte Berufung auf internationale Normen vor Gericht, nationale Kontrolle der Einhaltung von Menschenrechten) sowie über die Information von Bevölkerung und Behörden über die Rechte aus den verschiedenen Abkommen unterrichten. Dieser Teil ist für alle Berichtspflichten unter internationalen (UN-) Menschenrechtsabkommen angegliedert worden, gilt somit also auch für periodische Berichte.

In einem besonderen Teil soll in den Berichten über die Maßnahmen zur Umsetzung jedes einzelnen Artikels der Teile I, II und III des Paktes informiert werden. Die Berichtspflicht betrifft:

- gesetzliche, administrative oder andere Maßnahmen,
- jegliche gesetzliche, praktische oder sonstige Vorbehalte oder Einschränkungen, auch temporärer Art,
- Schwierigkeiten im Hinblick auf den Genuß der Rechte durch Personen innerhalb der Jurisdiktion des Vertragsstaates<sup>23</sup>
- Informationen über die Fortschritte im Hinblick auf den Genuß der Rechte.

---

<sup>23</sup> Auf der Frühjahrssitzung 1995 wurde ein Hinweis in die "General Guidelines" eingearbeitet, demzufolge zu jedem Recht auch über die gleichwertige Verwirklichung für Frauen berichtet werden soll.

Gegebenenfalls sind daneben Informationen über Maßnahmen mitzuteilen, die in Reaktion auf vom Komitee im Hinblick auf Individualbeschwerdeverfahren übermittelte Stellungnahmen getroffen worden sind. Außerdem sollten die wichtigsten Gesetzes- und andere Texte, auf die im Bericht Bezug genommen wird, beigelegt sein.<sup>24</sup>

In der Praxis werden die in den Richtlinien geforderten Inhalte durch die Berichte nur selten abgedeckt, insbesondere über Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Paktes wird kaum berichtet. Die Unvollständigkeit der Berichte war bereits 1981 vom HRC in einem "General Comment" bemängelt worden<sup>25</sup>. Seitdem hat sich die Qualität der Berichte durch mehr Ausführlichkeit und vermehrten Einbau von Statistiken sicherlich wesentlich verbessert, Schwierigkeiten werden allerdings noch immer wenig von den Staaten thematisiert. Dies entspricht wohl dem Bedürfnis der Staaten, sich eher vor einem internationalen Ausschuß gut darzustellen als diesen um Rat zu einer besseren Verwirklichung der Menschenrechte zu ersuchen. Auch das HRC kritisiert die Neigung, in den Berichten weitgehend nur die Gesetzestexte zu paraphrasieren<sup>26</sup>.

#### *1.3.1.1.2 Berichte "auf Anforderung" (Art. 40 Abs. 1 (b) IPBPR)*

Unter den Begriff der "Berichte auf Anforderung" fallen zum einen die periodischen Berichte und zum anderen die Zusatzberichte.

Obwohl der Pakt kein System periodischer Berichte vorsieht, hat der Ausschuß in seiner Geschäftsordnung, Rule 66 (2), vorgesehen, daß eine Möglichkeit der "Anforderung" von Berichten darin liegt, daß das HRC eine Periodizität für die Übermittlung von Berichten bestimmt. In diesem Sinne hat der Ausschuß Anfang der achtziger Jahre den Abstand zwischen periodischen Berichten auf fünf Jahre festgelegt. Auch die Fristen für die Ablieferung von periodischen Berichten werden notorisch überschritten. Bei Überschreitung der Frist über fünf Jahre sollen nunmehr scharf formulierte Mahnungen verschickt werden<sup>27</sup>.

Inhaltlich hat der Ausschuß seine Erwartungen an periodische Berichte wiederum in "General guidelines" fixiert. Der erste, allgemeine Teil ist entsprechend der oben genannten allgemeinen Richtlinien abzufassen. Im zweiten Teil ist ebenfalls auf die einzelnen Artikel des Paktes einzugehen, wobei die Informationen sich auf folgende Aspekte konzentrieren sollten:

---

<sup>24</sup> Vgl. zu allem A/46/40 (Annual Report of the HRC), Annex VII, A, B.

<sup>25</sup> Vgl. General Comment 2, Reporting guidelines (Thirteenth session, 1981). Abgedruckt in HRI/GEN/1, S. 2 f.

<sup>26</sup> Vgl. A/50/40 (Annual Report of the HRC), 50.

<sup>27</sup> Vgl. A/50/40 (Annual Report of the HRC), 38.

- Komplettierung der Informationen, insbesondere hinsichtlich zuvor unbeantwortet gebliebener Fragen,
- Informationen im Hinblick auf die "General Comments" des HRC,
- Veränderungen in Gesetzgebung und Praxis,
- aufgrund der Kooperation mit dem HRC getroffene Maßnahmen,
- Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Paktes<sup>28</sup> und
- Fortschritte seit dem letzten Bericht im Hinblick auf den Genuß der Rechte<sup>29</sup>.

In der Praxis gilt in ähnlicher Weise wie für die Erstberichte, daß die Vertragsstaaten Ausführungen über Schwierigkeiten meiden. Außerdem ist mitunter bei periodischen Berichten zu beobachten, daß sie nicht auf die nach dem vorausgegangenen Berichtsverfahren offenen Fragen eingehen.

Im übrigen bleibt dem HRC die Möglichkeit, weitere Berichte gesondert anzufordern. Dabei ist zunächst an die Ergänzung von Erst- oder späteren periodischen Berichten zu denken, wenn diese nicht die gewünschten Informationen enthielten oder die Fragen der Ausschußmitglieder bei der Berichtsprüfung nicht ausreichend beantwortet wurden. Davon hat der Ausschuß regen Gebrauch gemacht.

Daneben kann das HRC auch dann weitere Berichte anfordern, wenn die menschenrechtliche Situation in einem Land dies nach Auffassung des Ausschusses gebietet. Ein Problem in dieser Hinsicht stellte in der Praxis des Ausschusses die Periodizität der Berichtspflicht dar. Dieser Grundsatz ermöglicht es den Mitgliedsstaaten, vor dem Komitee ohne den Anlaß einer Verletzung des Paktes zu erscheinen. Dies hat den Vorteil, daß sich mitunter auch Staaten einer Diskussion ihrer Menschenrechtssituation stellen, die sich anderen internationalen Organen verweigern<sup>30</sup>. Andererseits erscheint ein solches Vorgehen bei schweren Menschenrechtsverletzungen allzu passiv.

Nachdem das Komitee gegenüber dem Irak (April 1991) und der Bundesrepublik Jugoslawien (November 1991) noch die Fälligkeit von periodischen Berichten zum Anlaß genommen hatte, die Übermittlung derselben mit Nachdruck und zur Beantwortung bestimmter drängender Fragen zu verlangen, ging es im Oktober 1992 einen Schritt weiter: Aus Anlaß der

---

<sup>28</sup> Mit der Frühjahrssitzung 1995 wurde auch in die "General Guidelines" zur Abfassung von periodischen Berichten eine Passage eingearbeitet, derzufolge zu jedem Recht auch über die gleichwertige Verwirklichung für Frauen berichtet werden soll.

<sup>29</sup> Vgl. A/46/40 (Annual Report of the HRC), Annex VII, C.

<sup>30</sup> Dimitrijevic verweist auf Chile unter der Pinochet-Diktatur, vgl. DIMITRIJEVIC 1993, 15.

massiven Menschenrechtsverletzungen im ehemaligen Jugoslawien forderte das HRC von den Regierungen Bosnien-Herzegovinas, Kroatiens und Rest-Jugoslawiens mit einer Frist von weniger als einem Monat kurze Berichte zu bestimmten Fragen ein, ohne daß ein periodischer Bericht bereits fällig gewesen wäre<sup>31</sup>. Diese Forderungen wurden von den betreffenden Staaten erfüllt, so daß die Berichte bereits Anfang November 1992 vom HRC mit Vertretern der Staaten erörtert werden konnten<sup>32</sup>. Weitere Berichte dieser Art wurden von Angola und Burundi (Oktober 1993) sowie Haiti und Ruanda (Oktober 1994) angefordert.

Seit April 1993 ist nun auch in der Geschäftsordnung vorgesehen, daß in Fällen einer Ausnahmesituation ein solcher Bericht auch außerhalb der Sitzungen des Komitees nach Rücksprache mit den anderen Komiteemitgliedern durch den Vorsitzenden angefordert werden kann (Rule 66 (2)). Die bisher außerhalb der Periodizität erfolgten Anforderungen beruhten jedoch immer auf Entscheidungen des Komitees.

### 1.3.1.2 Erörterung der Berichte

Der Konventionstext legt den Ausschuß nicht auf ein bestimmtes Verfahren zur Prüfung der Staatenberichte fest. In der Geschäftsordnung ist vorgesehen, die betreffende Vertragspartei so früh wie möglich über die Termine für die Erörterung eines Berichts zu unterrichten (HRC-Rule 68). An dieser Stelle wird in der Geschäftsordnung außerdem darauf hingewiesen, daß Vertreter des Vertragsstaates bei der Erörterung anwesend sein "können". Entgegen dieser Formulierung werden die Staatenberichte praktisch immer in Anwesenheit von Regierungsvertretern geprüft. Dazu wurden schon mehrfach vorgesehene Prüfungen von Berichten vertagt<sup>33</sup>.

Die Berichte werden in öffentlicher Sitzung erörtert. Bei der Prüfung von Erstberichten erhalten zu Beginn die Vertreter des betreffenden Vertragsstaates Gelegenheit, mit einem einleitenden Statement in den Bericht einzuführen und gegebenenfalls einige Angaben zu aktualisieren. Danach stellen die HRC-Mitglieder zunächst alle für erforderlich gehaltenen Fragen. Die Staatenvertreter erhalten dann Zeit, ihre Antworten vorzubereiten. Wenn auch dann noch nicht die vom Komitee gewünschten Informationen vermittelt werden konnten, kann das HRC Rule 70 (2) einen Zusatzbericht von der betreffenden Regierung fordern.

<sup>31</sup> Die entsprechenden Entscheidungen des HRC sind abgedruckt in A/48/40 (Annual Report of the HRC), Annex VII.

<sup>32</sup> Vgl. A/48/40 (Annual Report of the HRC), 311-332 (Bosnia), 333-362 (Croatia), 363-389 (Fed. Rep. of Yugoslavia, Serbia and Montenegro).

<sup>33</sup> Beispielsweise im Fall des Erstberichtes von Guinea fünfmal - danach wurde der Bericht ohne Anwesenheit eines Regierungsvertreters erörtert. Vgl. hierzu NOWAK 1989, Art. 40 RN 32.

Auch für die Prüfung der Zusatzberichte ist die Anwesenheit von Regierungsvertretern vorgesehen (Rule 68). Dabei werden die Fragen zu verschiedenen materiellen Punkten gesammelt und direkt von den Regierungsvertretern beantwortet<sup>34</sup>. Inzwischen werden die Zusatzberichte zu meist gemeinsam mit periodischen Berichten erörtert.

Die periodischen Berichte werden geprüft, indem durch eine Arbeitsgruppe im Vorfeld eine schriftliche "list of issues" zusammengestellt wird, die nach materiellen Themen gegliedert den Regierungsvertretern ein bis zwei Tage vor der Erörterung des Berichts vorgelegt wird. Obwohl die "list of issues" also schriftlich ausgearbeitet wird und konzeptionell den Staatenvertretern eine Vorbereitungszeit einräumt, sind die dort formulierten Fragen mitunter sehr allgemein gehalten<sup>35</sup>. Zu jedem Fragenkomplex referieren die Regierungsvertreter zunächst ihre Antworten auf die schriftlichen Fragen, worauf weitere mündliche Fragen der Komiteemitglieder und gegebenenfalls entsprechende Antworten folgen.

Dieses für zweite periodische Berichte entworfene Verfahren gilt weitgehend auch für Dritt- und Viertberichte. Allerdings betont das HRC die Notwendigkeit, sich in diesem Verfahren auf neue Entwicklungen zu konzentrieren, so daß bereits im vorangegangenen Verfahren erörterte Fragen nicht in die "list of issues" aufgenommen werden sollen, wenn sie nicht besonders problematisch erschienen.

Zunächst hatte man sich lange Zeit darauf beschränkt, daß am Ende einer solchen Diskussion einzelne Komiteemitglieder ihre "allgemeinen" oder "abschließenden Beobachtungen" äußern können, in denen sie auf Lücken in den Antworten bzw. auf Probleme bei der Umsetzung des Paktes hinweisen können. Im Jahresbericht wurde dann eine umfangreiche Zusammenfassung der Diskussionen abgedruckt<sup>36</sup>. Im März 1992 beschloß das HRC,

---

<sup>34</sup> Über dieses Vorgehen, das gelegentlich mit einem Kreuzverhör verglichen wurde (NOWAK 1989, Art. 40 RN 34), bestand innerhalb des Komitees Streit, da die Mitglieder aus sozialistischen Staaten dies für eine Kompetenzüberschreitung hielten. So forderte Graefrath (DDR) statt einer Ausrichtung auf das Aufdecken von Vertragsverletzungen sich mehr auf die "Organisierung einer praktischen Zusammenarbeit der Staaten bei der Förderung der Menschenrechte" zu konzentrieren (GRAEFRATH 1980, 18). Die betreffenden Ausschußmitglieder nahmen zwischen 1979 und 1981 nicht aktiv an der Prüfung von Zusatzberichten teil.

<sup>35</sup> Beispielsweise werden die Vertreter der österreichischen Regierung bei der Erörterung des zweiten Berichts gefragt, wie Art. 9 Abs. 3 IPBPR im österreichischen Recht umgesetzt ist, oder um "Informationen" über den Freiheitszug in Einrichtungen, die keine Gefängnisse sind, gebeten. Vgl. CCPR/C/SR.1099, 16 (d), (g). Das HRC hat offenbar das Problem erkannt und Besserung gelobt: In seinem vorletzten Jahresbericht wird auf eine Entscheidung des Komitees hingewiesen, der zufolge die "issues themselves should be more concise and precise". A/49/40 (Annual Report of the HRC), 40.

<sup>36</sup> Dabei werden die Fragen, Kommentare und Antworten zwar vorsichtig geordnet, aber mitunter stark verkürzt wiedergegeben. Insbesondere die kommentierenden

am Ende der Erörterung eines Staatenberichts neben den individuell abgegebenen Beobachtungen auch Kommentare des Komitees als Ganzen zu verabschieden, die sogenannten "concluding observations"<sup>37</sup>. Dazu wird ein Berichtersteller mit dem Entwurf eines Textes in Abstimmung mit dem Vorsitzenden und anderen Mitgliedern beauftragt. Die verabschiedete Version dieser Kommentare wird dem Vertragsstaat baldmöglichst zugeleitet, bevor sie veröffentlicht wird und im Jahresbericht des HRC erscheint<sup>38</sup>. Diese Kommentare des HRC enthalten neben einer Einleitung, die den Staatenbericht und den Dialog mit den Staatenvertretern allgemein bewertet, Abschnitte zu (1) positiven Aspekten, (2) Faktoren, die die Anwendung des Paktes behindern, (3) den wichtigsten Problemaspekten und mit (4) Vorschlägen und Empfehlungen<sup>39</sup>. Inzwischen werden in den Jahresberichten nur noch diese "concluding observations" abgedruckt. Während durch diese Reduzierung der Jahresberichte das Problem der falschen oder verkürzten Wiedergabe von Diskussionspunkten entfällt, ist bei der Formulierung dieser Kommentare und Empfehlungen weiterhin darauf zu achten, daß diese aus sich heraus verständlich sind<sup>40</sup>.

Zeigt sich bei der Erörterung eines Staatenberichts eine Situation mit schweren Menschenrechtsverletzungen, kann das Komitee den Generalsekretär bitten, die zuständigen UN-Organe einschließlich des Sicherheitsrats zu unterrichten<sup>41</sup>.

---

Äußerungen des Komitees fallen dabei häufig unter den Tisch. So wird die Skizzierung einiger grundlegender Strukturprobleme im Hinblick auf die Ineffizienz der Beschwerdemöglichkeiten (Korpsgeist bei der Polizei erfordert externe, unabhängige Untersuchung, Gegenverfahren wegen Verleumdung wirkt abschreckend, Kostengründe verhindern rechtlichen Beistand zur Durchführung eines Beschwerdeverfahrens, vgl. CCPR/C/SR.1099, 49), die für die Mißhandlungsproblematik in Österreich mitverantwortlich gemacht werden, im Jahresbericht mit keinem Wort erwähnt. In jedem Fall ist nur mit großem Aufwand nachzuvollziehen, welche Antwort sich auf welche Frage bezieht und welche Fragen unbeantwortet geblieben sind.

<sup>37</sup> Lange Zeit war kritisiert worden, daß das HRC nicht der Pflicht nachkommt, i.S. von Art. 40 Abs. 4 IPBPR "eigene Berichte" zu jedem Berichtsverfahren an alle Vertragsstaaten zu übersenden, vgl. NOWAK 1989, Art. 40 RN 47. Unabhängig davon, ob die Praxis der "concluding observations" als dogmatisch als Umsetzung dieser möglichen Pflicht einzuordnen ist oder nicht, dürfte sich der Streit um die Verpflichtung zur Übersendung "eigener Berichte" damit erledigt haben.

<sup>38</sup> Vgl. A/47/40 (Annual Report of the HRC), 45.

<sup>39</sup> Einen Überblick über die in den einzelnen Rubriken angesprochenen Aspekte gibt BOEREFJUN 1995, 788-791.

<sup>40</sup> Zu unspezifisch ist etwa die Formulierung "the long period of detention without charge" (A/50/40 (Annual Report of the HRC), 110 (Diskussion des 3. Marokkanischen Berichts), da nicht erkennbar ist, welche Dauer genau kritisiert wird.

<sup>41</sup> Vgl. A/49/40 (Annual Report of the HRC), 47.

### 1.3.1.3 "Follow-up"

Während sich bisher das "follow-up" der Umsetzung von Vorschlägen und Empfehlungen des HRC oder von fehlenden Informationen auf die Aufforderung beschränkte, im nächsten periodischen Bericht oder in einem Zusatzbericht darauf einzugehen, überlegte das Komitee 1992 die Möglichkeit von Besuchsmissionen für diese Fälle. Anvisiert wurde ein Verfahren, nach dem das HRC den betreffenden Staat um den Empfang einer kleinen Delegation von ein bis zwei Mitgliedern bitten würde<sup>42</sup>. Auch für den Fall, daß bei der Erörterung des Staatenberichts eine Situation schwerer Menschenrechtsverletzungen festgestellt wird, soll eine Besuchsmission durch einen oder mehrere Komiteemitglieder angeboten werden<sup>43</sup>. Dieser Ansatz wurde jedoch bisher nicht weiterverfolgt, soweit dies aus den Jahresberichten ersichtlich ist.

NGOs werden nicht eingeschaltet, um die Umsetzung von Empfehlungen zu überprüfen.

### 1.3.1.4 "Allgemeine Bemerkungen" des HRC

Art. 40 Abs. 4 IPBPR ermächtigt das HRC, "Allgemeine Bemerkungen" zum Berichtsverfahren an alle Vertragsstaaten zu richten. Diese fußen auf den Erfahrungen des Komitees im Berichtsprüfungsverfahren generell und sind nicht auf einzelne Staaten bezogen, sondern an die Gesamtheit der Vertragsstaaten gerichtet<sup>44</sup>. Weitere Grundsätze für die Formulierung von "Allgemeinen Bemerkungen" hat das HRC 1980 in einem "Statement on the Duties of the Human Rights Committee under Article 40 of the Covenant"<sup>45</sup> festgelegt: Die Bemerkungen sollen die Zusammenarbeit der Vertragsstaaten zur Umsetzung des Paktes fördern, die Aufmerksamkeit der Vertragsstaaten auf Fragen einer Verbesserung des Berichtsverfahrens und der Umsetzung des Paktes lenken und die Vertragsstaaten und internationale Organisationen zu Aktivitäten in der Förderung und im Schutz der Menschenrechte anregen. Inhaltlich sollen die Bemerkungen unter anderem auf die Erfüllung der Berichtspflichten, auf die Umsetzung der im Pakt garantierten Rechte, auf Fragen der Anwendung und des Inhalts einzelner Artikel und auf Vorschläge zur Zusammenarbeit zwischen Vertragsstaaten bei der Anwendung und Entwicklung der Regelungen des Paktes eingehen.

<sup>42</sup> Vgl. A/48/40 (Annual Report of the HRC), 18; Annex X, RN 8.

<sup>43</sup> Vgl. A/50/40 (Annual Report of the HRC), 39.

<sup>44</sup> Diese Interpretation entspricht der Praxis des HRC. Vielfach wird aber auch die Ansicht vertreten, das Komitee sei auch zur Abgabe von "allgemeinen Bemerkungen" gegenüber einzelnen Vertragsstaaten berechtigt. Vgl. NOWAK 1989, Art. 40 RN 50 m.w.N.

<sup>45</sup> CCPR/C/18, (b), (c).

In der Praxis werden die "Allgemeinen Bemerkungen" zunächst von einer Arbeitsgruppe vorbereitet und ein Formulierungsvorschlag unterbreitet. Bislang wurden vom HRC aufgrund solcher Vorschläge vierundzwanzig "Allgemeine Bemerkungen" verabschiedet<sup>46</sup>. Dabei sind einige ältere Bemerkungen in der Zwischenzeit überarbeitet und durch neue abgelöst worden. Beispielsweise war zu Art. 7 und 10 IPBPR im Jahre 1982 je eine "Allgemeine Bemerkung" verabschiedet worden, die beide zehn Jahre später ersetzt wurden<sup>47</sup>. Zu Art. 9 IPBPR ist bisher nur eine "Allgemeine Bemerkung" verabschiedet worden<sup>48</sup>. Inhaltlich gehen die "Allgemeinen Bemerkungen" auf die Reichweite der aus den einzelnen Artikeln abzuleitenden Verbote und Gewährleistungspflichten (einschließlich gegebenenfalls präventiver Maßnahmen) ein, unterbreiten diesbezüglich Vorschläge zur Umsetzung und fordern die Staaten auf, in ihren Berichten diese Punkte zu berücksichtigen.

### 1.3.2 Staatenbeschwerdeverfahren (Art. 41 IPBPR)

Beim Staatenbeschwerdeverfahren des IPBPR handelt es sich um ein fakultatives Vermittlungsverfahren ohne jeden Ansatz quasi-judizieller Elemente<sup>49</sup>, mit dem ein Staat die Verletzung einer Vertragspflicht durch einen anderen Staat geltend machen kann, ohne daß der beschwerdeführende Staat dabei eigene Rechte oder Interessen geltend machen müßte<sup>50</sup>. Dabei müssen die beiden beteiligten Staaten zum Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung die Unterwerfungserklärung gemäß Art. 41 Abs. 2 IPBPR abgegeben haben. Das Verfahren ist folgendermaßen konzipiert (Art. 41 Abs. 1 (a) bis (h) IPBPR):

In einem Vorverfahren muß der beschwerdeführende Staat seine Vorwürfe schriftlich an den betreffenden Staat richten, der dazu innerhalb von

<sup>46</sup> Stand: Ende Juli 1995.

<sup>47</sup> General Comment 7, Article 7 (Sixteenth session, 1982) und General Comment 20, Article 7 (Forty-fourth session, 1992) sowie General Comment 9, Art. 10 (Sixteenth session, 1982) und General Comment 21, Art. 10 (Forty-fourth session, 1992).

<sup>48</sup> HRC General Comment 8, Art. 9 (Sixteenth session, 1982).

<sup>49</sup> Anders hatte der Entwurf der Menschenrechtskommission von 1954 vorgesehen, daß der Ausschuß beim Scheitern einer Schlichtung zur Frage einer Konventionsverletzung Stellung nehmen sollte und letztlich auch eine Entscheidung des IGH herbeigeführt werden konnte. Vgl. NOWAK 1989, Art. 41, RN 10.

<sup>50</sup> Mangels jeder Art justizieller Elemente erscheint auch der Begriff "Beschwerdeverfahren" ungenau. Auch im Text des Paktes ist wörtlich nicht von "Beschwerden" die Rede, sondern von "Mitteilungen". Dennoch hat sich der Terminus "Beschwerdeverfahren" in der deutschsprachigen Literatur offenbar durchgesetzt. Auch die "travaux préparatoires" zeigen eine gewisse Austauschbarkeit der Begriffe "complaints" und "communications". Vgl. NOWAK 1989, Art. 41 RN 12 m.w.N.

drei Monaten Stellung nehmen soll (a). Wird die Angelegenheit daraufhin nicht innerhalb von sechs Monaten nach Eingang der "Beschwerde" beigelegt, kann jeder der beteiligten Vertragsparteien das HRC einschalten (b). Verfahrensvoraussetzung ist daneben die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs (c). Sind die Voraussetzungen erfüllt, bemüht sich der Ausschuß, der vertraulich darüber berät (d), eine gütliche Regelung herbeizuführen. Dazu stellt er seine "guten Dienste" zur Verfügung (e) und kann die beteiligten Vertragsstaaten zur Bebringung der erheblichen Angaben auffordern (f). Daneben können die beteiligten Staaten sich durch Vertreter in den betreffenden Ausschußsitzungen oder durch schriftliche Stellungnahmen an dem Verfahren beteiligen (g). Spätestens zwölf Monate nach Eingang beim Ausschuß übermittelt dieser einen Bericht an die beteiligten Staaten, in dem der Sachverhalt kurz dargestellt wird und entweder die erzielte Regelung festgehalten wird oder die Stellungnahmen der beteiligten Vertragsparteien wiedergegeben werden (h). Dieser Bericht kann das Verfahren beenden, der Ausschuß ist jedoch nicht daran gehindert, auch nach diesem Bericht seine Bemühungen um Ermittlung der Tatsachen und um Vermittlung fortzuführen.

Gewissermaßen als zweite Instanz sieht Art. 42 IPBPR im Falle eines Scheiterns der Vermittlungsbemühungen vor dem Ausschuß die Einsetzung einer Ad-hoc-Schlichtungskommission vor. Auch die Einsetzung dieser Schlichtungskommission bedarf der Zustimmung der beteiligten Vertragsstaaten. Die Kommission bemüht sich erneut um gütliche Streitbeilegung, ohne daß ihre Kompetenzen wesentlich von denen des Ausschusses abweichen würden. Zusätzlich kann die Kommission lediglich ihre "Ansichten über Möglichkeiten einer gütlichen Regelung" in dem Bericht an die Beteiligten äußern, wenn keine Einigung erzielt werden konnte (Art. 42 Abs. 7 (c) IPBPR). Schließlich haben die beteiligten Staaten über Art. 42 Abs. 7 (d) IPBPR die Möglichkeit, einen solchen Kommissionsbericht, also sowohl die "Ansichten" als auch die Feststellungen zum Sachverhalt, abzulehnen.

Mit letzterem Satz wurde ein Verfahren zusätzlich verwässert, das ohnehin als dritter Schlichtungsversuch (nach dem zwischenstaatlichen und dem des Ausschusses) wenig erfolgversprechend erscheint<sup>51</sup>.

Während die Staaten sich schon bei der Anerkennung dieses Verfahrens zurückhaltend zeigten - die zum Inkrafttreten des Artikels notwendigen zehn Erklärungen lagen erst drei Jahre nach Inkrafttreten des Paktes vor, inzwischen haben 44 von 131 Mitgliedsstaaten<sup>52</sup> dieses Verfahren anerkannt -, wird noch mehr Zurückhaltung in der praktischen Anwendung deutlich: Bisher ist es noch kein einziges Mal zu einem Verfahren nach Art.

<sup>51</sup> Zur Kritik vgl. NOWAK 1989, Art. 42 RN 2, 12-15.

<sup>52</sup> Ratifizierungs- und Beitrittsstand Ende Juli 1995.

41 IPBPR gekommen. Dies liegt sicherlich zum einen an der unbefriedigenden Ausgestaltung des Verfahrens. Zudem liegen die Gründe hierfür zumindest zu einem Teil auch in der Natur des Staatenbeschwerdeverfahrens. Dieses soll zwar durch den Verzicht auf das Erfordernis einer Rechtsbeeinträchtigung beim Beschwerdeführer in gewisser Weise die Funktion einer "Popularklage" übernehmen. In den meisten Fällen wird jedoch eine Erfüllung dieser Funktion an diplomatischen Erwägungen der potentiellen Beschwerdeführer scheitern<sup>53</sup>.

### 1.3.3 Individualbeschwerdeverfahren (Fakultativprotokoll)

Wegen großer Widerstände gegen ein Individualbeschwerdeverfahren wurde ein solches nicht in den Pakt selbst eingefügt, sondern in einem Fakultativprotokoll formuliert. Das FP trat zusammen mit dem Pakt in Kraft, da zu diesem Zeitpunkt die erforderlichen zehn Ratifikationsurkunden bereits vorlagen. Das Verfahren nach dem Fakultativprotokoll haben 84 der 131 Vertragsparteien des Paktes anerkannt<sup>54</sup>. Die betreffenden Staaten erkennen damit die Zuständigkeit des Ausschusses an, in dem vorgeschriebenen Verfahren "Mitteilungen" von Personen zu prüfen, die behaupten, Opfer einer Verletzung der im Pakt festgelegten Rechte zu sein. Nach einigen vorbereitenden Arbeitsschritten (Anforderung von Zusatzinformationen vom Beschwerdeführer und Erstellen eines Inhaltsüberblicks zu den zu einem Tagungstermin vorliegenden Beschwerden, Rules 78 (2), 79 (1), 80) gliedert sich das eigentliche Verfahren in eine Zulässigkeitsprüfung und eine Sachprüfung.

#### 1.3.3.1 Zulässigkeitsprüfung

Die Prüfung der Zulässigkeit durch das HRC wird von einer bis zu fünfköpfigen Arbeitsgruppe vorbereitet, das dem Komitee Empfehlungen dazu vorlegt (Rule 89). Zulässigkeitsvoraussetzungen sind Aktiv- und Passivlegitimation sowie die schriftliche (ansonsten aber formlose) Behauptung einer Konventionsverletzung<sup>55</sup> (Art. 1, 2 FP), das Fehlen der Zulässigkeitshindernisse des Art. 3 FP (Beschwerde anonym, rechtsmißbräuchlich, un-

<sup>53</sup> Im Rahmen der EMRK sind dagegen bisher zehn Staatenbeschwerden erhoben worden (Überblick bei VILLIGER 1993, 108). Auch hier liegt die geringe Zahl daran, daß eine Staatenbeschwerde ein "unfreundlicher Akt" (VILLIGER 1993, 110) ist. Dennoch machen die europäischen Staaten gegebenenfalls im Interesse eigener Minderheiten oder politischer Zielsetzungen von dieser Möglichkeit in Ausnahmefällen Gebrauch.

<sup>54</sup> Stand: Ende Juli 1995.

<sup>55</sup> Zur Praxis des HRC, in diese Voraussetzung die Notwendigkeit einer ausreichenden Begründung hineinzuinterpretieren, kritisch NOWAK 1989, Art. 2 FP RN 19 ff.

vereinbar mit den Bestimmungen des Paktes), Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs und keine Anhängigkeit der Angelegenheit vor einem anderen internationalen Organ (Art. 5 Abs. 2 FP).

Beschwerdelegitimiert sind nur Einzelpersonen, es sei denn die Beschwerde bezieht sich auf die Verletzung kollektiver Rechte, die gerade nicht von Einzelpersonen geltend gemacht werden können (insbesondere Art. 1 IPBPR). Außerdem muß der Beschwerdeführer selbst in seinen Rechten beeinträchtigt sein ("Opfereigenschaft"). Wie in der Geschäftsordnung (Rule 90 (1) b) festgelegt, ist die Beschwerde vom Opfer, seinem Vertreter oder in Ausnahmefällen auch von anderen Personen im Namen des Opfers einzubringen. Während die Einbringung durch das Opfer selbst oder einen schriftlich ermächtigten Vertreter (auch juristische Personen oder NGOs<sup>56</sup>) keine Probleme aufwirft, muß der Fall einer Einbringung "im Namen des Opfers" eingegrenzt werden, um nicht eine Popularklage zu ermöglichen, die bei der Abfassung des FP nicht beabsichtigt war. Insofern muß nach der Praxis des HRC zum einen begründet werden, warum das Opfer nicht selbst die Beschwerde erheben kann, und zum anderen, eine Beziehung persönlicher Nähe zum Opfer (Familienbande oder enge Freundschaft) nachgewiesen werden<sup>57</sup>.

Als unvereinbar mit den Bestimmungen des Paktes können Beschwerden aus folgenden Gründen zurückgewiesen werden: Eine Abweisung "ratione temporis" erfolgt, wenn die behauptete Konventionsverletzung gänzlich oder teilweise vor Inkrafttreten des Paktes in dem betreffenden Vertragsstaat stattgefunden hat. Des weiteren ist eine Beschwerde "ratione loci" bzw. "ratione personae" unzulässig, wenn sie eine Angelegenheit außerhalb des territorialen bzw. personellen Geltungsbereichs betrifft. Schließlich ist eine Unzulässigkeit "ratione materiae" denkbar, wenn eine Verletzung von Rechten behauptet wird, die nicht im Pakt geschützt sind<sup>58</sup>.

Da mit der Zahl der Vertragsparteien auch die Zahl der Verfahren über die Jahre stark gestiegen ist, wurden auf der Stufe der Zulässigkeitsprüfung verschiedene Schritte zu Beschleunigung des Verfahrens eingeleitet. So ist seit der 35. Tagung ein Komiteemitglied als "Sonderberichterstatter" für neue Beschwerden zwischen den Sitzungen des Komitees zuständig, um Fragen der Zulässigkeit an die betreffenden Mitgliedsstaaten zu adressieren oder dem Komitee die Beschwerde auf der nächsten Sitzung direkt mit der Empfehlung vorzulegen, diese für unzulässig zu erklären. Außerdem kann das Komiteemitglied als "Sonderberichterstatter" die betreffende Vertragspartei um einstweilige Maßnahmen zur Verhinderung irreparabler Schäden bitten. Daneben kann die vor einer jeden Sitzungsperiode tagende

<sup>56</sup> Vgl. NOWAK 1989, Art. 2 FP RN 9.

<sup>57</sup> Vgl. NOWAK 1989, Art. 2 FP RN 11.

<sup>58</sup> Vgl. NOWAK 1989, Art. 3 FP RN 16-31.

"working group" mit einem einstimmigen Beschluß Beschwerden für zulässig erklären. Dagegen kann die "working group" keine Entscheidung treffen, mit der eine Beschwerde für unzulässig erklärt würde. Schließlich muß bei der Entscheidung über die Zulässigkeit durch das Komitee nicht mehr absolute Einigkeit erzielt werden, da "individual opinions" zu ablehnenden Entscheidungen geäußert werden können (Rule 92 (3)). Trotz dieser Maßnahmen ist das Komitee mit der eingehenden Zahl von Beschwerden überlastet, wobei insbesondere die Zahl der Sekretariatsmitarbeiter zu gering ist<sup>59</sup>.

### 1.3.3.2 Meritorisches Verfahren

Die Sachprüfung berücksichtigt alle dem Ausschuß von Seiten des Beschwerdeführers und des betroffenen Staates zugegangenen schriftlichen Angaben (Art. 5 Abs. 1 FP). Da der Ausschuß weder zur mündlichen Einvernahme noch zur Augenscheinsnahme vor Ort ermächtigt ist, fordert er zumeist von den Parteien, ihre Angaben umfangreich zu belegen, etwa durch Urkunden, Sachverständigengutachten, schriftliche Zeugenaussagen, Abschriften gerichtlicher Entscheidungen oder innerstaatlicher Untersuchungsberichte<sup>60</sup>. Darüber hinaus kann der Ausschuß auf seine Erfahrungen aus früheren Beschwerdeverfahren und aus Berichtsprüfungsverfahren zurückgreifen<sup>61</sup>. Der betreffende Vertragsstaat hat sich gemäß Art. 4 Abs. 2 FP innerhalb von sechs Monaten zu den Vorwürfen schriftlich zu äußern. Verstreicht diese Frist ohne Reaktion, kann der Ausschuß nach dem Schema eines Versäumnisurteils seine Tatsachenfeststellung auf die Angaben des Beschwerdeführers stützen. Auch eine Stellungnahme, in der die Vorwürfe nur in allgemeinen Floskeln bestritten werden, reicht nicht zur Entkräftung plausibler begründeter Vorwürfe aus.

### 1.3.3.3 "Auffassungen" des Ausschusses (Art. 5 Abs. 4 FP)

Das Individualbeschwerdeverfahren dient der Prüfung der Frage, ob ein Vertragsstaat den Pakt verletzt hat. Insofern ist die Mitteilung der "Auffassungen" als Ergebnis des Verfahrens als eine Art Sachentscheidung zu betrachten, wie es auch der Praxis des HRC entspricht. Eine Entscheidung faßt zunächst den in der Beschwerde vorgebrachten Sachverhalt und die Ausführungen der Parteien zur Zulässigkeit zusammen und gibt dann die Zulässigkeitsentscheidung und deren Begründung wieder. Dann folgt das meritorische Vorbringen der Parteien und schließlich der vom Ausschuß festgestellte Sachverhalt sowie die Beurteilung der Frage, ob und

<sup>59</sup> Vgl. A/50/40 (Annual Report of the HRC), 491.

<sup>60</sup> Vgl. NOWAK 1989, Art. 5 FP RN 2 m.w.N.

<sup>61</sup> Letzteres ist strittig, vgl. NOWAK 1989, Art. 5 FP RN 3.

welche Verletzungen des Paktes vorliegen, wobei die sich daraus ergebenden Pflichten des Vertragsstaates erläutert werden. Wie auch bei der Entscheidung über die Zulässigkeit sind "dissenting opinions" einzelner Mitglieder möglich (Rule 94 (3)). Die Entscheidung des HRC ist völkerrechtlich nicht verbindlich<sup>62</sup>. Auch ein "follow-up" der Entscheidungen ist im FP nicht vorgesehen. Dennoch bittet das HRC die betreffenden Staaten, ihm ihre Maßnahmen zur Umsetzung der Entscheidung mitzuteilen.

### 1.3.3.4 Veröffentlichung

Die Vorschrift des Art. 6 FP, nach dem der Ausschuß in seinen Jahresbericht eine Übersicht über seine Tätigkeit auf Grund des FP aufnehmen soll, wird vom HRC in der Praxis sehr extensiv interpretiert. Neben einer solchen Übersicht publiziert der Ausschuß alle Sachentscheidungen und seit 1983 auch alle Zurückweisungsentscheidungen in vollem Wortlaut im Anhang seiner Jahresberichte.

### 1.3.3.5 "Follow-up"

Um bei festgestellten Verletzungen der Verpflichtungen aus dem IPBPR die Umsetzung der vom HRC geäußerten "views" zu beobachten, werden die Staaten am Ende einer Entscheidung dazu aufgefordert, innerhalb von 90 Tagen über die dazu getroffenen Maßnahmen zu berichten<sup>63</sup>. Die Korrespondenz mit den betreffenden Staaten und die Einschätzung der getroffenen Maßnahmen wurde im Juli 1990 einem "Special Rapporteur for Follow-up of Views" übertragen. Die erhaltenen Antworten ebenso wie das Fehlen von Antworten werden seitdem im Jahresbericht angeführt. Die Reaktionen sind sehr unterschiedlich. So teilen manche Staaten Maßnahmen zur Befolgung der HRC-Entscheidung mit, andere gehen nicht auf Maßnahmen ein oder reagieren gar nicht. Im letzten Jahresbericht wurde nun angekündigt, die krassen Beispiele von mangelnder Umsetzung im Jahresbericht zu diskutieren<sup>64</sup>.

Um das "follow-up"-Verfahren effektiver zu machen, ist die Möglichkeit eingeführt worden, daß der Sonderberichterstatter über das "follow-up" auf

---

<sup>62</sup> Inwieweit dies die Bereitschaft der Staaten, die Entscheidungen zu befolgen, beeinflußt, erscheint fraglich. Für einen geringen Einfluß spricht die Tatsache, daß auch mit völkerrechtlicher Verbindlichkeit ausgestattete Verfahren wie z.B. der EMRK oder der AMRK nur auf die beschränkten allgemeinen Sanktionsmittel des Völkerrechts zurückgreifen können. Insofern scheint die mangelnde völkerrechtliche Verbindlichkeit des Verfahrens im Falle des HRC durch das hohe Ansehen des Komitees ausgeglichen zu werden. Vgl. NOWAK 1989, Art. 5 FP RN 34, der von "große(r) moralische(r) Autorität" spricht.

<sup>63</sup> Zur rechtlichen Grundlage für ein "follow-up"-Verfahren vgl. DE ZAYAS 1991, 31 ff.

<sup>64</sup> Vgl. A/50/40 (Annual Report of the HRC), 564.

Einladung eines Mitgliedsstaates einen Besuch in dem Land durchführen kann. Vom 24. bis zum 30. Juni 1995 wurde der erste Besuch dieser Art in Jamaica durchgeführt, das auf die in 27 Fällen festgestellten Verletzungen mit Antworten in 18 Fällen reagiert hatte, die zum Teil unbefriedigend ausgefallen waren. Die meisten dieser Fälle hatten Fragen des "fair-trial" und der Verhängung der Todesstrafe betroffen. Während seines Besuches in Jamaica sprach der Sonderberichterstatter in Begleitung eines Mitarbeiters mit Vertretern der Regierung, der Justizbehörden und von NGOs. Die Entscheidungen des HRC zeitigten insbesondere im Hinblick auf die Umwandlung von Todesurteilen Wirkung. Der Besuch scheint aber nicht streng auf die Überprüfung der betreffenden Einzelfälle beschränkt gewesen zu sein, da auch von Verbesserungen in den Haftbedingungen in Gefängnissen, etwa im Hinblick auf hygienische Verhältnisse und medizinische Versorgung allgemein, berichtet wird<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Vgl. A/50/40 (Annual Report of the HRC), 557-562.

## KAPITEL 2

### UN-SONDERBERICHTERSTATTER ÜBER FOLTER

#### 2.1 Mandat

Bei seiner Einsetzung wurde der Sonderberichterstatter beauftragt, folterrelevante Fragen zu untersuchen<sup>1</sup>. Thematisch scheint das Mandat des Sonderberichterstatters damit auf "Folter" begrenzt zu sein. Bei der entsprechenden Formulierung der betreffenden Resolution handelt es sich auch keineswegs um eine Nachlässigkeit, da die Bezugnahme auf unmenschliche und erniedrigende Behandlung im ersten Textentwurf der Resolution enthalten gewesen war<sup>2</sup> und später wegen der Bedenken einiger Staaten gestrichen wurde. Der Sonderberichterstatter orientiert sich bei der Interpretation seines Mandats an der Definition des Folterbegriffs in Art. 1 Abs. 1 UNCAT<sup>3</sup>. Die Bindung an den engen thematischen Kreis dieser Definition ist allerdings aufgrund der Zielsetzung der Arbeit in zweierlei Hinsicht durchbrochen. Dabei ist zu differenzieren zwischen der Behandlung von Einzelfällen und der Behandlung von folterrelevanten Themen in allgemeiner Form, sei es in Bezug auf alle UN-Staaten in den Jahresberichten oder auch auf einzelne Staaten, bei denen Defizite in den Schutzmechanismen festgestellt wurden.

Was die Behandlung von Einzelfällen anbetrifft, weist der Sonderberichterstatter in seinen Jahresberichten darauf hin, daß eine klare Grenzziehung zwischen Folter und unmenschlicher Behandlung insbesondere aufgrund der ihm zugehenden Informationen nicht immer möglich sei. Daher gebe es eine "grey area", in der es nicht von vornherein klar ist, ob ein Fall von Folter oder von unmenschlicher Behandlung vorliegt<sup>4</sup>. Außerdem müsse es innerhalb einer Grauzone, in der die Meinungen über das Vorlie-

<sup>1</sup> Die entscheidende Formulierung der ersten diesbezüglichen Resolution der Commission on Human Rights lautet: "The Commission on Human Rights (...) 1. Decides to appoint for one year a special rapporteur to examine questions relevant to torture", Resolution 1985/33.

<sup>2</sup> Vgl. E/CN.4/1985/L 44.

<sup>3</sup> Vgl. E/CN.4/1986/15, 30 ff.

<sup>4</sup> Vgl. E/CN.4/1986/15, 23.

gen von Folter auseinandergehen, möglich sein, Informationen an die Regierungen zur Stellungnahme weiterzuleiten<sup>5</sup>. Als Behandlungen, die in die genannte Grauzone fallen, nennt der Sonderberichterstatter Körperstrafen, unmenschliche Gefängnisbedingungen, generell angewandte harsche Behandlung, lange Haftzeiten in der "death row" und die Unterbringung von minderjährigen Gefangenen mit Erwachsenen<sup>6</sup>.

Das Mandat ist jedoch nicht auf die Behandlung von Einzelfällen beschränkt. Die Untersuchung "folterrelevanter Fragen" und die Äußerung von Schlußfolgerungen und Empfehlungen umfaßt vielmehr allgemeinere Ansätze. "Folterrelevant" sind etwa auch präventive Aspekte, die ihre Effekte nicht nur bei einem Verhalten innerhalb des Schweregrades von Folter erzeugen sollten, sondern wesentlich früher ansetzen. Die Commission on Human Rights hat in ihren Resolutionen diesen Präventionsauftrag ausgesprochen und dabei beispielsweise auf die UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners Bezug genommen<sup>7</sup>, die ebenfalls weit unterhalb eines Behandlungsniveaus ansetzen, das den Schweregrad von Folter erreichen würde. Ähnlich interpretiert der Sonderberichterstatter selbst die genannte Formulierung dahingehend, daß der für seine Arbeit relevante Problemkreis nicht erst mit einer Folterhandlung im Verhörraum beginnt, sondern vielmehr bereits zu Beginn einer Freiheitsentziehung anzusiedeln ist und die Behandlung von inhaftierten Personen umfaßt. Dabei verweist er auf das Zusammenspiel von Art. 10 Abs. 1 IPBPR, dessen Einhaltung die beste Folterprävention biete, mit dem Verbot des Art. 7 IPBPR<sup>8</sup>. Eine genaue Grenzziehung erscheint allerdings schwierig, da trotz dieser Ausführungen zu berücksichtigen bleibt, daß ein thematischer Mechanismus zu unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung nicht angestrebt war. So gesteht der Sonderberichterstatter ein, daß eine Umbenennung zu einem "Special Rapporteur on the rights of persons subjected to any form of detention or imprisonment" wünschenswert, aber nicht durchsetzbar erscheint<sup>9</sup>. In der Praxis scheint er allerdings kaum Beschwerden wegen Überschreitung seines thematischen Mandats erhalten zu haben<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Vgl. E/CN.4/1988/17, 49.

<sup>6</sup> Vgl. E/CN.4/1988/17, 42-48.

<sup>7</sup> Vgl. etwa Resolution of the Commission of Human Rights 1990/34.

<sup>8</sup> Vgl. E/CN.4/1991, 288. In diesem Sinne spricht der Sonderberichterstatter mitunter auch Bedingungen an, die ausdrücklich als "unmenschliche oder erniedrigende" Behandlung etikettiert werden, vgl. etwa die Informationen über Haftbedingungen in US-amerikanischen Gefängnissen in E/CN.4/1996/35, 188. Auch in dem Bericht über den Besuch in der Russischen Föderation geht er recht weit, indem er die Praxis, jugendliche nichtgewalttätige Ersttäter mit Freiheitsentziehung zu sanktionieren, angreift, vgl. E/CN.4/1995/34/Add.1, 61, 74.

<sup>9</sup> Vgl. KOOIJMANS 1991, 67.

<sup>10</sup> Vgl. KOOIJMANS 1991, 60.

Verfahrenstechnisch verweisen die Resolutionen lediglich darauf, daß der Sonderberichterstatter sein Mandat durch das Suchen und Empfangen von Informationen sowie durch effektive Reaktionen auf problematische Situationen ausfüllen soll. Als Reaktionsmechanismen hat der Sonderberichterstatter die Übermittlung von problematischen Informationen an Regierungen, das Appellieren an Regierungen zur Sicherstellung der Integrität akut gefährdeter Personen ("Urgent Action") sowie die Durchführung von Besuchen etabliert.

In räumlicher Hinsicht ist der Sonderberichterstatter als Berichterstatter der Commission on Human Rights zuständig für alle Mitgliedsstaaten der UN-Charta und somit für fast alle Staaten der Erde. Zeitlich ist das Mandat in den Resolutionen jeweils auf einen bestimmten Zeitraum beschränkt. Zu Beginn der Tätigkeit erfolgte die Bestellung zunächst für ein Jahr. Seitdem wurde der Auftrag immer wieder verlängert, zunächst jeweils um ein weiteres Jahr, dann 1988 und 1990 um jeweils zwei Jahre und schließlich 1992 und 1995 um je drei Jahre<sup>11</sup>.

## 2.2 Organisation

Die Auswahl und Bestellung des Sonderberichterstatters erfolgt durch den Vorsitzenden der Commission on Human Rights nach Rücksprache mit den anderen Kommissionsmitgliedern. Als Anforderung an die Qualifikationen formuliert die Kommission lediglich die Eigenschaft als Person von anerkanntem, internationalem Ansehen<sup>12</sup>. Bisher wurde die Funktion des Sonderberichterstatters von zwei Personen ausgeübt, die beide anerkannte Juraprofessoren sind: Peter H. Kooijmans aus den Niederlanden hatte den Posten von 1985 bis 1993 inne. Nach seinem Rücktritt wurde die Aufgabe an Nigel S. Rodley aus Großbritannien übertragen.

Die Commission on Human Rights hat den Generalsekretär der UNO in ihren Resolutionen aufgefordert, dem Sonderberichterstatter alle notwendige Unterstützung zukommen zu lassen<sup>13</sup>. Zu diesem Zweck wird dem Sonderberichterstatter die Infrastruktur des Center for Human Rights sowie eine Mitarbeiterin zur Verfügung gestellt. Zur Zeit wird die Arbeit zusätzlich von einem durch die britische Regierung bezahlten "Intern" unter-

---

<sup>11</sup> Die Einsetzung des Sonderberichterstatters und die zeitliche Begrenzung seines Mandats beruhen auf den folgenden Resolutionen der Commission on Human Rights: 1985/33, 1986/50, 1987/29, 1988/32, 1990/34, 1992/32, 1995/37 B.

<sup>12</sup> Resolution of the Commission on Human Rights 1985/33 (2).

<sup>13</sup> Vgl. Resolution of the Commission on Human Rights 1985/33 (5): "provide all necessary assistance".

stützt<sup>14</sup>. Insgesamt stehen damit ca. 1 3/4 Vollzeitmitarbeiter zur Verfügung. Auch die Arbeit des Sonderberichterstatters leidet an den begrenzten Ressourcen des Center for Human Rights, wie in jüngeren Jahresberichten betont wird<sup>15</sup>. Die Finanzknappheit hat etwa dazu geführt, daß im Jahresbericht die Korrespondenz mit Regierungen nicht mehr umfassend und übersetzt wiedergegeben wird, sondern lediglich die Anzahl der im Hinblick auf ein bestimmtes Land übermittelten Fälle und der erhaltenen Antworten referiert wird. Die Korrespondenz wird ausführlich nunmehr nur in einem Nachtrag zum Jahresbericht in der jeweiligen Originalsprache abgedruckt.

Das Budget des Center for Human Rights sieht dreimal pro Jahr einen einwöchigen Aufenthalt des Sonderberichterstatters in Genf sowie Mittel für normalerweise zwei Besuchsmissionen von ein- bis zweiwöchiger Dauer vor. Während der übrigen Zeit wird die Arbeit, gegebenenfalls in telephonischer Abstimmung mit dem Sonderberichterstatter, vom Sekretariat durchgeführt. Dies ist insbesondere im Hinblick auf "urgent actions" von großer Bedeutung, da dieses Verfahren nur effektiv durchgeführt werden kann, wenn jede zeitliche Verzögerung vermieden wird.

Im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Institutionen im Bereich der Bekämpfung von Folter und unmenschlicher Behandlung verweist der Sonderberichterstatter in seinen Jahresberichten immer wieder auf formelle und informelle Kontakte zu anderen Einrichtungen, insbesondere zum CAT und zum CPT. Soweit Besuche anstehen, soll jede unnötige Verdoppelung und Überlappung vermieden werden. So bekundet der Sonderberichterstatter seine Absicht, auf Besuche zu verzichten, wenn das CAT ein Untersuchungsverfahren nach Art. 20 UNCAT durchführt oder gerade durchgeführt hat, insbesondere wenn damit ein Besuch in dem betreffenden Land verbunden sein könnte.

Eine besondere Kooperation besteht mit anderen themenspezifischen oder länderspezifischen Sonderberichterstattern der UN. Hier wurden in jüngerer Zeit die Bemühungen um gemeinsame Aktivitäten intensiviert. So werden gemeinsame "urgent appeals" zu Einzelfällen oder im Hinblick auf bestimmte Situationen oder Vorfälle an Regierungen übermittelt<sup>16</sup>. Auch die Besuchsaktivitäten werden abgestimmt, etwa indem ein Besuch gemeinsam geplant und durchgeführt wird<sup>17</sup>. Allerdings reagieren manche

<sup>14</sup> Dies ist erst seit Juni 1994 der Fall.

<sup>15</sup> Vgl. E/CN.4/1994/31, 9 f.; E/CN.4/1996/35, 6. Genaue Zahlen über das Budget sind nicht bekannt, da die Ausgaben im Haushalt des Center for Human Rights aufgehen.

<sup>16</sup> Vgl. E/CN.4/1996/35, 4.

<sup>17</sup> Vgl. E/CN.4/1994/31, 17. Eine Begrenzung der Effektivität scheint indessen darin zu liegen, daß es kaum gelingt, Druck auf die Regierungen auszuüben, insbesondere auch nicht im Zusammenspiel mit der Commission on Human Rights. So wird kritisiert, daß auch die Aufmerksamkeit mehrerer Sonderberichterstatter für ein Land

Regierungen überraschend zurückhaltend auf den Vorschlag eines gemeinsamen Besuchs mehrerer Sonderberichterstatter<sup>18</sup>.

Gute Kontakte bestehen offenbar zwischen den Sekretariaten des CAT und des Sonderberichterstatters. Die Berichtsverfahren des CAT und des HRC werden nach Auskunft einer Mitarbeiterin insbesondere für die Untersuchung rechtlicher Fragen sowie für die Ausarbeitung von Empfehlungen herangezogen. In den nach Besuchen verfaßten Empfehlungen werden mitunter direkt Verpflichtungen aus der UNCAT angesprochen (etwa die Einführung einer Strafvorschrift, die den Anforderung von Art. 4 und 1 UNCAT genügt), oder es wird zur Anerkennung der Beschwerdeverfahren aufgerufen<sup>19</sup>. Auch die "General Comments" des HRC werden in der Arbeit berücksichtigt. Die Berichte des CPT spielen dagegen nur eine geringere Rolle, da in europäischen Ländern meist nur Einzelfälle vom Sonderberichterstatter behandelt werden<sup>20</sup>.

Mit den großen internationalen NGOs, die innerhalb des für den Sonderberichterstatter interessanten Themenkreises aktiv sind, besteht von seiten des Sekretariats ein kontinuierlicher Kontakt. Diese vermitteln auch Informationen von nationalen NGOs. Dabei wird die eminente Bedeutung von NGO-Informationen vom Sekretariat ausdrücklich anerkannt<sup>21</sup>. Eine weitere besondere Bedeutung kommt den NGOs darüber hinaus im Hinblick auf die Überprüfung von Regierungsreaktionen und die Implementierung von Empfehlungen zu.

## 2.3 Vorgehensarten

### 2.3.1 Suche und Empfang von Informationen

Wie in den Resolutionen ausdrücklich genannt, soll der Sonderberichterstatter für sein thematisches Mandat relevante glaubwürdige und verlässliche Informationen suchen und empfangen. Als Informationsquellen sollen dabei sowohl Regierungen als auch Sonderorganisationen, zwischenstaatli-

---

nicht unbedingt dazu führt, daß die Commission sich mit dem betreffenden Land befaßt. Vgl. ALSTON 1992, 173-181 (181).

<sup>18</sup> Vgl. E/CN.4/1996/35, 4.

<sup>19</sup> Vgl. E/CN.4/1996/35/Add.2, 76 (n, o) (Report on the visit to Chile).

<sup>20</sup> Nur im Rahmen des Besuches in der Russischen Föderation hat sich der Sonderberichterstatter gründlicher mit den Haftbedingungen beschäftigt, vgl. E/CN.4/1995/34/Add.1.

<sup>21</sup> In diesem Sinne äußerte sich eine Mitarbeiterin in einem persönlichen Gespräch mit dem Autor.

che Organisationen und NGOs dienen<sup>22</sup>. Nicht ausdrücklich genannt sind in der Resolution Einzelpersonen. Es ist jedoch kein Grund ersichtlich, betroffene Einzelpersonen von der Möglichkeit auszuschließen, solche Informationen an den Sonderberichterstatter heranzutragen. Allerdings mag die Einschätzung der Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit der Informationen in diesen Fällen noch schwerer fallen als bei der Zwischenschaltung einer NGO, die möglicherweise für die Qualität ihrer Informationen und ihre Arbeitsmethoden bereits eine gewisse Reputation besitzt.

Es liegt auf der Hand, daß die Informationen von Regierungsseite sich eher auf innerstaatliche Maßnahmen zur Bekämpfung und Prävention von Folter beziehen, während die NGOs die wichtigste Informationsquelle darstellen, was konkrete Vorwürfe von Folter in einzelnen Ländern angeht<sup>23</sup>. In der Praxis ist der Sonderberichterstatter zu Beginn seiner Tätigkeit brieflich an die Regierungen der UN-Mitgliedsstaaten herangetreten, um Informationen über innerstaatliche Maßnahmen zur Bekämpfung von Folter und zu Ausbildungsmaßnahmen<sup>24</sup> sowie über präventive Maßnahmen und Beschwerdemechanismen<sup>25</sup> zu erhalten. An den in den Jahresberichten abgedruckten Überblicken über die auf diesem Wege erhaltenen Informationen zeigt sich, wie unvollständig die Reaktionen der Staaten waren. Beispielsweise enthält der Überblick zu der ersten Briefaktion<sup>26</sup> keine Angaben zu Regelungen in der Bundesrepublik, obwohl dort Aspekte thematisiert werden, zu denen auch in der Bundesrepublik Deutschland Regelungen existieren. Dies läßt auf einen dürftigen Umfang der seitens der Bundesregierung übermittelten Informationen schließen. Auch ansonsten mag an dieser Stelle ein verzerrter Eindruck entstehen, wenn etwa die Mitgliedschaft im IPBPR von insgesamt fünf Staaten genannt wird<sup>27</sup>. Wiedergegeben werden nämlich nur die Informationen, die in den Antworten der Regierungen enthalten waren. Dies mag als plastischer Hinweis auf die Lückenhaftigkeit der Antworten verstanden werden.

Was die Informationen über konkrete Fälle von Folter angeht, so liegt das Hauptproblem für den Sonderberichterstatter darin, deren Glaubwür-

---

<sup>22</sup> Als Quellen dieser Art werden ausdrücklich genannt: ILO, UNESCO, Inter-American Commission on Human Rights, International Commission of Jurists, Inter-Parliamentary Union, Action des chrétiens pour l'abolition de la torture, International Abolitionist Federation, Lutheran World Federation, Quaker Peace and Service, ai, SOS Torture, the British Medical Association, Commission on Human Rights of Guatemala, Socorro Jurídico (El Salvador), Swiss Committee against Torture (Vgl. E/CN.4/1986/15, 58, E/CN.4/1987/13, 15).

<sup>23</sup> Vgl. Kooijmans 1991, 61 und E/CN.4/1993/26, 14.

<sup>24</sup> Vgl. E/CN.4/1986/15, 55.

<sup>25</sup> Vgl. E/CN.4/1989/15, 11.

<sup>26</sup> Vgl. E/CN.4/1986/15, 69 ff.

<sup>27</sup> Am 1.1.1986 war der IPBPR von 81 Staaten ratifiziert worden.

digkeit und Verlässlichkeit zu verifizieren. Dabei berücksichtigt er nach eigenen Angaben<sup>28</sup> außer den Eigenarten der Informationsquelle auch die Stimmigkeit einer Mitteilung mit Informationen aus anderen Quellen und der allgemeinen Menschenrechtssituation in dem betreffenden Land. In diesem Zusammenhang hatten einzelne Staaten den Sonderberichterstatter aufgefordert, seine Rolle nicht auf die der Übermittlung von Informationen von privaten Quellen an die Regierungen zu reduzieren. Die Möglichkeiten zur Überprüfung von eingehenden Informationen sind allerdings durch die räumliche Beschränkung auf sein Genfer Büro und wegen der Unterstützung von nur einem kleinen Mitarbeiterstab sehr begrenzt, wie der Sonderberichterstatter einräumt.

Auch wenn von seiten einzelner Regierungen die Glaubwürdigkeit von Informationsquellen angezweifelt wird, insbesondere wenn die Informationen von NGOs und oppositionellen Gruppen zu stammen scheinen, gibt der Sonderberichterstatter die Identität seiner Informationsquellen prinzipiell nicht preis. In einigen Fällen ist dies zum Schutz von Informanten und deren Angehörigen vor Repressionen geboten. Um hier nicht gegenüber verschiedenen Regierungen unterschiedlich verfahren zu müssen, wird die Identität der Quellen in keinem Fall aufgedeckt. Zudem gehört es zu den typischen Konstellationen, daß die Informationen aus regierungskritischen Kreisen stammen, die von der betreffenden Regierung aus politischen Gründen pauschal für unglaubwürdig erklärt werden. Nicht zuletzt aus diesem Grund ist die Prüfung der Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit von Informationen Sache des Sonderberichterstatters, nicht der Regierungen<sup>29</sup>.

Im Laufe der Tätigkeit des Sonderberichterstatters haben die Beschwerden über konkrete Folterfälle zugenommen<sup>30</sup>. Daraus kann man allerdings nicht auf eine Ausweitung der gesamten Problematik schließen, da auch der steigende Bekanntheitsgrad der Arbeit und die politischen Öffnungsprozesse in einigen Ländern zu derartigen Zahlen beigetragen haben könnten.

Neben diesen meist schriftlichen Informationen erhält der Sonderberichterstatter weitere Auskünfte, indem er in Genf mit Regierungsvertretern, Mitgliedern von NGOs oder auch Einzelpersonen zusammentrifft. In einem Bericht weist der Sonderberichterstatter auch auf ein Gespräch in Genf mit einem Zeugen hin<sup>31</sup>. Zudem steht das Sekretariat in kontinuierlichem Kontakt mit den großen internationalen NGOs, die im thematischen Zuständigkeitsbereich des Sonderberichterstatters aktiv sind.

<sup>28</sup> Vgl. KOIJMANS 1991, 61 f.

<sup>29</sup> Vgl. E/CN.4/1987/13, 5.

<sup>30</sup> Vgl. E/CN.4/1990/17, 6 und E/CN.4/1991/17, 5.

<sup>31</sup> Vgl. E/CN.4/1986/15, 61.

### 2.3.2 Reaktionen auf problematische Informationen

Die erste Resolution zur Einsetzung eines Sonderberichterstatters über Folter nennt keine bestimmten Vorgehensweisen, mit denen auf kritische Informationen zu reagieren wäre. Die Commission on Human Rights fordert den Sonderberichterstatter darin lediglich auf, bei der Ausführung seines Mandats die Notwendigkeit einer effektiven Antwort zu beachten<sup>32</sup>. In der Praxis greift der Sonderberichterstatter auf drei verschiedene Vorgehensweisen zurück: die Übermittlung von problematischen Informationen, insbesondere im Hinblick auf konkrete Fälle von Folter in der Vergangenheit, an die betreffenden Regierungen, das "urgent action"-Verfahren bei gegenwärtig (fort-)bestehender Gefährdung von bestimmten Personen sowie die Durchführung von Besuchen, um mit Regierungen über die tatsächliche Situation und die bestehenden Schutz- und Bekämpfungsmechanismen vor Ort zu konferieren und gegebenenfalls auch zu konkreten Vorwürfen zu recherchieren.

Die Aktivitäten des Sonderberichterstatters sind geprägt von ihrem humanitären Charakter. Es geht darum, in Einzelfällen die Integrität von konkret gefährdeten Personen sicherzustellen oder nachträglich aufzuklären sowie auf nationaler Ebene den strukturellen Faktoren entgegenzuwirken, die generell eine Gefährdung begünstigen. Insofern fehlt der Tätigkeit des Sonderberichterstatters jeder anklagende Charakter, wenn auch de facto die Erwähnung von Staaten in einem Jahresbericht des Sonderberichterstatters von dritter Seite oftmals als Beleg für das Vorkommen von Folter in einem bestimmten Land herangezogen wird. Diese faktische Wirkung rechtfertigt es jedoch nicht, die Personen, die sich an den Sonderberichterstatter wenden, zunächst auf eine Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges zu verweisen. Wie der erste Sonderberichterstatter Kooijmans in einem Artikel betont, sind die Maßstäbe von einem streng geregelten Verfahren und der Überprüfung einer staatlichen Verantwortlichkeit wegen der humanitären Zielsetzung, die auf schnelle, effektive Intervention baut, auf seine Arbeit nicht anzuwenden<sup>33</sup>. Für die Akzeptanz der Arbeitsmethoden erscheint von Bedeutung, daß die Commission on Human Rights die Vorgehensweisen des Sonderberichterstatters akzeptiert und förmlich unterstützt hat, beispielsweise, indem sie die Regierungen zu Reaktionen auf die Mitteilungen oder zu Einladungen für Besuchsmissionen aufforderte.

<sup>32</sup> Vgl. Resolution of the Commission on Human Rights 1985/33 (6).

<sup>33</sup> Vgl. KOOIJMANS 1991, 68.

### 2.3.2.1 Übermittlung von problematischen Informationen an Regierungen

In seinen Jahresberichten weist der Sonderberichterstatter regelmäßig auf zahlreiche bei ihm eingegangene Informationen über vorgekommene Folterfälle oder systematische Praktiken dieser Art hin. Hält er diese Informationen für glaubwürdig, übermittelt er die Vorwürfe an die betreffende Regierung mit der Bitte um Stellungnahme. Im Hinblick auf die Glaubwürdigkeit reicht es aus, wenn die ihm übermittelten Vorwürfe detailliert sind: Mitgeteilt werden sollten insbesondere Name des Opfers, Zeitpunkt der Verhaftung und der vorgeworfenen Folterhandlungen sowie Ort und Art der Folterhandlungen<sup>34</sup>. Die daraufhin an die betreffende Regierung übermittelten Schreiben werden zusammengefaßt in den Jahresberichten wiedergegeben. Während die Namen der mutmaßlichen Opfer von Folterungen meist genannt werden, erscheinen die Namen von mutmaßlichen Tätern in den Jahresberichten nicht, werden aber den Regierungen mitgeteilt. Ein erheblicher Teil der in diesen Schreiben angesprochenen Fälle bleibt ganz unbeantwortet<sup>35</sup>, auf andere wird lediglich mit der Behauptung reagiert, die Vorwürfe seien untersucht und für unbegründet befunden worden, es seien keine innerstaatlichen Beschwerden erhoben worden oder die Beschwerden seien politisch motiviert<sup>36</sup>. Andere Regierungen haben umfangreiche Informationen zu den vorgetragenen Aspekten übermittelt und insofern der Aufforderung des Sonderberichterstatters entsprochen, substantiiert auf die Vorwürfe einzugehen<sup>37</sup>. Dazu sind genaue Angaben über die Durchführung der Untersuchung und die Ergebnisse erforderlich: Die verantwortliche Untersuchungsbehörde, die befragten Personen, die Ergebnisse einer medizinischen Untersuchung und der durchführende Arzt sollten angegeben sowie eine Entscheidung über eine eventuelle Beschwerde einschließlich der Begründung detailliert dargelegt werden<sup>38</sup>.

Während sich der erste Sonderberichterstatter Kooijmans jeglichen Kommentars zu einzelnen Antworten oder zu allen Antworten einzelner Regierungen enthalten hatte, geht der seit 1993 tätige Nigel S. Rodley etwas offensiver vor. Schon in seinem ersten Jahresbericht hatte er die Absicht bekundet, nach der Übermittlung von problematischen Informationen die Reaktionen systematisch zu verfolgen und möglichst einen Dialog mit

<sup>34</sup> Vgl. E/CN.4/1990/17, 6.

<sup>35</sup> In seinem Jahresbericht 1995 stellt der Sonderberichterstatter beispielsweise 53 versandte Briefe zu insgesamt 658 Fällen sowie "Urgent Appeals" zu 716 Fällen mit Antwortschreiben aus 34 Staaten zu 239 Fällen sowie 18 Antwortschreiben zu 193 Fällen aus den Vorjahren gegenüber. Vgl. E/CN.4/1995/34, 25.

<sup>36</sup> Vgl. etwa E/CN.4/1990/17, 10, E/CN.4/1992/17, 10.

<sup>37</sup> Vgl. E/CN.4/1990/17, 10.

<sup>38</sup> Vgl. E/CN.4/1991/17, 10.

den Regierungen zu etablieren. Dazu sollen die Antworten der Regierungen analysiert werden, die ursprünglichen Informanten gegebenenfalls zu den Antworten der Regierungen gehört werden, der Dialog mit den Regierungen weiterverfolgt werden und eventuell Schlußfolgerungen und Empfehlungen gegenüber den Regierungen geäußert werden<sup>39</sup>. In diesem Sinne nimmt Rodley in seinen Jahresberichten in staatspezifischen "Observations" eine Einschätzung der erhaltenen Informationen vor. Inhaltlich reichen diese "Beobachtungen" von Kommentaren über das Ausbleiben von Antworten, das mitunter als Grundlage für die Einschätzung der Berechtigung von Vorwürfen herangezogen wird<sup>40</sup>, über die Kritik an der Unsubstantiiiertheit von übermittelten Antworten bis zum Ansprechen struktureller Defizite in einem bestimmten Land<sup>41</sup>.

Ergänzt wird dieses schriftliche Verfahren durch die Möglichkeit zu Konsultationen mit Regierungsvertretern in Genf oder in dem betreffenden Land. Dieses Vorgehen hält der Sonderberichterstatter dann für angemessen, wenn es um eine bestimmte Art der Behandlung von Gefangenen geht, die den Beschwerden zufolge in ihren Auswirkungen der Folter gleichzustellen ist. Während der Sonderberichterstatter in seinen Jahresberichten vielfach auf Gespräche mit Repräsentanten von Regierungen in Genf hinweist, reiste er - soweit ersichtlich - nur einmal zu solchen Gesprächen in ein Land. 1989 traf der Sonderberichterstatter mit Repräsentanten des deutschen Justizministeriums in Bonn zusammen. Thema der Gespräche war die Behandlung von Personen, die wegen terroristischer Straftaten verdächtigt oder verurteilt waren und die den Vorwürfen zufolge einer übermäßigen Isolation unterworfen waren<sup>42</sup>.

Für ein gewisses "follow-up" werden NGOs eingeschaltet. Um die Korrektheit der Regierungsantworten zu überprüfen, werden diese in summarischer Form an NGOs übermittelt. Leider scheinen Reaktionen der betreffenden NGOs mitunter auszubleiben<sup>43</sup>.

### 2.3.2.2 "Urgent Appeal"

#### 2.3.2.2.1 *Intervention in Einzelfällen*

Das "urgent action"- oder auch "urgent appeal"-Verfahren, das bereits zuvor von NGOs wie ai benutzt wurde, soll - unter Betonung des rein humanitären Charakters - dazu dienen, die physische und psychische Inte-

<sup>39</sup> Vgl. E/CN.4/1994/31, 11.

<sup>40</sup> Vgl. etwa E/CN.4/1995/34, 41.

<sup>41</sup> Vgl. etwa E/CN.4/1995/34, 826.

<sup>42</sup> Vgl. E/CN.4/1990/17, 14.

<sup>43</sup> Darauf wies eine Mitarbeiterin des Menschenrechtszentrums in einem Gespräch mit dem Autor hin.

gritat von bestimmten Personen zu gewährleisten<sup>44</sup>. Zwei Konstellationen sind dabei denkbar: Zum einen gibt es Fälle, in denen die betreffende Regierung überhaupt erst durch das Einschreiten des Sonderberichterstatters auf einen Fall aufmerksam gemacht wird, woraufhin sie den Schutz der Integrität des Betroffenen sicherstellen kann. Zum anderen sollen Regierungen, die zumindest Mitwisser von erfolgenden oder drohenden Mißhandlungen sind, durch den "urgent appeal" auf die internationale Beachtung des Falles aufmerksam gemacht werden, um daraufhin möglichst (weitere) Mißhandlungen zu unterbinden.

Der Sonderberichterstatter wählt dieses Vorgehen, wenn ihm Informationen zugehen, die erkennen lassen, daß eine inhaftierte Person sich in Gefahr befindet, gefoltert zu werden. Derartige Befürchtungen mögen darauf gestützt sein, daß dieselbe Person bereits zuvor gefoltert wurde, daß andere Personen in vergleichbaren Situationen dieses Schicksal erlitten<sup>45</sup>, daß Verwandte oder Mithäftlinge einen entsprechenden Eindruck von der körperlichen Verfassung des Betroffenen hatten oder der Gefangene "incommunicado" inhaftiert ist<sup>46</sup>. In diesem Sinne bittet der Sonderberichterstatter ohne eine eigene Stellungnahme die betreffende Regierung, präventive Maßnahmen zu veranlassen, die den Schutz der jeweiligen Personen vor (weiteren) Folterungen sicherzustellen vermögen. Soweit die im "urgent action"-Verfahren übermittelten Informationen auch Vorwürfe zu bereits erfolgter Folter enthalten oder sich sonst durch die Maßnahmen der Regierung herausstellen sollte, daß Folterungen durchgeführt wurden, bittet der Sonderberichterstatter auch um die Unterrichtung über Gegenmaßnahmen, insbesondere gerichtlicher Art.

Die Entscheidung des Sonderberichterstatters, einen "urgent appeal" an eine Regierung zu übermitteln, ist durch die präventive und humanitäre Ausrichtung dieser Maßnahme bestimmt. Da das Verfahren die betreffende Regierung veranlassen soll, gegen eine mögliche Gefährdungssituation zu intervenieren, kann der Sonderberichterstatter nicht mit der Übermittlung eines Appells warten, bis ihm Beweise für Folterungen in dem konkreten Fall vorliegen. Vielmehr liegt seiner Reaktion ein seiner Einschätzung nach vorhandenes "identifiable risk of torture" zugrunde. Dabei berücksichtigt er Faktoren wie die Verläßlichkeit der Informationsquelle, die innere Konsistenz der Informationen, Berichte über Folterungen aus anderen Quellen und die Existenz von Gesetzen, die etwa längere "incommunicado"-Inhaf-

<sup>44</sup> Die UdSSR monierte bei den ersten "Urgent Actions", dieses Vorgehen überschreite die Grenzen der Commission Resolution 1985/33, vgl. E/CN.4/1986/15, 67. Angesichts des rein humanitären Charakters der "Urgent Actions" ist diese Kritik nicht nachvollziehbar.

<sup>45</sup> Vgl. E/CN.4/1986/15, 18.

<sup>46</sup> Vgl. E/CN.4/1992/17, 14.

tierung erlauben. Auch wenn einer Person die Ausweisung oder Auslieferung in ein Land mit diesen Risikofaktoren droht, ist ein "urgent appeal" möglich<sup>47</sup>.

Ebenso wie bei dem oben erläuterten Verfahren bleibt auch eine große Anzahl der "urgent appeals" unbeantwortet. Erfolgt eine Regierungsreaktion, so wird darin oftmals der Haftgrund angegeben und festgestellt, daß keinerlei Mißhandlungen etc. stattgefunden hätten. In manchen Fällen wird zudem versichert, daß der betreffende Gefangene weiterhin korrekt behandelt werde. Im Idealfall wird dem Sonderberichterstatter in der Antwort mitgeteilt, daß die betreffende Person freigelassen wurde. Wenn das Freilassungsdatum nach dem Empfangsdatum des "urgent appeal" liegt, mag die Aktion des Sonderberichterstatters die Freilassung mitverursacht haben, ohne daß dies allerdings verlässlich nachzuprüfen wäre<sup>48</sup>. Auch hier werden die Kontakte zu NGOs für eine Überprüfung der Regierungsantworten eingesetzt.

#### 2.3.2.2.2 *Intervention bei aktuellen Entwicklungen*

In jüngerer Zeit hat der Sonderberichterstatter auch die aktuellen Entwicklungen in einzelnen Ländern, etwa im Hinblick auf neue Gesetze oder auf besondere regionale Spannungen, zum Gegenstand von "urgent appeals" gemacht. Anlaß waren etwa der Erlaß einer Generalamnestie für Menschenrechtsverletzungen in Peru, ein Gesetzentwurf zur Umsetzung der UNCAT in nationales Recht in Israel oder die Situation von Gefangenen in einem Gefängnis im Süd-Libanon<sup>49</sup>.

#### 2.3.2.3 **Besuche**

Fast seit Beginn seiner Tätigkeit hat der Sonderberichterstatter den Staaten seine Bereitschaft bekundet, mit ihrem Einverständnis oder auf ihre Einladung Besuche auf ihrem Territorium durchzuführen. Dabei sind zwei unterschiedliche Zielsetzungen denkbar: Zum einen kann ein Besuch der Gesamtsituation in einem Land, insbesondere im Hinblick auf bestehende Defizite in den Schutzmechanismen gegen Folter, gewidmet sein. Nach einem solchen Besuch übermittelt der Sonderberichterstatter die Ergebnisse seiner Bestandsaufnahme der betreffenden Regierung, verbunden mit seinen Empfehlungen zur Verbesserung des Schutzes. Zum anderen kann ein Besuch

---

<sup>47</sup> Vgl. E/CN.4/1994/31, 7.

<sup>48</sup> Vgl. Kooijmans 1991, 64.

<sup>49</sup> Vgl. E/CN.4/1996/35, 4 mit weiteren Verweisen.

auch der Untersuchung von bestimmten Einzelfällen dienen, in denen dem Sonderberichterstatter Informationen über Folterungen zugegangen sind<sup>50</sup>.

### 2.3.2.3.1 *Untersuchung der Gesamtsituation*

In dem ersten Fall untersucht der Sonderberichterstatter die tatsächliche Situation und das Vorkommen von Folter in einem Land und die bestehenden rechtlichen und sonstigen Vorkehrungen zur Verfolgung von Foltertaten und zum präventiven Schutz. Die erste Besuchsreise unternahm der Sonderberichterstatter im Dezember 1987 nach Argentinien, Kolumbien und Uruguay. Dem folgten Besuche in Peru, der Türkei und der Republik Korea (Südkorea) (1988), Guatemala und Honduras (1989), Zaire und Philippinen (1990), Indonesien und Ost-Timor (1991). Seit 1992 hat der Sonderberichterstatter vermehrt Besuche gemeinsam mit anderen Sonderberichterstattern durchgeführt. So wurden das ehemalige Jugoslawien (1992) und Ruanda (1994) gemeinsam mit dem jeweiligen länderspezifischen Sonderberichterstatter sowie Kolumbien (1994) zusammen mit dem "Sonderberichterstatter über extralegale, summarische und willkürliche Hinrichtungen" besucht. Diese gemeinsamen Besuche dienen dazu, Überlappungen zu vermeiden und die jeweiligen Expertenkenntnisse gegenseitig nutzbar zu machen. 1994 besuchte der Sonderberichterstatter außerdem die Russische Föderation. 1995 wurde ein Besuch in Chile durchgeführt.

Vom Ablauf her ist zunächst erforderlich, daß der Sonderberichterstatter eine Einladung des betreffenden Staates erhält. Dazu wendet er sich an die ständigen Repräsentanten der Staaten bei der UNO in Genf und legt ihnen ein solches Vorgehen nahe, meist aus Anlaß von Berichten über ein besonderes Ausmaß von Folter in einem Land oder auch von Entwicklungen, die Verbesserungen des Menschenrechtsschutzes versprechen, etwa der Amtsantritt einer neuen Regierung<sup>51</sup>.

Besteht grundsätzlich die Bereitschaft, den Sonderberichterstatter in dem betreffenden Land zu empfangen, muß ein Termin gefunden werden. Dies hat mitunter Probleme gegeben, etwa wenn die für den Sonderberichterstatter wichtigen Gesprächspartner in dem vorgeschlagenen Zeitraum nicht verfügbar sind. Aus diesem Grund war der Besuch in Peru verschoben worden, der ursprünglich als Teil einer Reise in vier südamerikanische

---

<sup>50</sup> In den Jahresberichten werden diese beiden Besuchstypen nicht immer genau getrennt. Dies erklärt, warum in manchen Jahresberichten die Möglichkeit einer Untersuchung von konkreten Fällen ausdrücklich ausgeschlossen wird (vgl. etwa E/CN.4/1989/15, 7), um den rein konsultativen Charakter des ersten Besuchstyps zu betonen, in anderen Jahresberichten dagegen die Möglichkeit, den Sonderberichterstatter zu einer Untersuchung konkreter Fälle einzuladen, ausdrücklich genannt wird (vgl. etwa E/CN.4/1990/17, 13).

<sup>51</sup> Vgl. E/CN.4/1991/17, 13.

Staaten durchgeführt werden sollte. Auch die pakistanische Regierung hat zwar einem Besuch des Sonderberichterstatters zugestimmt, die tatsächliche Durchführung wurde jedoch mehrmals verschoben<sup>52</sup>.

Die Besuche werden in Begleitung der Mitarbeiterin des Sekretariats durchgeführt. Experten, etwa aus dem medizinischen Bereich, werden nicht an Besuchen beteiligt. Der Grund hierfür liegt in der Zielsetzung der Besuche: Diese sind weniger darauf ausgerichtet, tatsächliches Vorkommen von Folter nachzuweisen als die strukturellen Defizite aufzudecken, die zu einer Gefährdung von Inhaftierten beitragen.

Während der Durchführung eines Besuchs trifft der Sonderberichterstatter mit Vertretern der betreffenden Regierung und von höheren Behörden zusammen, meist auch mit einigen Vertretern von Menschenrechtsorganisationen. Außerdem besucht er meist ein Gefängnis, wobei es jedoch in der Regel weniger darum geht, die Haftbedingungen zu untersuchen als Interviews durchzuführen<sup>53</sup>. Neben Gesprächen mit Leitung und Angestellten der Einrichtung erhält der Sonderberichterstatter mitunter auch die Gelegenheit, sich unter vier Augen mit Inhaftierten zu unterhalten. Dabei mag es seinen Zwecken besonders entgegenkommen, wenn er auch mit solchen Inhaftierten sprechen kann, die nach ihm übermittelten Informationen gefoltert worden waren oder zu deren Gunsten ein "urgent appeal" an die Regierung übermittelt worden war<sup>54</sup>.

Am Ende eines Besuches werden der Regierung oftmals bereits informell erste Eindrücke mitgeteilt, insbesondere im Hinblick auf Aspekte, die keine weitergehenden Überlegungen erfordern. Aufgrund seiner Recherchen verfaßt der Sonderberichterstatter einen Bericht, in dem er seine Einschätzung der Situation und der bestehenden Defizite in den Schutzmechanismen wiedergibt und seine Empfehlungen für Verbesserungen zum Ausdruck bringt.

Die Durchführung eines Besuches soll nicht der Endpunkt der Untersuchungen zur Situation in dem betreffenden Land bilden, sondern einen fortlaufenden Dialog einleiten. Äußert sich eine Regierung nicht zu den im Bericht geäußerten Empfehlungen, wird nachgefaßt, um die betreffende Regierung doch noch zu einer Reaktion zu veranlassen. Die eingehenden Stellungnahmen der Regierung werden in summarischer Form auch NGOs

---

<sup>52</sup> Vgl. E/CN.4/1996/35, 5.

<sup>53</sup> Anders aber beim Besuch in der Russischen Föderation, vgl. E/CN.4/1995/34/Add.1.

<sup>54</sup> Diese Möglichkeit erhielt der Sonderberichterstatter etwa in mehreren Fällen in Indonesien, vgl. E/CN.4/1992/17/Add.1, 7 und in einem Fall in Guatemala, vgl. E/CN.4/1990/17, 175.

zugeleitet, um mit deren Hilfe die Korrektheit der Regierungsangaben zu überprüfen. Auch ein "follow-up"-Besuch ist denkbar<sup>55</sup>.

Dem Wunsch des Sonderberichterstatters nach Besuchen wurde mitunter das Problem des Selbstverurteilungseffektes durch einen solchen Besuch entgegengehalten, da eine Einladung dem Eingeständnis eines tatsächlichen Vorkommens von Folter in dem betreffenden Land gleichkäme. Der Sonderberichterstatter weist daher immer wieder auf die beratende Funktion solcher Besuche insbesondere zur Verbesserung der Schutzmechanismen sowie auf die Tatsache hin, daß kein Staat "immun" gegen Menschenrechtsverletzungen wie Folter ist<sup>56</sup>.

### 2.3.2.3.2 *Untersuchung von bestimmten Vorwürfen und Fällen*

Auch diese Form von Besuchen setzt eine Einladung seitens der betreffenden Regierung voraus. Bisher wurde eine solche nur in einem Fall ausgesprochen, ohne daß es allerdings zur Durchführung des Besuches kam<sup>57</sup>. Den betreffenden Regierungen wird insbesondere dann eine solche Einladung nahegelegt, wenn sie Vorwürfe mit dem Argument zurückweisen, diese seien nur aus politischen Gründen zur Diskreditierung der Regierung erhoben worden und seien im übrigen haltlos. Der Sonderberichterstatter hat als Vorgehensweise vorgeschlagen, daß die Regierung und er je eine gleiche Anzahl von Fällen aus der Liste der übermittelten Vorwürfe auswählen, die er insbesondere anhand von Gesprächen mit den mutmaßlichen Opfern, deren Anwälten, den untersuchenden Ärzten, den Beamten, die die Verhöre durchgeführt haben, untersuchen würde<sup>58</sup>.

## 2.4 **Jahresbericht**

Entsprechend dem in den Resolutionen erteilten Auftrag übermittelt der Sonderberichterstatter in jedem Jahr einen Bericht an die Commission on Human Rights. Darin unterbreitet er nach einer Einleitung, gegebenenfalls mit Ausführungen zu seinem Mandat, Informationen über seine Aktivitäten während des abgelaufenen Jahres (Korrespondenz mit Regierungen, Urgent

---

<sup>55</sup> Als einziges Land wurde bisher Kolumbien zweimal vom Sonderberichterstatter besucht. Zwischen den beiden Besuchen liegen allerdings sieben Jahre.

<sup>56</sup> Vgl. etwa E/CN.4/1989/15, 7, E/CN.4/1991/17, 13 f.

<sup>57</sup> Die Einladung war durch die Regierung von Djibouti ausgesprochen worden, der geplante Besuch mußte dann verschoben werden. Später reagierte die Regierung von Djibouti offenbar gar nicht mehr, vgl. E/CN.4/1992/17, 13 und E/CN.4/1993/26, 29.

<sup>58</sup> Vgl. E/CN.4/1992/17, 11.

Actions, Besuche)<sup>59</sup> und widmet schließlich einen weiteren Abschnitt seinen Schlußfolgerungen und Empfehlungen. Diese Empfehlungen sind in allgemeiner Form an alle UN-Staaten gerichtet und geben die Ansichten des Sonderberichterstatters dazu wieder, was die wichtigsten von den Staaten zu treffenden Maßnahmen zur Bekämpfung der Folter sind. Außerdem werden vor allem in den ersten Berichten neben einer Analyse der erhaltenen Informationen über Foltervorkommen und -praktiken thematische Fragen erörtert: So werden die Rolle des medizinischen Personals, präventive Maßnahmen sowie Praktiken, die in die "Grauzone" zwischen Folter und unmenschlicher Behandlung fallen, in eigenen Abschnitten behandelt.

---

<sup>59</sup> In diesem Abschnitt wurden im letzten Jahresbericht aus Gründen der Finanzknappheit nur noch die Zahlen der pro Land übermittelten Fälle und der Antworten referiert. Vgl. oben 2.2.

---

## KAPITEL 3 COMMITTEE AGAINST TORTURE (CAT)

Um die Umsetzung der materiellen Regelungen der UN Convention against Torture in den Mitgliedsstaaten zu überwachen und zu fördern, wurde das Committee against Torture eingesetzt (Art. 17 Abs. 1 UNCAT). Das Komitee wurde am 26. November 1987 gewählt und trat im April 1988 erstmalig zusammen. Zur Erfüllung seiner Aufgaben stehen ihm die in den Art. 19 bis 22 UNCAT vorgesehenen Verfahren zur Verfügung. Thematisch ist der Rahmen durch die materiellen Bestimmungen der Art. 1 bis 16 UNCAT eingegrenzt. Derzeit beschäftigt sich das CAT mit der Umsetzung der Konvention in 94 Mitgliedsstaaten<sup>1</sup>.

### 3.1 Mandat

#### 3.1.1 Verfahren im Überblick

Die Konvention sieht vier verschiedene Verfahren vor: das Staatenberichtsverfahren (Art. 19 UNCAT), das Untersuchungsverfahren (Art. 20 UNCAT) sowie Staaten- und Individualbeschwerdeverfahren (Art. 21 bzw. 22 UNCAT).

Das Staatenberichtsverfahren verpflichtet die Mitgliedsstaaten, dem CAT über die Maßnahmen zur Umsetzung der materiellen Bestimmungen der Konvention zu berichten. Der Berichtspflicht ist innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten der Konvention in dem betreffenden Vertragsstaat durch einen umfassenden Bericht sowie danach alle vier Jahre durch einen Bericht über neue Maßnahmen nachzukommen. Zudem hat das Komitee die Möglichkeit, Zusatzberichte anzufordern. Die jeweiligen Berichte werden vom CAT mit Vertretern der Staaten erörtert. Dabei kann der Ausschuß solche "allgemeinen Bemerkungen" zu dem Bericht machen, die er für angemessen hält (Art. 19 Abs. 3 UNCAT).

Das Untersuchungsverfahren ermöglicht dem CAT, bei Vorliegen von verlässlichen Indizien für eine systematische Folterpraxis in einem Mitgliedsstaat eine Untersuchung derartiger Informationen einzuleiten. Im

---

<sup>1</sup> Stand: 1. Februar 1996.

Rahmen einer solchen Untersuchung kann das Komitee mit Zustimmung des Vertragsstaates auch Besuche auf dessen Territorium durchführen. Die Ergebnisse der Untersuchung werden vom CAT, versehen mit Kommentaren und Vorschlägen, der Vertragspartei zugestellt. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse kann im Jahresbericht des Komitees veröffentlicht werden.

Die zwei Beschwerdeverfahren erlauben anderen Vertragsstaaten bzw. Einzelpersonen, sich wegen Verletzungen der Konvention an das CAT zu wenden. Art. 21 UNCAT sieht bei Staatenbeschwerden ein kompliziertes Schlichtungsverfahren vor, das mit der Beilegung des Streits oder mit einer kurzen Darstellung der Fakten durch das CAT, in beiden Fällen festgehalten in einem Bericht des Komitees an die betreffenden Vertragsparteien, endet. Bei Beschwerden von Einzelpersonen im Rahmen des Art. 22 UNCAT teilt das Komitee dagegen am Ende der Vertragspartei und dem Beschwerdeführer seine Einschätzung der Angelegenheit mit.

### **3.1.2 Thematischer Rahmen**

#### **3.1.2.1 Definition der Folter (Art. 1 Abs. 1 UNCAT)**

Die UNCAT ist das erste internationale Abkommen, das eine Definition der Folter enthält (Art. 1 Abs. 1 UNCAT):

"For the purposes of this Convention, the term "torture" means any act by which severe pain or suffering, whether physical or mental, is intentionally inflicted on a person for such purposes as obtaining from him or a third person information or a confession, punishing him for an act he or a third person has committed or is suspected of having committed, or intimidating or coercing him or a third person, or for any reason based on discrimination of any kind, when such pain or suffering is inflicted by or at the instigation of or with the consent or acquiescence of a public official or other person acting in an official capacity. It does not include pain or suffering arising only from, inherent in or incidental to lawful sanctions."

Diese Definition bestimmt die Reichweite derjenigen materiellen Regelungen der Konvention, die diesen Begriff verwenden. Die in Art. 1 der UNCAT enthaltene Definition der Folter enthält drei wesentliche Elemente:

- (1) Tathandlung ist jede Handlung, durch die schwere körperliche oder seelische Schmerzen oder Leiden zugefügt werden,
- (2) Diese Handlung muß dem amtlichen Verantwortungsbereich zurechnen sein, entweder aufgrund der Ausführung durch einen Amtsträger oder aufgrund der Zustimmung oder dem Einverständnis einer Amtsperson.

- (3) Auf subjektiver Ebene ist die Absicht einer Informationserpressung, Bestrafung, Nötigung, Einschüchterung, Diskriminierung oder ähnliches erforderlich.

Eingeschränkt wird diese Definition schließlich durch den Ausschluß von Schmerzen oder Leiden, die nur auf gesetzlichen Sanktionen beruhen.

Einige Hinweise zur Interpretation der Folterdefinition lassen sich aus der Entstehungsgeschichte entnehmen, während sich aus der Praxis des Komitees in dieser Hinsicht wenig ergibt. Während in den bisher behandelten Individualbeschwerden keine Auslegungsfragen hinsichtlich der Folterdefinition aufgetaucht sind, werden in den Staatenberichtsverfahren zwar häufig Aspekte des Verbots und der Strafbarkeit von Folterhandlungen angesprochen, ohne daß dabei jedoch ein bestimmtes Konzept von der Umsetzung einzelner Tatbestandsmerkmale der Folterdefinition erkennbar wäre.

Die Tathandlung, das Zufügen *schwerer* ("severe") Schmerzen oder Leiden, ist abzugrenzen von dem Verursachen *extremer* ("extreme") Schmerzen und Leiden; letztere Formulierung war in den Diskussionen um den Konventionsentwurf vorgeschlagen worden<sup>2</sup>. Durch den Verzicht auf das Erfordernis extremer Leiden wird deutlich, daß zwar ein erheblicher Schweregrad erforderlich ist, die Folterdefinition jedoch nicht auf "Exzesse" beschränkt sein sollte. Im übrigen hat man sich bei der Formulierung des Art. 1 UNCAT auf eine allgemeine Definition beschränkt anstelle einer ausdrücklichen Hervorhebung bestimmter Konstellationen. So war etwa vorgeschlagen worden, die Verabreichung bestimmter Drogen, den Mißbrauch psychiatrischer Behandlungsformen oder die Durchführung medizinischer und wissenschaftlicher Experimente unter bestimmten Voraussetzungen ausdrücklich als Folter im Sinne der Konvention festzuschreiben. Die Ablehnung dieser Vorschläge bedeutet jedoch nicht, daß diese Konstellationen nicht unter die Definition der UNCAT zu subsumieren wären.

Die Erfüllung des Foltertatbestandes ist zudem durch Unterlassen möglich, z.B. durch Nicht-Versorgung mit Essen und Trinken<sup>3</sup>.

Die Zurechnung der Handlung zu dem Verantwortungsbereich von Behörden wurde sowohl in den Verhandlungen über die Konvention<sup>4</sup> als auch in der Literatur kritisiert<sup>5</sup>. Dennoch bleibt es aufgrund der tatsächlichen Fassung der Konvention dabei, daß die schwere Schmerzzufügung durch Privatpersonen ohne die entsprechende Zurechenbarkeit nicht unter den

---

<sup>2</sup> Vgl. BURGERS/DANELIUS 1988, 45.

<sup>3</sup> Eine solche Interpretation ist aus den Aktivitäten des CAT bisher allerdings nicht zu entnehmen.

<sup>4</sup> Vgl. die Kritik Frankreichs bei BURGERS/DANELIUS 1988, 45.

<sup>5</sup> Vgl. MARX 1986, 83 f.

Folterbegriff der Konvention fällt. Ratio dieser Regelung ist, daß man bei einer rein privaten Folterhandlung davon ausgehen kann, daß das innerstaatliche Sanktionensystem in solchen Fällen angemessen reagieren kann - anders als bei der Verwicklung von staatlichen Kräften. Das heißt jedoch nicht, daß ein Staat Folterungen durch Private systematisch durch Straflosigkeit schützen könnte. In einem solchen Fall läge wohl ein stillschweigendes Einverständnis vor<sup>6</sup>.

Auch das Erfordernis einer besonders verwerflichen Absicht war diskutiert worden, da die Ansicht vertreten wurde, die Motive des Täters seien irrelevant<sup>7</sup>. Bei der Interpretation der Folterdefinition ist zu beachten, daß die Aufzählung der in der Konvention genannten Absichten eines Täters nicht abschließend ist, wie schon aus dem Wortlaut ("for such purposes as") hervorgeht. Eine andere als die genannten Absichten muß jenen jedoch vergleichbar sein. Aus der gesamten Ausrichtung der Konvention und der Folterdefinition auf die Bekämpfung von Folterhandlungen, die in irgendeiner Weise dem öffentlichen Verantwortungsbereich zuzuordnen sind, schließen Burgers und Danelius, daß auch die Absicht in eine ähnliche Richtung gehen muß<sup>8</sup>. Daher sei die rein aus privater, beispielsweise sadistischer Motivation durchgeführte Mißhandlung nicht eine vergleichbare Absicht. Dem ist allerdings entgegenzuhalten, daß der Zweck der Konvention, bei einer Verwicklung öffentlicher Stellen in derartige Akte der ansonsten zu befürchtenden Nachsichtigkeit der innerstaatlichen Sanktionsmechanismen entgegenzuwirken, auch in einem Fall von rein privatem Sadismus greift, wenn der Betreffende seine staatliche Machtstellung zu seiner Handlung ausnutzt. Dies gilt um so mehr, als in manchen Kreisen von Polizei und Militär ein gewisser Korpsgeist vor äußeren Interventionen schützen mag.

Besonders kritisiert wurde die Einschränkung in Satz 2 des ersten Absatzes von Art. 1 UNCAT, durch die gesetzliche Sanktionen aus dem Folterbegriff ausgeschlossen werden<sup>9</sup>. Nachdem der ursprüngliche Konventionentwurf Schwedens, der die Berufung auf diese Einschränkung nur im Rahmen einer den "UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners" entsprechenden Behandlung zulassen wollte, in diesem Punkt abgelehnt wurde, da die Bezugnahme auf ein nicht-bindendes Dokument nicht für eine verbindliche Konvention passe, wurde auch jede sonstige Be-

---

<sup>6</sup> Vgl. RODLEY 1987, 91: "(...) the Convention aims to establish the responsibility of those public officials who turn a blind eye to atrocities committed (...) by unofficial groups, as well as by the authorities". Vgl. hierzu auch BYRNES 1992, 518.

<sup>7</sup> Vgl. BURGERS/DANELIUS 1988, 46.

<sup>8</sup> Vgl. BURGERS/DANELIUS 1988, 118.

<sup>9</sup> Vgl. etwa MARX 1986, 84; MACDONALD 1989, 392.

zunahme auf internationale Standards mangels Bindungscharakter derselben abgelehnt.

Trotz der somit fehlenden ausdrücklichen Beschränkung stellt sich die Frage, ob tatsächlich jede Behandlung, die zwar unter die Folterdefinition nach Satz 1 fällt, nur aufgrund der gesetzlichen Legitimierung nicht als Folter im Sinne der Konvention betrachtet werden kann. Die Kritiker weisen hierbei vor allem auf bestimmte körperliche Strafen für Eigentumsdelikte in einigen islamischen Staaten hin, die aufgrund der genannten Einschränkung nicht als Folter betrachtet werden könnten. Außerdem wird befürchtet, die Vertragsparteien könnten diese Regelung als "Fluchtklausel" mißbrauchen, indem Mißbräuche einfach gesetzlich verankert werden. Soweit eingewandt wird, unter "gesetzlichen Sanktionen" seien nur solche Sanktionen zu verstehen, die auch internationalem Recht entsprechen, so daß eine grausame oder unmenschliche Bestrafung nicht als "gesetzliche Sanktion" über Art. 1 Abs. 1 S. 2 UNCAT ausgeschlossen werden kann<sup>10</sup>, wird der Ausschlußklausel lediglich deklaratorische Bedeutung zuerkannt. Mit dieser Interpretation sind nämlich nur noch Behandlungen als gesetzliche Sanktion auszuschließen, die schon nicht der Folterdefinition von Satz 1 entsprechen.

Es nicht ersichtlich, an welche Interpretation das CAT sich in seiner Praxis hält. Es wird beispielsweise nicht direkt nach harten Körperstrafen, insbesondere im islamischen Recht, gefragt, sondern höchstens nach der Rolle islamischen Rechts im nationalen Strafrecht<sup>11</sup>. In jedem Fall ist die Regelung als ein Schwachpunkt der Konvention zu betrachten, da damit zu rechnen ist, daß die betreffenden Staaten sich bei einer offensiven Interpretation durch das CAT auf die gegenteilige Ansicht berufen würden.

Überhaupt hat sich das Komitee bisher wenig profiliert, was die Interpretation der Folterdefinition anbetrifft. In der Literatur war dies bei Inkrafttreten der Konvention mitunter als eine der wichtigsten Aufgaben des CAT bezeichnet worden<sup>12</sup>. Die Merkmale der Definition könnten aufgrund ihrer Vagheit von Personen mit unterschiedlichem rechtlichen "background" in der Tat durchaus abweichend interpretiert werden. Für die Zukunft ist hier allerdings mit Fortschritten zu rechnen, da sich mit der steigenden Anzahl von Individualbeschwerden ein gewisses "case-law" entwickeln mag.

<sup>10</sup> Vgl. BURGERS/DANELIUS 1988, 122.

<sup>11</sup> Vgl. etwa A/48/44 (6th annual report of the CAT), 52 (Diskussion des 1. Berichts von Afghanistan).

<sup>12</sup> Vgl. BURGERS/DANELIUS 1988, 123, MARX 1986, 84; BYRNES 1992, 512 f.

### 3.1.2.2 Andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung

Die UNCAT enthält keine Definitionen dieser Begriffe. Auf die Folterdefinition wird man insofern zurückgreifen können, als es um die generelle Ausrichtung auf eine Verantwortlichkeit staatlicherseits geht. Geht man davon aus, daß Folter ein besonders schwerer Fall von unmenschlicher und erniedrigender Behandlung ist, so liegt es nahe, daß diese Begriffe unterhalb eines Niveaus von *schweren* Schmerzen und Leiden anzusiedeln sind und auch eine besonders verwerfliche Absicht im Sinne der Folterdefinition nicht erforderlich ist. Im subjektiven Bereich mag sogar bloße Vernachlässigung genügen.

Im übrigen kommt der Bekämpfung von unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung trotz der Erwähnung im Titel der Konvention nur eine untergeordnete Bedeutung zu, da die materiellen Vorschriften grundsätzlich nur für die Folter formuliert sind und erst in Art. 16 UNCAT einige der Vorschriften auch im Hinblick auf diese Begriffe für anwendbar erklärt werden. Dabei halten sich die Komiteemitglieder nicht immer an den engen Rahmen, wie er von der Konvention gesetzt wird. Beispielsweise wird im Zusammenhang mit dem Ausweisungs- und Abschiebungsverbot des Art. 3 UNCAT, das eigentlich nur für drohende Folter gilt, auch nach dem Vorgehen bei drohender unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung gefragt<sup>13</sup>. Ähnlich wird auch bei Art. 15 UNCAT häufig die Unzulässigkeit von durch "Zwang" erlangter Beweise angesprochen.

### 3.1.2.3 Materielle Regelungsbereiche der Konvention

Die materiellen Regelungen der Art. 2 bis 16 beziehen sich auf die drei Bereiche Verfolgung von Folterhandlungen, Prävention und Opferschutz:

- Die Verfolgung von Folterhandlungen soll sichergestellt werden durch Festschreibung der Strafbarkeit von Folter (Art. 4 UNCAT), durch Etablierung der Rechtsprechungszuständigkeit im nationalen wie im internationalen Strafrecht (Art. 5), Inhaftierung von mutmaßlichen Tätern während der Einleitung eines Straf- oder Auslieferungsverfahrens (Art. 6), Durchführung eines Strafverfahrens nach den national geltenden Grundsätzen einschließlich der Beweisregeln (Art. 7), die Einordnung von Folterstraftaten als der Auslieferung unabhängig von einem Auslieferungsvertrag unterliegende Straftaten (Art. 8) sowie die gegenseitige Unterstützung bei der Verfolgung von Folterstraftaten, insbesondere durch vorliegendes Beweismaterial (Art. 9). Gemäß Art. 12 sind darüberhinaus bei hinreichendem Verdacht auf Folterhandlungen auf dem Hoheitsgebiet des betreffenden Staates unparteiische

<sup>13</sup> Vgl. etwa A/48/44 (6th Annual report of the CAT), 293 (Diskussion des 2. Berichts von Kanada).

Untersuchungen durchzuführen. Letztere Verpflichtung gilt aufgrund des Art. 16 auch für andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung.

- Präventive Ziele werden einerseits durch die allgemeine Verpflichtung zu effektiven gesetzlichen, administrativen, gerichtlichen und sonstigen Maßnahmen zur Verhütung von Folter (Art. 2 UNCAT)<sup>14</sup> und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (Art. 16) sowie andererseits durch mehrere spezielle Vorschriften verfolgt. Dazu zählen das Verbot der Auslieferung, Ausweisung und Abschiebung (Art. 3), die Unterrichtung von Personal, das im Bereich der Freiheitsentziehung tätig ist, über das Folterverbot (Art. 10), die systematische Überprüfung von Verhörregelungen und -praktiken sowie der Vorkehrungen für die Freiheitsentziehung sowie das Gebot, die Unzulässigkeit von durch Folter erlangter Beweise in einem Verfahren sicherzustellen<sup>15</sup> (Art. 15). Schließlich wird in Art. 16 UNCAT der Auftrag zu präventiven Maßnahmen im Sinne der Art. 10 und 11 auf die Verhütung von anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ausgedehnt.
- Dem Opfer soll durch die Mitgliedsstaaten ein Recht auf Beschwerde und unabhängige Untersuchung seiner Vorwürfe eingeräumt werden (Art. 13), und zwar auch bei Akten anderer grausamer etc. Behandlung (Art. 16). Schließlich ist dem Opfer ein Recht auf Wiedergutmachung, Entschädigung und Rehabilitation zu gewähren (Art. 14)<sup>16</sup>.

Während manche dieser Verpflichtungen von den Staaten durch Regelungen des nationalen Rechts umgesetzt werden müssen (z.B. die Strafbarkeit der Folter), können andere Artikel der Konvention bereits als solche als Rechtsgrundlage für ein entsprechendes Vorgehen herangezogen werden, etwa bei Auslieferung an ein Land, mit dem kein Auslieferungsvertrag besteht (Art. 8 Abs. 2 UNCAT). Dagegen erfordern einige andere Artikel verwaltungstechnische oder praktische Maßnahmen: Die präventiv ausgerichteten Art. 10 und 11 UNCAT sind durch die Einbeziehung des Folterverbots in die Ausbildungsinhalte bzw. durch die praktische Durchführung von systematischen Überprüfungen bestimmter Regelungen und Vorkehrungen umzusetzen. Auch die Gewährleistung einer "umgehenden" Untersuchung von Vorwürfen (Art. 12 UNCAT) setzt in praktischer Hinsicht voraus, daß die zuständigen Behörden nicht überlastet sind.

<sup>14</sup> Zur Interpretation der mit Art. 2 UNCAT verbundenen Pflichten der Vertragsstaaten siehe BOULESBAA 1990.

<sup>15</sup> Bei dieser Vorschrift geht es daneben auch darum, daß die Verwertung von durch Folter erlangter Beweise gegen den Grundsatz des "fair-trial" verstoßen würde, vgl. BURGERS/DANELIUS 1988, 148. Die Zielrichtung, durch das Beweisverwertungsverbot eine der wichtigsten Motivationen zur Anwendung von Folter - das Erzwingen von Aussagen, insbesondere Geständnissen - gegenstandslos zu machen, scheint im Rahmen der UNCAT allerdings im Vordergrund zu stehen.

<sup>16</sup> Das CAT verläßt sein thematisches Mandat, wenn es in das Konzept der finanziellen Entschädigung im Rahmen des Art. 14 UNCAT das "Verschwindenlassen" von Personen miteinbeziehen möchte. Vgl. A/48/44 (6th Annual report of the CAT), 103 (Diskussion des 2. Berichts von Argentinien).

### 3.1.3 Personeller und territorialer Geltungsbereich

Der Kreis der geschützten Personen ist nicht im Text der Definition eingegrenzt. Dennoch umfaßt der Schutzbereich nach Ansicht von *Burgers/Danielius* nur Personen, denen die Freiheit entzogen ist oder die zumindest faktisch der Macht der handelnden Person ausgesetzt sind<sup>17</sup>. Begründet wird dies mit der Einordnung der vorbereitenden Arbeiten unter das Thema "Question of the human rights of all persons subjected to any form of detention or imprisonment", der ausdrücklichen Bezugnahme auf diesen Rahmen in Art. 10 und 11 der Konvention und der Gesamtausrichtung der Konvention, die nicht die bewaffnete Ausübung von polizeilichen und militärischen Funktionen (Aufrechterhaltung der Ordnung oder die Festnahme von Kriminellen bzw. Landesverteidigung) einschränken sollte. Der Hinweis auf nur zwei Artikel der Konvention ist jedoch als Begründung für das gesamte zugrundezulegende Verständnis von Folter systematisch zweifelhaft. Daneben erscheint die Ausgrenzung der Festnahmesituation aus dem Schutzbereich bedenklich, da gerade auch bei Festnahmen die Gefahr exzessiver Gewaltanwendung naheliegt. Dennoch beschränkt sich das CAT in seiner bisherigen Praxis auf einen personellen Schutzbereich, dem nur Personen unterfallen, denen die Freiheit entzogen ist.

In territorialer Hinsicht erstrecken sich die Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten auf alle seiner Rechtsprechung unterstehenden Gebiete (Art. 2 Abs.1 UNCAT).

## 3.2 Organisation des CAT

### 3.2.1 Besetzung des Ausschusses

Das CAT besteht aus zehn Experten (Art. 17 Abs. 1 UNCAT), die von der Versammlung der Vertragsparteien aus einer Liste mit Vorschlägen der Vertragsstaaten gewählt werden (Art. 17 Abs. 2 UNCAT). Jedes Mitgliedsland kann innerhalb einer Frist von drei Monaten nach Aufforderung zu einem Vorschlag durch den Generalsekretär der Vereinten Nationen einen Kandidaten der eigenen Nationalität nominieren. Diejenigen Kandidaten sind gewählt, die die höchste Stimmenzahlen und die absolute Mehrheit der anwesenden und abstimmenden Vertreter der Vertragsstaaten erhalten (Art. 17 Abs. 3). Dabei ist es offenbar üblich, durch "bargaining" und "lobbying" die Wahl zu beeinflussen. Die Amtszeit der Komiteemitglieder beträgt vier Jahre, wobei die Mitglieder einmal wiedergewählt werden können - allerdings nur auf Vorschlag ihres Landes. Insofern ist das

---

<sup>17</sup> Vgl. BURGERS/DANIELIUS 1988, 120 f.

einzelne Komiteemitglied bei der Wiederwahl weitgehend vom Wohlwollen der eigenen Regierung abhängig. Auch die geographische Verteilung wird offenbar durch Absprachen gewährleistet. Allerdings besteht ein gewisses Übergewicht an europäischen Mitgliedern (fünf Europäer einschließlich eines Mitglieds aus der Russischen Föderation, je ein Nord- und Südamerikaner, zwei Afrikaner und ein Asiat).

Die Qualifikation der Komiteemitglieder sollte der Konvention zufolge einerseits in ihrem "hohe(n) sittlichen Ansehen" und ihrer "anerkannte(n) Sachkenntnis auf dem Gebiet der Menschenrechte" (Art. 17 Abs. 1 UN-CAT) bestehen. Andererseits weist der Konventionstext darauf hin, daß die Beteiligung von Personen mit juristischer Erfahrung sowie die gleichzeitige Mitgliedschaft im HRC<sup>18</sup> zweckmäßig seien. Die Anforderungen an die juristische Qualifikation der Mitglieder ist in der Zusammensetzung durch derzeit neun Mitglieder mit juristischem Hintergrund (insbesondere hohe Richter und Professoren) reflektiert. Dazu kommt ein Mitglied mit medizinischer Qualifikation. Was die parallele Mitgliedschaft von Mitgliedern des CAT im HRC anbetrifft, so war zu Beginn der Tätigkeit des CAT ein Mitglied in beiden Ausschüssen vertreten. Zur Zeit besteht bei keinem Mitglied eine solche Doppelmitgliedschaft.

Im Hinblick auf die Arbeit der Komiteemitglieder werden nur ansatzweise leitende Begriffe formuliert. Die Konvention weist lediglich darauf hin, daß die Komiteemitglieder in "persönlicher Eigenschaft" (Art. 17 Abs. 1 UNCAT), also nicht etwa als Vertreter der Regierung ihres Heimatstaates tätig sind. Daneben tritt die "feierliche Erklärung" neuer Komiteemitglieder, mit der diese kundtun, ihre Aufgaben "redlich, wahrheitsgetreu, unparteiisch und gewissenhaft"<sup>19</sup> auszuüben. Neben dieser moralischen Selbstverpflichtung erfolgt jedoch keine weitere Stärkung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit, insbesondere werden die betreffenden Komiteemitglieder nicht von der Diskussion und leitenden Behandlung von Aspekten und Verfahren befreit, die ihren Heimatstaat betreffen<sup>20</sup>.

Die Arbeitsbelastung der Komiteemitglieder beschränkt sich weitgehend auf die Vorbereitung und Durchführung von zwei Sitzungen im Jahr.

---

<sup>18</sup> Diese Regelung geht auf den ursprünglichen Konventionsentwurf Schwedens zurück, der vorsah, das HRC mit den Kontrollverfahren zu betrauen. Nachdem man sich dafür entschieden hatte, ein eigenes Komitee ins Leben zu rufen, beließ man es schließlich dabei, die Zweckmäßigkeit der Beteiligung von Mitgliedern des HRC zum Ausdruck zu bringen. Vgl. BURGERS/DANELIUS 1988, 153.

<sup>19</sup> Englischer Originaltext in Rule 14: "(...) honourably, faithfully, impartially and conscientiously".

<sup>20</sup> So aber eine Regelung zur Stärkung der Unparteilichkeit beim CPT.

## 3.2.2 Arbeitsorganisation

### 3.2.2.1 Sitzungen und Beschlußfassung

Das CAT führt pro Jahr zwei reguläre Sitzungen von jeweils zweiwöchiger Dauer durch<sup>21</sup>. Die laut Geschäftsordnung darüber hinaus bestehende Möglichkeit von Sondersitzungen (Rule 3) wird in der Praxis schon aus finanziellen Gründen nicht genutzt.

Vorschläge zur Tagesordnung einer regulären Sitzung können der Vorsitzende des Komitees, jeder Vertragsstaat, jedes Komiteemitglied sowie der Generalsekretär des CAT unterbreiten. Zudem sind die diesbezüglichen Entscheidungen des Komitees aus der vorausgegangenen Sitzung zu berücksichtigen. Über die Tagesordnung wird zu Beginn einer jeden Sitzung entschieden (Rules 6 bis 9). Im übrigen werden in der Geschäftsordnung des Komitees zahlreiche Regeln dem Ablauf von Diskussionen und Beschlußfassungen des Komitees gewidmet (Rules 36 bis 57). Wie beim HRC zielen mehrere Regeln darauf ab, die Diskussionen sinnvoll zu regulieren, etwa durch die Möglichkeit, die Redezeit für jede Wortmeldung zu begrenzen. Die Entscheidungen des CAT werden durch eine Mehrheit der anwesenden Mitglieder getroffen, wobei in der Regel zunächst ein Konsens angestrebt wird (Rule 50 und Fußnote a zu Rule 50). Sechs Mitglieder des CAT bilden ein Quorum (Rule 36). Die Abstimmung erfolgt normalerweise durch Handzeichen, ansonsten namentlich. Nur bei Wahlen innerhalb des Komitees erfolgt die Abstimmung geheim (Rule 58)<sup>22</sup>.

In der Praxis wird zwar eine formale Abstimmung vermieden, dennoch konnte eine vetoartige Ausprägung des Konsensprinzips verhindert werden. Offenbar wird jeweils auf eine deutlich erkennbare Mehrheit hingearbeitet, so daß eine formale Abstimmung unterbleiben kann<sup>23</sup>.

### 3.2.2.2 Stellung der "Officers" - Vorsitzender, Vize-Vorsitzende und Berichterstatter

Das CAT wählt aus seiner Mitte einen Vorsitzenden, drei stellvertretende Vorsitzende und einen Berichterstatter für jeweils eine Amtszeit von zwei Jahren, wobei eine Wiederwahl möglich ist. Der Vorsitzende übt die ihm vom Komitee und durch die Geschäftsordnung übertragenen Funktionen aus. Dabei untersteht er weiterhin dem Komitee (Rule 17). In der Geschäftsordnung sind die Befugnisse des Vorsitzenden als Sitzungsleiter

<sup>21</sup> Im Jahr 1988 wurde aus finanziellen Gründen allerdings nur eine Sitzung von einer Woche Dauer abgehalten.

<sup>22</sup> Die in der Geschäftsordnung (Rule 61) vorgesehene Möglichkeit zur Bildung von Ad-hoc-Unter-Komitees ("subsidiary bodies") wird in der Praxis nicht genutzt.

<sup>23</sup> Dies teilte der Generalsekretär des CAT auf Anfrage mit.

aufgeführt (Rule 37). Demnach obliegen ihm die Eröffnung und Schließung von Sitzungen, die Diskussionsleitung (einschließlich der Aufgabe, einen Redner zur Ordnung zu rufen, wenn seine Ausführungen neben der Sache liegen), die Kontrolle über die Einhaltung der Geschäftsordnung und die Aufrechterhaltung der Ordnung. Außerdem soll der Vorsitzende die Komiteemitglieder auf Gutachten des Sekretariats zu den finanziellen Auswirkungen von Vorschlägen hinweisen und diese zur Diskussion stellen (Rule 25). Schließlich soll der Vorsitzende zumindest vorläufig über eingehende Korrekturvorschläge an "Summary Records" entscheiden (Rule 33).

Die Rolle der stellvertretenden Vorsitzenden beschränkt sich dagegen darauf, die Funktionen des Vorsitzenden bei dessen Abwesenheit während der Sitzungen zu übernehmen. Der Berichterstatter ist formal für die Abfassung des Jahresberichts verantwortlich, die in der Praxis jedoch vom Sekretär des CAT vorgenommen wird.

### **3.2.2.3 "Personal und Einrichtungen" (Art. 18 Abs. 3 UNCAT)**

"Personal und Einrichtungen", die der Ausschuß zur Durchführung seiner Aufgaben benötigt, stellt der Generalsekretär der Vereinten Nationen zur Verfügung. Damit sind vor allem die Infrastruktur des "Center for Human Rights" in Genf und die Unterhaltung eines Sekretariats gemeint. Ausdrücklich erwähnt sind in der Geschäftsordnung nur der Generalsekretär und sein Stellvertreter. In der Praxis gibt es allerdings nur den Generalsekretär, der zudem nur 30 bis 50 % seiner Arbeitskraft dem CAT widmen kann. In der Zeit kurz vor sowie während der Sitzungswochen wird der Generalsekretär durch einen Assistenten unterstützt, der insbesondere NGO-Informationen und Berichte anderer Ausschüsse für die Komiteemitglieder ordnen soll. Die Aufgaben des Generalsekretärs sind die verantwortliche Veranlassung aller notwendigen Maßnahmen zur Organisation von Sitzungen des CAT und seiner Unter-Komitees (Rule 23) sowie die laufende Information der Ausschußmitglieder über alle Fragen, die dem Komitee zur Prüfung vorgelegt werden könnten (Rule 24).

### **3.2.3 Budget und Finanzierung**

Die UNCAT sah in den ersten Jahren ihrer Funktion vor, die Aktivitäten vollständig über Beiträge der Mitgliedsstaaten zu finanzieren. So sollten nach dem damaligen Art. 17 Abs. 7 UNCAT die Vertragsstaaten für die Ausgaben der Ausschußmitglieder bei Ausführung ihrer Funktionen aufkommen. Ebenso war vorgesehen, daß die Mitgliedsstaaten die Ausgaben im Zusammenhang mit Versammlungen der Vertragsstaaten und Sitzungen des Komitees finanzieren sollten (früherer Art. 18 Abs. 5 UNCAT), wobei

auch alle Aufwendungen für das Sekretariat und für Einrichtungen, die gemäß dem damaligen Art. 18 Abs. 3 UNCAT nur vorläufig von den Vereinten Nationen zu tragen waren, eingeschlossen waren. Somit war die Effektivität der Arbeit des CAT von der Zahlungsmoral der Vertragsstaaten abhängig. Da es mit einer ähnlichen Regelung bereits im Rahmen einer anderen UN-Konvention, der "Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination", negative Erfahrungen gegeben hatte, wurde diese Regelung heftig kritisiert<sup>24</sup>. Tatsächlich bekam das Komitee schon in dem ersten Jahr seiner Tätigkeit (1988) diese Abhängigkeit zu spüren, als es nicht wie vorgesehen eine dreiwöchige Sitzung durchführen konnte, sondern von der Versammlung der Vertragsstaaten lediglich die Mittel für eine Sitzungswoche bewilligt wurden<sup>25</sup>. Im September 1992 wurde schließlich ein Änderungsvorschlag Australiens angenommen, durch den die besagten Art. 17 Abs. 7 und 18 Abs. 5 UNCAT gestrichen wurden und eine neuer Art. 18 Abs. 4 eingeführt wurde, demzufolge die Komiteemitglieder aus UN-Ressourcen nach Maßgabe von Entscheidungen der Generalversammlung bezahlt werden<sup>26</sup>. Voll berücksichtigt werden die Änderungen erst seit dem Haushalt für 1994/95, wobei allerdings der Generalsekretär der UNO mit den notwendigen Maßnahmen beauftragt wurde, um die Durchführung der geplanten Sitzungen des CAT in der Zwischenzeit zu gewährleisten<sup>27</sup>.

Die neue Regelung hat den Vorteil eines stabilen und planbaren Budgets<sup>28</sup> im Gegensatz zu dem mit Unwägbarkeiten behafteten Haushalt aufgrund von Beiträgen der Mitgliedsstaaten. Andererseits wurde auch die Arbeit des CAT durch die neue Regelung unmittelbar von der Finanzkrise der UNO getroffen, so daß nun vor allem bei Übersetzungen von Dokumenten gespart wird. Die "Summary Records" der Komiteesitzungen erscheinen nunmehr nur noch in Englisch und Französisch. Zuvor waren auch Übersetzungen in die übrigen Arbeitssprachen angefertigt worden.

### 3.2.4 Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen und NGOs

Formale Beziehungen bestehen zum UN-Sonderberichterstatter zur Folter, mit dem den Jahresberichten zufolge die Aktivitäten koordiniert werden, um jede Überlappung zu vermeiden. Zu diesem Zweck wurden, nach einem

<sup>24</sup> Vgl. etwa NOWAK 1988, 495.

<sup>25</sup> Vgl. NOWAK 1988, 495.

<sup>26</sup> Auch die CERD wurde in diesem Sinne geändert, vgl. Art. 8 Abs. 7 CERD.

<sup>27</sup> Vgl. Resolution 47/111 of the General Assembly (No. 9).

<sup>28</sup> Das Budget für 1994 wurde nach Angaben des Generalsekretärs des CAT auf 2.096.000 US\$ geschätzt. Genaue Zahlen liegen nicht vor, da das Budget im Haushalt des Center for Human Rights aufgeht.

Meinungsaustausch zwischen dem CAT und dem Sonderberichterstatter während der zweiten Sitzung des CAT (1989), informelle Treffen des CAT-Vorsitzenden mit dem Sonderberichterstatter durchgeführt. Daneben werden Informationen, Berichte und Dokumente zu gemeinsamen Fragen ausgetauscht. Zwischen den beiden Organe scheint sich auf dieser Grundlage ein regelmäßiger Kontakt etabliert zu haben<sup>29</sup>.

Weitere Kontakte bestehen zum CPT, dessen Mitglied Bent Soerensen gleichzeitig Mitglied des CAT ist. Er informiert das CAT über die Aktivitäten des CPT, wobei im Hinblick auf Besuche in den Mitgliedsländern zwar ein Austausch über die Arbeitsmethoden möglich ist, Informationen über bestimmte Besuche jedoch wegen der Vertraulichkeit nicht mitgeteilt werden können<sup>30</sup>.

Mit dem HRC bestehen keine Arbeitskontakte. Das Sekretariat versucht allerdings, die "Concluding Observations" des HRC zu Staatenberichtsverfahren zu verwerten, soweit diese Fragen betreffen, die unter das Mandat des CAT fallen. Die entsprechenden Aspekte werden den CAT-Mitgliedern zur Vorbereitung der Erörterungen bestimmter Staatenberichte vorgelegt.

Kontakte zu NGOs sind in der Geschäftsordnung ausdrücklich vorgesehen. Aufgrund von Rule 62 kann das Komitee NGOs, die gegenüber dem "Economic and Social Council" einen konsultativen Status haben, einladen, Informationen, Dokumentationen und schriftliche Aussagen mit Bedeutung für die Aktivitäten des CAT zu unterbreiten. In der Praxis steht das Sekretariat in regelmäßigem Kontakt mit den wichtigsten internationalen NGOs, die zum Themenbereich arbeiten. Diese werden auch informiert, welche Staatenberichte in der nächsten Sitzung zur Diskussion stehen, so daß gezielte Informationen unterbreitet werden können. Für die Diskussionen mit Staatenvertretern werden durch einen Assistenten NGO-Informationen für die zu behandelnden Staaten zusammengestellt. Eine wichtige Rolle kann den NGOs auch bei der Durchführung von Untersuchungsverfahren im Rahmen von Art. 20 UNCAT zukommen.

### 3.2.5 Jahresberichte

Das CAT stellt jährlich in einem veröffentlichten Bericht an die Generalversammlung der UN seine Aktivitäten dar. Der Bericht enthält jeweils einen Überblick zu organisatorischen Fragen (Vertragsstaaten, Sitzungen, Komiteemitglieder, "Officers", Arbeitsmethoden, Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organen etc.), zu den konventionsrelevanten Entscheidungen und Maßnahmen der Generalversammlung sowie Abschnitte

<sup>29</sup> Vgl. A/49/44 (7th Annual Report of the CAT), 16.

<sup>30</sup> Vgl. A/45/44 (3rd Annual Report of the CAT), 32.

über die einzelnen Verfahren. Im Anhang werden die Vertragsstaaten, die Komiteemitglieder, die Daten über Fälligkeit und Eingang von Staatenberichten, die Berichtersteller für einzelne Berichtsverfahren, die Auffassungen des CAT über die behandelten Individualbeschwerden und die vom Komitee im Berichtszeitraum herausgegebenen Dokumente aufgelistet. Am meisten Raum nehmen in den Jahresberichten die Informationen über durchgeführte Staatenberichts- und Individualbeschwerdeverfahren ein.

### **3.3 Die Verfahren: Rechtliche Regelungen und Praxis**

#### **3.3.1 Das Staatenberichtsverfahren (Art. 19 UNCAT)**

Das Berichtsverfahren ist das einzige obligatorische Verfahren zur Durchsetzung der Konvention. Es soll die Umsetzung der materiellen Regelungen der Konvention durch Maßnahmen jeder Art in den Mitgliedsstaaten überwachen und im Dialog mit den betreffenden Staaten fördern. Die Berichtspflicht der Vertragsstaaten gemäß Art. 19 UNCAT umfaßt zunächst die Übermittlung von Anfangsberichten ("initial reports") innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten der Konvention für den jeweiligen Vertragsstaat. Danach sind im vierjährigen Rhythmus ergänzende Berichte ("supplementary reports") zu übermitteln. Die Berichte werden vom Ausschuß geprüft und gegebenenfalls mit "allgemeinen Bemerkungen" kommentiert.

##### **3.3.1.1 Berichtstypen**

###### *3.3.1.1.1 Anfangsberichte*

Der vorgesehene Zeitraum von einem Jahr ab Inkrafttreten der UNCAT in einem Mitgliedsstaat zur Übermittlung des Erstberichts wird von vielen Staaten nicht eingehalten. Von den bis Ende 1993 fälligen Erstberichten von 73 Mitgliedsstaaten wurden lediglich die Berichte von Schweden, Chile und Finnland fristgerecht eingereicht, wobei das Komitee den chilenischen Erstbericht durch einen Zusatzbericht über Statistiken zu Folterfällen und diesbezüglichen Verfahren ergänzen ließ<sup>31</sup>. Frankreich, Tunesien und Marokko überschritten die Frist nur um wenige Tage. Im übrigen war eine Fristüberschreitung von einigen Monaten die Regel, in zahlreichen Fällen gingen die Berichte erst nach über einem Jahr, mitunter gar erst nach über drei Jahren beim CAT ein<sup>32</sup>. Für derartige Verstöße sieht die Ge-

---

<sup>31</sup> Vgl. A/45/44 (3rd Annual Report of the CAT), 375.

<sup>32</sup> Zu diesen Negativbeispielen zählen auch einige europäische Länder: Bulgarien, Luxemburg und Portugal überschritten die Frist um mehr als drei Jahre. Auch der

schäftsordnung vor, die säumigen Vertragsstaaten zunächst zu mahnen und bei weiterer Säumnis dies im Jahresbericht bekanntzugeben (CAT-Rule 65). Diese Maßnahmen scheinen jedoch kaum Einfluß auf die Berichtsmoral auszuüben.

Die Anfangsberichte sollen über alle Maßnahmen der Vertragsstaaten berichten, die sie zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Übereinkommen getroffen haben. Für die Abfassung der Berichte sind Leitfäden verfaßt worden. Der erste Teil eines Berichts sollte allgemeine Informationen über die Rahmenbedingungen in dem betreffenden Land enthalten, etwa im Hinblick auf politische Strukturen und den rechtlichen Rahmen des Menschenrechtsschutzes. Da dieses Informationsbedürfnis für alle menschenrechtlichen Organe gleichermaßen gilt, sind von der Versammlung der "Chairpersons of human rights treaty bodies" Leitlinien für diesen Teil entworfen worden, die das CAT übernommen hat<sup>33</sup>. Dieser allgemein-menschenrechtliche Teil ist also auch dem CAT zu übermitteln. Bis zur Übernahme dieser allgemeinen Leitlinien für Berichte an die verschiedenen UN-Menschenrechtsorgane durch das CAT im April 1991 waren einige der dort niedergelegten Informationswünsche in den CAT-Leitfäden enthalten gewesen<sup>34</sup>.

Der eigentliche Bericht an das CAT soll zwei Teile enthalten: Ein Teil soll allgemeine Informationen zur Umsetzung der UNCAT enthalten, ein weiterer Teil spezielle Angaben zu den einzelnen Artikeln<sup>35</sup>. Zu den Themen des allgemeinen Teils zählen:

- der rechtliche Rahmen zur Bekämpfung von Folter und anderer unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung,
- geltende Regelungen auf internationaler oder nationaler Ebene, die inhaltlich über die Bestimmungen der UNCAT hinausreichen,
- Rechtsprechungszuständigkeit für die Themen der Konvention und Informationen über die tatsächlichen Fälle innerhalb des Berichtszeitraums und
- die aktuelle Situation in dem betreffenden Land und die Schwierigkeiten bei der vollständigen Erfüllung der UNCAT.

Der zweite Teil der Berichte sollte die Art. 2 bis 16 der UNCAT unter Berücksichtigung folgender Aspekte behandeln:

---

maltesische Bericht war im Mai 1995 noch nicht eingereicht, obwohl er bereits im Oktober 1991 fällig gewesen war.

<sup>33</sup> Vgl. A/46/46 (4th Annual Report of the CAT), 36 f. Zu inhaltlichen Anforderungen an diese "Core-documents" vgl. oben 1.3.1.1.1.

<sup>34</sup> Vgl. etwa Part I (c) "Provisional Guidelines regarding the form and content of initial reports" (A/43/46, Annex IV) und "Consolidated guidelines for the initial part of the reports of States parties" (A/46/46, Annex IV 3. (e)).

<sup>35</sup> Vgl. zu allem "General Guidelines regarding the form and content of initial reports to be submitted by States parties under Art. 19, paragraph 1, of the Convention" (Revised Version April 1991), CAT/C/4/Rev.2.

- gesetzliche, gerichtliche, administrative Maßnahmen zur Umsetzung der einzelnen Bestimmungen,
- Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung und
- Informationen über konkrete Fälle einschließlich statistischer Daten.

Dem Bericht sollten zudem Kopien der wichtigsten Gesetzestexte, auf die im Bericht Bezug genommen wird, beigelegt werden.

In der Praxis folgen die Berichte meistens der Grobeinteilung in zwei Abschnitte, wie sie von den "General Guidelines" vorgegeben sind, setzen jedoch auch formal die Unterpunkte der Leitlinien nicht immer um. So bleiben viele Berichte auf das Referieren der Gesetzeslage beschränkt, Angaben zu Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung und Informationen über konkrete Fälle sowie Statistiken fehlen oft.

Wenn sich Staaten mit der Bitte um Unterstützung bei der Abfassung der Berichte an das Komitee wenden, werden mitunter Vertreter dieser Staaten in Ausbildungsprogramme integriert, um sie für die Erstellung von Staatenberichten vorzubereiten. Daneben sind Besuche durch einzelne Komiteemitglieder in Begleitung von Mitarbeitern des "Centre for Human Rights" in dem betreffenden Land denkbar, um die dort für die Berichte zuständigen Beamten auszubilden und über die zur Umsetzung der Konvention notwendigen Maßnahmen zu informieren<sup>36</sup>.

### 3.3.1.1.2 *Periodische, ergänzende Berichte ("supplementary reports")*

Alle vier Jahre sollen die Vertragsstaaten erneut einen Bericht vorlegen, in dem über alle neuen Maßnahmen informiert wird. Die Berichtsmoral läßt auch bei den bisher fälligen Zweitberichten zu wünschen übrig. Von den 26 im Jahre 1992 fälligen Zweitberichten lagen dem Komitee bis Mai 1995 erst 14 vor, von denen allerdings einige recht pünktlich eingereicht wurden.

Die Beschränkung auf die seit dem vorausgegangenen Bericht getroffenen Maßnahmen spiegelt sich in der Bezeichnung "ergänzender Bericht" wider, die ansonsten ohne praktische Bedeutung für das Verfahren im Vergleich zu anderen Verfahren ist, die von "periodischen Berichten" sprechen, die sich ebenfalls auf neue Maßnahmen konzentrieren sollen<sup>37</sup>. Den entsprechenden "Guidelines" zufolge sollten die Vertragsstaaten in diesen ergänzenden Berichten in einem ersten Teil über alle neuen Maßnahmen, Entwicklungen und Änderungen in der Reihenfolge der Artikel der UN-CAT berichten, wobei insbesondere auch neue konventionsrelevante Fälle und Verfahren berücksichtigt werden sollen. In einem zweiten Teil sollten

<sup>36</sup> Vgl. A/49/44 (7th Annual report of the CAT), 36, 37, 39.

<sup>37</sup> Vgl. NOWAK 1988, 497. Im übrigen spricht auch das Komitee selbst von "periodic reports" im Titel der diesbezüglichen "General guidelines".

diejenigen Aspekte behandelt werden, die seit der Erörterung des vorherigen Berichtsverfahrens unbeantwortet geblieben waren<sup>38</sup>.

### 3.3.1.1.3 *Berichte auf Anforderung des CAT*

Die Möglichkeit des CAT, weitere Berichte anzufordern, ist im Konventionstext ohne Einschränkung formuliert. Die Geschäftsordnung geht allerdings auf die Anforderung von zusätzlichen Berichten nur in dem Fall ein, daß ein Erst- oder periodischer Bericht einer Vertragspartei keine ausreichenden Informationen enthält (Rule 67 (2)). Dennoch ist davon auszugehen, daß das CAT auch in anderen Fällen bei Bedarf zusätzliche Berichte anfordern kann, insbesondere wenn die Erörterung eines Berichtes nicht die erwünschten Informationen ergab oder die menschenrechtliche Situation dies geboten erscheinen läßt<sup>39</sup>. Mitunter fordert das CAT auch Berichte an, die über die Wirksamkeit der in einem bestimmten Problembereich getroffenen Maßnahmen informieren sollen<sup>40</sup>.

### 3.3.1.2 **Erörterung der Berichte**

In der Konvention selbst ist kein Verfahren für die Erörterung der Staatenberichte festgelegt. Aus der Geschäftsordnung ist zu entnehmen, daß die Berichte in öffentlicher Sitzung (Rule 31) geprüft werden und dazu Vertreter des betreffenden Mitgliedsstaates eingeladen werden (Rule 66), um Fragen des Komitees zu beantworten und einen konstruktiven Dialog zu ermöglichen. Es liegt auf der Hand, daß die Qualität des Dialogs auch von der Qualifikation der Staatenvertreter abhängt, um so mehr als in einem mündlichen Verfahren die Möglichkeit von Falschankünften aus Versehen oder Unwissenheit naheliegt. Die Zahl der entsandten Staatenvertreter steht im Ermessen der Vertragsstaaten und variiert erheblich<sup>41</sup>.

Bisher verfolgt das Komitee das Konzept, die Untersuchung von Staatenberichten zu verschieben, wenn die Regierung keine Vertreter entsendet. Dieses Vorgehen ist unter den Komiteemitgliedern allerdings umstritten.

---

<sup>38</sup> Vgl. "General Guidelines regarding the form and contents of periodic reports to be submitted by States parties under Art. 19, paragraph 1, of the Convention", A/46/46, Annex VI.

<sup>39</sup> Ähnlich: NOWAK 1988, S. 497.

<sup>40</sup> So verlangte das CAT von der mexikanischen Regierung, innerhalb von 18 Monaten über die Wirksamkeit von Maßnahmen zur Bekämpfung der Straflosigkeit von Folterstraftaten berichten. Vgl. A/48/44 (6th Annual report of the CAT), 229 (Diskussion des 2. Berichts von Mexico).

<sup>41</sup> Von den im 3. Teil der Arbeit näher untersuchten Staaten entsandten das UK (erstes Verfahren) drei, Österreich vier, Deutschland fünf, Frankreich sechs und die Türkei acht Vertreter zur Erörterung des Staatenberichts. Für die Diskussion des zweiten Berichts entsandte das UK zwölf Vertreter.

Ohne die Anwesenheit von Staatenvertretern erscheint in der Tat der angestrebte "konstruktive Dialog" schwierig.

Die Erörterung eines Berichtes läuft in der Praxis so ab, daß zunächst einem oder mehreren Staatenvertretern die Gelegenheit gegeben wird, mit einem einleitenden Statement den Bericht einzuführen und gegebenenfalls zu ergänzen. Danach stellen die CAT-Mitglieder Fragen und äußern Kommentare, die sich zum Teil direkt auf den Bericht beziehen, zu einem anderen Teil aber auch im Bericht nicht angesprochene Aspekte aufwerfen<sup>42</sup>. Nach einer solchen Fragerunde wird die Sitzung normalerweise unterbrochen, um der Delegation Gelegenheit zu geben, die Antworten vorzubereiten<sup>43</sup>. Nach der folgenden "Antwortrunde" stellen die Komiteemitglieder gegebenenfalls weitere Fragen, insbesondere, wenn sie mit einer von der Delegation vorgebrachten Argumentation nicht einverstanden sind. Schließlich formulieren die CAT-Mitglieder zum Abschluß ihre Einschätzung des Berichtsverfahrens.

Um das Vorgehen effektiver zu gestalten, beschloß das CAT auf seiner vierten Tagung (April 1990), für die Betreuung eines jeden Berichtsverfahrens, das für die nächste Sitzung auf der Tagesordnung steht, einen Landes-Berichterstatter zu ernennen. Die Aufgabe eines Landes-Berichterstatters besteht darin, den Bericht zu lesen und auszuwerten, eine umfassende Liste von Fragen an die Staatenvertreter zu verfassen sowie die Diskussion des Berichts zu leiten. Die Fragen sollten in der Reihenfolge der betroffenen Artikel gestellt werden, um den Dialog zu vereinfachen<sup>44</sup>.

Diese letzten Anmerkungen und Kommentare nach der Prüfung eines Berichts sind die dem Komitee "geeignet erscheinenden allgemeinen Bemerkungen" im Sinne von Art. 19 Abs. 3 UNCAT. Während aufgrund des Wortlauts klar ist, daß die Bemerkungen sich im Gegensatz zu den Befugnissen des HRC auf einen bestimmten Bericht beziehen<sup>45</sup> (englische Formulierung: "comments on the report") und an eine bestimmte Vertragspar-

---

<sup>42</sup> Für die Einleitungsstatements der Regierungsvertreter hat der Ausschuß maximal 30 Minuten, für die Fragenrunde der Komiteemitglieder bis zu 2 Stunden vorgesehen. Vgl. A/44/46 (2nd Annual report of the CAT), 10, 11.

<sup>43</sup> Ausnahmsweise wurde einem Regierungsvertreter, der sich nicht in der Lage sah, die Fragen sofort zu beantworten, die Gelegenheit gegeben, die Fragen innerhalb einer Woche schriftlich zu beantworten. Diese Antworten wurden nicht im Jahresbericht abgedruckt. Vgl. A/47/44 (5th Annual report of the CAT), 176 f. (Diskussion des 1. Berichts von Uruguay).

<sup>44</sup> Vgl. A/45/44 (3rd Annual Report of the CAT), 14-16.

<sup>45</sup> Dagegen ist eine Befugnis zur Abgabe "Allgemeiner Bemerkungen" zur Kommentierung einzelner Artikel der Konvention in der UNCAT nicht vorgesehen. Mitunter wird die Ansicht vertreten, diese Aufgabe gehe mit der allgemeinen Funktion zur Förderung der Umsetzung einher, vgl. BYRNES 1992, 530. In der Praxis hat das CAT keine derartigen Bemerkungen abgegeben.

tei richten (englische Formulierung: "to the State Party concerned")<sup>46</sup>, erscheint die zulässige inhaltliche Reichweite solcher Anmerkungen zweifelhaft. Zum einen wurde während der "travaux préparatoires" die ursprünglich vorgeschlagene Formulierung "comments or suggestions" auf Drängen der sozialistischen Staaten um die Formulierung "or suggestions" gekürzt. Zudem ist aus der Einschränkung auf "allgemeine" Bemerkungen abzuleiten, daß der Ausschuß sich nicht zu konkreten Fällen äußern darf. Im übrigen war es den Delegationen der damaligen Ostblockstaaten vor allem darum gegangen, daß das CAT keine Werturteile über die von den Staaten getroffenen Maßnahmen abgeben sollte<sup>47</sup>.

Das CAT hat diese Vorgaben großzügig interpretiert. Zum einen hat es in seiner Geschäftsordnung die Möglichkeit vorgesehen, mit seinen "allgemeinen Bemerkungen" anzuzeigen, ob einige der Verpflichtungen aus der Konvention nicht erfüllt worden sind (Rule 68 (1)). Zum anderen wurden seit Beginn der Tätigkeit des CAT am Ende der Diskussion von Staatenberichten allgemein gehaltenene Empfehlungen ausgesprochen, in welchen Bereichen Maßnahmen erforderlich erscheinen. Dabei wurden zunächst derartige Bemerkungen nur von einzelnen Komiteemitgliedern vorgenommen und in den Jahresberichten als solche wiedergegeben. Auf der vierten Tagung des CAT wurde beschlossen, den Landes-Berichterstatter mit der Formulierung der Schlußfolgerungen aufgrund der Erörterungen zu beauftragen. Zur Abstimmung der Schlußfolgerungen sollte normalerweise eine kurze Unterbrechung der Sitzung genügen, bei Bedarf kann die Formulierung aber auch auf eine spätere Sitzung derselben Tagung verschoben werden<sup>48</sup>. Der Vertragsstaat ist im Gegenzug berechtigt, dem CAT eine Stellungnahme zuzuleiten. Davon wurde in der Praxis bisher allerdings kein Gebrauch gemacht.

Die Diskussionen mit den Staatenvertretern sind immer öffentlich und werden in "summary records" protokolliert. Daneben ermächtigt Art. 19 Abs. 4 UNCAT das CAT ausdrücklich, die in Übereinstimmung mit Art. 19 Abs. 3 UNCAT abgegebenen Kommentare zusammen mit einer eventuellen Stellungnahme der betreffenden Vertragspartei nach seinem Ermessen in seinem Jahresbericht zu veröffentlichen. Eine Verpflichtung zu einer

---

<sup>46</sup> Vgl. BURGERS/DANELIUS 1988, 158. Nowak 1988, 500 f. zieht zusätzlich die "travaux préparatoires" hinzu, da die Formulierung "general comments", die mit dem IPBPR identisch ist, darauf hinweise, daß die Bemerkungen nur an die Gesamtheit der Vertragsstaaten gerichtet sein dürfe. Diese Formulierung betrifft jedoch nur die inhaltliche Konkretetheit der Anmerkungen, die Adressaten und die Gegenstände der Anmerkungen gehen aus dem Wortlaut der UNCAT hervor.

<sup>47</sup> Vgl. BURGERS/DANELIUS 1988, 97.

<sup>48</sup> Vgl. A/45/44 (3rd Annual Report of the CAT), 16, A/46/46 (4th Annual Report of the CAT), 13.

Veröffentlichung auf diesem Wege wird dem CAT damit jedoch nicht auferlegt<sup>49</sup>.

In den Jahresberichten zwei bis sechs hatte der Ausschuß sich nicht auf die Veröffentlichung der "allgemeinen Bemerkungen" beschränkt, sondern auch einen Großteil der jeweiligen Diskussion wiedergegeben. Dabei wurden das einleitende Statement der Delegation, die Fragen zu allgemeinen Aspekten und solche zu den einzelnen Artikeln der UNCAT sowie schließlich in derselben Ordnung die Antworten der Regierungsdelegation wiedergegeben<sup>50</sup>. Am Ende standen jeweils die "allgemeinen Bemerkungen" des CAT. Während diese Anmerkungen im zweiten und dritten Jahresbericht gar nicht überschrieben waren, wurde im vierten und fünften Bericht die Überschrift "Concluding Observations", im sechsten Jahresbericht "Conclusions and Recommendations" darübersetzt. Für den siebten Jahresbericht entschied sich das Komitee dafür, nicht länger die gesamte Diskussion im Jahresbericht zu referieren, sondern nur den vollen Text der "Conclusions and Recommendations" des CAT in den Jahresbericht aufzunehmen<sup>51</sup>. Diese sind knapp und übersichtlich strukturiert: (a) Einleitung, (b) positive Aspekte, (c) Faktoren und Schwierigkeiten, die die Anwendung der Konvention behindern, (d) problematische Aspekte und (e) Empfehlungen.

<sup>49</sup> Vgl. NOWAK 1988, 502, der in diesem Zusammenhang darauf hinweist, daß eine Nichtveröffentlichung keinen Sinn machen würde, nachdem das ganze restliche Verfahren - die Berichte der Vertragsstaaten werden veröffentlicht und die Erörterung in öffentlicher Sitzung durchgeführt - öffentlich ist und auch auf einen öffentlichen Dialog ausgerichtet ist. Zwar kann die Erarbeitung der "allgemeinen Bemerkungen" im Anschluß an die Erörterung des Berichts mit den Staatenvertretern durchaus in nicht-öffentlicher Sitzung stattfinden, dies dient jedoch eher der Möglichkeit, diese Aspekte in Ruhe auszuarbeiten als etwa über die Nicht-Öffentlichkeit ein höheres Kooperationsniveau erzielen zu können (wie dies bei der ECPT der Fall ist).

<sup>50</sup> Dabei sind allerdings Ungenauigkeiten und Verkürzungen zu beobachten. Beispielsweise hatte das Komitee in der Diskussion des ersten UK-Berichts kritisiert, daß mit den in medizinischen Berufen Tätigen keinerlei Ausbildung zur *Erkennung von Foltermerkmalen* durchgeführt wird. Im Jahresbericht wurde dies so dargestellt als sei die fehlende Unterrichtung über das *Folterverbot* bemängelt worden. (Vgl. CAT/C/SR.91, 19,38 und CAT Annual Report A/47/44, 104. Vgl. auch die Abschwächung der in CAT/C/SR.91, 60 geäußerten Kritik in A/47/44, 105.) Auch werden mitunter Aspekte in den Jahresberichten so wiedergegeben, daß das Problem gar nicht erkennbar ist: So wird im Hinblick auf das Frankreich-Verfahren im Jahresbericht lediglich notiert, es seien Erklärungen zu §§ 427 f. der französischen Strafprozeßordnung erbeten worden. Dabei war das Problem in den Summary Records klar zu identifizieren gewesen. Die Frage hatte darauf abgezielt, wie sich die in den betreffenden Paragraphen vorgesehene "freie Würdigung" des Richters im Hinblick auf erzwungene Geständnisse darstellt. Insbesondere für ein internationales Publikum bringt es wenig zu wissen, daß bestimmte Paragraphen angesprochen wurden, wenn keine Problemlage dabei erkennbar ist.

<sup>51</sup> Vgl. A/49/44 (7th Annual Report of the CAT), 11-14.

### 3.3.1.3 "Follow-up"

Ein "Follow-up" zu den Empfehlungen des CAT ist in der Konvention nicht vorgesehen. Auch in der Praxis wird dies offensichtlich höchstens im Rahmen des nächsten Berichtsverfahrens zu demselben Land durchgeführt. Auch NGOs werden nicht zu diesem Zweck kontaktiert. Was die Übermittlung von angeforderten Informationen angeht, so wird allerdings mitunter durch Mahnschreiben oder Kontaktierung des ständigen Vertreters des betreffenden Staates bei der UNO nachgefaßt.

## 3.3.2 Untersuchungsverfahren (Art. 20 UNCAT)

### 3.3.2.1 "Opting-out"-Klausel (Art. 28 UNCAT)

Da das Untersuchungsverfahren trotz zahlreicher Verwässerungen während der "travaux préparatoires" noch immer grundsätzlichen Bedenken der damaligen Ostblockstaaten begegnete und andererseits die Mehrheit der Staaten eine Beeinträchtigung der Effektivität dieses Verfahrens durch einen optionalen Charakter vermeiden wollte, kam man schließlich zu dem Kompromiß des Art. 28 UNCAT<sup>52</sup>. Aufgrund dieser Regelung ist es den Mitgliedsstaaten möglich, bei Unterzeichnung, Ratifikation oder Beitritt einen Vorbehalt gegen das Verfahren des Art. 20 UNCAT zu erklären, der später zurückgenommen werden kann. Im Gegensatz zu einer "normalen" Optionalität wie etwa beim Individualbeschwerdeverfahren kann im Rahmen des Art. 28 UNCAT das Untersuchungsverfahren nur durch eine ausdrückliche Erklärung abgelehnt werden. Zudem kann eine Entscheidung für die Anerkennung des Verfahrens nach Art. 20 UNCAT nicht revidiert werden: das "opting out" kann zwar zurückgenommen werden, nicht jedoch umgekehrt. Bei der Unterzeichnung oder bei der Ratifizierung der Konvention haben insgesamt 14 Staaten einen Vorbehalt gemäß Art. 28 Abs. 1 UNCAT erklärt, von denen 4 zurückgenommen wurden. Derzeit haben also 10 Staaten vom "opting out" Gebrauch gemacht: Afghanistan, Belarus, Bulgarien, China, Cuba<sup>53</sup>, Israel, Marokko, Polen, Tschechische Republik<sup>54</sup> und Ukraine.

<sup>52</sup> Vgl. zur Entwicklung der Diskussionen Nowak 1988, 503 f.

<sup>53</sup> Die Cubanische Regierung hat erklärt, daß die ersten 3 Absätze des Art. 20 nur mit jeweiliger Zustimmung der cubanischen Regierung durchgeführt werden können. Das hieße, daß die Einleitung einer Untersuchung bereits zustimmungsbedürftig wäre.

<sup>54</sup> Der Vorbehalt war von der Tschechoslowakei erklärt worden. Während die Tschechische Republik den Vorbehalt aufrechterhielt, erklärte die Slowakei die Rücknahme, so daß für letztere das Art. 20-Verfahren anwendbar ist.

### 3.3.2.2 Verfahrensvoraussetzungen

Das CAT leitet ein Untersuchungsverfahren ein, wenn es "zuverlässige Informationen (erhält), die nach seiner Meinung wohlbegründete Hinweise darauf enthalten, daß im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats systematische Folterungen stattfinden" (Art. 20 Abs. 1 UNCAT). Die *Zuverlässigkeit* der Informationen hängt von der Einschätzung der Art der Informationen, insbesondere der Informationsquellen, als zuverlässig ab, etwa hinsichtlich der die Informationen vorlegenden NGO. Zum anderen müssen die Informationen inhaltlich *wohlbegründet* sein. Dabei mag der Dokumentationsgrad der Informationen eine Rolle spielen, zum Beispiel insofern als auf Einzelfälle Bezug genommen wird. Die Informationen müssen sich auf *Folterungen* beziehen. Dabei hat sich das Komitee an der Definition des Art. 1 UNCAT zu orientieren. Eine "bloße" unmenschliche oder erniedrigende Behandlung ist nicht ausreichend. Allerdings ist in der Sache eine gewisse Grauzone denkbar, da das Ergebnis der Untersuchung, das Vorliegen oder Nicht-Vorliegen von Folter, nicht von vornherein feststehen kann. Schließlich müssen die Informationen Hinweise auf eine *systematische* Folterpraxis liefern. Damit ist klar, daß es sich nicht um bloße Einzelfälle handeln darf. Andererseits dürfen die Anforderungen an eine Systematik in den Vorfällen nicht so hoch geschraubt werden, daß es sich um ein von der politischen Führung eines Landes bewußt und zielgerichtet eingesetztes Instrumentarium handeln müßte. Eine solche Steuerungsabsicht wäre kaum nachweisbar. Sinnvoller erschien es hier auf die Differenzierung zwischen Folterungen als Einzelfallerscheinungen und als strukturelles Problem abzuheben.

### 3.3.2.3 Verfahrensablauf

Zunächst trifft das Komitee eine Einschätzung, ob die vorliegenden Informationen den genannten Voraussetzungen genügen. Ist das Ergebnis positiv, wird in einem zweiten Schritt dem betreffenden Vertragsstaat die Gelegenheit zur Kooperation gegeben, indem dieser zu den Informationen Stellung nehmen kann. Um unnötige Verzögerungen zu vermeiden, kann das CAT dem Vertragsstaat ein Zeitlimit setzen (Rule 76 (2)). Zusätzlich zu den eingegangenen Informationen und Stellungnahmen kann das CAT die betroffene Vertragspartei, Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen und Einzelpersonen um weitere Auskünfte zu den Vorwürfen bitten (Rule 76 (4)). Sodann entscheidet das CAT unter Berücksichtigung solcher Stellungnahmen oder auch des Ausbleibens einer Stellungnahme sowie aller sonstigen Informationen über die Durchführung einer vertraulichen Untersuchung durch eines oder mehrerer seiner Mitglieder. Die eingesetzte Un-

tersuchungskommission soll dem Komitee innerhalb bestimmter Zeit berichten (Rule 78 (1)).

Die Untersuchungskommission muß sich um die Kooperation des betreffenden Vertragsstaates bemühen, ist in ihren Möglichkeiten von der Mitwirkung des Staates allerdings nur im Hinblick auf die Durchführung von Besuchen abhängig (Art. 20 Abs. 3 UNCAT). Dabei ist zu bedenken, daß die Verweigerung der Kooperation durch den betreffenden Staat zwar die Untersuchung schwieriger macht, ein solches Verhalten jedoch kaum dazu geeignet ist, den Eindruck des CAT aufgrund der vorliegenden Informationen zu entkräften<sup>55</sup>.

Das CAT kann seine Untersuchung also unabhängig von dem Willen des betreffenden Vertragsstaates durchführen und kann über die Untersuchungsmethoden - außer über Besuchsmissionen - frei entscheiden. In der Geschäftsordnung ist als Untersuchungsmethode neben den Besuchen die Anhörung von Zeugen angeführt (Rule 81). Demnach soll die Untersuchungskommission in Zusammenarbeit mit dem Vertragsstaat dafür sorgen, daß Zeugen, die mit der Kommission zusammentreffen wollen, nicht behindert werden und daß keine Vergeltungsmaßnahmen gegen diese Personen oder ihre Familien verübt werden<sup>56</sup>. Die Zeugen können von der Untersuchungskommission unter Eid oder Ehrenerklärung im Hinblick auf die Wahrhaftigkeit der Aussage und die Vertraulichkeit des Verfahrens angehört werden. Es liegt auf der Hand, daß die Einvernahme von Zeugen vor allem bei der Durchführung von Besuchsmissionen eine Rolle spielt.

Unterstützen lassen kann sich die Kommission während der Untersuchung - auch im Rahmen von Besuchsmissionen - durch Personen mit speziellen Kenntnissen im medizinischen Bereich oder im Umgang mit Gefangenen (Rule 82). Diese Regelung erinnert an die Stellung der Experten in der ECPT, ist allerdings nicht so differenziert ausgearbeitet.

Über die bisher durchgeführten Untersuchungsverfahren ist wenig bekannt, da diese zunächst vertraulich zu behandeln sind. Zu einem Delegationsbesuch in einem betroffenen Land, den das CAT nur mit Zustimmung durch die betreffende Vertragspartei durchführen kann, ist es bisher jedenfalls nur ein Mal gekommen. Im Juni 1992 besuchte eine Delegation von zwei Komiteemitgliedern in Begleitung von einem medizinischen Experten und dem Generalsekretär des Ausschusses die Türkei. Ohne daß dies in den Verfahrensvorschriften ausdrücklich vorgesehen wäre, können am Ende ei-

---

<sup>55</sup> Vgl. BURGERS/DANELIUS 1988, 161.

<sup>56</sup> Die Regelung scheint eher auf Situationen während der Durchführung von Besuchsmissionen zugeschnitten zu sein, wo der Zugang zu Zeugen eine wichtige Rolle spielt. Allerdings ist es auch möglich, daß die Zeugen von der Kommission nach Genf geladen werden.

nes solchen Besuches informell erste Eindrücke und Empfehlungen mitgeteilt werden, wie es im Rahmen des Türkei-Besuches auch geschah.

Der Bericht der Untersuchungskommission wird vom Ausschuß geprüft und "mit allen angesichts der Situation geeignet erscheinenden Bemerkungen oder Vorschlägen dem betreffenden Vertragsstaat" übermittelt (Art. 20 Abs. 4 UNCAT). Dabei ist darauf zu achten, daß in dem übermittelten Bericht nicht die Identität von Informanten des CAT oder der Untersuchungskommission enthüllt wird, wenn diese es nicht wünschen. Im Gegensatz zum Staatenberichtsverfahren ist die Kompetenz des CAT zur Abgabe von "Bemerkungen und Vorschlägen" nicht eingeschränkt. Die Diskussion um die Frage, ob die Übermittlung von Kommentaren und Vorschlägen für das CAT obligatorisch ist oder es auch darauf verzichten kann<sup>57</sup>, scheint rein theoretischer Natur zu sein. Denn es ist schwer vorstellbar, daß bei den hohen Voraussetzungen für die Einleitung des Untersuchungsverfahrens die zugegangenen Informationen derart haltlos sind, daß die tatsächliche Situation nicht einmal Verbesserungsvorschläge für die Folterprävention nahelegte. Bei der Übermittlung der Ergebnisse wird die adressierte Vertragspartei aufgefordert, das CAT innerhalb einer angemessenen Frist über die in Reaktion auf die Aktivitäten des CAT getroffenen Maßnahmen zu unterrichten (Rule 83 (2)).

### 3.3.2.4 Verfahrensgrundsätze

Das Untersuchungsverfahren ist geprägt durch die Vertraulichkeit während des laufenden Verfahrens und der späteren Veröffentlichung von Ergebnissen sowie durch die Pflicht des CAT bzw. der Untersuchungskommission zur Kooperation mit dem betreffenden Vertragsstaat.

Alle Vorgänge im Rahmen des Untersuchungsverfahrens sind zunächst vertraulich. Allerdings kann das CAT nach Abschluß des Verfahrens und nach Konsultieren des betreffenden Vertragsstaates beschließen, eine Zusammenfassung der Ergebnisse in seinem Jahresbericht zu veröffentlichen (Art. 20 Abs. 5 UNCAT). Auch hier kann das CAT dem Vertragsstaat ein Zeitlimit setzen, innerhalb dessen es auf die Kundgabe der Veröffentlichungsabsicht reagieren soll (Rule 84 (2)). Das Komitee kann aber auch im Fall einer ablehnenden Stellungnahme des Staates die Ergebnisse veröffentlichen, wie es etwa nach Beendigung des Untersuchungsverfahrens zur Folterproblematik in der Türkei geschah<sup>58</sup>. Mit der Möglichkeit zur Veröf-

<sup>57</sup> Vgl. NOWAK 1988, 508 m.w.N.

<sup>58</sup> Inzwischen ist bekannt, daß die Ergebnisse eines weiteren Untersuchungsverfahrens zur Veröffentlichung anstehen. Ohne daß ein Besuch durchgeführt werden konnte, soll im 9. Jahresbericht (A/51/44) des CAT eine Zusammenfassung der Ergebnisse des Untersuchungsverfahrens zu Ägypten veröffentlicht werden. Zu Redaktionsschluß war dieser Bericht noch nicht erschienen.

fentlichung der Ergebnisse hat das CAT ein gewisses Druckmittel gegenüber den betreffenden Vertragsstaaten, mit dem möglicherweise die Bereitschaft zu Verbesserungen im Sinne der Empfehlungen des CAT gefördert werden kann. Andererseits vermag in manchen Fällen eine Veröffentlichung mehr Druck zu erzeugen, indem der internationalen und eventuell auch der nationalen Diskussion Impulse verliehen werden.

Der Umfang der im Jahresbericht veröffentlichten Ergebnisse, Kommentare und Vorschläge ist dem Wortlaut der Konvention zufolge auf eine Zusammenfassung beschränkt. Allerdings haben es zuvor auch andere Menschenrechtsorgane mit dem Erfordernis einer Zusammenfassung nicht immer sehr genau genommen<sup>59</sup>. Insofern wurde schon früh damit gerechnet, daß das CAT im Hinblick auf die Untersuchungsberichte einen ähnlichen Weg einschlagen könnte<sup>60</sup>. Inwieweit die bisher einzige Veröffentlichung über ein Untersuchungsverfahren den eigentlichen Bericht an die türkische Regierung nur summarisch wiedergibt, ist aufgrund der Vertraulichkeit des Berichts nicht einzuschätzen.

Die Möglichkeit, zur Unterrichtung der Medien und der allgemeinen Öffentlichkeit über die Aktivitäten unter Art. 20 UNCAT "Communiqués" über die geschlossenen Sitzungen zu veröffentlichen (Rule 74), wurde vom Komitee nicht genutzt. Auch die Jahresberichte beschränken sich darauf, die Anzahl der "meetings" bekanntzugeben, in denen das Komitee im Rahmen von Art. 20 UNCAT agiert hat.

Anders als bei der ECPT ist der Kooperationsgrundsatz im Untersuchungsverfahren der UNCAT nur einseitig. Während das CAT bzw. die Untersuchungskommission auf jeder Stufe des Verfahrens die Kooperation des betreffenden Vertragsstaates suchen muß, also stets zunächst zu kooperativem Vorgehen verpflichtet ist, ist die andere Seite zwar zur Kooperation aufgefordert, ohne jedoch dazu verpflichtet zu sein. In diesem Sinn ermächtigt die Geschäftsordnung das CAT, den betreffenden Vertragsstaat um die Bestellung eines akkreditierten Vertreters zu bitten, der mit der Untersuchungskommission zusammentreffen und dieser alle gewünschten Auskünfte geben kann, sowie um die Bekanntgabe aller anderen kooperativen Maßnahmen, mit denen die Vertragspartei die Untersuchung zu unterstützen gedenkt (Rule 79).

Die Kooperationsbereitschaft der Staaten im Rahmen des Untersuchungsverfahrens ist offenbar sehr gering. Das ist schon daran zu erkennen, daß außer dem Besuch in der Türkei keine weiteren Besuche durchgeführt werden konnten, obwohl es nicht an Mitgliedsstaaten mit schwerwiegenden

<sup>59</sup> Hier ist insbesondere an die Praxis des HRC zu denken, das systematisch seine abschließenden Einschätzungen und Unzulässigkeitsentscheidungen zu Individualbeschwerden in vollem Umfang veröffentlicht.

<sup>60</sup> Vgl. NOWAK 1988, 510.

Problemen in diesem Bereich mangelt. Auch die Einschätzung des Sekretariats, daß auch in näherer Zukunft nicht mit weiteren Besuchen zu rechnen sei<sup>61</sup>, läßt auf eine obstruktive Grundhaltung der Mitgliedsstaaten in diesem Verfahren schließen.

### 3.3.3 Staatenbeschwerdeverfahren<sup>62</sup> (Art. 21 UNCAT)

Das fakultative Staatenbeschwerdeverfahren der UNCAT wurde fast wörtlich von dem des IPBPR (Art. 41) kopiert. Die wenigen Veränderungen gegenüber dem Verfahren des IPBPR betreffen die Ausschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe, die Basis einer gütlichen Einigung und die Ad-hoc-Schlichtungskommission. Zur Ausschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe formuliert Art. 21 Abs. 1 (c) UNCAT eine weitere Ausnahme von dieser Zulässigkeitsvoraussetzung, wenn diese keine wirksame Abhilfe für das Opfer erwarten lassen. Art. 21 Abs. 1 (e) UNCAT bezieht die Basis einer gütlichen Einigung nicht wie der IPBPR allgemein auf die Menschenrechte, sondern auf die Verpflichtungen aus der UNCAT. Die Möglichkeit zur Einsetzung einer Ad-hoc-Vergleichskommission wird in Art. 21 Abs. 1 (e) UNCAT nicht wie im Pakt (Art. 42 IPBPR) von der Zustimmung der beteiligten Vertragsparteien abhängig gemacht und auch nicht auf eine bestimmte Zusammensetzung und ein bestimmtes Verfahren festgelegt.

Das Staatenbeschwerdeverfahren trat zusammen mit der UNCAT in Kraft, da die erforderlichen fünf Erklärungen unter Art. 21 Abs. 2 UNCAT zum entsprechenden Zeitpunkt vorlagen. Inzwischen haben 38 von insgesamt 94 Mitgliedsstaaten<sup>63</sup> die Erklärung unter Art. 21 Abs. 1 UNCAT zur Anerkennung dieses Verfahrens abgegeben. Wie auch bei den Verfahren im Rahmen des IPBPR und anderer UN-Konventionen ist auch das UNCAT-Verfahren nach Art. 21 in keinem einzigen Fall praxisrelevant geworden.

### 3.3.4 Individualbeschwerdeverfahren (Art. 22 UNCAT)

Auch das Individualbeschwerdeverfahren ist weitgehend an dem Verfahren des FP zum IPBPR orientiert. Es weist gegenüber diesem einige Veränderungen auf, die sich allerdings kaum substantiell auswirken. Außer der Tatsache, daß dieses Beschwerdeverfahren nicht in einem Fakultativproto-

<sup>61</sup> Auf Nachfrage des Autors.

<sup>62</sup> Ebenso wie bei dem entsprechenden Verfahren des IPBPR ist die Bezeichnung als "Beschwerdeverfahren" ungenau, aber in der Literatur durchgehend üblich.

<sup>63</sup> Stand: 1. Februar 1996.

koll ausgegliedert wurde, nennt Art. 22 Abs. 1 UNCAT ausdrücklich die Möglichkeit, eine Beschwerde im Namen des Opfers zu erheben, was der Praxis des HRC entspricht. Eine Regelung, die Art. 2 FP entsprechen würde, fehlt in der UNCAT, ohne dadurch jedoch die Anforderungen an die Aktivlegitimation zu mindern oder das Erfordernis der Rechtsbehelferschöpfung fallen zu lassen (vgl. Art. 22 Abs. 5 UNCAT). Das Zulassungshindernis einer Untersuchung derselben Angelegenheit durch ein anderes internationales Organ ist anders als im FP des IPBPR nicht aufschiebend, sondern endgültig, da auch eine abgeschlossene Prüfung als Zulässigkeitshindernis genannt wird (Art. 22 Abs. 5 (a) UNCAT). Wie beim Staatenbeschwerdeverfahren ist auch hier das Ausschöpfen innerstaatlicher Rechtsbehelfe nicht erforderlich, wenn diese keine wirksame Abhilfe erwarten lassen.

Diese Änderungen haben auch Niederschlag in der Geschäftsordnung des CAT gefunden (Rules 96-112). Punktuell sind die Möglichkeiten des CAT für das Individualbeschwerdeverfahren in der Geschäftsordnung weiter ausgebaut worden. Insbesondere hat das CAT demnach zur Tatsachenerforschung auch die Möglichkeit, den Beschwerdeführer in einer geschlossenen Sitzung des Komitees anzuhören (Rule 110 (5)) sowie jegliche von UN-Organen oder von den Sonderorganisationen erstellte Dokumentationen zur Einschätzung des Falles einzubeziehen (Rule 111 (2)). Zudem ist vorgesehen, die abweichenden Meinungen einzelner Komiteemitglieder zu einer Entscheidung an die "Parteien" zu übermitteln (Rule 111 (4)).

Das Verfahren trat zusammen mit der UNCAT in Kraft, da auch hier die erforderlichen fünf Erklärungen zur Anerkennung dieses Verfahrens (Art. 22 Abs. 8 UNCAT) bei Inkrafttreten der Konvention vorlagen. Mittlerweile haben 36 von 94 Mitgliedsstaaten<sup>64</sup> dieses Verfahren anerkannt. Mit der zunehmenden Zahl der Vertragsstaaten und Bekanntheit des Komitees nahm auch die Arbeitsbelastung unter Art. 22 UNCAT zu. Nachdem etwa 1993 im Jahresbericht noch von vier und 1994 von acht Fällen berichtet wurde, lagen dem Komitee nach Angaben im letzten Jahresbericht (1995) im betreffenden Berichtszeitraum neunzehn Fälle vor. Das Komitee hat darauf mit einer Änderung seiner Geschäftsordnung reagiert, derzufolge nun Berichterstatter mit dem Auftrag eingesetzt werden, die Beschwerden zu untersuchen und gegebenenfalls um weitere Informationen nachzusehen. Außerdem soll der Berichterstatter um Maßnahmen zur Vermeidung irreparabler Schäden auffordern können<sup>65</sup>. Die Regelungen dienen vor allem dazu, zwischen den Sitzungsperioden flexibel auf die Beschwerden reagieren zu können und das Verfahren zu beschleunigen.

<sup>64</sup> Stand: 1. Februar 1996.

<sup>65</sup> Vgl. A/50/44 (8th Annual report of the CAT), 13-15.

Bisher kamen nur wenige Fälle über die Stufe der Zulässigkeit hinaus. Die erste "Sachentscheidung" wurde im November 1993 getroffen, bis Mai 1995 wurden insgesamt viermal "Views" des Komitees zu einem Fall verabschiedet. Österreich war eine Verletzung von Art. 12 UNCAT vorgeworfen worden, nachdem Folttervorwürfe 15 Monate lang nicht untersucht worden waren<sup>66</sup>. In einem Fall eines Flüchtlings aus Zaire gegen die Schweiz war festgestellt worden, daß wegen der drohenden Folter im Heimatland die Abschiebung eine Verletzung von Art. 3 UNCAT darstellen würde<sup>67</sup>. Auch in dem Fall eines Pakistaners gegen Kanada kam der Ausschuß zu diesem Schluß<sup>68</sup>. Dagegen wurde in einem Fall einer angeblichen Folterung eines Mitglieds der baskischen Separatistenorganisation ETA keine Verletzung der Konvention festgestellt, da die spanischen Behörden die Vorwürfe im Rahmen des Strafverfahrens gegen das mutmaßliche Opfer angemessen untersucht hätten<sup>69</sup>. Zur Dauer des Verfahrens sind keine allgemeinen Aussagen zu treffen: die oben genannten Fälle wurden innerhalb eines Zeitraums von vier Monaten bis zu mehr als viereinhalb Jahren abgeschlossen.

---

<sup>66</sup> Vgl. Communication No. 8/1991 (Halimi Nedzibi v. Austria), in: A/49/44 (7th Annual report of the CAT), Annex V.

<sup>67</sup> Vgl. Communication No. 13/1993 (Motumbo v. Switzerland), in: A/49/44 (7th Annual report of the CAT), Annex V.

<sup>68</sup> Vgl. Communication No. 15/1994 (Khan v. Canada), in: A/50/44 (8th Annual report of the CAT), Annex V.

<sup>69</sup> Vgl. Communication No. 6/1990 (Parot v. Spain), in: A/50/44 (8th Annual report of the CAT), Annex V.

---

## KAPITEL 4

### COMMITTEE FOR THE PREVENTION OF TORTURE AND INHUMAN OR DEGRADING TREATMENT (CPT)

Nachdem die ECPT am 1. Februar 1989 in Kraft getreten war, wurden am 19. September 1989 die ersten CPT-Mitglieder gewählt. Im November 1989 trat der Ausschuß zum ersten Mal zusammen<sup>1</sup>. Derzeit zählt die Konvention 30 Mitgliedsstaaten<sup>2</sup>.

Das Mandat des Ausschusses ist anhand der Konvention zu interpretieren. Neben den üblichen Interpretationstechniken (Wortsinn, historische Auslegung einschließlich der vorbereitenden Arbeiten, Sinn und Zweck der Regelung) ist im Falle der ECPT der "Erläuternde Bericht" heranzuziehen, der die knappen Regelungen der Konvention näher ausführt. Zu Beginn der Arbeit des CPT gab es Streit über die rechtliche Qualität des Erläuternden Berichts, nachdem eine Vertragspartei sich auf dessen angeblich unverbindlichen Charakter berufen hatte und die Konvention entgegen den Ausführungen im Erläuternden Bericht ausgelegt hatte. Das CPT hingegen hält den Erläuternden Bericht für bindend, da bei der Ausarbeitung der Konvention die einzelnen Regelungen jeweils zusammen mit den entsprechenden Abschnitten des Erläuternden Berichts behandelt, Änderungen am Konventionstext unter Hinweis auf die Berücksichtigung im Erläuternden Bericht abgelehnt worden seien und dieser im Vergleich zu anderen Berichten dieser Art eine herausgehobene Stellung in Bezug auf die Interpretation der ECPT habe<sup>3</sup>. Die "Rapporteur Group on Legal Co-operation" des Ministerrats geht dagegen in einer Stellungnahme dazu davon aus, daß dem Erläuternden Bericht keine bindende Wirkung zukomme<sup>4</sup>. Allerdings kann diese Gruppe wie auch der Ministerrat selbst Interpretationsfragen der Konvention nicht verbindlich klären. Dies ist nur durch die Vertragsparteien möglich<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Zur ECPT und der bisherigen Tätigkeit des Ausschusses vgl. insbesondere KAISER 1991, 1992 und 1995, EVANS/MORGAN 1992 und 1994 sowie ZIMMERMANN 1992.

<sup>2</sup> Stand: 21. März 1996.

<sup>3</sup> Vgl. Letter of 9 November 1990 from the President of the CPT to the Secretary General of the Council of Europe, in: Council of Europe (CPT/Inf (93) 10), RN 6 f.

<sup>4</sup> Vgl. Report prepared by the Ministers' Deputies' Rapporteur Group on Legal Co-operation, in: Council of Europe (CPT/Inf (93) 10), S.9-12 (RN 7).

<sup>5</sup> Vgl. Report prepared by the Ministers' Deputies' Rapporteur Group on Legal Co-operation, in: Council of Europe (CPT/Inf (93) 10), S.9-12 (RN 3).

## 4.1 Mandat des CPT

Die Konvention bestimmt das Mandat des Ausschusses in Art. 1 folgendermaßen:

"The Committee shall, by means of visits, examine the treatment of persons deprived of their liberty with a view to strengthening, if necessary, the protection of such persons from torture and from inhuman or degrading treatment or punishment."<sup>6</sup>

Zu diesem Zweck werden die Mitgliedsstaaten in Art. 2 ECPT verpflichtet, Besuche von Orten zuzulassen, "where persons are deprived of their liberty by a public authority."

### 4.1.1 "Geschützter Personenkreis"

Die Arbeit des CPT soll den Schutz von Personen verbessern, denen durch eine öffentliche Behörde (b) die Freiheit entzogen ist (a).

(a) Im Hinblick auf die "Freiheitsentziehung" verweist der Erläuternde Bericht darauf, daß dieser Begriff im Rahmen der ECPT dem Begriff in Art. 5 EMRK und der diesbezüglichen Rechtsprechung gleichstehe, wobei allerdings eine Unterscheidung von rechtmäßiger oder unrechtmäßiger Freiheitsentziehung für die Befugnisse des Ausschusses ohne Belang sei<sup>7</sup>. Somit fallen nicht nur diejenigen Personen in den Schutzbereich, die aufgrund einer der sechs in Art. 5 EMRK aufgezählten Konstellationen inhaftiert sind. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bestimmt eine Freiheitsentziehung i.S.v. Art. 5 EMRK anhand des Grades oder der Intensität der Freiheitseinschränkung, nicht anhand der Natur oder Substanz derselben<sup>8</sup>. In der Praxis hat das Komitee überwiegend die Behandlung von Personen untersucht, bei denen die Entziehung der Freiheit ganz eindeutig war. Vereinzelt wurde aber auch der Umgang mit Personen beleuchtet, bei denen lediglich eine Freiheitseinschränkung vorlag. So wurde in der Schweiz ein halboffenes Zentrum für Asylbewerber besucht<sup>9</sup>. Hier mußten die Asylbewerber das Verlassen der Einrichtung genehmigen lassen und um 18 Uhr wieder zurückgekehrt sein. Da der Europäische Gerichtshof auch ein offenes Gefängnisregime als Freiheitsentziehung betrachtet, wäre

<sup>6</sup> Deutsche Übersetzung: "Der Ausschuß prüft durch Besuche die Behandlung von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, um erforderlichenfalls den Schutz dieser Personen vor Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zu verstärken."

<sup>7</sup> Vgl. Erläuternder Bericht, EuGRZ 1989, 506 (RN 24).

<sup>8</sup> Vgl. *Guzzardi v. Italy*, Series A, Volume 39 (1980), para 93. Vgl. auch ROUGET 1995 b, 50 f.

<sup>9</sup> Vgl. CPT-Rapport Suisse, RN 85 ff.

dieses Beispiel nach der europäischen Rechtsprechung ebenfalls als solche zu qualifizieren.

(b) Aus Art. 2 ECPT wird klar, daß es sich um eine Freiheitsentziehung durch öffentliche Behörden handeln muß. Der Erläuternde Bericht verdeutlicht, daß dabei kein formaler Entscheidungsakt vorauszusetzen ist<sup>10</sup>. Außerdem hängt der personelle Schutzbereich (wie der räumliche) nicht davon ab, ob die Freiheitsentziehung in einer öffentlichen oder privaten Institution durchgeführt wird<sup>11</sup>.

Probleme mag das Erfordernis der Veranlassung durch eine öffentliche Behörde dort bereiten, wo trotz Fehlen dieses Merkmals ein vergleichbares Schutzbedürfnis besteht. So schließt der Erläuternde Bericht etwa freiwillige Patienten ausdrücklich aus dem Schutzbereich der Konvention aus<sup>12</sup>, obwohl beispielsweise freiwillige Psychiatriepatienten in einer geschlossenen Anstalt der dortigen Behandlung de facto ähnlich ausgeliefert sein mögen wie die zwangseingewiesenen Patienten<sup>13</sup>. Auch wenn die Familie die Unterbringung in einer geschlossenen Psychiatrie erwirkt hat, würde dies nicht in den Geltungsbereich der Konvention fallen. Schließlich ist an die Rolle von privaten Sicherheitsdiensten zu denken, die unter Umständen im Rahmen der ihnen übertragenen Aufgaben ermächtigt sind, Personen zumindest kurzzeitig zu inhaftieren.

Theoretisch erscheint es aufgrund dieser Differenzierung denkbar, daß CPT eine Einrichtung besucht, in der einige Personen aufgrund behördlicher Veranlassung interniert sind, während andere Personen sich ohne behördliche Veranlassung dort befinden. Der Ausschuß könnte die Behandlung letzterer Personen nicht untersuchen. Letztlich wäre in der Praxis in einem solchen Fall mit einer Verwischung der Grenzen zu rechnen, da die Haftbedingungen der behördlich inhaftierten Personen sich kaum von denen der übrigen Personen unterscheiden werden. Keine Zuständigkeitsprobleme gibt es hingegen bei in privaten Gefängnissen und anderen privaten Institutionen inhaftierten Personen, da hier die Freiheitsentziehung durch eine öffentliche Behörde (etwa aufgrund gerichtlichen Strafurteils) veranlaßt wird, also lediglich die Durchführung an private Einrichtungen delegiert wurde<sup>14</sup>. Dies gilt etwa auch für die Ausübung von Bewachungsaufgaben in Abschiebehafteinrichtungen durch private Sicherheitsdienste.

<sup>10</sup> Vgl. Erläuternder Bericht, EuGRZ 1989, 506 (RN 28).

<sup>11</sup> Vgl. Erläuternder Bericht, EuGRZ 1989, 506 (RN 32).

<sup>12</sup> Vgl. Erläuternder Bericht, EuGRZ 1989, 506 (RN 32).

<sup>13</sup> Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte schließt allerdings ein freiwilliger Antritt die Freiheitsentziehung nicht aus. Vgl. De Wilde, Ooms and Versyp v. Belgium, Series A, Volume 12 (1971), para 65.

<sup>14</sup> Rouget weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß sich hier Probleme bei der Durchsetzung der CPT-Empfehlungen ergeben könnten, vgl. ROUGET 1995 b, 55. In der bisherigen Praxis ist das Problem noch nicht aufgetaucht.

## 4.1.2 Umfang des Besuchsrechts

### 4.1.2.1 Einrichtungen, die für einen Besuch in Frage kommen

Auch die Definition der Einrichtungen, die das CPT besuchen kann, hängt von dem Vorkommen einer Freiheitsentziehung durch eine öffentliche Behörde ab. Die private oder öffentliche Trägerschaft der Einrichtung ist dabei ohne Belang<sup>15</sup>. Beispielhaft zählt der Erläuternde Bericht auf: Arrest, Strafvollzug, Verwaltungsgewahrsam, Internierung aus medizinischen Gründen, Festhalten von Minderjährigen, Inhaftierungen durch die Streitkräfte<sup>16</sup>. Die bisherigen Besuche widmeten sich vor allem Einrichtungen der polizeilichen Inhaftierung, Untersuchungs- und Strafvollzugsgefängnissen, psychiatrischen Einrichtungen und zu einem geringeren Teil auch administrativer Inhaftierung von Ausländern (Abschiebehaft). Im Hinblick auf Minderjährige wurden lediglich einzelne Gefängnisse untersucht; Erziehungsanstalten wurden noch nicht besucht. Die Haftbedingungen in bisher vier Militärgefängnissen wurden analysiert. In einem Fall wurden auch Einrichtungen der Zollbehörden inspiziert. Während die administrative Inhaftierung von Ausländern und Einrichtungen für Minderjährige in der letzten Zeit bereits wachsende Aufmerksamkeit des CPT gefunden haben, erklärte der Ausschuß im Hinblick auf militärische Einrichtungen seine Absicht, ihnen in der zweiten Besuchsrunde mehr Zeit einzuräumen<sup>17</sup>.

### 4.1.2.2 Räumliche Reichweite des Besuchsrechts

Grundsätzlich kann das Komitee alle Stätten staatlicher Freiheitsentziehung besuchen, die der Hoheitsgewalt eines Mitgliedsstaates unterstehen. Neben dem nationalen Territorium können die Mitgliedsstaaten gemäß Art. 20 ECPT einzelne oder mehrere Hoheitsgebiete bezeichnen, auf die das Abkommen Anwendung findet, so daß folglich auch dort Besuche des CPT zugelassen werden müssen<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> So wurde im Rahmen des zweiten periodischen Besuches im UK eine Einrichtung der Einwanderungsbehörden besucht, die von einem privaten Unternehmen betrieben wurde.

<sup>16</sup> Vgl. Erläuternder Bericht, EuGRZ 1989, 506 (RN 30).

<sup>17</sup> Vgl. CPT 4th General Report, RN 4, CPT 5th General Report, RN 3.

<sup>18</sup> Erklärungen dieser Art wurden etwa seinerzeit (Februar 1990) von der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf die Anwendung der Konvention im Land Berlin oder von dem Vereinigten Königreich zu den Inseln Jersey und Isle of Man sowie zu Gibraltar abgegeben.

### 4.1.2.3 Grenzen des Besuchsrechts

Die Besuchsbefugnis gilt zwar auch in Kriegs- oder Notstandszeiten, gemäß Art. 17 Abs. 3 ECPT jedoch nicht für diejenigen Orte, die von Vertretern oder Delegierten von Schutzmächten oder des Internationalen Roten Kreuzes aufgrund der Genfer Abkommen von 1949 und der Zusatzprotokolle von 1977 tatsächlich und regelmäßig besucht werden. Daher kann das CPT im Fall eines bewaffneten Konfliktes (sei es internationaler oder nicht-internationaler Art) nur dann Besuche durchführen, wenn das Internationale Komitee des Roten Kreuzes (ICRC) die betreffenden Orte nicht "tatsächlich und regelmäßig" besucht. Nicht unter diese Vorschrift fallen Besuchsaktivitäten des ICRC in Friedenszeiten, die es außerhalb der Genfer Konventionen auf Grundlage von zweiseitigen Vereinbarungen durchführt<sup>19</sup>.

Grundsätzlich besteht die Besuchsbefugnis zu jeder Zeit und in Bezug auf jeden Ort staatlicher Freiheitsentziehung. Art. 9 ECPT sieht allerdings vor, daß unter "außergewöhnlichen Umständen" Einwände gegen den vorgeschlagenen Zeitpunkt oder die vorgeschlagenen Orte geltend gemacht werden können. Die Konstellationen, die in diesem Sinne als "außergewöhnliche Umstände" gelten, werden von der Konvention abschließend aufgezählt:

- Gründe der nationalen Verteidigung
- Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (einschließlich Verhütung schwerer Verbrechen<sup>20</sup>)
- schwere Störungen der Ordnung an Orten der Freiheitsentziehung
- Gesundheitsgefährdung einer zu besuchenden Person
- dringende Vernehmung im Zusammenhang mit der Ermittlung wegen einer schweren Straftat.

Diese Möglichkeiten wurden bei Verabschiedung der Konvention besonders kritisiert, da die aufgezählten Ausnahmetatbestände gerade besondere Gefährdungssituationen betreffen<sup>21</sup>. So betreffen "schwere Störungen der Ordnung" insbesondere Gefängnisunruhen, bei deren Niederschlagung es häufig zu Übergriffen kommt, worauf auch das CPT in seinen Berichten hinweist<sup>22</sup>. Auch die Vernehmung im Zusammenhang mit einer schweren Straftat birgt die für Verhöre typische Mißhandlungsgefährdung in sich, die bei schwerwiegenden Straftaten, etwa terroristischen Gewaltdelikten, nicht eben abnimmt. Lütke meint außerdem, ein kritischer Gesundheitszustand eines Gefangenen lege einen sofortigen Besuch und nicht dessen Verschie-

<sup>19</sup> Vgl. Erläuternder Bericht, EuGRZ 1989, 511 (RN 93 f.)

<sup>20</sup> Vgl. Erläuternder Bericht, EuGRZ 1989, 509 (RN 71).

<sup>21</sup> Vgl. LÜTHKE 1988, 54.

<sup>22</sup> Vgl. beispielsweise CPT-Report Germany, RN 65.

bung nahe<sup>23</sup>. Dem ist zwar entgegenzuhalten, daß die Regelung der Konvention vor einer Gesundheitsgefährdung *durch den Besuch des Komitees* schützen soll. Jedoch ist nicht ganz einsichtig, worin eine solche Gefährdung liegen soll, wenn ein medizinisch qualifiziertes Delegationsmitglied bei einem Besuch einen erkrankten Gefangenen aufsucht. Überhaupt sind die Begriffe dieser abschließenden Aufzählung wenig konkret und werden auch in dem Erläuternden Bericht kaum konkretisiert. Insofern lag die Befürchtung nahe, die Mitgliedsstaaten könnten den Art. 9 ECPT als "Fluchtklausel" benutzen, um sich in kritischen Situationen der internationalen Kontrolle zu entziehen<sup>24</sup>. In der bisherigen Praxis hat es jedoch mit dem Art. 9 ECPT offenbar noch keinerlei Probleme gegeben.

Wenn ein Mitgliedsstaat sich auf einen der "außergewöhnlichen Umstände" berufen würde, so hätten die betreffende Vertragspartei und das CPT gemäß Art. 9 Abs. 2 ECPT Konsultationen aufzunehmen, um die vorgebrachten Umstände und deren Erheblichkeit zu klären<sup>25</sup>. Sodann ist auch bei Erheblichkeit der vorgebrachten Umstände dafür zu sorgen, daß der Ausschuß seine Aufgaben so schnell wie möglich erfüllen kann. Die Verpflichtung zur Kooperation gilt also auch in diesem Fall und beschränkt ihrerseits das Recht der Vertragsstaaten, unter Berufung auf "außergewöhnliche Umstände" das Besuchsprogramm zu beeinflussen. So wird in der Konvention etwa vorgeschlagen, bei Berufung auf entgegenstehende Bedürfnisse der nationalen Sicherheit die an dem betreffenden Haftort inhaftierten Personen an einen anderen Inhaftierungsort zu verlegen, wenn dies zur Erfüllung der Aufgaben des CPT erforderlich ist (Art. 9 Abs. 2 S. 2 ECPT).

### 4.1.3 Thematischer Rahmen

Die Arbeit des Ausschusses ist gemäß Art. 1 ECPT darauf ausgerichtet, die Behandlung von internierten Personen zu untersuchen, um den Schutz vor Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung bei Bedarf zu verstärken. Weiter ist der thematische Rahmen nicht eingegrenzt. Auch der Erläuternde Bericht weist lediglich auf Art. 3 EMRK und die dazugehörige Rechtsprechung hin, die für das CPT eine "Erkenntnisquelle" darstellt<sup>26</sup>.

Diese Rechtsprechung definiert "Folter" als "deliberate inhuman treatment causing very serious and cruel suffering", während "unmenschliche Behandlung" zu einem "intense physical and mental suffering" führen muß.

<sup>23</sup> Vgl. LÜTHKE 1988, 54.

<sup>24</sup> Vgl. LÜTHKE 1988, 54.

<sup>25</sup> Vgl. Erläuternder Bericht, EuGRZ 1989, 509 (RN 72).

<sup>26</sup> Vgl. Erläuternder Bericht, EuGRZ 1989, 506 (RN 27).

Demnach kann unmenschliche Behandlung auch ohne Absicht vorliegen; im übrigen stellt die Differenzierung vor allem auf den Schweregrad des Leidens ab. Eine weitere Abstufung in der Intensität des Leidens wird bei der "erniedrigenden Behandlung" vorgenommen, die zu bejahen ist, wenn dadurch bei den Opfern "feelings of fear, anguish and inferiority capable of humiliating and debasing them and possibly breaking their physical or moral resistance" hervorgerufen werden<sup>27</sup>. Zur Prüfung, ob das "minimum level of severity" für eine Verletzung von Art. 3 EMRK erreicht ist, werden alle Umstände des Falles geprüft, "such as the duration of the treatment, its physical or mental effects, and , in some cases, the sex, age and state of health of the victim, etc."<sup>28</sup>.

Als Fallgruppen wurden von der Rechtsprechung vor allem körperliche Mißhandlungen<sup>29</sup> einschließlich Körperstrafen, Verhörtechniken, Haftbedingungen (insbesondere allgemeine materielle Bedingungen, Segregation und medizinische Versorgung), Auslieferung und Abschiebung in gewissen Fällen sowie einzelne erniedrigende Behandlungen (etwa intime Leibesvisitationen, Möglichkeit für Inhaftierten, die mit Exkrementen verschmutzte Kleidung zu wechseln) behandelt<sup>30</sup>.

Der Erläuternde Bericht weist allerdings auf die begrenzte Bedeutung dieser Rechtsprechung für die präventiv orientierte Arbeit des CPT hin. In der Tat liegt auf der Hand, daß sich eine auf Verbesserung des vorbeugenden Schutzes vor Folter und unmenschlicher Behandlung zielende Arbeit nicht auf die Untersuchung von Aspekten beschränken darf, die bereits einen Verstoß gegen das Verbot des Art. 3 EMRK darstellen.

Somit gibt es aus rechtlicher Sicht lediglich vereinzelte Anhaltspunkte, um den thematischen Aufgabenbereich des Komitees zu konturieren. Im Rahmen seines Präventionskonzeptes untersucht das Komitee konkrete Vorfälle, Haftbedingungen sowie Schutz- und Kontrollmechanismen.

Wenn dem CPT auch die Befugnis fehlt, juristische Untersuchungen durchzuführen und Verstöße gegen Art. 3 EMRK festzustellen, ist dadurch die Untersuchung von Vorfällen, insbesondere von Beschwerden über

<sup>27</sup> Ireland v UK, Series A, Volume 25, para 167 (1978).

<sup>28</sup> Ireland v UK, Series A, Volume 25, para 162 (1978).

<sup>29</sup> Im Fall Ribitsch v Austria, Series A, Volume 336, S. 26 para 38, hat der Gerichtshof klargestellt, daß bei Inhaftierten jede Form nicht unbedingt notwendiger Gewaltanwendung Art. 3 EMKR verletzt: "(...) in respect of a person deprived of his liberty, any recourse to physical force which has not been made strictly necessary by his own conduct diminishes human dignity and is in principle an infringement of the right set forth in Article 3 (...) the requirements of an investigation and the undeniable difficulties inherent in the fight against crime cannot justify placing limits on the protection to be afforded in respect of the physical integrity of individuals".

<sup>30</sup> Vgl. für einen Überblick über die Rechtsprechung und für Nachweise zu einzelnen Fällen HARRIS/O'BOYLE/WARBIRCK 1995, 61-88 und PETTITI/DECAUX/IMBERT (Sudre) 1995, 164-175.

Mißhandlungen, innerhalb eines gewissen Zeitraums vor, während oder nach dem CPT-Besuch sowie die "Überwachung" von Maßnahmen zur Aufklärung und gegebenenfalls zur Verfolgung der Verantwortlichen auf nationaler Ebene nicht ausgeschlossen. Dieser Bereich verkörpert einen Aspekt der allgemeinen Prävention, die von einer internationalen Kontrolle derartiger Vorfälle ausgehen soll. Darüber hinaus ist sie bei sich häufenden Beschwerden die Grundlage, eventuelle strukturelle Ursachen für eine solche Problematik zu untersuchen. Dies stellt der Ausschuß etwa in seinem 1. Jahresbericht klar<sup>31</sup>.

Zum anderen liegt die Analyse der in dem besuchten Mitgliedsstaat bestehenden Schutzmechanismen nahe, um so möglicherweise Verbesserungsvorschläge abgeben zu können. Dies gilt sowohl für rein präventive Mechanismen, wie den Ausbau der Rechte von Festgenommenen, als auch für Mechanismen, die zwar erst als Reaktion auf bereits erfolgte Verstöße konzipiert sind, dabei jedoch auch präventive Effekte beinhalten (z.B. die Beschwerdemöglichkeiten gegen Mißhandlungen seitens des Personals).

Schließlich umfaßt der Auftrag, die "Behandlung" von internierten Personen zu untersuchen, auch die Haftbedingungen, da diese anerkanntermaßen als solche eine unmenschliche Behandlung darstellen können. Das Komitee äußert diesbezüglich in verschiedenen Berichten die Ansicht, daß eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung sich nicht nur aus einem Einzelaspekt ergeben kann, sondern sich auch verschiedene Gesichtspunkte zu einer solchen Behandlung summieren können<sup>32</sup>. Das CPT beschränkt sich allerdings nicht auf solche Aspekte, anhand derer bereits eine unmenschliche Behandlung zu konstatieren ist oder auch nur eine konkrete Gefahr einer solchen Behandlung besteht. Vielmehr werden auf der Grundlage eines weiten Präventionsverständnisses die allgemeinen Haftbedingungen unter die Lupe genommen, wobei die "European Prison Rules" (EPR) als Orientierungsmaßstab herangezogen werden können<sup>33</sup>. Das Komitee selbst nennt als Zweck für diese Untersuchungen das Aufdecken von Risikosituationen sowie das Entdecken von "Indikatoren" oder "frühen Anzeichen" für mögliche Mißbräuche in der Zukunft<sup>34</sup>. Klingt dies alles noch nach einer abwehrenden Prävention, geht das Komitee in der Praxis noch weiter, indem es mit seinen Forderungen versucht, positiv eine menschenwürdige Behandlung von Inhaftierten zu etablieren. Dies ergibt sich aus dem sehr weiten Bereich der im Hinblick auf die Haftbedingungen untersuchten Gesichtspunkte<sup>35</sup>.

31 Vgl. CPT 1st General Report, RN 46.

32 Vgl. z.B. CPT-Report UK, RN 57.

33 Zum Verhältnis der vom CPT gesetzten Standards zu den EPR vgl. unten 7.2.2.2.

34 Vgl. CPT 1st General Report, RN 45, 48.

35 Vgl. hierzu unten den zweiten Teil der Arbeit.

## 4.2 Organisation des CPT

### 4.2.1 Besetzung des Ausschusses

Gemäß Art. 4 Abs. 1 ECPT entspricht die Zahl der Mitglieder des Ausschusses derjenigen der Vertragsparteien. Allerdings gab es seit Bestehen des Ausschusses immer wieder Perioden, in denen Sitze von einzelnen Ländern unbesetzt waren. Am 13. März 1996 etwa waren die Sitze von Bulgarien, der Slowakei, der Tschechischen Republik und Ungarn nicht besetzt, so daß sich die Zahl der Mitglieder auf 26 belief.

Bei einer solch hohen Anzahl von Mitgliedern stellt sich die Frage, ob diese nicht die Effizienz der Komiteearbeit behindert. Die Frage stellt sich um so mehr, als die Konzeption von einem Komiteemitglied pro Vertragsstaat noch von einem wesentlich kleineren Europarat und somit von weniger Mitgliedsstaaten ausging. Auch war während der Ausarbeitung der Konvention eine begrenzten Anzahl von Komiteemitgliedern (fünf, sieben oder elf) diskutiert worden. Zwar spricht für ein kleineres Komitee eine Vereinfachung der Plenarsitzungen, andererseits sollte mit einer wachsenden Anzahl von Mitgliedsstaaten auch die Anzahl der pro Jahr durchgeführten Besuche steigen, was wiederum mit einer größeren Anzahl von Komiteemitgliedern besser zu bewältigen ist. Darunter mag allerdings die Einheitlichkeit der Arbeit von unterschiedlichen Besuchsdelegationen leiden.

Gewählt werden die Komiteemitglieder vom Ministerkomitee des Europarats aus einer vom Büro der Beratenden Versammlung aufgestellten Liste, für die die nationalen Delegationen in der Beratenden Versammlung je drei Kandidaten vorschlagen können, darunter mindestens zwei eigene Staatsangehörige (Art. 5 Abs. 1 ECPT). Die Amtszeit beträgt vier Jahre mit bisher lediglich einmaliger Möglichkeit der Wiederwahl. Zudem laufen die Amtszeiten der einzelnen Komiteemitglieder zu den unterschiedlichsten Terminen aus, was die Organisation der Arbeit des CPT insbesondere hinsichtlich der Planung von Besuchen erschwert. Um die personelle Kontinuität der Arbeit zu verbessern, ist im September 1993 zu diesem Aspekt ein Protokoll vom Ministerrat verabschiedet worden, das eine zweimalige Wiederwahlmöglichkeit vorsieht und die Wahl von jeweils der Hälfte der Komiteemitglieder in einem zweijährigen Turnus einrichten soll<sup>36</sup>. Zum Inkrafttreten des Protokolls ist die Ratifikation durch alle Staaten erforderlich, bei denen die Konvention im Zeitpunkt der Verabschiedung des Protokolls in Kraft war. Am 21.3.1996 fehlten noch die Ratifikationen durch

<sup>36</sup> Vgl. Protocol No.2 to the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman and Degrading Treatment or Punishment, Art. 1.

12 Mitgliedsstaaten. Drei der Mitgliedsstaaten, deren Ratifizierungen für das Inkrafttreten des Protokolls erforderlich sind, haben noch nicht einmal unterzeichnet. Man kann nur darüber spekulieren, ob es Trägheit oder inhaltliche Vorbehalte sind, die die betreffenden Staaten davon abhalten, diese wichtigen Schritte für eine verbesserte Organisation der CPT-Arbeit mitzutragen.

Im Hinblick auf die Qualifikationen der Mitglieder fordert Art. 4 Abs. 1 ECPT ein "hohes sittliches Ansehen" sowie Bekanntheit für die Sachkenntnis in Menschenrechtsangelegenheiten oder berufliche Erfahrung in den vom Abkommen erfaßten Bereichen. Der Erläuternde Bericht weist diesbezüglich darauf hin, daß die Mitglieder nicht Juristen sein müssen und im übrigen möglichst Mitglieder mit Kenntnissen im Bereich der Gefängnisverwaltung und in konventionsrelevanten medizinischen Gebieten im Komitee vertreten sein sollten<sup>37</sup>. Tatsächlich vertretene Qualifikationen verkörpern die Interdisziplinarität des Ausschusses, wenn auch ein gewisses Übergewicht von Juristen besteht. Derzeit ist das Komitee mit 13 Juristen, zwei Psychologen, sieben Ärzten (davon 2 Psychiater und ein Gerichtsmediziner), einem Anstaltspfarrer sowie zwei Parlamentariern (davon ein Sozialarbeiter) besetzt<sup>38</sup>. Gewisse Schwierigkeiten, zu einer ausgewogenen Besetzung des Komitees im Hinblick auf die genannten Qualifikationen zu kommen, zeigen sich an den Appellen in einigen Jahresberichten des CPT, vor allem Spezialisten mit praktischen Kenntnissen auf dem Gebiet des Gefängniswesens und im medizinischen Bereich sowie mehr Frauen in das Komitee zu wählen<sup>39</sup>.

In Art. 4 Abs. 4 ECPT werden drei zentrale Anforderungen im Hinblick auf die Mitarbeit der Komiteemitglieder formuliert: Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Verfügbarkeit.

Das Erfordernis der Unabhängigkeit soll sicherstellen, daß die Komiteemitglieder frei sind von Beeinflussungsmöglichkeiten und von Interessenkonflikten aufgrund ihrer Stellung außerhalb des Komitees. Der Modus für die Wahl der Kandidaten - Vorschlag von jeweils drei Kandidaten durch die nationale parlamentarische Delegation in der Beratenden Versammlung des Europarats und Wahl durch das Ministerkomitee - ließ Befürchtungen aufkommen, die Regierungen könnten auf diese Art Kandidaten im Komitee plazieren, denen es aufgrund ihrer Regierungsnähe an Unabhängigkeit mangle<sup>40</sup>. Als Beeinträchtigung der Unabhängigkeit wurde außerdem der

<sup>37</sup> Vgl. Erläuternder Bericht, EuGRZ 1989, 507 (RN 36).

<sup>38</sup> Vgl. Abridged Curriculae Vitae of Members of the CPT, CPT/Inf (96) 4. Zur bisherigen Zusammensetzung des Komitees vgl. ROUGET 1995 b, 160 f., EVANS/MORGAN 1994 b.

<sup>39</sup> Vgl. CPT 2nd General Report, RN 26 f. und 4th General Report, RN 16.

<sup>40</sup> Zu entsprechenden Problemen bei der Besetzung vgl. ROUGET 1995, 154 f.

Wiederwahlmodus kritisiert, nach dem eine Wiederwahl abhängig ist von einer Renominierung des betreffenden Mitglieds durch einen Vertragsstaat<sup>41</sup>. Diesen Bedenken ist allerdings einschränkend entgegenzuhalten, daß das Verhalten einzelner Komiteemitglieder nach außen, also auch für die Regierungen nicht nachvollziehbar ist: Die Sitzungen des Komitees sind nicht öffentlich und die Veröffentlichungen des CPT immer nur dem Komitee als Ganzem zuzuordnen. Als einzelne exponieren sich die Komiteemitglieder dagegen in größerem Maße bei Besuchen.

Die Unabhängigkeit und die Unparteilichkeit wird zudem - gerade auch in den zuletzt genannten Situationen - gefördert, indem in den "Rules of Procedure" die Beteiligung von Mitgliedern an Besuchen in dem Land, für das sie den Sitz im Komitee innehaben, und von Experten, die Staatsangehörige des zu besuchenden Staates sind, ausgeschlossen wird<sup>42</sup>. Insofern wurde hier der Interessenkonflikt zwischen der besonderen Nützlichkeit einer Beteiligung von Mitgliedern und Experten aus dem betreffenden Land, die über spezielle Kenntnisse verfügen mögen, und dem Ziel, jeden Eindruck der Voreingenommenheit zu vermeiden, zugunsten des letzteren Aspekts entschieden. Hierbei ging es vor allem um das Auftreten in dem jeweils besuchten Land, so daß das jeweilige nationale Komiteemitglied dennoch in die Besuchsvorbereitungen miteinbezogen werden kann. So nimmt das betreffende Mitglied normalerweise an dem ersten Treffen der Delegation zur Vorbereitung eines Besuches teil, wo es unter anderem Orte und Einrichtungen zum Besuch vorschlagen kann. In späteren Stadien der Besuchsvorbereitung kann die Delegation das betreffende Mitglied weiterhin um Informationen oder Rat ersuchen<sup>43</sup>. Nach der Durchführung eines Besuches kann das "nationale" Mitglied des betreffenden Staates zwar an den Plenarberatungen über den Bericht an die Regierung teilnehmen, hat aber kein Stimmrecht<sup>44</sup> und kann nicht den Vorsitz führen<sup>45</sup>.

Was die Verfügbarkeit anbelangt, so werden hohe Anforderungen an die Mitglieder des CPT gestellt. In der Regel vier Plenartagungen von jeweils fünf Tagen pro Jahr und die Vorbereitung und Teilnahme an mehreren (in der Regel ein bis zwei) Besuchsmissionen einschließlich der Bearbeitung des jeweiligen Besuchsberichts bringen eine jährliche Belastung von drei bis dreieinhalb Monaten für normale Komiteemitglieder mit sich. Für Mitglieder des "Bureaus" und für die Mitglieder mit medizinischer Qualifika-

---

41 Vgl. EVANS/MORGAN 1992, 595.

42 Vgl. CPT Rules of Procedure: Rule 37 No.2, Rule 38 No.2.

43 Vgl. CPT 1st General Report, RN 62.

44 Vgl. CPT 1st General Report, RN 21. Hier wird auf einen entsprechenden Beschluß des CPT verwiesen.

45 Vgl. Rules of Procedure: Rule 9.

tion ist der Zeitaufwand noch wesentlich höher<sup>46</sup>. Offenbar haben diese Anforderungen manche Komiteemitglieder überfordert, so daß der Ausschuß in seinem fünften Jahresbericht auf die Notwendigkeit hinweist, nur Personen zu Mitgliedern zu wählen, die in der Lage und bereit sind, dem Komitee effektiv zur Verfügung zu stehen<sup>47</sup>.

## 4.2.2 Arbeitsorganisation

### 4.2.2.1 Sitzungen und Beschlußfassung

Das Komitee trifft sich zu Plenarsitzungen, soweit dies zur Ausübung der Funktionen nötig ist (Rule 14 (1)). Normalerweise entscheidet das Komitee selbst über die Daten der Sitzungen, zusätzliche Sitzungen können jedoch vom Bureau oder auf Wunsch von einem Drittel der Mitglieder einberufen werden (Rule 14 (2)). In der Praxis scheint sich die Anzahl der Tagungen auf vier pro Jahr eingependelt zu haben, nachdem in den ersten 26 Monaten der Tätigkeit insgesamt 11 Sitzungen durchgeführt worden waren. Dies war zur Erarbeitung der grundsätzlichen organisatorischen Fragen, etwa der Erstellung einer Geschäftsordnung, erforderlich gewesen. Wegen der wachsenden Anzahl von durchgeführten Besuchsmissionen hat allerdings die Zahl der Sitzungen zur Vor- oder Nachbereitung von Besuchen zugenommen.

Beschlüsse faßt das CPT in der Regel mit der Mehrheit der anwesenden Mitglieder (Rule 24 (1)). Die Änderung der Geschäftsordnung ist allerdings nur mit der Zustimmung der Mehrheit der Komiteemitglieder möglich (Rules 50 and 51). Eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der Ausschußmitglieder ist lediglich zur Abgabe einer öffentlichen Erklärung gemäß Art. 10 Abs. 2 ECPT erforderlich.

Für die Organisation der Arbeit des CPT sind im übrigen zwei Einrichtungen von besonderer Bedeutung: zum einen das durch die Geschäftsordnung eingerichtete "Bureau", das aus Komiteemitgliedern besteht und vielfach die Aufgaben übernimmt, die sonst dem Präsidenten des Komitees zustehen würden, und zum anderen das Sekretariat, das gemäß Art. 6 Abs. 3 ECPT vom Generalsekretär des Europarats gestellt wird<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Vgl. hierzu Interview mit dem Komiteemitglied Nadia Gevers Leuven-Lachinsky im Netherlands Quarterly of Human Rights, 1991, 393.

<sup>47</sup> Vgl. CPT 5th General Report, RN 26.

<sup>48</sup> Zur Rolle der im Zusammenhang mit Besuchsmissionen eingesetzten Experten vgl. unten 4.3.4.1.

#### 4.2.2.2 Das "Bureau"

Das "Bureau" besteht aus dem Präsidenten und den zwei Vize-Präsidenten bzw. -Präsidentinnen, die vom Komitee jeweils für eine Amtszeit von zwei Jahren gewählt werden<sup>49</sup>. Durch die Einrichtung des "Bureaus" sollen die Prinzipien von Kollegialität und Interdisziplinarität, wie sie für die sonstige Arbeit des CPT grundlegend sind, auch in die Leitung der Aktivitäten des Komitees Einfluß finden. Dabei sind außer den notwendigen Entscheidungen außerhalb der Tagungen des Komitees auch solche im Hinblick auf die Durchführung der Plenartagungen umfaßt, die nach den Geschäftsordnungen anderer europäischer Menschenrechtsorgane dem jeweiligen Präsidenten übertragen sind<sup>50</sup>. Folgende Aufgaben wurden dem "Bureau" übertragen:

- Anfordern von Informationen von Vertragsstaaten *zwischen den Plenarsitzungen* über die generelle Situation in dem betreffenden Land oder auch im Hinblick auf einen bestimmten Haftort oder einen bestimmten Vorfall (Rule 30).
- In dringenden Fällen Entscheidung über die Durchführung von Ad-hoc-Besuchen (Rule 32 (2)). In diesen Fällen bestimmt das Bureau auch über die Zusammensetzung der Delegation aus Komiteemitgliedern (Rule 37 (1)) und Experten (Rule 38 (1)). Auch ein Besuchsleitfaden wird dann vom Bureau entworfen (Rule 39 (1)).
- Hinsichtlich der Plenarsitzungen kontrolliert das Bureau den Entwurf der Tagesordnung. Das Sekretariat muß das Bureau hierzu gemäß Rule 15 konsultieren. Außerdem kann es zwischen den vom Komitee beschlossenen regulären Tagungen außerordentliche Plenarsitzungen einberufen, wenn es die Umstände erfordern (Rule 14 (2))<sup>51</sup>.

Mit diesen Regelungen soll gewährleistet werden, daß die schwierigen und mitunter im Hinblick auf die Kooperation mit den Vertragsstaaten sensiblen Entscheidungen, insbesondere zu Ad-hoc-Besuchen, durch die Beteiligung von drei Personen aus unterschiedlichen Disziplinen zuverlässiger getroffen werden, als wenn sie nur durch den Präsidenten allein zu fällen

<sup>49</sup> Das "Bureau" war bisher folgendermaßen besetzt: November 1989 bis September 1993: Antonio Cassese (Präsident), Bent Soerensen (Erster Vizepräsident), Jacques Bernheim (Zweiter Vizepräsident); Ab September 1993: Claude Nicolay (Präsident), Bent Soerensen (Erster Vizepräsident), Nora Staels-Dompas (Zweite Vizepräsidentin). Die derzeitige Besetzung besteht aus Claude Nicolay (Präsident), Ingrid Lycke Ellingsen (Erste Vizepräsidentin) und Léopoldo Torres Boursault (Zweiter Vizepräsident).

<sup>50</sup> Vgl. CPT 1st General Report, RN 14.

<sup>51</sup> Dies ist im übrigen auch auf Antrag von einem Drittel der Komiteemitglieder möglich, Rule 14 (2).

wären<sup>52</sup>. Die Zusammensetzung der bisherigen "Bureaus" spiegelt die Interdisziplinarität wider: In das erste "Bureau" wurden ein Jurist mit Spezialisierung auf Menschenrechtsfragen zum Präsidenten sowie zwei Mediziner mit Erfahrungen in der Behandlung von Folteropfern bzw. in den Bereichen von Rechtsmedizin und Psychiatrie sowie in der Behandlung von Inhaftierten zu Vizepräsidenten gewählt. Das zweite "Bureau" bestand aus einem Juristen als Präsidenten (Generalstaatsanwalt), einem Mediziner (Behandlung von Folteropfern) und der Vizepräsidentin des Europaparlaments (Engagement in Menschenrechtskommissionen des Europaparlaments). Das aktuelle "Bureau" hat wiederum einen Juristen (Generalstaatsanwalt) an der Spitze sowie eine Psychiaterin und einen ehemaligen Staatsanwalt als Vizepräsidenten.

Somit verbleiben nur wenige organisatorische Entscheidungen allein beim Präsidenten. Insbesondere obliegt ihm die Sitzungsleitung und damit zusammenhängende Entscheidungen etwa zur Reihenfolge, in der Vorschläge behandelt werden (Rule 21 (1,2)). Der Einfluß des Präsidenten wird zudem auch bei Abstimmungen begrenzt, da seine Stimme, anders als bei anderen europäischen Menschenrechtsorganen, bei Stimmengleichheit kein ausschlaggebendes Gewicht hat.

#### 4.2.2.3 Das Sekretariat

Das Sekretariat wird vom Generalsekretär des Europarats gestellt (Art. 6 Abs. 3 ECPT). Es besteht aus dem Sekretär und weiteren Mitarbeitern, die vom Generalsekretär des Europarats bestellt werden (Rule 11). Schon beim "Ingangsetzen" der Arbeit des CPT hat das Sekretariat wichtige Funktionen erfüllt. Zu nennen sind dabei die Analyse der Rechtsprechung zu Art.3 EMRK zur Vorbereitung der Interventionskriterien des Komitees, das Sammeln von Informationen und Etablieren von Kontakten zu wichtigen Informationsquellen, das Entwerfen von Besuchsleitfäden, das Ausarbeiten eines Ausbildungsprojektes für die Komiteemitglieder zur Vorbereitung auf ihre Aufgaben sowie die Projektierung der Geschäftsordnung<sup>53</sup>. Die derzeitigen Aufgaben des Sekretariats umfassen die folgenden vier Bereiche:

- Plenartagungen des CPT: Die CPT-Mitglieder sind über Plenarsitzungen zu benachrichtigen (Rule 14 (3)), die Tagesordnung ist zu entwerfen und nach Abstimmung mit dem "Bureau" an die Mitglieder zu übermitteln (Rule 15 (1)), Arbeitsdokumente müssen zur Vorbereitung von Sitzungen versandt werden (Rule 16), Entscheidungen des Komitees sind zu dokumentieren und Sitzungsberichte müssen abgefaßt werden (Rules 25, 26).

<sup>52</sup> Vgl. CPT 1st General Report, RN 17.

<sup>53</sup> Vgl. CSCT 1989 (La mise en oeuvre de la CEPT), S. 56.

- Informationsbeschaffung und -verwaltung: Das Sekretariat dokumentiert eingehende Informationen, unterhält Kontakte zu anderen "intergovernmental organisations" sowie zu NGOs; es dokumentiert alle eingehenden "communications" und leitet diese Informationen an das Komitee unter Aussonderung derjenigen Aspekte weiter, die eindeutig außerhalb der Kompetenz des CPT liegen (Rule 28).
- Besuche: Besuchsmissionen werden von mindestens einem Mitglied des Sekretariats begleitet (Rule 38 (3)); das Sekretariat führt ein Register über die Besuche (Rule 36); außerdem kommt ihm eine "wesentliche Rolle" bei der Vorbereitung (etwa durch Zusammenstellen eines Informationsdossiers für die Mitglieder der Delegation) und Durchführung der Besuche sowie bei dem folgenden Abfassen der Berichte zu<sup>54</sup>.
- Entwerfen der Jahresberichte (Rule 49 (3)).

Um diesen Anforderungen genügen zu können, muß das Sekretariat quantitativ ausreichend mit qualifiziertem Personal ausgestattet sein. Nachdem es zu Beginn über fünf Mitarbeiter verfügte, ist die Zahl der Sekretariatsmitglieder schrittweise auf elf für das Jahr 1995 erhöht worden. Das Sekretariat besteht nun aus dem Komiteesekretär (Generalsekretär), fünf Sachbearbeitern, je einer Sachbearbeiterin für Budget- und Organisationsfragen sowie für Dokumentation, einem Senior Clerk und zwei Sekretärinnen, wobei der "Generalsekretär" dem Komitee 1995 zeitweise nur noch seine halbe Arbeitskraft widmen konnte, da er mit der Leitung eines Bereichs im "Directorate of Human Rights" beauftragt wurde. Trotz dieser gestiegenen Anzahl an Mitarbeitern in diesem Bereich scheint das Sekretariat mit der aufgrund der geographischen Expansion der Komiteearbeit erhöhten Arbeitsbelastung nicht mehr schritthalten zu können. Insbesondere auf der Ebene der Sachbearbeiter ("administrative officers"), die in alle Aspekte der Komiteearbeit eingebunden sind, beklagt das CPT den Mangel an Personal und kritisiert in seinem fünften Jahresbericht die Verweigerung einer weiteren Stelle in diesem Bereich. Durch die damit verbundenen Wirkungen wie die Verlängerung der Intervalle zwischen periodischen Besuchen und die Beeinträchtigung des ständigen Dialogs mit den Vertragsstaaten werde die Glaubwürdigkeit und Effektivität des Ausschusses aufs Spiel gesetzt<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> Vgl. CPT 1st General Report, RN 90.

<sup>55</sup> Vgl. CPT 5th General Report, RN 28.

### 4.2.3 Budget

Es liegt auf der Hand, daß die finanzielle Ausstattung des Komitees und des Sekretariats von wesentlicher Bedeutung für die Effektivität der Arbeit sind<sup>56</sup>. Während die Mittel für die Durchführung der Besuche und Tagungen des CPT seit Beginn der Aktivitäten regelmäßig entsprechend der Anträge des CPT zur Verfügung gestellt wurden, wird im Hinblick auf die Arbeit des Sekretariats bereits seit dem zweiten Jahresbericht über Personalknappheit geklagt, die die Effektivität der Ausschubarbeit beeinträchtigt. Im Laufe des Jahres 1993 mußte aus diesem Grund sogar das ursprünglich vorgesehene Besuchsprogramm gekürzt werden<sup>57</sup>. Auch die Einführung eines Vorschußsystems für die Mitglieder des "Bureaus", die einen Großteil ihrer Arbeitszeit in den Dienst des Komitees stellen, war bei der Festsetzung des Haushalts zunächst abgelehnt worden<sup>58</sup>, wurde allerdings inzwischen genehmigt.

### 4.2.4 Beziehungen zu anderen internationalen Institutionen und NGOs

Das CPT unterhält "Arbeitsbeziehungen" zu der Europäischen Kommission und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, dem Internationalen Komitee des Roten Kreuzes (ICRC), dem CAT, dem UN-Sonderberichtersteller für Folter sowie dem UN-Hochkommissar für Flüchtlinge<sup>59</sup>. Dabei ist zu beachten, daß das CPT wegen des Vertraulichkeitsgrundsatzes den anderen internationalen Einrichtungen keine Ergebnisse von Besuchsmissionen mitteilen kann, die noch nicht veröffentlicht sind. Daher bezeichnet das CPT selbst den Informationsfluß zwischen ihm und den anderen internationalen Einrichtungen als "one-way process"<sup>60</sup>. Besonderes Interesse besteht von seiten des Sekretariats offenbar an den Staatenberichtsverfahren des CAT im Hinblick auf rechtliche Fragen und an den Informationen des Sonderberichterstatters zu aktuellen Beschwerden.

---

<sup>56</sup> Das Gesamtbudget des CPT für 1996 beträgt 8,6 Millionen FF, ohne Aufwendungen für ständiges Personal (Sekretariat).

<sup>57</sup> Vgl. CPT 3rd General Report, RN 26.

<sup>58</sup> Vgl. CPT 5th General Report, RN 29. Ein weiteres Problem im Zusammenhang mit dem Budget besteht darin, daß erst im November eines jeden Jahres verbindlich über den Haushalt für das folgende Jahr entschieden wird. Obwohl informell bereits vorher eine gewisse Planungsgrundlage bekannt sein mag, birgt diese Terminierung Planungsunsicherheiten.

<sup>59</sup> Vgl. CPT 1st General Report, RN 42.

<sup>60</sup> Vgl. CPT 1st General Report, RN 43.

Auch die Beziehungen zu NGOs und anderen Informanten des CPT (etwa Wissenschaftlern) sind von der Einseitigkeit des Informationsflusses geprägt. Die NGOs sind eine wichtige Informationsquelle des CPT, sowohl im Hinblick auf eine Unterrichtung des Ausschusses über die tatsächliche Problemsituation als auch über die Rechtslage in einem Land<sup>61</sup>, können andererseits über die Ergebnisse der CPT-Recherchen nur im Rahmen der später gegebenenfalls veröffentlichten Berichte in Kenntnis gesetzt werden. Dieser Mangel an Informationsrückfluß und Feedback mag von den NGOs als unbefriedigend empfunden werden, ist jedoch aufgrund des Vertraulichkeitsgebots unvermeidlich. Dabei ist nicht zu vergessen, daß die Stellung von NGOs mittelbar gestärkt werden mag, indem sie als Gesprächspartner des CPT auch auf nationaler Ebene an Reputation gewinnen mögen<sup>62</sup>. Nach der Veröffentlichung eines Berichts erhalten die NGOs und die anderen Gesprächspartner des CPT jedoch immerhin ein Berichtsexemplar.

Dadurch wird auch die Rolle der NGOs und unabhängigen Personen nach einem Besuch betont. Die NGOs können die Arbeit des CPT in ihrem Land unterstützen, indem sie die Regierungsantworten kritisch beleuchten und die Umsetzung der Empfehlungen beobachten. Daneben könnten die NGOs schon vor der Veröffentlichung eines Berichts dazu beitragen, die Regierung zu einer Veröffentlichung zu bewegen.

Von verschiedenen Seiten werden Vorschläge gemacht, die Rolle der NGOs zu stärken. So wird das CPT aufgefordert, jährlich eine Liste mit den NGOs zu veröffentlichen, zu denen der Ausschuß Kontakte unterhält, um die Etablierung eines NGO-Netzwerks zu erleichtern<sup>63</sup>. Andere schlagen vor, den NGOs Einfluß auf die Wahl der nationalen Mitglieder einzuräumen<sup>64</sup>. Im Hinblick auf die Vorbereitung von Besuchen wird empfohlen, die NGOs nicht erst während des Besuchs, sondern schon vor dem Besuch zu kontaktieren, möglichst im Rahmen eines Vorbereitungsbesuchs. Hierzu wäre allerdings eine Änderung des Stufenprogramms zur Bekanntgabe von Besuchsmissionen erforderlich. Zudem scheint dieser Vorschlag eher auf einen Erstbesuch des CPT zugeschnitten zu sein, in dessen Rahmen viele der Gesprächspartner des CPT in ihren Möglichkeiten durch die mangelnde Vertrautheit mit dem CPT-Mechanismus beschränkt sein mögen. Für die weiteren Besuche kann das CPT bereits auf ein Netz von NGOs zurückgreifen. Die betreffenden NGOs können sich ihrerseits bereits aufgrund der

<sup>61</sup> Zu den Anforderungen an NGO-Informationen im Interesse einer größtmöglichen Effektivität vgl. MOTTET 1995, 190 f.

<sup>62</sup> Vgl. MURDOCH 1995, 284.

<sup>63</sup> So der Vorschlag von Stephen Shaw, Direktor des Prison Reform Trust auf dem vom APT ausgerichteten "Seminar on the Implementation of the ECPT" vom 5. bis 7. Dezember 1994 in Strasbourg.

<sup>64</sup> In diesem Sinne äußerte sich François de Vargas, APT, auf dem o.g. Seminar. So auch Recommendation No. 61, APT 1995, 326.

Presseinformation zu Beginn eines Jahres auf einen in ihrem Land bevorstehenden Besuch vorbereiten.

Sowohl die Informationen von NGOs als auch die von den anderen internationalen Organen werden vom Sekretariat einem "briefing" zugrunde gelegt, mit dem den Komiteemitgliedern die Situation in einem Land dargelegt wird und Empfehlungen zu Einrichtungen, die für einen Besuch in Betracht kommen, abgegeben werden.

## 4.2.5 Arbeitsgrundsätze im Verhältnis zu den Vertragsstaaten

### 4.2.5.1 Kooperationsgrundsatz

Die Konvention formuliert diesen Grundsatz ganz allgemein und beidseitig: "Bei der Anwendung dieses Übereinkommens arbeiten der Ausschuß und die zuständigen innerstaatlichen Behörden der betreffenden Vertragspartei zusammen" (Art. 3 ECPT). Damit wird unterstrichen, daß der Ausschuß nicht die Staaten verurteilen, sondern mit ihnen kooperativ auf die Verbesserung des Schutzes von Gefangenen hinarbeiten soll<sup>65</sup>. Dieser Grundsatz ist auf alle Arten der Komiteeaktivitäten anwendbar. Zum Teil liegt er auch unmittelbar einer Regelung zugrunde<sup>66</sup>, wobei eine Konkretisierung der Kooperationspflichten im Konventionstext nur im Hinblick auf das Verhalten *während eines Besuchs* vorgenommen ist. So ist bereits die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten in Art. 2 ECPT, Besuche des CPT an ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Orten zuzulassen, eine Ausprägung des Kooperationsgebots. Welche kooperativen Pflichten im einzelnen damit verbunden sind, ist aus Art. 8 ECPT, insbesondere aus den Absätzen 2 bis 4, ersichtlich. Darin sind sowohl Unterstützungsgebote als auch Obstruktionsverbote enthalten.

Zunächst treffen jede Vertragspartei umfassende Informationspflichten. Sie muß den Ausschuß über die Inhaftierungsorte und alle sonstigen für die Arbeit des Ausschusses notwendigen Aspekte informieren (Art. 8 Abs. 2 (b), (d)). Was ein Mitgliedsstaat im einzelnen als "sonstige für die Arbeit des Ausschusses erforderliche(n) Informationen" offenbaren muß, wird auch aus dem Erläuternden Bericht nicht klar. Dieser weist lediglich darauf hin, daß auch Auskünfte über eine bestimmte Person (einschließlich des Inhaftierungsortes) verlangt werden können<sup>67</sup>. Gerade in diesem Bereich könnte ein Informationsinteresse des CPT mit dem Arztgeheimnis, Sicherheitsbedenken, Erfordernissen des Ermittlungsverfahrens oder des Daten-

<sup>65</sup> Vgl. Erläuternder Bericht, EuGRZ 1989, 506 (RN 33).

<sup>66</sup> Vgl. Erläuternder Bericht, EuGRZ 1989, 507 (RN 34).

<sup>67</sup> Vgl. Erläuternder Bericht, EuGRZ 1989, 508 (RN 62).

schutzes kollidieren. Allerdings ist der Ausschuß seinerseits verpflichtet, bei der Bitte um bestimmte Informationen die innerstaatlichen Rechtsvorschriften einschließlich des Standesrechts zu beachten, die der Weitergabe von Informationen entgegenstehen mögen. Der Erläuternde Bericht geht an dieser Stelle davon aus, daß eventuell auftretende Schwierigkeiten im Geist der Kooperation gelöst werden<sup>68</sup>. In der Praxis bietet das CPT etwa bei medizinischen Akten als Lösung an, diese im Beisein eines Mediziners aus der betreffenden Einrichtung zu untersuchen<sup>69</sup>. Ein weiteres Schutzmoment ergibt sich aus Art. 11 Abs. 3 ECPT, der eine Veröffentlichung personenbezogener Daten ohne Zustimmung des Betroffenen verbietet. Auch gegenüber der betreffenden Regierung ist mit solchen persönlichen Informationen sensibel umzugehen.

Im übrigen verpflichtet Art. 8 ECPT die Mitgliedsstaaten, die Arbeit des CPT nicht etwa durch Beschränkungen in der Bewegungsfreiheit oder in den Kontaktierungsmöglichkeiten bei der Arbeit zu behindern: Nach vorheriger Notifikation ist jederzeit ein Besuch zuzulassen. Außerdem dürfen der Zugang zu und die uneingeschränkte Bewegungsfreiheit in seinem Hoheitsgebiet und in allen Stätten staatlicher Freiheitsentziehung sowie die Gelegenheit zu unüberwachten Gesprächen mit Inhaftierten und zum Kontaktieren aller Personen, die sachdienliche Informationen liefern könnten, grundsätzlich nicht eingeschränkt werden.

In einzelnen Punkten werden die hinsichtlich eines Besuches bestehenden Kooperationspflichten ausdrücklich begrenzt. So hat jede Vertragspartei das Recht, "unter außergewöhnlichen Umständen" Einwände gegen den Zeitpunkt oder den Ort eines geplanten Besuchs zu erheben (Art. 9 Abs. ECPT). Auch in solchen Fällen ist das Kooperationsprinzip nicht außer Kraft gesetzt, da die betreffende Vertragspartei in Zusammenarbeit mit dem Ausschuß dafür sorgen muß, daß dieser seine Aufgaben so schnell wie möglich erfüllen kann. Zu diesem Zweck schlägt die Konvention beispielhaft vor, etwa vom Ausschuß zu besuchende Personen an einen anderen Ort zu verlegen, um das gewünschte Interview zu ermöglichen.

Ein weiterer begrenzender Aspekt ist in Art. 14 Abs. 3 ECPT niedergelegt. Demnach kann eine Vertragspartei "ausnahmsweise" einem Sachverständigen oder einer anderen Person, die den Ausschuß unterstützt, die Teilnahme an einem Besuch auf ihrem Territorium verweigern. Hier gab es Probleme im Hinblick auf die Frage, ob die betreffende Vertragspartei die Ablehnung eines Experten oder einer anderen Person begründen muß oder nicht. Während ein Vertragsstaat sich in einem solchen Fall auf das Fehlen

<sup>68</sup> Vgl. Erläuternder Bericht, EuGRZ 1989, 509 (RN 64).

<sup>69</sup> Die nach dem Schutzzweck des Arztgeheimnisses (Patientenschutz) sauberste Lösung, die Zustimmung des jeweiligen Patienten einzuholen, scheitert an mangelnder Praktikabilität.

einer solchen Verpflichtung im Konventionstext berief, wies das CPT auf den Erläuternden Bericht hin, demzufolge der Ausschuß nach den Gründen fragen kann<sup>70</sup>. Um die Bestellung von Ersatzpersonen zu ermöglichen sei die Vertragspartei schon aufgrund des allgemeinen Kooperationsgrundsatzes verpflichtet, durch eine Begründung der Ablehnung dazu beizutragen. Außerdem werde ohne eine Verpflichtung zur Begründung einem Mißbrauch entgegen der Formulierung "ausnahmsweise" in der Konvention keine Grenze gesetzt. Die Frage wurde auf Bitte des CPT dem Ministerrat vorgelegt, der sie an die "Rapporteur Group on Legal Co-operation" weiterleitete. Diese äußerte sich vorsichtig in Richtung der Interpretation durch das CPT, soweit die Nützlichkeit für die Bestellung einer neuen Person betroffen ist<sup>71</sup>.

Probleme hat es *in der Praxis* im Hinblick auf den Zugang zum Territorium mit einem Mitgliedsland gegeben, das Delegationsmitgliedern britischer und irischer Nationalität - im betreffenden Fall handelte es sich um ein Mitglied des Komitees, einen Experten und ein Sekretariatsmitglied - nur nach vorheriger Visaerteilung Zutritt zu seinem Territorium gewähren wollte<sup>72</sup>. Das CPT verwies demgegenüber auf Art. 16 ECPT, nach dem der Ausschuß, seine Mitglieder und begleitende Experten die in der Anlage zum Abkommen bezeichneten Vorrechte und Immunitäten genießen. Zu diesen Privilegien zählen die "exemption from any restrictions (...) on (...) entry into and exit from the country in which they exercise their functions". Aus der wörtlichen Bedeutung dieser Bestimmung, dem normalen Sinn und Zweck eines Visa-Erfordernisses, die gegenüber Mitgliedern der Delegationen des CPT nicht greifen, und der drohenden Unterminierung der Effektivität der Komiteearbeit, wenn Besuche durch die Erteilung von Visa verzögert werden könnten, folgert das CPT in einem Brief an den Generalsekretär des Europarats, daß die Haltung des betreffenden Staates konventionswidrig sei, und bittet um eine Erörterung der Probleme durch den Ministerrat. Zudem gehe aus dem Erläuternden Bericht<sup>73</sup> klar hervor, daß von Vertragsparteien vorgesehene Einreisebedingungen nicht gegenüber Mitgliedern der Besuchsdelegationen angewendet werden können<sup>74</sup>. Der Ministerrat hat diese Frage an die "Rapporteur Group on Legal Cooperation"

<sup>70</sup> Vgl. Letter of 9 November 1990 from the President of the CPT to the Secretary General of the Council of Europe, in CPT/Inf (93) 10, RN 5-8; CPT 1st General Report, RN 76 f.

<sup>71</sup> Vgl. Report prepared by the Ministers' Deputies' Rapporteur Group on Legal Co-operation, in: CPT/Inf (93) 10, S. 9-12 (RN 13).

<sup>72</sup> Vgl. CPT 1st General Report, RN 75, Letter of 7 September 1990 from the President of the CPT to the Secretary General of the Council of Europe, in: CPT/Inf (93) 10, S. 3 f.

<sup>73</sup> Vgl. Erläuternder Bericht, EuGRZ 1989, 508 (RN 61)

<sup>74</sup> Vgl. CPT 1st General Report, RN 75.

weitergeleitet, die ihrerseits die strikte Interpretation des CPT ablehnt, da eine Gewährleistung effektiver Arbeitsmöglichkeiten des CPT in dieser Frage auch auf anderem Wege als durch die völlige Freistellung von Visaerfordernissen, insbesondere etwa durch mehrjährige Visa zur mehrfachen Einreise, denkbar sei<sup>75</sup>. Dabei geht die Gruppe jedoch zum einen nicht auf den Text der Konvention und des Erläuternden Berichts ein, zum anderen mag die Erteilung von Mehrfach-Visa im Hinblick auf ad hoc in die Delegation aufgenommene Experten nicht immer ein problemloser Lösungsweg sein, wie das CPT in seinem Antwortschreiben kritisiert<sup>76</sup>. In der Tat erscheint zweifelhaft, ob die "Rapporteur Group" in ausreichendem Maße die Aufgabe des CPT, bei Bedarf kurzfristig unangekündigte Ad-hoc-Besuche durchführen zu können, berücksichtigt hat.

Um während der Besuche ein optimales Kooperationsniveau zu gewährleisten, ist es erforderlich, daß auch die relevanten Behörden und das Personal in den besuchten Anstalten über die Existenz und Aufgaben des CPT unterrichtet sind. Hierzu hat das CPT bei Aufnahme seiner Tätigkeit die Mitgliedsstaaten gebeten, dies durch Anweisungen, Rundschreiben, Berücksichtigung in Programmen für die Aus- und Weiterbildung etc. sicherzustellen<sup>77</sup>. Nachdem dieser Bitte nur zögerlich nachgekommen wurde und das CPT bei seinen Besuchen in Einzelfällen auf Schwierigkeiten im Hinblick auf einen ungehinderten Zugang zu Einrichtungen stieß, hat auch der Ministerrat dieses Anliegen formell unterstützt<sup>78</sup>.

In Art 10 Abs. 2 ECPT wird eine *Verweigerung der Kooperation* mit der einzigen in der Konvention genannten sanktionsähnlichen Reaktionsmöglichkeit des CPT, der Abgabe einer öffentlichen Erklärung, bedroht. Auch wenn die Konvention und der Erläuternde Bericht keine Kriterien nennen, wann eine Situation erreicht ist, die aus Mangel an Kooperation eine öffentliche Erklärung rechtfertigt, ist klar, daß ein erheblicher Schweregrad der Kooperationsbeeinträchtigung vorliegen muß, da ansonsten eine Abmahnung im Bericht an den betreffenden Staat und im Jahresbericht ausreichen mag<sup>79</sup>. In der Praxis ist es zu der Abgabe einer öffentlichen Erklärung

<sup>75</sup> Vgl. Report prepared by the Ministers' Deputies' Rapporteur Group on Legal Cooperation, in: CPT/Inf (93) 10, S.9-12 (RN 10).

<sup>76</sup> Vgl. Letter of 10 July 1991 from the President of the CPT to the Chairman of the Ministers' Deputies, in CPT/Inf (93) 10, S.14

<sup>77</sup> Vgl. CPT 1st General Report, RN 91 f.

<sup>78</sup> Vgl. CPT 2nd General Report, RN 21, 30.

<sup>79</sup> ROUGET 1995 b, 182 führt dazu aus: "(...) le Comité peut arrivé à ce recours ultime, devant un acte particulièrement grave et caractérisé de non-coopération de l'Etat ou pour une attitude générale et négative de la Partie concernée." Allerdings stützt er seine Einschätzung auf RN 74 des Erläuternden Berichts. Die darin ausgesprochene Verpflichtung, alle einer Umsetzung der Empfehlungen möglicherweise entgegenstehenden Umstände zu bedenken, betreffen allerdings ausdrücklich gerade

aus Anlaß von Kooperationsmängeln noch nicht gekommen. Die bisher einzige abgegebene öffentliche Erklärung im Sinne von Art. 10 Abs. 2 ECPT betraf den anderen dort geregelten Fall, daß die Regierung die Situation nicht im Sinne der CPT-Empfehlungen verbessert hatte. Ansonsten steht es dem Komitee frei, bei krassen Kooperationsmängeln einen Besuch abzubrechen, um nicht für Alibifunktionen mißbraucht zu werden<sup>80</sup> - in einem solchen Fall läge zudem die Abgabe einer öffentlichen Erklärung nahe.

Im übrigen bleibt nach den Konventionstexten offen, welche weiteren Aspekte, insbesondere vor und nach dem eigentlichen Besuch, unter den Kooperationsgrundsatz fallen. *Vor einem Besuch* ist die Kooperation der Mitgliedsstaaten für die Information des Komitees etwa über Inhaftierungsorte von Bedeutung (vgl. Art. 8 Abs. 2 (b)). Die Geschäftsordnung sieht daneben vor, daß das CPT um Informationen oder Erklärungen im Hinblick auf die allgemeine Situation in dem betreffenden Staat, auf einen bestimmten Ort oder einen einzelnen Fall bitten kann, bevor über einen Besuch entschieden wird. Danach kann das CPT Details über die diesbezüglich in dem Vertragsstaat getroffenen Maßnahmen anfordern (Rule 30).

*Nach einem Besuch* des CPT soll ein dauernder Dialog mit den Vertragsparteien etabliert werden. Dieser Bereich ist von der Konvention praktisch gar nicht geregelt. Auch die Geschäftsordnung sieht nur "Konsultationen" vor, insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung von im Bericht an die Regierung abgegebenen Empfehlungen (Rule 43). Tatsächlich gibt das CPT in seinem Bericht an die Regierung eines besuchten Staates üblicherweise einen Zeitrahmen von 6 Monaten für eine erste Antwort ("interim report") sowie von 12 Monaten für eine abschließende Antwort ("follow-up report") vor. Hier werden den Vertragsparteien Aufgaben gestellt, ohne deren Erfüllung die Arbeit des Komitees leerliefe. Daher fallen die vom CPT geforderten Reaktionen unter das allgemeine Kooperationsgebot. Die Regierungen sind gehalten, (erstens) überhaupt zu antworten, (zweitens) dabei auf jede Empfehlung, jeden Kommentar und jede Frage einzugehen, und zwar (drittens) innerhalb der gesetzten Frist.

Der Kooperationsgrundsatz geht allerdings nicht soweit, daß daraus eine Verpflichtung der Mitgliedsstaaten hergeleitet werden könnte, die rechtlich nicht bindenden Empfehlungen und Kommentare des CPT in dessen Sinne umzusetzen. Zwar liegt der Gedanke nahe, die "Sanktionsmöglichkeit" des Ausschusses in Art. 10 Abs. 2 ECPT bei der Weigerung des betreffenden Staates, die Lage im Sinne der CPT-Empfehlungen zu verbessern, sinngemäß als Spezialfall der ebenfalls in diesem Absatz genannten Kooperati-

---

nur den Fall, daß eine öffentliche Erklärung wegen fehlender Verbesserung der Situation im Sinne der CPT-Empfehlungen erwogen wird.

<sup>80</sup> Vgl. JOINET, Schlußbericht, EuGRZ 1989, 497.

onsverweigerung zu interpretieren. Dennoch beruht diese "Sanktionsmöglichkeit" nicht auf einer entsprechenden Pflichtverletzung, sondern gibt dem CPT lediglich ein gewisses Druckmittel an die Hand. Außerdem hat der Ausschuß damit die Möglichkeit, bei mangelnder Wirksamkeit seiner Arbeit im Rahmen der vertraulichen Zusammenarbeit durch die Veröffentlichung gewisser Aspekte wenigstens einen gewissen Öffentlichkeitseffekt zu erzielen.

Dagegen umfaßt die Kooperationspflicht der Mitgliedsstaaten die Übermittlung der jeweils relevanten Passagen aus dem CPT-Bericht in geeigneter Form an die betreffenden Behörden und besuchten Einrichtungen. Insofern liegt ein Verstoß gegen Art. 3 ECPT vor, wenn das CPT bei einem "follow-up"-Besuch feststellt, daß die Leitung der Einrichtung über die Ergebnisse des ersten Besuchs und die entsprechenden Forderungen des CPT nicht unterrichtet worden ist<sup>81</sup>.

Das CPT gibt sowohl in den einzelnen Staatenberichten als auch in den Jahresberichten - in Form einer allgemeinen, nicht auf einzelne Länder bezogenen Einschätzung - eine *Beurteilung des Kooperationsniveaus* ab. Dabei konnte das Komitee in der Regel auf eine sehr gute Zusammenarbeit mit den Ministerialbehörden verweisen, während die Kooperation auf Ebene des Personals in den besuchten Einrichtungen stärker variierte. In den meisten Fällen war die Kooperation auf der letztgenannten Ebene offenbar zufriedenstellend, nicht selten ging die Kooperationsbereitschaft des Personals sogar so weit, daß es die Delegation selbständig auf bestimmte Defizite aufmerksam machte<sup>82</sup>. In Einzelfällen gab es dagegen bisher in jedem Jahr Probleme im Hinblick auf den unbegrenzten Zugang der Delegationen zu den Inhaftierungseinrichtungen und auf den Zugang zu allen sonstigen der Vertragspartei zur Verfügung stehenden Informationen (Art. 8 Abs. 2 (c), (d)).

In einem Fall wurde die Delegation erst am zweiten Besuchstag mit einer Liste aller polizeilichen Einrichtungen versorgt, obwohl dies eigentlich im voraus zu erfolgen hat. Daraufhin besuchte die Delegation am ersten Tag polizeiliche Einrichtungen ohne Voranmeldung<sup>83</sup>.

Verzögerungen bei der Gewährung des Zutritts zu einzelnen, meist polizeilichen Einrichtungen führte das Komitee überwiegend auf mangelnde Information des Personals über die Existenz, Befugnisse und Aufgaben des CPT zurück. Zusätzlich betont das CPT, daß die Prüfung der Identität der Delegationsmitglieder akzeptabel ist, jedoch keine Angelegenheit von

---

<sup>81</sup> Dies kam in Spanien zweimal vor, vgl. CPT-Report Spain (periodic visit 1994), RN 11.

<sup>82</sup> Vgl. CPT 2nd General Report, RN 20.

<sup>83</sup> Vgl. CPT-Rapport Italie, RN 7.

Stunden darstellen dürfe<sup>84</sup>. Um derartigen Problemen vorzubeugen, wurden in der Praxis die Delegationsmitglieder von manchen Regierungen mit Beglaubigungsschreiben ausgestattet, die sich allerdings auch nicht in jedem Fall als wirksam erwiesen haben<sup>85</sup>. Offenbar hatte die Delegation in einem solchen Fall den Verdacht, die Verzögerung sei erfolgt, um unliebsame Gefangene vor dem Komitee zu verbergen, da sie auf eine in einem solchen Verhalten liegende Konventionsverletzung hinweist<sup>86</sup>. Zuvor hatte es ähnliche Schwierigkeiten bei dem ersten Ad-hoc-Besuch in der Türkei gegeben, woraufhin der Ausschuß die Kooperation in den betreffenden Punkten scharf kritisierte. Die Delegation war bei diesem Besuch insbesondere im Polizeihauptquartier in Ankara nicht nur Verzögerungen ausgesetzt worden, sondern auch mit falschen Informationen versorgt worden.

Das Problem der Falschinformation durch Polizeibeamte gab es auch in Portugal, Italien, Griechenland und Irland. Die irreführenden Informationen reichten von Behauptungen, eine Zelle sei längere Zeit nicht mehr benutzt worden<sup>87</sup> oder sei nie mit mehr als zwei Gefangenen über Nacht belegt worden<sup>88</sup> bis zum dem Verschweigen der Existenz einer oder mehrerer Zellen<sup>89</sup>. Portugiesische Polizeibeamte behaupteten zudem wahrheitswidrig, die Polizei führe keine Verhöre durch<sup>90</sup>.

In der Türkei waren Gefangene einem Zusammentreffen mit der Delegation entzogen worden<sup>91</sup>. Ähnliche Vorfälle wurden auch in Portugal (Verlegung von Gefangenen aus der Sicherheitsabteilung eines Gefängnisses)<sup>92</sup> und Griechenland<sup>93</sup> berichtet.

Ein anderes Beispiel eines Verstoßes gegen den Kooperationsgrundsatz kritisiert der Ausschuß in seinem Griechenland-Bericht, nachdem die griechischen Behörden offenbar auf einen Teil des Personals einer psychiatrischen Einrichtung eingewirkt hatten, um diesen von einem Kontakt mit der Delegation abzuhalten<sup>94</sup>.

<sup>84</sup> Vgl. CPT 3rd General Report, RN 3. Vgl. auch CPT-Rapport Italie, RN 8 f.; CPT-Rapport France (ad-hoc), RN 6, wo die Verzögerung Anlaß für einem Kommentar des CPT war.

<sup>85</sup> Vgl. CPT 5th General Report, RN 4. Vgl. auch CPT-Rapport Italie, RN 8 f.

<sup>86</sup> Vgl. CPT 5th General Report, RN 4.

<sup>87</sup> Vgl. CPT-Report Portugal, RN 26. Später hatten die portugiesischen Behörden das Gegenteil eingestanden.

<sup>88</sup> Vgl. CPT-Report Greece, RN 62. Aus den Gewahrsamsregistern war ersichtlich, daß die Zellen mit bis zu 6 Personen belegt worden waren.

<sup>89</sup> Vgl. CPT-Report Portugal, RN 23; CPT-Rapport Italie, RN 10.

<sup>90</sup> Vgl. CPT-Report Portugal, RN 49. Zu den Problemen in Irland vgl. CPT-Report Ireland, RN 171.

<sup>91</sup> Vgl. CPT Public Statement on Turkey, RN 7.

<sup>92</sup> Vgl. CPT Report Portugal, RN 7.

<sup>93</sup> Vgl. CPT-Report Greece, RN 8.

<sup>94</sup> Vgl. CPT-Report Greece, RN 8.

Weitere Probleme betrafen den Zugang zu Akten von Gefangenen bei der Polizei oder den Strafverfolgungsbehörden sowie zu den medizinischen Unterlagen über forensische Untersuchungen und im Gefängniswesen<sup>95</sup>. Auch hierbei handelte es sich um Einzelfälle, die offenbar auf mangelnder Kenntnis des betreffenden Personals von der Konvention beruhten. Die Probleme konnten zumeist nach Einschaltung der nationalen Behörden oder des "liaison officer" gelöst werden. Dennoch nimmt das CPT diese Vorfälle zum Anlaß, auf die Notwendigkeit hinweisen, auch die Strafverfolgungs-, Justiz- und Gesundheitsbehörden über die Konvention und die Arbeit des Ausschusses zu informieren<sup>96</sup>.

Schließlich berichtet der Ausschuß in einem Jahresbericht davon, daß ihm in Einzelfällen der Einblick in einzelne Schränke und Schließfächer verwehrt wurde, insbesondere mit der Behauptung, der zuständige Bedienstete sei abwesend. Das CPT betont daraufhin die Wichtigkeit, auch zu Schränken in den besuchten Einrichtungen unbegrenzten Zugang zu haben, wenn es der Ansicht ist, dies könnte konventionsrelevant sein. Dabei könnten sogar "persönliche" Schränke etc. untersucht werden - gegebenenfalls in Anwesenheit des betreffenden Bediensteten<sup>97</sup>. Damit will das CPT der Benutzung solcher Möbel als Verstecke entgegenwirken.

In Irland gab es gewisse Probleme in diesem Bereich, nachdem vom CPT in Anwesenheit des Leiters der Einrichtung Schließschränke aufgebrochen worden waren. Der Leiter der Einrichtung hatte sich jedoch geweigert, die betreffenden Mitarbeiter herbeizuholen, und statt dessen die Verantwortung für das Aufbrechen der Schränke übernommen. In diesem Zusammenhang hatte es Falschinformationen in der irischen Presse gegeben, offenbar aufgrund von Informationen, die von der polizeilichen Interessenvertretung lanciert worden waren. Die Presse hatte angezweifelt, ob das CPT Schließschränke von Polizisten öffnen dürfe<sup>98</sup>.

An diesen Beispielen wird deutlich, wie wichtig eine umfassende Information des Personals über die Konvention und die Tätigkeit des Ausschusses ist. In diesem Sinne sollte auch *Vorbehalten auf seiten des Personals* begegnet werden, das sich durch das Erscheinen eines Komitees, das Begriffe wie "Folter" und "unmenschliche oder erniedrigende Behandlung" im Namen führt, kompromittiert fühlt. So hatten beispielsweise in Frankreich Funktionäre der "Préfecture de Police de Paris" und des "Hôtel de Police de Marseille" den Besuch des Komitees als "Anschuldigung von Folter" emp-

<sup>95</sup> Vgl. CPT 3rd General Report, RN 4-6, 4th General Report, RN 5. Vgl. auch CPT-Rapport Italie, RN 11. Hier konnte die Delegation auch nach einem Telefonat mit dem zuständigen Magistrat nicht die Akten einsehen, da dieser die Zustimmung verweigerte.

<sup>96</sup> Vgl. CPT 3rd General Report, RN 6, 5th General Report, RN 5.

<sup>97</sup> Vgl. CPT 4th General Report, RN 6.

<sup>98</sup> Vgl. CPT-Report Ireland, RN 7 f.

funden<sup>99</sup>. Auch von anderer Seite wird eine Stigmatisierung der besuchten Einrichtungen und des betreffenden Personals kritisiert<sup>100</sup>. Auch denjenigen, die auf seiten der Regierungen mit dem CPT kooperieren, bringt die Reaktion auf den Besuch eines Komitees mit den genannten Reizworten im Namen Probleme, wenn ihnen deshalb vom betroffenen Personal ein Vertrauensbruch angelastet wird<sup>101</sup>. Daneben wird der Name mit dem Argument kritisiert, der Tätigkeitsbereich des Ausschusses liege eher im Bereich der Haftbedingungen. Dagegen betont der Präsident des CPT, Nicolay, die Verhütung von Folter und Mißhandlung sei der Schwerpunkt der Arbeit<sup>102</sup>.

Diese Aspekte vermögen sicherlich das Kooperationsverhalten zu beeinträchtigen. Zu einem großen Teil können derartige Irritationen durch eine entsprechende Information über die Aufgaben und Kompetenzen des CPT ausgeglichen werden. Allerdings ist mit einem gewissen Potential an Personen, die sich durch die bloße Tatsache einer Kontrolle durch einen internationalen Menschenrechtsausschuß bereits verkannt fühlen, immer zu rechnen. Dies war schließlich auch die Grundeinstellung, die der zum Teil ablehnenden Haltung in der Bundesrepublik in der Diskussion um die Konvention zugrunde lag<sup>103</sup>. Daran würde auch eine Änderung des Namens wenig ändern.

#### 4.2.5.2 Vertraulichkeitsgrundsatz

Die Sitzungen des Komitees, die den Delegationsmitgliedern im Rahmen von Besuchsmissionen bekannt gewordenen Tatsachen sowie die vom Komitee verfaßten Besuchsberichte und Arbeitsdokumente unterliegen dem Grundsatz der Vertraulichkeit (Art. 6 Abs.1, 11, 13 ECPT, Rule 45). Auch

<sup>99</sup> Vgl. CPT Rapport France, RN 6. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die sehr kritische Reaktion auf den CPT-Besuch auf seiten einer Polizeigewerkschaft (Syndicat national autonome des policiers en civil), deren Generalsekretär in einem Brief an den Generaldirektor der nationalen Polizei die Empörung des betroffenen Personals über die mit einem solchen Besuch angeblich verbundene Verdächtigung von Folter und unmenschlicher Behandlung anführt und den CPT-Besuch polemisch karikiert: "Pays totalitaire où les droits de l'homme sont bafoués quotidiennement, la France, a vécu, du 27 octobre au 10 novembre, un grand moment de démocratie en se soumettant au contrôle du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (...)". Zitiert nach ROUGET 1995 b, 180.

<sup>100</sup> In diesem Sinne äußerte sich ein Repräsentant der Prison Officers Association (London) am 5. Dezember 1994 in Strasbourg im Rahmen des vom APT organisierten "Seminar on the Implementation of the ECPT", Strasbourg, 5. bis 7. Dezember 1994.

<sup>101</sup> So van Reenen (Chief Inspector for Law Enforcement, Ministry of Justice, Netherlands) am 5. Dezember 1994, "Seminar on the Implementation of the ECPT", Strasbourg, 5. bis 7. Dezember 1994.

<sup>102</sup> Vgl. NICOLAY 1995, 227.

<sup>103</sup> Vgl. LÜTHKE 1988, 53.

bei der Veröffentlichung der Jahresberichte ist dieser Grundsatz zu beachten (Art. 12 ECPT). In diesem Rahmen kann der Ausschuß über das Verfahren, den Arbeitsablauf und die Aktivitäten des jeweiligen Berichtsjahres Auskunft geben. Zur Information über die Besuche können dabei nur die allgemeinen Rahmendaten der einzelnen Besuchsmissionen (Zeitpunkt des Besuchs, Zusammensetzung der Delegationen, besuchte Einrichtungen) sowie Probleme bei der Durchführung der Besuche (etwa hinsichtlich der Kooperation) mitgeteilt werden, ohne daß in letzterer Hinsicht einzelne Staaten genannt würden oder erkennbar wären.

Personenbezogene Daten können überhaupt nur mit Zustimmung des Betroffenen veröffentlicht werden (Art. 11 Abs. 3 ECPT). Alle an der Arbeit des Komitees beteiligten Personen, also auch Experten, Übersetzer und Sekretariatsmitglieder, sind während und nach ihrer Tätigkeit zum Stillschweigen verpflichtet (Art. 13 ECPT). Der Grundsatz gilt auch gegenüber den anderen Organen des Europarates, also auch gegenüber dem Europäischen Gerichtshof und der Kommission für Menschenrechte, obwohl die Besuchsberichte des CPT diesen Organen sicherlich dienlich sein könnten<sup>104</sup>.

Außerdem ist zu beachten, daß auch der betreffende Staat nicht zu allen Informationen Zugang haben darf, die eine Delegation im Verlauf eines Besuchs gesammelt hat<sup>105</sup>. Dies gilt insbesondere für die mit Gefangenen geführten Interviews, in denen beispielsweise zwar gegenüber dem Delegationsmitglied Kritik an bestimmten Zuständen oder Vorfällen geäußert worden sein mag, ohne daß der betreffende Gefangene jedoch wünschen würde, als der Urheber der Kritik erkennbar zu sein - etwa aus Angst vor Repressionen. Insofern geht die Verpflichtung zu einem vertraulichen Umgang mit personenbezogenen Daten weiter als das in Art. 11 Abs. 3 genannte Zustimmungserfordernis vor einer Veröffentlichung.

Die Vertraulichkeit kann nur unter bestimmten Bedingungen aufgehoben werden:

- Wenn der betreffende Staat darum ersucht, wird der Besuchsbericht, gegebenenfalls zusammen mit einer Stellungnahme des Staates, veröffentlicht (Art. 11 Abs. 2 ECPT).
- Wenn der betreffende Mitgliedsstaat seinerseits einen Teil des Berichts veröffentlicht oder eine öffentliche Erklärung abgibt, die den Bericht zusammenfaßt oder kommentiert, kann das CPT sich entscheiden, den kompletten Bericht zu veröffentlichen (Rule 42 (2), (3)).
- Wenn die Voraussetzungen des Art. 10 Abs. 2 ECPT erfüllt sind, kann der Ausschuß eine öffentliche Erklärung abgeben.

<sup>104</sup> Vgl. CASSESE 1989, 38.

<sup>105</sup> Vgl. ROUGET 1995 b, 191.

Während bei der Veröffentlichung der Besuchsberichte der Umfang eindeutig ist, in dem die Vertraulichkeit aufgehoben ist, ist dieser bei der Abgabe einer öffentlichen Erklärung fraglich. Die Geschäftsordnung spricht nur davon, daß das Komitee in einem solchen Fall von der Verpflichtung zur Vertraulichkeit befreit ist (Rule 44 (3)), der Erläuternde Bericht hingegen betont, daß "vertraulich erlangte Informationen nicht weitergegeben werden"<sup>106</sup>. "Vertraulich erlangt" sind aber in einem solchen Fall alle Informationen, da zu dem Zeitpunkt der Recherchen noch von der Vertraulichkeit ausgegangen werden mußte. Dies kann nicht gemeint sein, da auch in dem Erläuternden Bericht dem Komitee ansonsten ein weiter Ermessensspielraum im Hinblick auf die Auswahl der veröffentlichten Informationen eingeräumt wird.

Dem Vertraulichkeitsgrundsatz wird durch verschiedene Regelungen in der Geschäftsordnung Nachdruck verliehen. So werden Abschnitte über die Vertraulichkeit in die Verträge mit Experten und Übersetzern eingearbeitet (Rule 46 (2)). Bei einem ernsthaftem Verdacht der Verletzung des Grundsatzes kann das Komitee mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder den Ministerrat darüber informieren, wenn der Verdächtige Komiteemitglied ist (Rule 47). Soweit es um Verletzungen der Vertraulichkeit durch ein Mitglied des Sekretariats geht, kann das CPT die Angelegenheit durch einen Beschluß der Mehrheit seiner Mitglieder an den Generalsekretär des Europarats mit der Bitte um angemessene Maßnahmen überweisen (Rule 48 (1)). Schließlich kann das Komitee gegen Experten mit Zustimmung der Mehrheit seiner Mitglieder selbst Maßnahmen einleiten (Rule 48 (2)).

Ein besonderes Problem im Hinblick auf den Vertraulichkeitsgrundsatz ist der Umgang mit den Medien. Nachdem das CPT zu Beginn seiner Aktivitäten jeden Kontakt vermieden hatte, sah es sich bereits wenige Monate nach Beginn seiner Tätigkeit mit großem Medieninteresse konfrontiert. Dabei wurden in den Zeitungen auch wiederholt falsche Informationen oder vertrauliche Inhalte über durchgeführte Besuche verbreitet. Letztere stammten offenbar von Personen oder Organisationen, die mit dem CPT in Kontakt gekommen waren. Um diesem Trend zu begegnen, beschloß das CPT im November 1990 Maßnahmen in drei Richtungen: Erstens sollten die Medien mit allen nicht vertraulichen Informationen offiziell versorgt werden. Dies schließt Presseerklärungen nach jedem durchgeführten Besuch über die Daten des Besuchs, die Zusammensetzung der Delegation und die besuchten Haftorte sowie informelle Kontakte des "Bureaus" zu den Medien ein. Zweitens wurden die eigenen Praktiken im Umgang mit den Medien und die Maßnahmen bei ernsthaftem Verdacht auf Bruch der Vertraulichkeit neu bestimmt. Demnach sollten die Delegationen Me-

<sup>106</sup> Vgl. Erläuternder Bericht, EuGRZ 1989, 510 (RN 75).

dienkontakt während eines Besuchs meiden und ansonsten bei Interviews darauf achten, daß sie als Interviewpartner identifizierbar sind und das Sekretariat eine Kopie des Interviews erhält. Neben den Reaktionsweisen bei einem Verdacht auf Verletzung der Vertraulichkeit in der Geschäftsordnung beschloß das Komitee die Möglichkeit einer Abmahnung des verdächtigten Mitglieds sowie einer Aufforderung zum Rücktritt von seiner eventuellen Stellung als "Bureau"-Mitglied. Wenn in den Medien von einer Verletzung des Vertraulichkeitsgrundsatzes durch die Behörden eines Vertragsstaates berichtet wird, sollten diese vom "Bureau" zur Einhaltung der Vertraulichkeit ermahnt werden. Drittens soll das "Bureau" auf falsche Informationen in den Medien sofort mit einer Richtigstellung reagieren.<sup>107</sup>

#### 4.2.6 Jahresberichte

Um das Ministerkomitee und die Öffentlichkeit über die Aktivitäten, das Verfahren und den Arbeitsablauf zu unterrichten, erarbeitet das CPT jährlich einen allgemeinen Bericht. Über den Berichtsentwurf des Sekretariats über das abgelaufene Kalenderjahr sollte das Komitee möglichst jeweils bei der ersten Sitzung eines neuen Kalenderjahres beraten und entscheiden (Rule 49 (3)).

Nachdem im ersten und zum Teil auch im zweiten Jahresbericht viel über die organisatorischen Fragen beim Ingangsetzen der neuen Mechanismen berichtet worden ist, kristallisiert sich in den letzten Jahresberichten eine wiederkehrende inhaltliche Struktur heraus. In einem ersten Teil berichten diese Jahresberichte über die Aktivitäten - Sitzungen, Besuche, Folgeaktivitäten nach Besuchen sowie gegebenenfalls andere Aktivitäten wie die Ausrichtung eines Treffens mit den Verbindungsbeamten der Mitgliedsstaaten - des abgelaufenen Jahres. Ein zweiter Teil ist organisatorischen Aspekten gewidmet wie dem Ratifikationsstand der Konvention und ihrer Protokolle, dem Zu- und Abgang von Komiteemitgliedern und Fragen des Budgets. Manche der Berichte enthalten zudem einen Überblick über die inhaltlichen Forderungen des Komitees innerhalb einzelner Themengebiete. Bisher wurden in diesem Sinne in den Jahresberichten die dem CPT im Rahmen seiner Besuche wichtigen Aspekte der Polizeihaft und der Inhaftierung in Gefängnissen<sup>108</sup> sowie der medizinischen Versorgung in Gefängnissen<sup>109</sup> thematisiert. Im übrigen werden in einem Anhang die Unterzeichnungen und Ratifikationen der Konvention und der Protokolle, in einem weiteren Anhang die Mitglieder des Komitees und des Sekretariats

---

<sup>107</sup> Vgl. zu allem CPT 1st General Report, RN 78-84.

<sup>108</sup> Vgl. CPT 2nd General Report, RN 35-60.

<sup>109</sup> Vgl. CPT 3rd General Report, RN 30-77.

und schließlich in einem dritten Anhang die besuchten Einrichtungen aufgelistet.

## 4.3 Das Besuchsverfahren

### 4.3.1 Besuchstypen

Die ECPT unterscheidet zwischen zwei Besuchstypen, "regelmäßigen Besuchen" und "allen weiteren Besuchen, die dem Komitee nach den Umständen erforderlich erscheinen" (Art. 7 Abs.1 ECPT)<sup>110</sup>. Während der erste Besuchstyp darauf ausgerichtet ist, in jedem Vertragsstaat auf dieser Grundlage die Behandlung von Inhaftierten zu untersuchen und einen permanenten Dialog mit den Regierungen zur Verbesserung des Schutzes von Inhaftierten aufzubauen, zielt der zweite Besuchstyp mehr auf besondere Umstände ab, auf die gegebenenfalls schnell zu reagieren ist. Zahlenmäßig lag in der Praxis des CPT bis Ende 1993 der Schwerpunkt eindeutig auf den periodischen Besuchen: nur drei Ad-hoc-Besuche wurden durchgeführt (zwei in der Türkei und einer in Nordirland), dagegen stehen 23 Besuche auf periodischer Basis, zwischen vier und sieben pro Jahr. Dies mag für eine zügige Durchführung einer ersten Runde von Besuchen sinnvoll gewesen sein, widerspricht allerdings dem im Erläuternden Bericht formulierten Auftrag, den Besuchen, die nach den Umständen erforderlich erscheinen, einen gewissen Vorrang einzuräumen<sup>111</sup>. Seitdem mit dem Besuch in Belgien im November 1993 die erste Runde periodischer Besuche im Hinblick auf die Mitgliedsstaaten der "ersten Generation" (im Unterschied zu den neuen Mitgliedsstaaten aus dem ehemaligen Einzugsgebiet des sog. Ostblocks, bei denen frühestens seit 1994 die Konvention in Kraft trat) abgeschlossen wurde, werden nun verstärkt umstandsbedingte Besuche durchgeführt. So wurden im Jahr 1994 bei insgesamt vier periodischen Besuchen

<sup>110</sup> Der englische Originaltext lautet: "Apart from periodic visits, the Committee may organise such other visits as appear to it to be required in the circumstances."

<sup>111</sup> Vgl. Erläuternder Bericht, EuGRZ 1989, 507 (RN 48). Dies ruft sich auch das CPT in seinem vierten Jahresbericht ins Gedächtnis, vgl. CPT 4th General Report, RN 21. In welchem Maße der Ausschuß die periodischen Besuche in den Vordergrund gestellt hat wird nicht zuletzt an dem Datum des Ad-hoc-Besuchs in Nordirland deutlich. Erst im Juli 1993, also mehr als dreieinhalb Jahre nach Aufnahme seiner Tätigkeit, untersuchte der Ausschuß die Problematik der Mißhandlungen im Polizeigewahrsam in Nordirland, obwohl zuvor schon über Jahre hinweg beständig Beschwerden in dieser Hinsicht bekannt wurden. Vgl. etwa AI 1989, 445 f., AI 1992, 175, AI 1993, 190. Vgl. auch die Diskussion des UK-Berichts vor dem CAT im November 1991 (CAT/C/SR.91 und 92), dessen Schwerpunkt die Mißhandlungsproblematik in Nordirland war.

und einem Folgebesuch (in der Türkei)<sup>112</sup>, fünf Besuche ad hoc aufgrund von besonderen Informationen organisiert.

Zur Durchführung der Ad-hoc-Besuche hatte das Komitee bereits bei der Besuchsplanung für das Jahr 1994 fünfundzwanzig Besuchstage eingeplant. Dabei weist es darauf hin, daß derartige Besuche oftmals kurz und auf bestimmte Situationen oder Einrichtungen gerichtet sein würden. In der Tat dauerten diese Ad-hoc-Besuche meist nur vier oder fünf Tage, nur der Besuch auf den Niederländischen Antillen und Aruba dauerte mit 8 Tagen etwas länger. Dort wurden auch insgesamt neun verschiedene Einrichtungen besucht, während bei den anderen Ad-hoc-Besuchen nur eine (Schweden, Spanien), drei (Frankreich:Martinique) oder sechs (Frankreich:Paris) Einrichtungen von den Delegationen aufgesucht wurden. Soweit diese Ad-hoc-Besuche konkreten Einrichtungen oder einzelnen Vorfällen galten, unterscheiden sie sich auch qualitativ von den vorherigen Ad-hoc-Besuchen in der Türkei und Nordirland, wo das Komitee auf langjährige Beschwerden von Menschenrechtsverletzungen reagierte, die also alles andere als spontan durchgeführt wurden.

Bemerkenswert in Hinsicht auf die Spontanität erscheint der Ad-hoc-Besuch in Spanien, der nur wenige Wochen nach dem periodischen Besuch durchgeführt wurde. Der Besuch wurde anlässlich von Informationen über schwere Mißhandlungen von Personen, die zwischen dem 2. und 7. Juni 1994 im Rahmen einer offenbar größeren Verhaftungsaktion im Baskenland wegen mutmaßlicher terroristischer Aktivitäten von der Guardia Civil festgenommen worden waren. Schon am 11. Juni 1994 interviewte eine kleine CPT-Delegation, zusammengesetzt aus zwei Mitgliedern und einem Experten sowie zwei Sekretariatsmitarbeitern, die ersten der betroffenen Gefangenen. Die spanischen Behörden waren über diesen Besuch erst 24 Stunden vor seinem Beginn unterrichtet worden<sup>113</sup>.

### 4.3.2 Entscheidungen über die Durchführung von Besuchen

Um seine Verpflichtung zur Unparteilichkeit glaubwürdig umzusetzen, hat sich das CPT entschieden, die zu besuchenden Staaten zunächst durch Losentscheid festzulegen. Obwohl hinsichtlich dieser organisatorischen Ent-

<sup>112</sup> Diese Besuchsmission des CPT ist nicht ganz eindeutig in dem Schema periodischer der Ad-hoc-Besuch einzuordnen. Vom CPT wird er weder in der einen noch in der anderen Kategorie genannt. Im Hinblick auf den zeitlichen Umfang (13 Tage) und auf die große Anzahl besuchter Einrichtungen, die zum Teil zum ersten Mal vom CPT besucht wurden (etwa die Einrichtungen in Batman, Cizre, Mardin, Nusaybin, Silopi und Sirnak), trägt er jedoch eher die Züge eines periodischen Besuchs.

<sup>113</sup> Vgl. CPT-Report Spain (ad hoc) und Response of the Spanish Government to the Report of the CPT on its visit to Spain from 10 to 14 June 1994.

scheidung nach Beendigung der ersten Besuchsrunde ausdrücklich eine erneute Erörterung dieses Themas in Aussicht gestellt wurde<sup>114</sup>, hat das Komitee in seinen jüngeren Jahresberichten nichts dazu verlauten lassen. Die bisherige Zusammensetzung der zum zweiten Mal besuchten Mitgliedsstaaten läßt erkennen, daß die Reihenfolge aufgrund einer Mischung der Kriterien (a) Zeitablauf seit dem ersten periodischen Besuch und (b) Schweregrad der beim ersten Besuch beobachteten Probleme festgelegt wird. Das CPT hält also nicht starr an der Reihenfolge der Erstbesuche fest. Für das Merkmal des Schweregrades spricht insbesondere die Terminierung der Zweitbesuche in Italien und Portugal nach 3 Jahren und 7 Monaten bzw. drei Jahren und 4 Monaten.

Im Hinblick auf die Zeitabstände zwischen periodischen Besuchen hatte man zu Beginn der Tätigkeit des CPT noch auf einen zweijährigen Besuchsrhythmus gehofft. Inzwischen muß man realistischerweise von ungefähr vier bis fünf Jahren ausgehen, die in der Regel zwischen zwei periodischen Besuchen liegen<sup>115</sup>.

Was die Ad-hoc-Besuche anbetrifft, so ist es weitgehend in das Ermessen des Ausschusses bzw. des "Bureaus" gestellt, bei welchen in zugegangenen Informationen angesprochenen Themen und bei welcher Dichte und Glaubwürdigkeit der Informationen es mit einem Ad-hoc-Besuch reagiert. Um die Entscheidungsgrundlage zu erweitern, wurde in der Geschäftsordnung die Möglichkeit festgeschrieben, vor der Entscheidung über einen Ad-hoc-Besuch bei der betreffenden Regierung Informationen und Erklärungen zu der allgemeinen Situation, zur Situation an einem bestimmten Ort oder zu einem isolierten Fall sowie gegebenenfalls über die von der Regierung getroffenen Maßnahmen einzuholen. Nach Angaben des CPT wurde diese Regelung bereits in den ersten 14 Monaten der Tätigkeit mehrmals benutzt und von den betroffenen Staaten positiv aufgenommen<sup>116</sup>. Ansonsten wird die Anwendung dieser Regelung nur im Bericht zum Ad-hoc-Besuch in Nordirland erwähnt, wo dem Besuch ein schriftlicher Informationsaustausch vorausgegangen war<sup>117</sup>. Weitere konkrete Beispiele sind nicht bekannt, was auch nicht weiter verwundert, da sie normalerweise nur über einen nachfolgenden Ad-hoc-Besuch und anschließender Berichtsveröffentlichung publik werden können.

---

<sup>114</sup> Vgl. CPT 1st General Report, RN 19.

<sup>115</sup> Die bisher durchgeführten oder geplanten Zweitbesuche liegen weitgehend in diesem Rahmen: Deutschland (1991 und 1996), Dänemark (Ende 1990 und 1996), Schweiz (1991 und 1996), Frankreich (1991 und 1996), Zypern (1992 und 1996), Malta (1990 und 1995), Österreich (1990 und 1994), United Kingdom (1990 und 1994). Ausnahmen: Italien (1992 und 1995) und Portugal (1992 und 1995).

<sup>116</sup> Vgl. CPT 1st General Report, RN 25.

<sup>117</sup> Vgl. CPT-Report Northern Ireland, RN 4-8.

Die beiden Besuchstypen haben eine gänzlich unterschiedliche Wirkung, was die bloße Tatsache der Durchführung eines Besuches angeht. Im Rahmen der periodischen Besuche wurde die Kontrolle durch einen Anti-Folter-Ausschuß mitunter bereits als negative Stigmatisierung aufgefaßt. Diese Reaktionen waren jedoch völlig unberechtigt, da der Ausschuß zum einen nicht immer aufgrund von bestimmten Hinweisen an einem bestimmten Ort recherchiert, so daß in der Tat oftmals besuchte Einrichtungen als problemlos dargestellt werden oder für bestimmte Aspekte sogar gelobt werden. Zudem werden alle Staaten gleichermaßen mit periodischen Besuchen bedacht. Schließlich läßt das weite Präventionsverständnis des CPT keinerlei Rückschlüsse von der Tatsache eines Besuches auf schwerwiegende Probleme oder gar Fehlverhalten des Personals zu. Dagegen ist bei der Durchführung eines Ad-hoc-Besuchs klar, daß der Ausschuß von glaubwürdigen Hinweisen auf schwerwiegende Probleme zu seiner Mission bewegt wurde. Insofern geht mit der bloßen Tatsache eines Ad-hoc-Besuches, die nach einem solchen Besuch bekannt gemacht wird, tatsächlich eine gewisse Stigmatisierung einher.

### 4.3.3 Im Vorfeld eines Besuches: Benachrichtigung des betroffenen Staates

Art. 8 Abs. 1 ECPT schreibt zwingend die Benachrichtigung des betreffenden Vertragsstaates über das Bevorstehen eines Besuches vor. Inhaltlich soll die Notifikation neben der Benachrichtigung über die Absicht des Komitees, einen Besuch durchzuführen, auch die Zusammensetzung der Delegation und die zu besuchenden Orte bekanntgeben<sup>118</sup>. Die Konvention verzichtet darauf, einen Zeitraum zwischen der Notifikation und dem Beginn des Besuches festzulegen. Hier ist zu unterscheiden zwischen den periodischen Besuchen und solchen Ad-hoc-Besuchen, die ohne besondere Dringlichkeit erfolgen, einerseits und Ad-hoc-Besuchen als Dringlichkeitsmissionen andererseits.

Soweit der Besuch ohne besondere Dringlichkeit durchgeführt wird, ist es sinnvoll und aufgrund des Kooperationsgrundsatzes auch geboten, dem betreffenden Staat genügend Zeit zu lassen, um die nötigen Vorbereitungsmaßnahmen zu einer effektiven Besuchsdurchführung zu treffen<sup>119</sup>. Andererseits sollte auch bei diesen Besuchen ein gewisser Überraschungseffekt erhalten bleiben.

Für periodische Besuche hat das CPT daher ein dreistufiges Verfahren für die Notifikation der Vertragsstaaten über das Bevorstehen eines Be-

<sup>118</sup> Vgl. Erläuternder Bericht, EuGRZ 1989, 508 (RN 58) und Rule 35.

<sup>119</sup> Vgl. Erläuternder Bericht, EuGRZ 1989, 508 (RN 56).

suchs entwickelt. In einer ersten Stufe werden ohne genauere Angabe von Daten die in einem Kalenderjahr geplanten periodischen Besuche jeweils kurz vor Beginn des Jahres den betreffenden Mitgliedsstaaten mitgeteilt sowie in einer Presseerklärung öffentlich bekanntgegeben. Die öffentliche Bekanntgabe ermöglicht es nicht zuletzt den NGOs auf die Tatsache eines bevorstehenden Besuches zu reagieren, insbesondere durch Mitteilung von relevanten Informationen an das CPT. In einer zweiten Stufe wird die Regierung etwa zwei Wochen vor Beginn des Besuchs über die geplanten Daten des Besuchs und die Zusammensetzung der Delegation informiert und um Organisation von Treffen mit Ministern oder hohen Behördenvertretern gebeten. Wenige Tage vor dem Besuch werden als dritte Stufe die Planungen hinsichtlich der zu besuchenden Orte mitgeteilt, wobei es der Delegation jederzeit offensteht, sich während des Besuchs für weitere Besuche zu entscheiden<sup>120</sup>. Somit wird vermieden, daß Staaten im Vorfeld eines Besuches die Zustände in zu besuchenden Anstalten schönen können.

Es liegt auf der Hand, daß Ad-hoc-Besuche, mit denen auf bestimmte Informationen reagiert werden soll, wenn sie mit einer gewissen Dringlichkeit organisiert werden, nicht einem solchen Benachrichtigungsverfahren unterworfen werden können. So wird in dem Erläuternden Bericht auch die Möglichkeit erwähnt, unter besonderen Umständen einen Besuch unmittelbar im Anschluß an die Notifikation durchzuführen<sup>121</sup>. "Unmittelbar" bedeutet dem ehemaligen Präsidenten des CPT, Casese, zufolge, daß in dringenden Fällen eine Notifikationsfrist von ein paar Stunden ausreiche<sup>122</sup>. Für diejenigen Ad-hoc-Besuche, die wie die vom CPT in die Türkei und in Nordirland durchgeführten Missionen, nicht auf einen speziellen Fall oder eine dringende Notsituation, sondern auf jahrelang bekannte Beschwerden bezogen sind, ist ein Mittelweg zu finden.

#### **4.3.4 Rahmenbedingungen der Besuche**

##### **4.3.4.1 Zusammensetzung der Delegationen**

Die Besuchsdelegationen des CPT setzen sich nach Art. 7 Abs. 2 ECPT in der Regel aus mindestens zwei Komiteemitgliedern und einem Mitglied des Sekretariats sowie gegebenenfalls Experten und Übersetzern zusammen. In Ausnahmefällen, etwa wenn für einen dringenden Ad-hoc-Besuch lediglich

---

<sup>120</sup> Vgl. CPT 1st General Report, RN 26-30.

<sup>121</sup> Vgl. Erläuternder Bericht, EuGRZ 1989, 508 (RN 56).

<sup>122</sup> Vgl. CASSESE 1989, 32. Die Spanische Regierung wurde von dem Ad-hoc-Besuch 1994 erst 24 Stunden im voraus unterrichtet.

ein Komiteemitglied verfügbar ist, kann die Mindestzahl von Komiteemitgliedern für einen Besuch auch unterschritten werden<sup>123</sup>, was in der Praxis aber bisher noch nicht vorgekommen ist. Das Komitee hat sich zu Beginn seiner Tätigkeit für eine regelmäßige Zusammensetzung der Besuchsdelegationen aus fünf Komiteemitgliedern, ein oder zwei Experten, zwei Mitgliedern des Sekretariats bei einem Besuch von großen Ländern und drei bis vier CPT-Mitgliedern, einem Experten, einem Sekretariatsmitglied bei kleinen Ländern sowie jeweils der angemessenen Zahl von Übersetzern entschieden<sup>124</sup>. Eine solche Zusammensetzung erlaubt es der Delegation, sich in Untergruppen aufzuspalten, so daß mit einem Besuch ein wesentlich weiterer Rahmen abgedeckt werden kann als mit den in der Konvention und der Geschäftsordnung vorgesehenen Mindestgrößen. Bei der Besetzung von Ad-hoc-Besuchen hängt die Größe der Delegation wesentlich von der Zielsetzung des Besuchs ab: Sollen nur die Umstände in einer bestimmten Einrichtung oder von aktuellen Beschwerden geklärt werden, kommt man mit kleineren Delegationen von zwei bis drei Mitgliedern, einem Experten, Übersetzern und zwei Sekretariatsmitgliedern aus<sup>125</sup>. Ist dagegen eine umfangreichere Untersuchung einer oder mehrerer bestimmter Gefährdungssituationen anvisiert, werden auch an Ad-hoc-Delegationen zahlreiche Mitglieder und Experten beteiligt<sup>126</sup>.

Die Delegation einigt sich in Abstimmung mit dem Bureau auf einen Delegationsleiter oder eine -leiterin. Dieser ist für die tatsächliche Durchführung des Besuchs verantwortlich<sup>127</sup>.

Bei der Auswahl der Komiteemitglieder ist darauf zu achten, daß die Anforderungen des jeweiligen Besuchsprogramms berücksichtigt werden und die Delegation insofern interdisziplinär zusammengesetzt ist. Dabei kommt den Medizinern unter den Komiteemitgliedern eine besondere Bedeutung zu, nachdem das CPT entschieden hat, daß auch zu jeder Untergruppe einer Delegation ein Mediziner gehören sollte<sup>128</sup>.

Die Experten sollen die durch die in der Delegation vertretenen Komiteemitglieder repräsentierten Qualifikationen ergänzen. Daher müssen sie über besondere Kenntnisse und Erfahrungen in konventionsrelevanten Aspekten verfügen (Art. 14 Abs. 2 ECPT). Sie werden jeweils lediglich für einen bestimmten Besuch beauftragt und werden nicht dauerhaft als Ex-

<sup>123</sup> Vgl. Erläuternder Bericht, EuGRZ 1989, 508 (RN 50).

<sup>124</sup> Vgl. CPT 1st General Report, RN 55.

<sup>125</sup> So etwa bei den Ad-hoc-Besuchen in Frankreich (Paris), Spanien und Schweden.

<sup>126</sup> Beispielsweise bestand die Delegation beim Ad-hoc-Besuch in Rumänien (September/Oktober 1995) aus vier Komiteemitgliedern, vier Experten, fünf Übersetzern und zwei Sekretariatsmitarbeitern.

<sup>127</sup> Vgl. CPT 1st General Report, RN 58.

<sup>128</sup> Vgl. CPT 1st General Report, RN 60. Die einzelnen Mitglieder nehmen unterschiedlich häufig an Besuchsmissionen teil, vgl. ROUGET 1995 b, 214.

perte des CPT bestellt<sup>129</sup>. Ebenso wie die von seiten des Komitees delegierten Teilnehmer eines Besuches dürfen auch die Experten nicht Staatsangehörige des besuchten Landes sein. Bei der Durchführung eines Besuches sind die Experten nicht ermächtigt, eigene Gespräche mit den Behörden des Besuchslandes zu führen, wohl aber können Experten nach entsprechender Ermächtigung durch den Delegationsleiter eigene Gespräche mit Gefangenen führen.

Die Experten, die in der bisherigen Praxis an Besuchsmissionen mitgewirkt haben, waren vor allem im Bereich der Haftbedingungen und in medizinischen Sparten, vor allem in Psychiatrie, qualifiziert. Die Dominanz der Experten aus dem medizinischen Bereich, die jedes Jahr über die Hälfte der Experten stellten, erklärt sich aus der relativ geringen Anzahl von medizinisch qualifizierten Komiteemitgliedern<sup>130</sup>. Im übrigen besteht für die besuchten Länder die Möglichkeit, Experten oder andere assistierende Personen abzulehnen. Dieser Problempunkt wurde bereits im Rahmen der Kooperationspflichten erörtert.

#### **4.3.4.2 Dauer von Besuchen**

Zu Beginn seiner Tätigkeit hatte der Ausschuß entschieden, daß Besuche in kleineren Ländern ungefähr eine Woche dauern sollten, in größeren Ländern bis zu zwei Wochen<sup>131</sup>. Dagegen können zu einzelnen Aspekten durchgeführte Ad-hoc-Besuche auch kürzer sein. Die tatsächliche Besuchsdauer der periodischen Besuche variierte zwischen acht (Österreich 1990) und siebzehn Tagen (Vereinigtes Königreich 1994), wobei die bisher durchgeführten Zweitbesuche jeweils länger dauerten als die Erstbesuche in dem betreffenden Land. Die Ad-hoc-Besuche dauerten zwischen vier (Frankreich: Paris 1994 und Schweden 1994) und dreizehn (Türkei 1990) Tagen.

#### **4.3.4.3 Auswahl der zu besuchenden Einrichtungen**

Die Auswahl der zu besuchenden Einrichtungen erfolgt durch die Delegation, wobei sie sich von dem "nationalen" Komiteemitglied im Vorfeld beraten lassen kann. Im übrigen können alle dem Komitee vorliegenden Informationen zur Entscheidungsfindung herangezogen werden. Hier sind vor allem die Informationen von NGOs von Bedeutung, die wertvolle Hinweise über die Situation in einzelnen Einrichtungen enthalten mögen. Manche

---

<sup>129</sup> Vgl. CPT 1st General Report, RN 59.

<sup>130</sup> Vgl. ROUGET 1995 b, 216 f.; EVANS/MORGAN 1992, 605.

<sup>131</sup> Vgl. CPT 1st General Report, RN 61.

NGOs bereiten sogar spezielle, zur Vorbereitung von Besuchsmissionen des CPT konzipierte Berichte vor<sup>132</sup>.

Vor Ort ist die Delegation nicht an ihre zuvor getroffene Auswahl gebunden und kann sich dort auch für andere oder zusätzliche Einrichtungen entscheiden. Besucht wurden bisher Einrichtungen des Polizeigewahrsams, Untersuchungsgefängnisse, Strafvollzugsanstalten, Militärgefängnisse, psychiatrische Einrichtungen, Einrichtungen für die administrative Inhaftierung von Ausländern (Abschiebehaft und Inhaftierungseinrichtungen an der Grenze oder an Flughäfen), Jugendgefängnisse, Frauengefängnisse sowie Zellen an Gerichten.

### 4.3.5 Durchführung der Besuche

#### 4.3.5.1 Typischer Ablauf eines Besuchs

Das CPT hat in seinem ersten Jahresbericht den typischen Ablauf eines Besuchs skizziert<sup>133</sup>. Demnach trifft die Delegation zu Beginn eines Besuches mit Regierungsmitgliedern und/oder hochrangigen Behördenvertretern zusammen. Bisher waren dies Minister oder deren Mitarbeiter aus allen betroffenen Ressorts (Inneres, Justiz, Sozial- und Gesundheitswesen, Auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung), und zwar gegebenenfalls aus Bundes- und Landesministerien, hohe Repräsentanten der Gefängnisverwaltung oder der Einwanderungsbehörden, Richter, Parlamentarier, Mitglieder von nationalen oder lokalen Kontroll- und Untersuchungskommissionen im Gefängniswesen sowie gegebenenfalls der nationale Ombudsmann. Außerdem werden Gespräche mit NGOs geführt, wobei in der Praxis neben nationalen oder lokalen Menschenrechtsorganisationen auch Gewerkschaften der Polizei oder des Gefängnispersonals, Juristen- oder Medizinervereinigungen, Gefangenenhilfsgruppen sowie Vereinigungen, die für eine Reform des Gefängniswesens arbeiten, kontaktiert wurden. Auch Einzelpersonen, insbesondere Professoren, die in einem besuchsrelevanten Gebiet spezialisiert sind, wurden mitunter konsultiert.

Danach folgt die Phase der Inspektionen von Inhaftierungsorten, wobei die Delegation sich in Untergruppen aufteilt, die mitunter sogar in unter-

<sup>132</sup> Besonders engagiert zeigt sich in diesem Bereich die Genfer "Association pour la Prévention de la torture" (APT), die Nachfolgeorganisation des "Comité Suisse contre la torture" (CSCT), die international arbeitet und zur Information des CPT im Vorfeld von Besuchen sogar zum Teil eigene Besuchsmissionen in betroffene Länder durchführt. Aber auch andere Organisationen verfassen Berichte, die speziell auf die Arbeit des CPT zugeschnitten sind (etwa die belgische "Liga voor Mensenrechten" zur Vorbereitung des CPT-Besuchs in Belgien).

<sup>133</sup> Vgl. CPT 1st General Report, RN 64-68.

schiedlichen Landesteilen recherchieren. Diese Inspektionen werden ohne eine Begleitung von Regierungsseite, etwa durch den Verbindungsbeamten, durchgeführt, was mitunter den Unmut der Behörden erregt hat.<sup>134</sup> Dieses Vorgehen erscheint jedoch gerechtfertigt, um jede Beeinflussung und auch jeden Anschein einer solchen, insbesondere auch gegenüber den Inhaftierten, zu vermeiden. Mittleren bis großen Einrichtungen (ab 400 inhaftierten Personen) werden eineinhalb bis zwei Tage gewidmet, während die Besuche in Polizeistationen etc., die gelegentlich auch nachts durchgeführt werden, sehr viel kürzer ausfallen. Am Ende des Besuchs einer Einrichtung mag die Delegation oder Untergruppe noch einmal mit der Leitung der Einrichtung zusammentreffen, wobei gegebenenfalls erste Beobachtungen mitgeteilt werden können.

Schließlich findet am Ende des gesamten Besuches nochmals ein Treffen mit den Regierungs- und/oder Behördenvertretern statt, um eine Gelegenheit zum gegenseitigen Austausch von Kommentaren zum Besuch zu haben. Dabei kann die Delegation auch "immediate observations" zu den Ergebnissen des Besuchs äußern. Vor der Abreise trifft die Delegation nochmals zusammen, um die Skizzierung des Berichts durch den Delegationsleiter zu beraten und die Aufgaben zur Ausarbeitung der einzelnen Abschnitte des Berichts zu verteilen.

#### **4.3.5.2 Rolle des Verbindungsbeamten ("Liaison Officer")**

Die Bestellung eines Verbindungsbeamten durch den besuchten Vertragsstaat ist fakultativ (Art. 15 ECPT). Sie stellt jedoch eine Möglichkeit dar, dem CPT die Erfüllung seiner Aufgaben zu erleichtern. Der betreffende Beamte kann vor, während und nach dem Besuch als Ansprechpartner dienen. Während des Besuchs sollte der Verbindungsbeamte die Delegation mit allen notwendigen Dokumenten versorgen und rund um die Uhr für die Delegation erreichbar sein<sup>135</sup>, um etwaige Schwierigkeiten beim Zugang zu einzelnen Einrichtungen oder zu Gefangenenunterlagen beheben zu können. In der Praxis war die Lösung solcher Probleme bereits des öfteren der Intervention des Verbindungsbeamten zu verdanken.

Die Mitgliedsstaaten haben von der Möglichkeit, einen Verbindungsbeamten zu bestellen, regen Gebrauch gemacht, allerdings in recht unterschiedlicher Ausgestaltung. Während einige Staaten einen einzigen Beamten zumeist aus dem Außen- oder Justizministerium mit der Aufgabe be-

<sup>134</sup> Hierüber hatte es auch vor dem Inkrafttreten der Konvention Streit gegeben. Vgl. Erläuternder Bericht, EuGRZ 1989, 509 (RN 63) und JOINET Schlußbericht EuGRZ 1989, 498.

<sup>135</sup> Die Bedeutung dieser Möglichkeit betonte das CPT auf einer mit den Verbindungsbeamten durchgeführten Tagung im März 1994. Vgl. CPT 5th General Report, RN 13.

trauten, nominierten andere Vertragsparteien mehrere Personen aus verschiedenen Ressorts, Bundesländern oder für die unterschiedlichen Arten der besuchten Einrichtungen<sup>136</sup>.

#### 4.3.5.3 Besuch von Einrichtungen

Die Besuche von Einrichtungen schließen drei Elemente ein: Gespräche mit der Leitung einer Einrichtung, die Inspektion der Räumlichkeiten und Interviews mit dem Personal sowie Gespräche mit inhaftierten Personen.

Zu Beginn eines Besuchs in einer Einrichtung trifft die Delegation zu meist mit den Verantwortlichen zusammen, um diese über Ziele und Modalitäten des Besuchs zu informieren sowie um sich selbst über alle Aspekte der Haftbedingungen in der betreffenden Einrichtung ins Bild setzen zu lassen, soweit dies in einem Gespräch möglich ist. Danach untersuchen die Delegationsmitglieder die Räumlichkeiten, wobei ihnen grundsätzlich Zugang zu allen Räumen, Dokumenten<sup>137</sup> etc. gewährt werden muß. Um das Bild zu vervollständigen, wendet sich die Delegation an das Personal, einschließlich eventuell im sozialen Bereich angestellter Personen.

Ein besonders wichtiger Aspekt sind die Gespräche mit Inhaftierten unter Ausschluß von Zeugen (Art. 8 Abs. 3 ECPT). Bei diesen Gesprächen dürfen die Delegation und ihre Mitglieder keinen zeitlichen Beschränkungen unterworfen werden<sup>138</sup>. Die Durchführung derartiger Gespräche erscheint in mehrfacher Hinsicht als eine schwierige Aufgabe. Zum einen muß das betreffende Delegationsmitglied innerhalb kurzer Zeit das Vertrauen der inhaftierten Person gewinnen, was um so schwerer fallen mag, wenn der Betroffene noch nichts über die Existenz und Aufgaben des CPT wußte. In dieser Hinsicht mag es wichtig sein, dem Gesprächspartner zu verdeutlichen, daß ohne seinen Willen nichts aus dem Gespräch an die Behörden des besuchten Landes weitergegeben wird. Zudem muß das Delegationsmitglied klarmachen, daß es weder eine Verbesserung der Situation garantieren kann noch irgendwelche rechtlichen Einflußmöglichkeiten auf die Behandlung des Gesprächspartners hat, um keine falschen Hoffnungen zu wecken.

Am Ende des Besuch einer Einrichtung mag ein erneutes Zusammentreffen mit den Verantwortlichen der Einrichtung stehen. In diesem Rahmen kann die Delegation "immediate observations" äußern, damit etwaige besondere Mißstände möglichst schnell angegangen werden können.

<sup>136</sup> Vgl. ROUGET 1995 b, 227 f.

<sup>137</sup> Zu möglichen Grenzen dieser Rechte siehe oben 4.2.5.1.

<sup>138</sup> Vgl. Erläuternder Bericht, EuGRZ 1989, 509 (RN 66).

#### 4.3.5.4 Abschlußgespräche mit Regierungs- und Behördenvertretern

Die abschließenden Gespräche mit Regierungs- und Behördenvertretern bieten eine Gelegenheit, Bilanz zu ziehen und erste Eindrücke zum Kooperationsverhalten und zu den durchgeführten Inspektionen mitzuteilen. Wie auch in den abschließenden Gesprächen in den besuchten Einrichtungen kann die Delegation auch hier ihre "immediate observations" mitteilen, gemäß Art. 8 Abs. 5 ECPT. Dem Erläuternden Bericht zufolge sollte von dieser Möglichkeit nur unter außergewöhnlichen Umständen Gebrauch gemacht werden, etwa bei einem dringenden Bedürfnis, eine bestimmte Behandlung von Personen zu beenden. Diese Äußerungen sind im Gegensatz zu den allgemeinen Ausführungen bei der Bilanzierung eines Besuchs als erste formelle Reaktionen zu verstehen, die ein zügiges Ergreifen von Maßnahmen durch die verantwortlichen Behörden nahelegen<sup>139</sup>. In der Tat wird auf diese Beobachtungen des Komitees oft zügig reagiert, so daß bereits im Bericht des CPT an die betreffende Regierung auf von dieser eingeleitete Maßnahmen, etwa die Außerbetriebnahme kritisierte Zellen, die Untersuchung von Mißhandlungsvorwürfen oder die Durchführung einer amtlichen Gefängnisinspektion mit daraufhin eingeleiteten Sofortmaßnahmen, eingegangen werden kann<sup>140</sup>.

#### 4.3.6 Nach dem Besuch: Etablierung eines fortlaufenden Dialogs

Nachdem während eines Besuchs bereits in den Gesprächen auf ministerieller Ebene und mit exponierten Behördenvertretern sowie insbesondere gegebenenfalls durch die Äußerung von "immediate observations" seitens des CPT und eventuelle Regierungsreaktionen bereits erste Elemente und Grundlagen eines fortlaufenden Dialogs etabliert wurden, ist der nächste wichtige Schritt in dieser Richtung das Verfassen und Übermitteln des Besuchsberichts. Auf diesen Bericht soll die betreffende Regierung ihrerseits innerhalb von sechs Monaten mit einem Zwischenbericht und nach zwölf Monaten mit einem Folgebericht antworten. Das CPT reagiert möglichst auf den Zwischenbericht mit einem Schreiben an die Vertragspartei, in dem sie sich mit den Antworten und Argumenten aus dem Zwischenbericht auseinandersetzt. Auch nach Verfassen des Folgeberichts durch die Vertragspartei soll der Dialog fortgesetzt werden, wobei gegebenenfalls Ad-hoc-Besuche zur Überprüfung einzelner Aspekte durchgeführt werden

<sup>139</sup> Vgl. CPT 2nd General Report, RN 23. Vgl. auch die Beispiele in CPT-Rapport France, RN 17, 19; CPT-Rapport Suisse, RN 17; CPT-Report Greece, RN 23, 53, 100.

<sup>140</sup> Vgl. zu den obigen Beispielen CPT-Rapport France, RN 18, 20; CPT-Rapport Suisse, RN 18, CPT-Report Greece, RN 23 ff, 53, 101 und 121 f.

können. Auch in dem folgenden periodischen Besuch können derartige "follow-up"-Untersuchungen durchgeführt werden. Zudem kann das CPT auch außerhalb eines Besuches zu Gesprächen mit Regierungsvertretern in das betreffende Land reisen, um den Dialog zu forcieren.

#### 4.3.6.1 Besuchsberichte des CPT

Nach jedem Besuch verfaßt der Ausschuß einen Bericht über die festgestellten Tatsachen unter Berücksichtigung von Äußerungen der betreffenden Vertragspartei. Er übermittelt der Regierung seinen Bericht einschließlich der von ihm erforderlich gehaltenen Empfehlungen (Art. 10 Abs. 1 ECPT). Die Ausarbeitung des Berichts erfolgt der Geschäftsordnung zufolge durch das Komitee auf Grundlage des Berichts der Besuchsdelegation (Rule 41 (1)). Letzterer soll eine Beschreibung der verschiedenen Besuchsabschnitte, eine Zusammenfassung der herausgefundenen Tatsachen und der Gesprächsergebnisse mit den Behörden, soweit diese für einen Bericht relevant sind, und Vorschläge für Empfehlungen enthalten (Rule 40). Außerdem kann das CPT mit dem Vertragsstaat Konsultationen führen, um Verbesserungen des Schutzes von inhaftierten Personen vorzuschlagen (Art. 10 Abs. 1 S. 3 ECPT). Während der Ausarbeitung des Berichts ist ein weiterer Informationsaustausch mit dem betreffenden Staat möglich: Beobachtungen der Vertragspartei nach einem Besuch sind vom Komitee zu berücksichtigen, und seinerseits kann der Ausschuß um weitere Informationen bei der Vertragspartei nachsuchen (Rule 41 (2)).

Nachdem zweimal so vorgegangen wurde, daß der Delegationsbericht von dem Ausschuß diskutiert wurde, auf der Grundlage von Delegationsbericht und dessen Diskussion ein Entwurf für den Bericht an die Regierung des betreffenden Vertragsstaates entworfen wurde, der in der folgenden Sitzungsperiode des CPT geprüft und angenommen werden konnte, entschied sich das Komitee für einen zeitsparenderen Weg. Der Delegationsbericht wird direkt als Entwurf eines Berichtes an die Vertragspartei ausgearbeitet und möglichst in einer CPT-Sitzung durch einzelne Veränderungen überarbeitet sowie anschließend verabschiedet<sup>141</sup>.

Das Komitee hatte sich selbst das Ziel gesetzt, den Bericht jeweils innerhalb einer Frist von sechs Monaten an die Vertragspartei zu übermitteln. Dieses Ziel konnte bisher nur zu Beginn der Aktivitäten des CPT erreicht werden. Nachdem im ersten Jahresbericht noch von vier Berichten, die innerhalb dieser Frist fertiggestellt worden waren, gegenüber einem, der aus diesem Rahmen fiel, berichtet werden konnte, beläuft sich die in den folgenden Jahren genannte Ausarbeitungsfrist auf in einzelnen Fällen acht bis neun Monate (1991), auf allgemein neun Monate (1992) und schließlich

<sup>141</sup> Vgl. CPT 1st General Report, RN 70.

auf durchschnittlich sieben bis acht Monate (1993 und 1994). Die Verzögerungen werden vom Komitee hauptsächlich auf die quantitativ unzureichende Besetzung des Sekretariats zurückgeführt<sup>142</sup>. Im fünften Jahresbericht verweist der Ausschuß daneben auf zwei Berichte zu Ad-hoc-Besuchen (in Frankreich (Paris) und Spanien), die innerhalb von zwei bis drei Monaten an die betreffenden Regierungen übermittelt werden konnten<sup>143</sup>. Dabei ist allerdings zu bedenken, daß es sich um zwei relativ kurze Besuche gehandelt hatte. Dazu kommt, daß bei einem Ad-hoc-Besuch, der anläßlich einer bestimmten Situation mit hoher Dringlichkeit durchgeführt wird, auch bei der Ausarbeitung der Berichte besondere Schnelligkeit geboten ist.

*Strukturell* sind die Berichte folgendermaßen gegliedert: In einem ersten Teil ("Introduction") werden die Rahmenbedingungen des CPT-Besuchs dargelegt. Die Daten des Besuchs und die Besetzung der Delegation werden festgehalten, die besuchten Einrichtungen aufgelistet, die durchgeführten Gespräche mit Regierungs-, Behörden und NGO-Vertretern erwähnt sowie die Kooperation auf den verschiedenen Ebenen (ministeriale Ebene und nationale Behörden, lokale Behörden, Leitung und sonstiges Personal der besuchten Einrichtung) bewertet.

Der zweite Teil ("Facts Found During the Visit and Action Proposed") widmet sich, gliedert nach den einzelnen Typen von Inhaftierungseinrichtungen, den Beobachtungen der Delegation und stellt die Empfehlungen, Kommentare und Fragen des CPT im Kontext mit diesen Beobachtungen dar. Die einzelnen Abschnitte zu den verschiedenen Einrichtungstypen enthalten in der Regel einen Unterabschnitt mit allgemeinen Informationen über die besuchten Einrichtungen eines Typs. Dabei wird zu den besuchten Gefängnissen etwa die Größe der Einrichtung, die aktuelle Belegungsziffer, das Verhältnis von Untersuchungs- und Strafvollzugshäftlingen etc. mitgeteilt, im Hinblick auf Polizeistationen eher die rechtlichen Regelungen der Festnahme und Inhaftierung bei polizeilichen Ermittlungen<sup>144</sup>. Ein zweiter Unterabschnitt geht in der Regel auf Beschwerden über Folter und andere Formen von Mißhandlungen in dem betreffenden Einrichtungstyp ein und gibt eine Einschätzung des Risikos von Mißhandlungen ab. Die übrigen Unterabschnitte variieren je nach Einrichtungstyp: Beipielsweise werden im Hinblick auf Polizeistation die Haftbedingungen und Schutzmechanismen gegen Mißhandlung untersucht. Im Themenkreis "Gefängnisse" werden Einzelhaft, Hochsicherheitsabteilungen, allgemeine Haftbedingungen,

---

<sup>142</sup> Vgl. etwa CPT 4th General Report, RN 8.

<sup>143</sup> Vgl. CPT 5th General Report, RN 8.

<sup>144</sup> In den frühen Berichten war dem rechtlichen Rahmen zumeist ein eigener Teil gewidmet, vgl. z.B. CPT Report UK.

medizinische Versorgung und "sonstige Aspekte, die für das Mandat des CPT relevant sind", in Unterabschnitten untersucht.

Ein dritter Teil der Berichte ("Recapitulations and Conclusions") faßt die Ergebnisse des Besuchs noch einmal zusammen und endet mit der Aufforderung an die adressierte Regierung, auf die Empfehlungen nach spätestens 6 Monaten mit einem "interim report", der auch Antworten auf die vom CPT geäußerten Kommentare und Fragen enthalten sollte, sowie nach 12 Monaten mit einem "follow-up report" zu reagieren.

Als Anhang sind den Berichten regelmäßig eine Auflistung der Empfehlungen, Kommentare und Fragen sowie eine Liste der Gesprächspartner der Delegation auf staatlicher sowie auf regierungsunabhängiger Seite beigefügt.

Ohne daß dies in der Konvention oder der Geschäftsordnung ausdrücklich vorgesehen war, hat der Ausschuß einen auch *formal differenzierten Reaktionsapparat* mit Empfehlungen, Kommentaren und Fragen entwickelt, der an die betreffende Vertragspartei adressiert wird.

Empfehlungen formuliert das CPT zu Aspekten, bei denen es Verbesserungen für unerläßlich erachtet. Dabei werden zumeist konkrete Maßnahmen empfohlen. Mitunter wird auch nur eine besonders zügige Umsetzung bereits von der Vertragspartei geplanter Maßnahmen gefordert. Formal haben die Empfehlungen des CPT eine größere Bedeutung als Kommentare und Fragen. Zum einen hebt der Ausschuß in seiner abschließenden Aufforderung am Ende eines jeden Berichts die Empfehlungen besonders hervor, indem er von der jeweiligen Vertragspartei fordert, die Umsetzung der Empfehlungen detailliert darzulegen, während er im Hinblick auf die Kommentare und Fragen lediglich darauf "hofft", daß es der Vertragspartei in ihrem "interim report" möglich sein wird, auf die darin angeschnittenen Aspekte einzugehen<sup>145</sup>. Zum anderen ist die Weigerung, die Situation im Sinne der CPT-Empfehlungen zu verbessern, ein Tatbestand, der zur Abgabe einer öffentlichen Erklärung gemäß Art. 10 Abs.2 ECPT führen kann. Die Beantwortung von Kommentaren und Fragen ist zwar auch aufgrund des allgemeinen Kooperationsgrundsatzes geboten, dessen Verletzung auch Anlaß zu einer öffentlichen Erklärung sein kann. Die Reaktion auf Kommentare und Fragen mag sich jedoch auf verbale Ausführungen beschränken, diejenige auf die Empfehlungen hingegen wird an den ergriffenen Maßnahmen und einer tatsächlichen Verbesserung der Situation gemessen.

Durch Kommentare äußert das CPT seine Meinung zu einzelnen Aspekten, wobei mitunter durchaus bestimmte Maßnahmen nahegelegt werden. Beispielsweise impliziert der Kommentar, Ausnahmen von der Gewährung

---

<sup>145</sup> "The CPT trusts it will be possible (...) to provide (...) reactions to the comments (...) as well as replies to the requests for information made". Vgl. z.B. CPT Report Norway, RN 152.

fundamentaler Rechte seien gesetzlich nicht genau genug definiert, die Aufforderung zur Änderung der Rechtslage. Daß dies nicht mit der formalen Nachdrücklichkeit einer Empfehlung erfolgt, deutet darauf hin, daß der Ausschuß der betreffenden Maßnahme ein geringeres Gewicht einräumt. Auch zur Ausdifferenzierung der Reaktionen auf verschiedene Intensitäten einer Problematik reagiert der Ausschuß gezielt mit Empfehlungen und Kommentaren. So wurde im Italien-Bericht bei einer Beschäftigungsquote von 13 % in einem Gefängnis die Ausweitung des Aktivitätsangebots empfohlen, während in einer anderen Abteilung derselben Einrichtung angesichts von 40 - 50 % arbeitenden Gefangenen und weiteren Beschäftigungsmöglichkeiten lediglich in Kommentarform eine Erhöhung der Arbeitsplatzzahl nahegelegt wurde<sup>146</sup>.

Die in den Berichten gestellten Fragen dienen zwar hauptsächlich der Information des Ausschusses über Aspekte, die während des Besuchs nicht aufgeklärt werden konnten oder die sich erst bei Abfassung des Berichtes ergeben haben, dennoch wird oftmals mit den Fragen eine bestimmte Zielrichtung verfolgt. Im Zusammenhang mit dem Kontext der Frage im Bericht ergibt sich oftmals eine Kritik des CPT oder die Bitte um Nachforschung bezüglich problematischer Eindrücke der Delegation oder bezüglich von Beschwerden.

#### 4.3.6.2 Reaktionen der Regierungen

Die Reaktionen der Regierungen auf einen CPT-Bericht sind im Konventionstext nicht ausdrücklich erwähnt. Wie bereits erläutert, fordert das CPT die betreffende Regierung im jeweiligen Bericht auf, mit einem Zwischenbericht und einem Folgebericht innerhalb einer Frist von sechs bzw. zwölf Monaten zu reagieren. Soweit dies aus den veröffentlichten Regierungsreaktionen ersichtlich ist, bemühen sich offenbar viele Vertragsparteien, den Zwischenbericht pünktlich zu übermitteln. Eine Übermittlung 12 Monate (Portugal<sup>147</sup>) oder gar 18 Monate (Italien<sup>148</sup>) nach der Zustellung des CPT-Berichts ist die Ausnahme. Dagegen wird die Frist von 12 Monaten für die Abfassung eines Folgeberichts offenbar kaum eingehalten. Von den veröffentlichten Folgeberichten war nur der schwedische pünktlich abgeliefert worden, die übrigen gingen mit Verspätungen zwischen 6 und 12 Monaten beim CPT ein.

Richtlinien zur Abfassung der Regierungsberichte hat das Komitee nicht festgelegt. Die Zwischenberichte variieren in der Praxis erheblich hinsichtlich des Umfangs, der Qualität und des formalen Aufbaus. Einzelne dieser

<sup>146</sup> Vgl. CPT-Rapport Italie, RN 85 f. und 98 f.

<sup>147</sup> Vgl. Response of the Portuguese Government.

<sup>148</sup> Vgl. Réponse du Gouvernement de l'Italie.

Reaktionen umfassen nur wenig mehr als 10 Seiten<sup>149</sup> und enthalten lediglich Ausführungen allgemeiner Art oder Stellungnahmen zu ausgewählten Empfehlungen des CPT. Andere Berichte enthalten zwar zu manchen Themen umfangreiche Informationen, gehen aber kaum ausdrücklich auf die Empfehlungen und Kommentare des CPT ein<sup>150</sup>. Meistens folgen die Berichte der Chronologie des Berichtstextes oder der Reihenfolge der im Anhang zum Bericht aufgelisteten Empfehlungen, Kommentare und informatorischen Fragen des Komitees. Dabei wirkt es sich besonders positiv auf die Lesbarkeit und Nachvollziehbarkeit der Antworten aus, wenn die betreffende Empfehlung, der Kommentar oder die Frage des Komitees der Antwort jeweils vorangestellt und jeder Aspekt einzeln oder zusammengefaßt mit höchstens zwei bis drei anderen Empfehlungen oder Kommentaren beantwortet wird<sup>151</sup>. Manche Regierungen fassen dagegen zahlreiche Empfehlungen und andere Anmerkungen zu einem Themengebiet zusammen und beantworten diese gesammelt. So faßt beispielsweise die französische Regierung in ihrer Antwort elf Empfehlungen des CPT zu Schutzmechanismen in Polizehaft zusammen und beantwortet diese auch noch unterteilt in je einen Block zur damaligen Rechtslage und zu Änderungen durch ein neues Gesetz. Auf diese Weise ist nur umständlich nachzuvollziehen, welche der Empfehlungen mit welchem Ergebnis beantwortet werden<sup>152</sup>. Die

---

<sup>149</sup> Vgl. Response of the Austrian Government (11 S.), Response of the Hungarian Government (11 S.), Rapport intérimaire du Gouvernement de la Principauté de Liechtenstein (8 S.). Extrem knapp sind auch die Antworten der italienischen Behörden auf die Vorwürfe und Empfehlungen hinsichtlich der Carabinieri, vgl. Réponse du Gouvernement de l'Italie, S. 7-10.

<sup>150</sup> Vgl. insbesondere Response of the Government of Greece, in der detailliert über 33 Einzelfälle von Mißhandlungsbeschwerden berichtet wird, die mit 37 von insgesamt 81 Seiten bereits fast die Hälfte des Berichts einnehmen. Ähnlich enthält die Antwort der spanischen Behörden insbesondere umfangreiche Statistiken, übergeht jedoch beispielsweise die Kommentare des CPT zur Problematik von Folter und Mißhandlungen, vgl. Response of the Spanish Government (periodic visit 1994), S. 23-39.

<sup>151</sup> Dies entspricht dem Vorgehen der Regierungen in Response of the Netherlands Government, Response of the Norwegian Government, Response of the Icelandic Government, Rapport intérimaire du Grand-Duché du Luxembourg, Response of the Finnish Government, Rapport intérimaire du Gouvernement Belge, Response of the Irish Government. Auch die Response of the Government of the Netherlands Antilles ist ähnlich gestaltet, indem jeweils zu einzelnen Themen die Empfehlungen in Kurzform referiert und anschließend beantwortet werden. Auch die Prise de position du Conseil Fédéral Suisse nimmt weitgehend jeden vom CPT angesprochenen Punkt auf, wobei der jeweils angesprochene Aspekt im Text durch Fettdruck hervorgehoben ist.

<sup>152</sup> Vgl. Réponse du Gouvernement français, RN 87-139. Auch die portugiesische Regierung nimmt zu einem Teil der Empfehlungen in Themenblöcken Stellung (vom Justizministerium angefertigter Antwortteil), der andere Teil (Innenministerium) nimmt überhaupt nur im Textzusammenhang an verschiedenen Stellen Bezug auf die Empfehlungen des CPT. Vgl. Response of the Portuguese Government.

deutsche Regierung antwortet zwar Spiegelstrich für Spiegelstrich auf die vom CPT aufgeworfenen Aspekte, ohne dabei jedoch die entsprechenden Empfehlungen voranzustellen. Auch dies erschwert die Lesbarkeit.

Im "follow-up report" sollten die Regierungen die tatsächlich zur Umsetzung der CPT-Empfehlungen getroffenen Maßnahmen darlegen. In den oft nur wenige Seiten starken Berichten werden hauptsächlich einige informatorische Ergänzungen zum "interim report" mitgeteilt<sup>153</sup>. Dies ist insofern nicht überraschend, da in den "Zwischenberichten" oftmals bereits abschließend zu einigen Empfehlungen Stellung genommen wurde, sei es in Form einer Ablehnung, eines Hinweises auf bereits bestehende Vorkehrungen oder auf eingeleitete Maßnahmen. Einige der Folgeberichte gehen allerdings auch auf die vom CPT in einer Reaktion auf den Zwischenbericht angesprochenen Aspekte Punkt für Punkt ein<sup>154</sup>. Eine solche differenzierte Antwort des CPT auf den Zwischenbericht erfolgt allerdings nicht immer<sup>155</sup>. Auch nach dem "follow-up report" soll der Dialog fortgesetzt werden. In diesem Sinne kündigt das CPT in einem Fall eine Stellungnahme zu bestimmten Sicherungsmechanismen für diesen Zeitraum bereits im Besuchsbericht an<sup>156</sup>.

#### 4.3.6.3 Veröffentlichung

Die Veröffentlichung der CPT-Berichte und etwaiger Stellungnahmen der Regierungen erfolgt durch das CPT auf Ersuchen der betreffenden Vertragspartei (Art. 11 Abs.2 ECPT). Obwohl die Geschäftsordnung als Regelfall die Vertraulichkeit der Berichte vorsieht (Rule 42 (1)), hat sich die Praxis gegenteilig entwickelt: Der überwiegende Teil der Berichte ist veröffentlicht worden. Damit ist dieses Vorgehen gewissermaßen zur "Norm" geworden, was vom Komitee sehr begrüßt wird<sup>157</sup>. Nur die Türkei und Zypern haben bisher nicht um die Veröffentlichung der Berichte nachgesucht. Durch diese Praxis scheint sich ein gewisser Druck auf die Vertragsstaaten entwickelt zu haben. Die Nichtveröffentlichung der Berichte erweckt nach außen den Eindruck als habe die betreffende Vertragspartei schwerwiegende Probleme, die sie nicht öffentlich diskutiert sehen will.

<sup>153</sup> So etwa die deutsche Bundesregierung in ihrem nicht veröffentlichten "follow-up report" an das CPT (9 Seiten). Vgl. auch Follow-up report of the Icelandic Government (9 Seiten).

<sup>154</sup> Vgl. Follow-up report of the Finnish Government, Follow-up report of the Swedish Government, Follow-up report of the United Kingdom Government.

<sup>155</sup> Vgl. Rapport de suivi du Gouvernement français, Addendum (Lettre du Président du CPT aux autorités françaises en date du 1er juin 1993).

<sup>156</sup> Vgl. CPT-Rapport France (ad-hoc), RN 37.

<sup>157</sup> Vgl. CPT 5th General Report, RN 11.

Allerdings ist auch bei anderen Staaten nach Beendigung des Besuchs viel Zeit vergangen, bis der Bericht des CPT veröffentlicht wurde. Zum einen warten viele Vertragsparteien mit der Bitte um Veröffentlichung, bis sie ihren "interim report" verfaßt haben, um diesen gewissermaßen als Gegendarstellung gleich mitveröffentlichen zu können. Ein solches Vorgehen mag verständlich erscheinen. Daher erscheint es in besonderem Maße begrüßenswert, wenn der CPT-Bericht sofort veröffentlicht wird, ohne die Fertigstellung einer Antwort abzuwarten, wie es insbesondere von den skandinavischen und den Benelux-Ländern praktiziert wurde. In diesen Fällen konnte der veröffentlichte Bericht bereits sieben bis elf Monate nach dem CPT-Besuch erscheinen. Da der CPT-Bericht letztlich eine Momentaufnahme darstellt, ist jedenfalls eine über die Fertigstellung der Regierungsantwort hinaus verzögerte Veröffentlichung mißlich. Dennoch wurden Berichte in einzelnen Fällen erst lange Zeit nach Übermittlung der Regierungsantwort veröffentlicht. So wurde der Portugal-Bericht erst zweiinhalb Jahre, der Italien-Bericht erst fast drei Jahre und der Bericht zum ersten Besuch des Komitees in Spanien (April 1991) erst knapp fünf Jahre (März 1996) nach dem jeweiligen Besuch des CPT veröffentlicht. In der Entscheidung über den Zeitpunkt einer Veröffentlichung spielen offenbar mitunter auch wahlkampfaktische Überlegungen eine Rolle. So hatten in Spanien die regierenden Sozialisten die Veröffentlichung der kritischen Berichte zu den Besuchen im April 1991 und 1994 sowie dem Ad-hoc-Besuch im Juni 1994 auf einen Termin unmittelbar nach den Wahlen im März 1996 hinausgezögert.

Neben der Abgabe einer öffentlichen Erklärung gemäß Art. 10 Abs. 2 ECPT nennt Rule 42 der Geschäftsordnung noch weitere Konstellationen, die zu einer Veröffentlichung auch ohne den ausdrücklichen Willen der betreffenden Vertragspartei führen können. So kann das Komitee beschließen, den ganzen Bericht zu veröffentlichen, wenn die Vertragspartei selbst Teile des Berichts veröffentlicht hat oder Inhalte des Berichts öffentlich genannt und kommentiert hat.

Während von den Regierungsantworten ein Großteil der "interim reports" ebenfalls veröffentlicht wurde, wurden "follow-up reports" vergleichsweise wenig veröffentlicht<sup>158</sup>. Dies mag daran liegen, daß die Regierungen an der Veröffentlichung der "interim-reports" ein unmittelbares Interesse haben, um ihre Sicht der aufgeworfenen Fragen darstellen zu können und in die Diskussion über einen Bericht einfließen zu lassen. Hinsichtlich der "follow-up"-Berichte besteht ein solches Interesse nicht. Inso-

<sup>158</sup> Zur Zeit liegen acht veröffentlichte Folgeberichte vor: Follow-up report of the UK Government, Follow-up report of the Finnish Government, Follow-up Report of the Government of Greece, Follow-up report of the Icelandic Government, Follow-up report of the Swedish Government, Rapport de suivi de la Suisse, Rapport de suivi du Gouvernement Belge, Rapport de suivi du Gouvernement Français.

fern fehlt den "follow-up"-Berichten der Charakter einer Stellungnahme. Zudem wird die Pflicht zu Abfassung der Folgeberichte offenbar weniger ernst genommen, was sich etwa in der größeren Nachlässigkeit hinsichtlich der Zeitlimits zeigt. Auch mag der umfassende Charakter der Zwischenberichte den Eindruck vermitteln, in ihnen sei alles wesentliche bereits erörtert worden. In diesen Punkten zeigt sich, daß ein Folgebericht an Bedeutung gewinnt, wenn das CPT, wie teilweise praktiziert, zu dem Zwischenbericht detailliert Stellung nimmt.

#### **4.3.6.4 Abgabe einer öffentlichen Erklärung**

Die Konvention sieht zwei Konstellationen vor, in denen das Komitee berechtigt ist, unabhängig vom Willen des Vertragsstaates öffentlich zu dem Verhalten des Vertragsstaates oder zu Erkenntnissen aus einem Besuch Stellung zu nehmen (Art. 10 Abs. 2 ECPT):

- (a) die Vertragspartei verweigert die Zusammenarbeit oder
- (b) die Vertragspartei lehnt es ab, die Situation im Sinne der Empfehlungen des Ausschusses zu verbessern.

Vor der Entscheidung über die Abgabe einer öffentlichen Erklärung ist die betreffende Vertragspartei dazu zu hören. Da es sich um eine besonders heikle Angelegenheit handelt, ist eine qualifizierte Mehrheit erforderlich: Ein entsprechender Beschluß erfordert die Stimmen von zwei Dritteln der Ausschußmitglieder.

Die Ausgestaltung des Verfahrens mit der Bedingung einer qualifizierten Mehrheit sowie die Tatsache, daß hier das sonst grundlegende Prinzip der Vertraulichkeit aufgehoben wird, verdeutlichen den Charakter der öffentlichen Erklärung als "ultima ratio". Insofern ist klar, daß das CPT nur zu diesem Mittel greifen darf, wenn es sich um Probleme von einem erheblichen Schweregrad dreht. So kann nicht jeder punktuelle Kooperationsmangel Anlaß für eine öffentliche Erklärung sein. In seiner bisherigen Praxis hat der Ausschuß aufgrund einer Verweigerung der Kooperation noch keine öffentliche Erklärung abgegeben. Vielmehr hat er sich in diesem Bereich darauf beschränkt, etwaige Mängel in den Berichten an die jeweilige Regierung sowie "anonym" in den Jahresberichten zu kritisieren, obwohl es sich dabei zum Teil um erhebliche Fälle von Kooperationsverweigerung handelte, etwa wenn der Zugang des CPT zu einem Inhaftierungsort willkürlich verzögert wurde, um ein Zusammentreffen der CPT-Delegation mit bestimmten Gefangenen zu verhindern. Daraus läßt sich schließen, daß der Ausschuß nicht schon bei einzelnen schweren Mängeln zum Mittel der öffentlichen Erklärung greifen will, sondern eher erst bei einer insgesamt mangelhaften Kooperation.

Im Hinblick auf die andere Alternative, die die Abgabe einer öffentlichen Erklärung ermöglicht, scheint ein besonders hoher Grad an fehlender

Umsetzung der CPT-Empfehlungen die Voraussetzungen des Art. 10 Abs. 2 ECPT zu erfüllen. In der Praxis knüpft der Ausschuß offenbar zusätzlich an den Schweregrad der zugrundeliegenden Probleme an. So wurde ausschließlich zur Türkei eine öffentliche Erklärung abgegeben, deren Hintergrund die schwerwiegenden Foltervorwürfe gegenüber der türkischen Polizei und zum Teil der Gendarmerie bildeten. Andere Vertragsparteien, die keine oder nur wenige Empfehlungen des CPT umsetzten, blieben bisher von diesem Schritt verschont.

Die Abgabe des "Public Statement on Turkey" begründete das CPT damit, daß die türkische Regierung auch nach dem dritten Besuch des CPT weder die rechtlichen Schutzmechanismen gegen Folter und Mißhandlung in Polizeigewahrsam verbessert noch die empfohlenen Maßnahmen gegen die vom CPT festgestellten Folterpraktiken in den Anti-Terror-Abteilungen in Ankara und Diyarbakir ergriffen hatte<sup>159</sup>. Inhaltlich gibt die Erklärung einen Überblick über die drei bis dahin durchgeführten Besuche, über die Schlußfolgerungen aufgrund der Besuche hinsichtlich des Vorkommens von Folter und Mißhandlungen sowie über die notwendigen Maßnahmen, um den kritisierten Praktiken zu begegnen. Die Abgabe dieser öffentlichen Erklärung war von besonderer Bedeutung, da im Umgang mit dem Vertragsstaat Türkei die Glaubwürdigkeit des CPT auf dem Spiel stand. Einerseits mußte das CPT versuchen, auf kooperativem Wege möglichst viele Verbesserungen in der Türkei zu erreichen, andererseits drohte dem Ausschuß angesichts der anhaltenden Vorwürfe wegen Folterungen in der Türkei ohne eine öffentliche Äußerung dazu die Unglaubwürdigkeit oder der Mißbrauch durch die türkische Regierung als "Feigenblatt"<sup>160</sup>. Der Ausschuß wählte einen Kompromißkurs, indem er nicht bereits nach den unzureichenden Reaktionen auf die Vorschläge des ersten Besuchsberichts, sondern erst nach der Durchführung zweier weiterer Besuche die öffentliche Erklärung abgab. Das Verfahren war allerdings bereits vor dem dritten Besuch in Gang gesetzt worden. Die Glaubwürdigkeit konnte das CPT nicht zuletzt deswegen bewahren, da es in seiner öffentlichen Erklärung eine Einschätzung zu den Praktiken im türkischen Polizeigewahrsam abgibt, die an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig läßt. Auch die Abgabe

<sup>159</sup> Vgl. CPT Public Statement on Turkey, RN 2.

<sup>160</sup> Bedenklich in diesem Sinne erscheint das Vorgehen der türkischen Regierung im Juli 1996 als die Außenministerin Tansu Ciller anläßlich der von den Außenministern Deutschlands, Frankreichs und Italiens an den Bedingungen in türkischen Gefängnissen geäußerten Kritik auf die früheren Berichte des CPT verweist, die laut Ciller in keinem Fall "eine ernsthafte Kritik im Zusammenhang mit der Mißhandlung von Häftlingen in den Gefängnissen" enthielten (zitiert nach SZ v. 30.07.1996, S. 1; vorausgegangen waren 12 Todesfälle nach einem großen Hungerstreik von Inhaftierten). Da die betreffenden Berichte nur zum Teil in die öffentliche Erklärung des CPT einbezogen, im übrigen jedoch unveröffentlicht sind, hat die türkische Regierung mit diesem Vorgehen den Vertraulichkeitsgrundsatz verletzt.

der öffentlichen Erklärung soll nicht die Kooperation mit dem betreffenden Staat abbrechen, wie das CPT am Ende seines "Public Statement on Turkey" betont. Vielmehr ist die Erklärung durch die zahlreichen darin enthaltenen Empfehlungen in - wie das CPT es nennt - "konstruktivem Geist" formuliert, der die Zusammenarbeit der türkischen Regierung und des CPT zur Verbesserung des Schutzes von inhaftierten Personen fördern soll<sup>161</sup>.

---

<sup>161</sup> Vgl. CPT Public Statement on Turkey, RN 37.

---

## KAPITEL 5

### DIE ARBEITSBEDINGUNGEN DER AUSSCHÜSSE UND DES SONDERBERICHTERSTATTERS IM VERGLEICH

Nachdem die Arbeitsbedingungen und Möglichkeiten der Ausschüsse im einzelnen untersucht wurden, soll nun in einer vergleichenden Gegenüberstellung festgestellt werden, inwiefern sich die Verfahren und die thematischen Rahmen überlappen und wie sich die organisatorischen Voraussetzungen der Tätigkeiten darstellen.

#### 5.1 Verfahren

Bei den zur Verfügung stehenden Verfahren ist zwischen zwei verschiedenen Ansätzen zu differenzieren: Während ein Teil der Verfahren sich jeweils auf verschiedene Aspekte in einem bestimmten Land bezieht (länderbezogene Mechanismen), behandelt ein anderer Teil einzelne Fälle (einzelfallbezogene Mechanismen).

Als länderbezogene Verfahren sind die Besuchsverfahren im Rahmen der ECPT, der UNCAT (sog. Untersuchungsverfahren) und des Sonderberichterstatters sowie die Staatenberichtsverfahren nach dem IPBPR und der UNCAT anzusehen. So unterschiedlich diese Verfahren im einzelnen ausgestaltet sein mögen, ist ihnen dennoch das Ziel gemeinsam, innerhalb des jeweiligen thematischen Rahmens die rechtliche und tatsächliche Situation in den untersuchten Ländern ergründen und schließlich den Schutz der fraglichen Menschenrechte in den Ländern fördern zu wollen. Soweit in den länderbezogenen Verfahren auch Einzelfälle angesprochen werden, dient dies im Gegensatz zu den einzelfallbezogenen Mechanismen nicht vorrangig der Intervention zugunsten des Betroffenen, sondern in erster Linie der Untersuchung der Gesamtsituation in einem Land.

Die einzelfallbezogenen Mechanismen - die dem HRC und dem CAT übertragenen Beschwerdeverfahren sowie die Übermittlung von Informationen über konkrete Fälle durch den Sonderberichterstatter - zielen dagegen auf den Schutz bestimmter einzelner Personen. Dabei soll reflexartig, insbesondere durch generalpräventive Effekte, auch die Gesamtsituation in dem Land positiv beeinflusst werden.

Wirkliche Überlappungen kann es natürlich nur dort geben, wo neben der Ähnlichkeit im Verfahren auch Überschneidungen im regionalen Zuständigkeitsbereich vorliegen. Dort, wo ein ähnliches oder auch ein schwächer ausgestaltetes Verfahren außerhalb des regionalen Einzugsbereichs eines anderen Verfahrens durchgeführt wird, stellt sich die Frage einer Überlappung und die der Überflüssigkeit eines der Verfahren nicht.

## **5.1.1 Länderbezogene Mechanismen**

### **5.1.1.1 Staatenberichtsverfahren**

Das Staatenberichtsverfahren nach der UNCAT ist eng an das Vorbild des IPBPR angelehnt, so daß sich hier verfahrenstechnisch eine erhebliche Überlappung ergibt. Der wichtigste Fortschritt bei der Formulierung der Vorschriften zur Gestaltung des Staatenberichtsverfahrens unter der UNCAT im Vergleich zum IPBPR war die ausdrückliche Ermächtigung zu staatenspezifischen "allgemeinen Bemerkungen", die am Ende eines jeden Berichtsverfahrens vorgesehen sind (Art. 19 Abs. 3 UNCAT). Das HRC interpretierte dagegen die Aussagen in Art. 40 Abs. 4 IPBPR dahingehend, daß "allgemeine Bemerkungen" nur an die Gesamtheit der Vertragsstaaten zu richten seien. Von der Möglichkeit, "eigenen Berichte" zu jedem Berichtsverfahren an die Vertragsstaaten zu richten, machte das HRC dagegen trotz heftiger Kritik keinen Gebrauch. Demnach schien das CAT das erste und einzige Organ zu sein, das in einem Staatenberichtsverfahren seine eigenen Kommentare gegenüber einem spezifischen Staat äußern würde<sup>1</sup>.

Trotz dieses wesentlichen Unterschieds hat sich die Praxis der beiden Ausschüsse weitgehend angeglichen. Zunächst hatte das HRC nur zögerlich am Ende der Untersuchung von Staatenberichten durch einzelne Mitglieder eine gewisse Einschätzung geäußert. Auch das CAT hatte sich zu Beginn seiner Tätigkeit auf vereinzelte Beobachtungen durch einzelne Mitglieder beschränkt. Inzwischen verabschieden beide am Ende eines jeden Staatenberichtsverfahrens eine Einschätzung des gesamten Komitees zu positiven Aspekten, zu Faktoren, die die Anwendung der UNCAT bzw. des IPBPR behindern, und zu den wichtigsten Problemen sowie entsprechende Empfehlungen zur Verbesserung der Umsetzung. Diese Bemerkungen werden dem betreffenden Staat mitgeteilt und im Jahresbericht veröffentlicht. Dies stellt eine wichtige dynamische Fortentwicklung des Verfahrens dar.

Im übrigen werden die Verfahren weitgehend in gleicher Art und Weise durchgeführt: Zur Abfassung der Staatenberichte sind ähnliche Richtlinien

---

<sup>1</sup> Vgl. NOWAK 1988, 525.

vorgegeben, die Erörterung der Berichte erfolgt öffentlich und in Anwesenheit von Staatenvertretern, denen Fragen zum Bericht und zu weiteren Aspekten der Umsetzung gestellt werden. Auch im Hinblick auf die Vorbereitung und Führung der Diskussionen durch einen "country-rapporteur" besteht nur insofern ein Unterschied, daß beim CAT der Länderberichterstatter offiziell nach außen als solcher auftritt, während beim HRC eine solche Funktion nur intern vereinbart wird. Im übrigen übernehmen die Länderberichterstatter bei beiden Organen die Formulierung zahlreicher Fragen und den Entwurf der "concluding observations".

Der Sonderberichterstatter erwähnt in mehreren Jahresberichten ein Vorgehen, bei dem er die UN-Mitgliedsstaaten brieflich um Übermittlung einer Art von Staatenberichten gebeten hat, in denen Informationen zu innerstaatlichen Maßnahmen der repressiven und präventiven Folterbekämpfung mitgeteilt werden sollen. Mit diesem Vorgehen hat der Sonderberichterstatter gewissermaßen in kleinem Maßstab ein eigenes Staatenberichtsverfahren durchgeführt. Dabei ist allerdings nicht zu verkennen, daß diese Aktion keinen verbindlichen Charakter hatte und nicht zu einem Dialog mit den einzelnen Staaten führte. Eine Überlappung wird inzwischen schon dadurch vermieden, daß der Sonderberichterstatter auf das Material des CAT aus den Staatenberichtsverfahren als Informationsquelle zurückgreift.

### 5.1.1.2 Besuchsverfahren

Möglichkeiten zur Durchführung von Besuchsverfahren bestehen für das CPT, den Sonderberichterstatter und das CAT (im Rahmen seines Untersuchungsverfahrens). Alle drei Organe setzen ihre Besuchsverfahren dazu ein, vor Ort Fakten zu sammeln, um die Situation in einem Land einschätzen und gegebenenfalls Empfehlungen zur Verbesserung des Schutzes abgeben zu können.

Wesentliche Unterschiede bestehen in den Voraussetzungen zur Durchführung der Verfahren. Während das CPT grundsätzlich zu jeder Zeit unabhängig von dem Willen des Mitgliedsstaates zu einem Besuch in allen Stätten der staatlichen Freiheitsentziehung auf dessen Territorium berechtigt ist, bedürfen der Sonderberichterstatter und das CAT für einen Besuch der Zustimmung des betreffenden Staates, wengleich abgesehen von Besuchsmissionen das CAT ein Untersuchungsverfahren unabhängig vom Willen des betroffenen Staates durchführen kann.

Im Rahmen der UNCAT müssen zudem weitere Voraussetzungen erfüllt sein, um überhaupt ein Untersuchungsverfahren, in dessen Verlauf auch ein Besuch anvisiert werden kann, einleiten zu können. Dies ist erst möglich, wenn dem CAT zuverlässige Informationen mit Hinweisen auf eine systematische Folterpraxis in einem Land vorliegen. Auch wenn für den Sonderberichterstatter formal keine vergleichbaren Voraussetzungen für die

Durchführung einer Besuchsmission bestehen, liegt es doch nahe, daß erst bei einer gewissen Konsistenz einer Folterproblematik Anlaß zu einem Besuch besteht. Dies bestätigt sich in dem Vorgehen des Sonderberichterstatters, wenn er aktiv auf einzelne Regierungen zugeht, um einen Besuch vorzuschlagen.

Es besteht also eine gewisse Überlappung der Besuchsverfahren des CPT, des CAT und des Sonderberichterstatters, soweit Hinweise auf eine Folterproblematik mit einem gewissen Schweregrad vorliegen. Angesichts der Tatsache, daß ausweislich der veröffentlichten CPT-Berichte in den Mitgliedsstaaten der ECPT eine solche Problematik eher selten vorkommt, verwundert es nicht, daß bisher nur in einem Fall ein Mitgliedsstaat der ECPT (Türkei) außer vom CPT auch vom CAT und vom Sonderberichterstatter besucht worden ist<sup>2</sup>.

Daneben bestehen wesentliche Unterschiede im Hinblick auf die Öffentlichkeit der Verfahren. Während der Sonderberichterstatter seine Besuche im Rahmen seines Mandats, das sich auf das öffentliche 1235er-Verfahren der Commission on Human Rights stützt, ohne weiteres bekanntgeben und die dazu von ihm verfaßten Berichte in vollem Umfang veröffentlichen kann, verfügen CAT und CPT in dieser Hinsicht nur über eingeschränkte Möglichkeiten. Das CAT hat während der gesamten Zeit einer laufenden Untersuchung diese vertraulich zu behandeln und kann nur nach Abschluß des Verfahrens in seinem Jahresbericht summarisch darüber berichten - letzteres allerdings unabhängig vom Willen des betreffenden Vertragsstaates. Das CPT gibt zwar die Tatsache eines Besuches in einem bestimmten Land bekannt, ist aber im Hinblick auf die Veröffentlichung der Berichte vom Willen des jeweiligen Staates abhängig. Es kann lediglich unter bestimmten Voraussetzungen eine summarische "öffentliche Erklärung" abgeben, worauf allerdings lediglich als "ultima ratio" zurückgegriffen wird. In diesen Regelungen reflektiert sich auch die unterschiedliche Gewichtung des Kooperationsprinzips in den verschiedenen Verfahren. Während beim Sonderberichterstatter und beim CAT die Abhängigkeit von einer freiwilligen Kooperation in den frühen und mittleren Verfahrensphasen ausgeprägter ist (Zustimmung zu Besuch, Gestaltung der Durchführung), hat das CPT in diesem Bereich weitgehende Rechte. Dagegen setzt das CPT-Verfahren nach einem Besuch mehr auf die Verbesserung der Situation durch "stille" Kooperation, wohingegen die Veröffentlichungsmöglichkeiten des Sonderberichterstatters und des CAT eher auf öffentlichen Druck abzielen.

Aufgrund dieser verschiedenen Wirkungsweisen mögen sich die Verfahren der genannten UN-Mechanismen mit dem CPT-Verfahren auch dann ergänzen, wenn in denselben Ländern Besuche durchgeführt würden, zumindest solange die betreffenden CPT-Berichte nicht veröffentlicht sind.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu unten 3. Teil, Abschnitt B.

Zudem ergänzen sich die Verfahren, indem sowohl auf UN-Ebene als auch auf Europaratsebene die Aufmerksamkeit für die Problemsituation in einem bestimmten Land gezeigt wird. Dagegen ist nicht ersichtlich, inwiefern sich die Besuchsverfahren von CAT und Sonderberichterstatter ergänzen, soweit sie den gleichen potentiellen regionalen Einzugsbereich betreffen. Freilich haben sie *formal* unterschiedliche Ausgestaltungen und Zielsetzungen: So handelt es sich beim Verfahren des Sonderberichterstatters um ein öffentliches Vorgehen mit konsultativem Charakter, während das CAT-Untersuchungsverfahren zunächst vertraulich ist und mit quasi-judiziellem Vorgehen der Klärung der Frage dient, ob in einem Land systematisch gefoltert wird oder nicht<sup>3</sup>. Dies ist jedoch im Hinblick auf das CAT-Verfahren nur oberflächlich richtig. Denn die Feststellung einer systematischen Folterpraxis ist kein Selbstzweck. Vielmehr dient das Verfahren dazu, die für eine solche Praxis verantwortlichen strukturellen Defizite aufzudecken und Vorschläge zur Abhilfe zu unterbreiten. Durch die Aufhebung des Vertraulichkeitsgrundsatzes am Ende des UNCAT-Verfahrens sind die Unterschiede zwischen den Vorgehensweisen auch in diesem Punkt marginal.

Letztlich ist diese Frage zumindest im Hinblick auf die Durchführung von Besuchen möglicherweise rein akademischer Natur. Das CAT hat bisher im Rahmen des Art. 20-Verfahrens erst einen Besuch durchgeführt. Auch in nächster Zukunft wird in Genf offenbar nicht mit weiteren Besuchsmissionen gerechnet. Der Sonderberichterstatter konnte dagegen bis Ende 1995 bereits 16 Staaten besuchen. Die meisten der besuchten Länder waren auch Mitgliedsstaaten der UNCAT und hatten keinen Gebrauch von der Möglichkeit des "opting out" des Art. 20-Verfahrens gemacht. Der Grund für den im Vergleich geringen Erfolg des UNCAT-Untersuchungsverfahrens in der Durchführung von Besuchsmissionen liegt in der mißlungenen Ausgestaltung des Art. 20-Verfahrens, in dem die vorverurteilenden und stigmatisierenden Effekte der hohen Einstiegsvoraussetzungen mit großen Obstruktionsmöglichkeiten für die betroffenen Staaten kombiniert wurden. Nachdem der Bericht zur Türkei summarisch veröffentlicht wurde, ist die Bereitschaft der Staaten, sich einem Besuchsverfahren wegen systematischer schwerer Menschenrechtsverletzungen zu unterwerfen, offenbar weiter gesunken. In einer solchen Situation kommt die Zustimmung eines Staates zum Besuch einer Delegation des CAT einer Selbstverurteilung nahe. Dagegen mag mit einem Besuch des Sonderberichterstatters ein Eingeständnis von Problemen des betreffenden Staates einhergehen, ein anklagender Charakter des Vorwurfs systematischer Folterungen fehlt jedoch. In diesem Zusammenhang wird vom Sonderberichterstatter auch immer wie-

<sup>3</sup> Dies führt der ehemalige Sonderberichterstatter Kooijmans in einem Aufsatz als Argument gegen eine Überlappung an. Vgl. KOOIJMANS 1991, 71.

der betont, daß kein Staat immun gegen Folterpraktiken sei. Insofern erscheint auch die Gefahr einer gewissen Stigmatisierung gemildert, die angesichts der Auswahl der vom Sonderberichterstatter besuchten Staaten, die regelmäßig erhebliche Probleme bei der Umsetzung des Folterverbotes aufweisen, drohte.

### **5.1.1.3 Reaktionsformen auf besondere Situationen**

Für eine effektive Arbeit erscheint es wünschenswert, wenn neben den regelmäßig durchzuführenden Verfahren auch auf eine außerordentliche Situation schnell reagiert werden kann. Im Rahmen ihrer üblichen Verfahren haben alle Organe die Möglichkeit, bei Bedarf auf derartige Situationen zu reagieren. In diesem Sinne steht dem CPT die Möglichkeit von Ad-hoc-Besuchen offen. Das CAT kann ein Untersuchungsverfahren gemäß Art. 20 UNCAT einleiten. Im Rahmen der Staatenberichtsverfahren greift das HRC seit kurzem bei besonders drängenden Problemen auf ein spezielles Vorgehen zurück, indem es außerhalb der Periodizität einen gesonderten Bericht von dem betreffenden Staat anfordert. Vor einer solchen Praxis war man lange zurückgeschreckt, um jeden anklagenden Charakter zu vermeiden. Ohne daß eine solche Praxis bisher beim CAT zu beobachten wäre, ist dennoch davon auszugehen, daß das CAT ebenso zu einem solchen Vorgehen berechtigt ist.

Die Reaktion auf problematische Konstellationen entspricht beim Sonderberichterstatter der Konzeption seines Mandats. Ohne mit irgendwelchen periodisch wiederkehrenden Mechanismen betraut zu sein, ersucht er bei entsprechend problematischen Situationen die betreffende Regierung um Informationen, gegebenenfalls im Wege eines "urgent appeal", oder um einen Besuch.

### **5.1.1.4 "Follow-up"**

Bei den Staatenberichtsverfahren von HRC oder CAT steht die Kontrolle durch diese Ausschüsse zwischen zwei Verfahren weitgehend still. Es besteht lediglich die Möglichkeit, bei der zugesagten Übermittlung von Informationen den betreffenden Staat zu mahnen. Die Umsetzung von gegenüber dem HRC und dem CAT übernommenen Verpflichtungen wird dagegen zwischen den Verfahren nicht überwacht. Inwieweit und in welcher Form die Umsetzung der nunmehr am Ende der Berichtsverfahren abgegebenen Empfehlungen im nachfolgenden Verfahren überprüft wird, bleibt abzuwarten.

Bei den Besuchsverfahren stellt sich die Situation deutlich anders dar. Das CPT trägt bei Übermittlung des Berichts der betreffenden Regierung zunächst auf, innerhalb von 6 Monaten mit einem Zwischenbericht und in-

nerhalb von weiteren sechs Monaten mit einem Folgebericht zu reagieren. Das CPT geht seinerseits auf die Antworten in dem Zwischenbericht ein und tritt den defensiven Reaktionen gegebenenfalls argumentativ entgegen<sup>4</sup>. Hier kann man in der Tat von einem "ongoing dialogue" sprechen. Dabei scheinen dem CPT allerdings nicht zuletzt diese Bemühungen um einen dauernden Dialog bei einem stetigen Zuwachs an neuen Mitgliedsstaaten ohne entsprechenden Zuwachs an Personal für das Sekretariat über den Kopf zu wachsen, wie es in seinem 5. Jahresbericht betont<sup>5</sup>.

Eine weitere Möglichkeit zum "Follow-up" sind Ad-hoc-Besuche, die in jüngerer Zeit zunehmend vom CPT durchgeführt wurden, um die Situation in Einrichtungen zu überprüfen, die im Rahmen eines vorhergegangenen Besuchs kritisiert worden sind<sup>6</sup>. Auch außerhalb eines Besuches kann das CPT in ein Land zu Gesprächen mit Regierungsvertretern reisen, wobei gegebenenfalls die Umsetzung einzelner Maßnahmen überprüft werden kann<sup>7</sup>.

Auch bei den Besuchsverfahren des CAT und des Sonderberichterstatters sind die beiden Organe bemüht, die Umsetzung der abgegebenen Empfehlungen zu beobachten. Dies geschieht im wesentlichen durch brieflichen Informationsaustausch mit der betreffenden Regierung, soweit diese bereit ist, Mitteilungen über getroffene Maßnahmen zu machen. Der Sonderberichtersteller wendet sich zudem an NGOs, die er um Informationen über die Umsetzung bittet.

## 5.1.2 Einzelfallbezogene Mechanismen

### 5.1.2.1 Untersuchung von Beschwerden und ähnlichen Informationen

Einzelfallbezogene Untersuchungen von Beschwerden und vergleichbaren Informationen werden durch das CAT und das HRC in den jeweiligen Staaten- und Individualbeschwerdeverfahren durchgeführt. Dabei ist Vorsorge dagegen getroffen worden, daß zwei Ausschüsse denselben Fall gleichzeitig untersuchen, indem bei der Prüfung der Verfahrensvorausset-

---

<sup>4</sup> Vgl. etwa die Reaktion des CPT auf den "interim report" der britischen Regierung, die als Appendix dem "Follow-up report of the UK Government" beigelegt ist und auf die die Regierung dort auf den Seiten 9 bis 24 Punkt für Punkt eingeht.

<sup>5</sup> Vgl. CPT 5th General Report, RN 10.

<sup>6</sup> Im Lauf des Jahres 1994 wurde ein umfangreicher (Ad-hoc-) Folgebesuch in der Türkei sowie zwei Ad-hoc-Besuche (Schweden: Untersuchungsgefängnis Stockholm, Frankreich: Dépôt de la Préfecture de Police, Paris) zur Inspektion von einzelnen bereits besuchten Einrichtungen durchgeführt. Vgl. CPT 5th General Report, RN 1 f.

<sup>7</sup> In einem solchen Rahmen reiste im Mai 1996 das "Bureau" des CPT in die Türkei.

zungen auszuschließen ist, daß das Verfahren bei einem anderen internationalen Organ anhängig ist. Dies ist allerdings im FP zum IPBPR nur als aufschiebend bedingtes Zulässigkeithindernis ausgestaltet, so daß das HRC sich mit einer Sache befassen kann, die zuvor vom CAT oder auch von den Organen der EMRK abgeschlossen wurde<sup>8</sup>. Insofern ist eine Konkurrenz der Verfahren möglich.

Dagegen ist eine Konkurrenz zu einzelfallbezogenen Verfahren des Sonderberichterstatters nicht möglich, da dieser kein justizielles Verfahren durchführt. Er übermittelt Berichte über einzelne Fälle an die betreffende Regierung zur Prüfung. Um diese Prüfung zu unterstützen, bietet der Sonderberichterstatter an, selbst vor Ort Untersuchungen durchzuführen. Dieses Angebot ist bisher allerdings noch nicht in die Praxis umgesetzt worden.

### 5.1.2.2 Präventiv-humanitäre Maßnahmen

In diesem Bereich ist von den hier untersuchten Organen nur der Sonderberichterstatter aktiv. Mit seinem sog. "urgent action"- oder "urgent appeal"-Verfahren wird das Ziel verfolgt, durch die Übermittlung von Informationen über eine akute mutmaßliche Gefährdung bestimmter Personen an die Regierung des betreffenden Landes eine Gewährleistung der Integrität der Personen durch die betreffende Regierung zu erreichen. Diese Art von Intervention ist ohne Parallele bei den anderen Organen.

## 5.2 Thematischer Rahmen

Hinsichtlich der Bestimmung des thematischen Rahmens für die Tätigkeit der Organe fallen zunächst die unterschiedlichen Grundkonzeptionen der zugrundeliegenden Konventionen bzw. Resolutionen auf. Während in der ECPT neben dem Auftrag zur Prävention von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ausschließlich das Verfahren geregelt wird und beim Sonderberichterstatter weitgehend nur der Auftrag zur Untersuchung und zur Reaktion auf problematische Informationen formuliert wird, enthalten der IPBPR und die UNCAT auch materielle Regelungen. Dabei beschränkt sich der IPBPR in den thematisch einschlägigen Artikeln weitgehend auf die Formulierung des Verbots von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung sowie des Gebots menschenwürdiger Behandlung in der Freiheitsentziehung. Ergänzt werden diese Regelungen

---

<sup>8</sup> Umgekehrt lassen die Europäischen Organe eine Beschwerde nicht zu, wenn sie bereits von irgendeiner anderen internationalen Instanz behandelt wird oder wurde, vgl. VILLIGER 1993, 59.

durch Art. 9 Abs. 3 IPBPR, der das Recht auf unverzügliche Vorführung vor einen Richter (Begrenzung der Polizeihaft) und auf ein Gerichtsverfahren innerhalb angemessener Frist (Begrenzung der Untersuchungshaft) statuiert, sowie durch die Trennungsgebote und das Resozialisierungsgebot in Art. 10 Abs. 2 und 3 IPBPR. Die UNCAT hingegen trifft in den Art. 1 bis 16 diverse materielle Regelungen in den Bereichen Folterdefinition, präventive Maßnahmen, Abschiebungsverbot, Strafverfolgung im nationalen und internationalen Rahmen, Recht auf Untersuchung von Beschwerden und Wiedergutmachung, Beweisverwertungsverbot und Einbeziehung von unmenschlicher und erniedrigender Behandlung.

### 5.2.1 Folter

Für die Eingrenzung der thematischen Zuständigkeit der Organe ist zunächst von Bedeutung, welches Verständnis von Folter jeweils der Arbeit zugrunde liegt. Die einzige Definition von Folter ist in Art. 1 UNCAT festgehalten. Demnach liegt Folter vor, wenn durch die Tathandlung schwere Schmerzen zugefügt werden, die Tathandlung dem amtlichen Verantwortungsbereich zugerechnet werden kann und die Tat absichtlich zur Nötigung oder einem ähnlichen Zweck durchgeführt wird. Keine Folter soll dagegen vorliegen, wenn die Schmerzen oder Leiden aufgrund einer gesetzlichen Sanktion entstehen.

Die Arbeit der übrigen Organe entspricht weitgehend diesem Konzept. Der Sonderberichterstatter legt der Interpretation seines Mandats ausdrücklich die Definition der UNCAT zugrunde. Außerdem bezieht er sich auf das "case-law" des HRC und der Organe der EMRK<sup>9</sup>. Eine exakte Definition erscheint für die Ausübung seiner Tätigkeit entbehrlich, da er ohnehin mitunter in einer "grey area" aktiv werden muß. Der ECPT liegt keine Folterdefinition zugrunde, aufgrund der präventiven Ausrichtung erscheint eine genaue Abgrenzung auch entbehrlich. Eine Orientierung soll für die Arbeit der ECPT die Rechtsprechung der EMRK-Organen darstellen. Während sich demnach bei allen hier untersuchten Organen eine Übereinstimmung dahingehend zeigt, daß für die Klassifizierung als Folter ein erheblicher Schweregrad der zugefügten Schmerzen und Leiden erforderlich ist, insbesondere auch in Abgrenzung zur unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung, weicht das HRC in einem wesentlichen Punkt von den übrigen Organen ab. Es bezieht ausdrücklich Akte von Privatpersonen, die in keiner Weise einem amtlichen Verantwortungsbereich zuzuordnen sind, in das Folterkonzept mit ein.

---

<sup>9</sup> Vgl. E/CN.4/1986/15, 30-39.

## **5.2.2 Unmenschliche und erniedrigende Behandlung**

Wie bereits angedeutet, ist eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung durch einen im Vergleich zur Folter geringeren Schweregrad des zugefügten Leidens gekennzeichnet. Auch bei der Absicht können Abstriche gemacht werden, so daß eine unmenschliche Behandlung auch auf Vernachlässigung beruhen kann. Insofern sind keine Unterschiede in den Konzepten der einzelnen Organe zu erkennen. Die Unterschiede bestehen vielmehr darin, inwieweit diese Formen der Behandlung in das Verbot- oder Schutzkonzept der Arbeit eingebettet sind.

Im IPBPR ist neben dem Verbot derartiger Behandlungsformen auch eine positive Gewährleistung einer menschenwürdigen Behandlung von inhaftierten Personen festgeschrieben. Dies entspricht dem Vorgehen des CPT, der die Prävention von unmenschlicher und erniedrigender Behandlung ebenfalls über die positive Gewährleistung einer menschenwürdigen Behandlung zu erreichen sucht.

In den Schutzbereich der UNCAT werden unmenschliche und erniedrigende Behandlungsformen nur im Hinblick auf einzelne Artikel der materiellen Regelungen der Konvention einbezogen. Diese betreffen die Unterrichtung des Personals, die regelmäßige Überprüfung von Regelungen und Praktiken bei Verhören und bei Inhaftierungen, das Ermittlungsgebot sowie das Recht auf unparteiische Prüfung von Beschwerden. Zudem ist ein allgemeiner Auftrag zur Prävention solcher Behandlungsformen formuliert.

Der Sonderberichterstatter ist zwar grundsätzlich thematisch auf Folterfragen beschränkt, wird jedoch in zweierlei Hinsicht auch im Bereich unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung aktiv. Zum einen steht in der Behandlung von Einzelfällen oft nicht von vornherein fest, ob ein Fall eher als Folter oder als unmenschliche Behandlung einzustufen ist (sog. "grey area"). Auch bei einer solchen Ungewißheit muß der Sonderberichterstatter tätig werden können. Zum anderen beinhaltet sein Auftrag, gegebenenfalls auch präventive Maßnahmen zu empfehlen, die bereits weit unterhalb eines Schweregrades von Folter ansetzen.

## **5.2.3 Thematische Zuständigkeit für einzelne Themenblöcke**

### **5.2.3.1 Folter und Mißhandlung (Einzelfälle und Gesamtsituation)**

Die Untersuchung solcher konkreter Vorwürfe erscheint zunächst als eine der naheliegendsten Aufgaben für internationale Ausschüsse, die sich mit der Bekämpfung von Folter und unmenschlicher Behandlung beschäftigen.

Bei HRC und CAT fragt sich, ob neben den Staaten- oder Individualbeschwerdeverfahren eine Überprüfung von einzelnen Vorfällen auch im Staatenberichtsverfahren möglich ist. Bedenken dagegen bestehen insofern, als diese Beschwerdeverfahren fakultativer Natur sind. Daher ist es zu vermeiden, gewissermaßen über die "Hintertür" des Staatenberichtsverfahrens eine Prüfung von Beschwerden auch für Staaten zuzulassen, die diese Beschwerdeverfahren nicht anerkennen. Auch in der Literatur wurde mitunter davor gewarnt, das Berichtsverfahren des IPBPR auf ein Kontrollverfahren für Vertragsverletzungen zu reduzieren<sup>10</sup>. Der wesentliche Unterschied besteht aber darin, daß die Beschwerdeverfahren ein formalisiertes, quasi-judikatives Verfahren bieten. In den Staatenberichtsverfahren können dagegen Vorwürfe zwar angesprochen werden, eine "Beurteilung", ob dieser oder jener Einzelfall eine unmenschliche Behandlung darstellt oder nicht, hat aber zu unterbleiben.

Was das Untersuchungsverfahren des CAT anbetrifft, so liegt es auf der Hand, daß im Interesse einer Einschätzung der Situation in einem Land auch einzelnen Vorwürfen von Folter nachzugehen ist, ohne für diese Einzelfälle nach außen hin kundzutun, ob ein Fall von Folter vorliegt oder nicht. In diesem Verfahren wie auch bei den Aktivitäten des Sonderberichterstatters scheint die begriffliche Beschränkung auf "Folter" die zu untersuchenden Fälle zu limitieren. Hier muß es dem CAT bzw. dem Sonderberichterstatter möglich sein, auch innerhalb einer "grey area" tätig zu werden, also Fälle zu untersuchen, die nicht von vornherein als Folter zu qualifizieren sind.

Beim CPT ließe sich vermuten, die präventive Ausrichtung stehe der Untersuchung von Vorfällen aus der Vergangenheit entgegen. Zum einen ist aber von der Untersuchung solcher Vorfälle durch eine internationale Institution ähnlich wie auf nationaler Ebene durch die strafrechtliche Untersuchung ein generalpräventiver Effekt zu erwarten, zum anderen lassen sich durch die Untersuchung von Einzelfällen mitunter defizitäre Strukturen aufdecken. Letzteres wäre Ausgangspunkt für das CPT, um präventive Maßnahmen vorzuschlagen. Eine quasi-judikative Einschätzung derartiger Vorfälle steht dem CPT dabei nicht zu.

### 5.2.3.2 Haftbedingungen

Ausdrücklich zu Untersuchungen in diesem Bereich ermächtigt sind CPT und HRC. Das CPT untersucht die "Behandlung von Personen, denen die Freiheit entzogen ist" (Art.1 ECPT), was die Haftbedingungen sinngemäß mitumfaßt. Das HRC ist aufgrund von Art. 10 Abs. 1 IPBPR zu Un-

---

<sup>10</sup> Vgl. GRAEFRATH 1980, 18 (Der Autor war langjähriges Mitglied des HRC).

tersuchungen über die menschenwürdige Behandlung von Inhaftierten berufen.

Haftbedingungen können als solche eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung darstellen und in besonders schwerwiegenden Fällen gar als Folter zu klassifizieren sein. Insofern müssen wiederum der Sonderberichterstatter in allen Verfahren wie auch das CAT in seinem Untersuchungsverfahren in Fällen besonders unmenschlicher Haftbedingungen aktiv werden können.

Problematischer erscheint dagegen die Zuständigkeit des CAT im Staatenberichtsverfahren. Die UNCAT sieht in Art. 16 Abs. 1 die Verhütung von unmenschlicher und erniedrigender Behandlung vor, wobei die Staaten unter anderem verpflichtet sind, die Vorkehrungen für den Gewahrsam und die Behandlung von Personen, denen die Freiheit entzogen wurde, zu überprüfen (Art. 11 UNCAT)<sup>11</sup>. Dieser Artikel schreibt damit lediglich innerstaatliche Maßnahmen vor. Diese Maßnahmen wiederum sind in enger Auslegung Gegenstand der Überprüfung durch das CAT im Staatenberichtsverfahren. Dennoch setzt eine sinnvolle Überprüfung der Regelungen zum Schutz des genannten Personenkreises die Kenntnis der tatsächlichen Probleme und Gefährdungen voraus. Die Formulierung "keep under systematic review" verpflichtet die Mitgliedsstaaten, die tatsächliche Situation ständig zu überprüfen, um bei entsprechenden Mißständen weitere Schritte zur Verbesserung des Schutzes treffen zu können. Insofern erschiene es gerechtfertigt, wenn das CAT auch die tatsächlichen Haftbedingungen anspräche, um herauszufinden, ob weitere Maßnahmen im Sinne des Art. 11 (i.V.m. Art.16) UNCAT erforderlich sind. Der Schwerpunkt liegt dabei allerdings nach diesen Regelungen auf den präventiven Maßnahmen. Der Untersuchung der tatsächlichen Haftbedingungen kommt nur eine untergeordnete Rolle als Indikator dafür zu, ob die gegenwärtigen Regelungen ausreichen.

Allgemein ist dabei zu differenzieren zwischen dem Schutz vor unmenschlicher Behandlung, der etwa durch die Einräumung von Abwehrrechten erbracht werden kann, und der Pflicht zur positiven Gewährleistung menschenwürdiger Behandlung. Letzteres ist aufgrund Art. 10 Abs. 1 IPBPR für die Mitgliedsstaaten vorgeschrieben, so daß das HRC alle Aspekte untersuchen kann, die in irgendeiner Weise zu menschenwürdigen Bedingungen beitragen können. Ausdrücklich angesprochen werden in Art. 10 Abs. 2 und 3 IPBPR die Zielsetzung des Strafvollzuges als Resozialisierungsmaßnahme sowie die Trennung von verschiedenen Gefangenenkategorien (Untersuchungs- und Vollzugshäftlinge) oder Gefangenen Gruppen (jugendliche und erwachsene Inhaftierte).

---

<sup>11</sup> Wörtlich: "arrangements for the custody and treatment of persons".

Die ECPT enthält keinen ausdrücklichen Hinweis auf einen auf positive Gewährleistung abzielenden Ansatz<sup>12</sup>. Dennoch erscheint das Präventionskonzept des CPT nachvollziehbar, nach dem die beste Verhütung von unmenschlichen Haftbedingungen darin besteht, die positive Gewährleistung menschenwürdiger Bedingungen zu fördern. Zudem kann sich eine unmenschliche Behandlung aus einer Summe von einzelnen Defiziten in den Haftbedingungen ergeben, die für sich genommen keine unmenschliche Behandlung darstellen würden. Aus dieser Interpretation ergibt sich eine umfassende Zuständigkeit des CPT für Fragen der Haftbedingungen.

Dieses Präventionskonzept erscheint auch für die präventiven Aufgaben im Rahmen der UNCAT anwendbar, wenngleich es auf der Hand liegt, daß im Staatenberichtsverfahren die Haftbedingungen nicht dieselbe Rolle spielen können wie in einem Besuchsverfahren, wo eigene Recherchen die Einschätzung ermöglichen. Dennoch wäre es auch im Staatenberichtsverfahren denkbar, daß das CAT auf Informationen von dritter Seite über Defizite in den Haftbedingungen hin diese Punkte gegenüber den Regierungsvertretern anschnidet und Abhilfemöglichkeiten nahelegt.

Auch beim Sonderberichtersteller sind nur insofern Beschränkungen seiner Kompetenz zur Untersuchung der Haftbedingungen unter präventiven Gesichtspunkten erkennbar, als er in seinem Mandat auf Folter beschränkt ist. Haftbedingungen, die ein Risiko für Folterungen möglich erscheinen lassen, sind jedoch in der Regel bereits selbst von erheblicher Problematik. Das bedeutet, daß der Sonderberichtersteller bei der Untersuchung von Haftbedingungen anders als das CPT erst bei besonders problematischen Aspekten beginnen kann.

Keine Probleme ergeben sich im Hinblick auf die Thematisierung verschiedener Haftarten, da in den Konventionen bzw. Resolutionen jeweils keine Beschränkung auf bestimmte Arten der staatlichen Freiheitsentziehung vorgenommen wird.

### **5.2.3.3 Schutz- und Kontrollmechanismen**

#### *5.2.3.3.1 Präventive Maßnahmen*

Wie bereits angedeutet, sind alle hier untersuchten Organe im Rahmen ihrer Aufgaben für die Untersuchung präventiver Maßnahmen zuständig.

Dies entspricht der gesamten Ausrichtung der ECPT (Art. 1 ECPT), ohne daß in der Konvention bestimmte Bereiche angesprochen wären. Ähnlich soll auch der Sonderberichtersteller Empfehlungen zur präventiven Folterbekämpfung abgeben.

---

<sup>12</sup> Ein solcher Ansatz entspricht aber der Zielsetzung der EPR, Präambel (a).

Die UNCAT begründet durch zwei ganz allgemeine (Art. 2 Abs. 1 im Hinblick auf Folter, Art. 16 Abs.1 im Hinblick auf andere grausame etc. Behandlung) und einige spezielle Vorschriften die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, Maßnahmen zur Prävention von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung zu treffen. Als spezielle Regelung betrifft Art. 10 die Pflicht, das Folterverbot in die Ausbildung des im Bereich der staatlichen Freiheitsentziehung tätigen Personals aufzunehmen. Daneben sind gem. Art. 11 UNCAT Regelungen und Praktiken bei Verhören sowie die Vorkehrungen für die Freiheitsentziehung regelmäßig systematisch durch den Mitgliedsstaat zu untersuchen. Während diese Vorschriften in Verbindung mit Art. 16 Abs. 1 UNCAT auch eine Schutzverpflichtung gegen andere grausame oder unmenschliche Behandlung begründen, gilt Art. 15 UNCAT, der die Unzulässigkeit von durch Folter erlangter Beweismittel vorschreibt, ausdrücklich nur für Folter. Auch Art. 3 UNCAT, das Verbot der Abschiebung und Auslieferung, ist auf Fälle drohender Folter beschränkt.

Der Konventionstext des IPBPR enthält keine Vorschläge oder Vorschriften, durch welche Maßnahmen die Ge- und Verbote der Art. 7, 9 und 10 durchzusetzen sind. Die naheliegende Überlegung, daß ein wirksamer Schutz der Menschenrechte auch präventive Mechanismen umfassen muß, hat jedoch in den "General Comments" des HRC Niederschlag gefunden, mit denen den einzelnen Artikeln der Konvention Konturen verliehen werden. So fordert ein "General Comment" zu Art. 7 IPBPR die Staaten auf: "States must ensure an effective protection through some machinery of control"<sup>13</sup>. Dazu schlägt das HRC in seinen "General Comments" beispielhaft diverse Maßnahmen vor.

#### 5.2.3.3.2 *Verfahren bei Verstößen und Mißständen*

Die Zuständigkeit für die Untersuchung der vorhandenen formellen Verfahren bei Verstößen und Mißständen ergibt sich beim CPT durch die solchen Verfahren bei konsequenter Durchführung zugeschriebenen präventiven Effekte. Allerdings ist hier nach der Konzeption kaum ein Schwerpunkt der Arbeit des CPT zu erwarten, da die Konvention über derartige reaktive Maßnahmen gerade hinauszielt.

In der UNCAT sind diesem Themenbereich einige Artikel gewidmet. So schreibt Art. 4 UNCAT den Mitgliedsstaaten vor, Folter im Sinne der Konvention strafrechtlich zu verfolgen. Daneben sollen Art. 5-9 UNCAT die Strafverfolgung im internationalen Rahmen sichern. Art. 12 und 13 UNCAT verpflichten die Staaten, für eine unparteiische Untersuchung von mutmaßlichen Folterfällen zu sorgen und den Opfern ein dementsprechen-

<sup>13</sup> General Comment 7/16 (1982), 1.

des Recht einzuräumen. Unter "unabhängiger Untersuchung" mag auch ein Disziplinarverfahren gegen beteiligtes Personal zu verstehen sein. Da Art. 16 Abs. 1 UNCAT diese Vorschriften auch für Fälle unmenschlicher usw. Behandlung anwendbar erklärt, ergibt sich daraus auch eine Zuständigkeit für Beschwerdemöglichkeiten gegen Haftbedingungen, auch wenn diese nicht den Schweregrad von Folter erreichen. Art. 14 UNCAT schließlich verpflichtet die Vertragsstaaten zur Entschädigung und zu Rehabilitationsmaßnahmen für Opfer von Folter.

Wie bereits betont, schreibt der Konventionstext des IPBPR bis auf die Festlegung auf ein effektives Beschwerderecht in Art. 2 Abs. 3 keine konkreten Maßnahmen auf nationaler Ebene zur Durchsetzung der materiellen Rechte und der Fürsorgepflichten der Mitgliedsstaaten vor. Auch hier äußert sich das HRC in seinen "General Comments": Beschwerden über Mißhandlungen müssen effektiv durch die zuständigen Behörden untersucht werden, Schuldige müssen zur Verantwortung gezogen werden, Opfer müssen effektive Beschwerdemöglichkeiten und Entschädigungsrechte haben<sup>14</sup>. Indem das HRC in diesem "General Comment" gleichzeitig betont, daß Strafvorschriften nicht ausreichend seien, wäre zu vermuten, daß der Schwerpunkt des HRC in diesem Bereich weniger auf der Untersuchung der Straftatbestände liegt als vielmehr auf der Prüfung der Effektivität der Strafverfolgung im Bereich der für Art. 7 IPBPR einschlägigen Taten. Nach Inkrafttreten der UNCAT werden dann allerdings ausdrücklich Informationen von den Staaten über die Straftatbestände und Strafhöhen gefordert<sup>15</sup>. An dieser Stelle fordert das HRC die Staaten außerdem auf, die Straffreiheit von Personen zu gewährleisten, die Befehle zum Foltern oder anderer unmenschlicher Behandlung nicht befolgen. In den weiteren Anmerkungen des genannten "General Comment" bezieht sich das HRC wiederum auf die Effektivität der Strafverfolgung<sup>16</sup>.

## 5.3 Organisation

### 5.3.1 Personelle und finanzielle Ausstattung

Die verschiedenen Organe sind in organisatorischer Hinsicht sehr unterschiedlich ausgestattet. Dies ist zum Teil durch die verschiedenartigen Aufgaben bedingt. Beispielsweise ist die Durchführung eines Besuchs einschließlich Vorbereitung und Berichtsabfassung um ein vielfaches aufwendiger als die Durchführung eines Staatenberichtsverfahrens, so daß hierfür

<sup>14</sup> Vgl. General Comment 7/16 (1982), 1.

<sup>15</sup> Vgl. General Comment 20/44 (1992), 13.

<sup>16</sup> Vgl. General Comment 20/44 (1992), 14 f.

auch mehr Komiteemitglieder und Sekretariatsmitarbeiter erforderlich sind. Alle Organe leiden unter Finanzknappheit. Dennoch muß die finanzielle und personelle Ausstattung so dimensioniert sein, daß eine effektive Arbeit möglich ist, da ansonsten die Arbeit der Organe auf Alibifunktionen reduziert zu werden droht. Eine Untersuchung, welche Ausstattung für die einzelnen Organe in diesem Sinne erforderlich wäre, ist hier nicht vorgenommen worden. Auffällig erscheint allerdings das Mißverhältnis von Aufgaben und personeller Ausstattung des CAT. Während die Besetzung des Komitees mit zehn Personen angemessen erscheint und mitunter im Vergleich zu größeren Organen die interne Arbeit vereinfachen mag, kann dies nicht über die Sitzungsfrequenz und -dauer sowie über die Unterstützung durch das Sekretariat gesagt werden. Zweimal jährlich zwei Wochen Sitzung und die Unterstützung von weniger als einer halben Arbeitskraft als Sekretariat erwecken wenig Hoffnung auf eine effektive Überwachung der Umsetzung der Konvention in 94 Mitgliedsstaaten.

Im übrigen bleibt auf einen möglicherweise zukünftig deutlich steigenden Personalbedarf im Mitarbeiterstab des CPT hinzuweisen. Für den Fall, daß die Russische Föderation die ECPT ratifiziert, könnte eine effektive Arbeit nur mit einem erheblich größeren Sekretariat durchgeführt werden.

### **5.3.2 Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen und NGOs**

Nach Angaben aus den jeweiligen Sekretariaten wird die Arbeit der anderen Organe als Informationsquelle geschätzt und verwendet. Auch wird demnach auf UN-Ebene darauf geachtet, die Aktivitäten nicht zu verdoppeln. Die diesbezüglichen Äußerungen galten allerdings den Besuchsaktivitäten von CAT und Sonderberichterstatter, wo mangels Einladungen an das CAT allerdings wenig Koordinationsbedarf besteht. Mit dem CPT bestehen allgemein nur geringere Kooperationsmöglichkeiten, da der Ausschuß bis zur Veröffentlichung an den Vertraulichkeitsgrundsatz gebunden ist.

Einen wichtigen Einfluß auf die Effektivität der Arbeit hat die Verwertung von NGO-Informationen. Unabhängig davon, ob die Konventionen und Verfahrensordnungen bzw. die Resolutionen NGOs als Informationsquelle formal etablieren, verwenden alle hier untersuchten Organe derartige Informationen und räumen diesen einen hohen Stellenwert ein. Während in den Staatenberichtsverfahren des HRC und des CAT derartige Informationen die Komitees in die Lage versetzen, die von den Regierungen abgelieferten Berichte im Hinblick auf eventuell nicht berichtete Schwierigkeiten bei der rechtlichen oder tatsächlichen Umsetzung der Konventio-

nen zu hinterfragen, sind auch das CPT, das CAT und der Sonderberichterstatter in den jeweilige Besuchs- bzw. Untersuchungsverfahren auf NGO-Informationen angewiesen, um mit den Recherchen an kritischen Punkten ansetzen zu können. Das CPT arbeitet daher auf zwei Ebenen mit NGO-Informationen: Bei der Besuchsvorbereitung helfen Informationen von NGOs dabei, einige Problembereiche in dem betreffenden Land zu erkennen und eine sinnvolle Auswahl aus den vorhandenen Einrichtungen zu treffen<sup>17</sup>. Außerdem werden während des Besuches verschiedene NGOs konsultiert. Dabei reicht die Palette der NGOs von Menschenrechtsvereinigungen über Resozialisierungsorganisationen bis zu Gewerkschaften des Personals. Beim CPT ist die Arbeit mit den NGOs allerdings recht einseitig, da das CPT nicht von sich aus Informationen übermitteln kann, die dem Vertraulichkeitsgrundsatz unterliegen.

Ein bedeutendes Potential für eine Unterstützung der Arbeit durch die NGOs könnte im Bereich des "follow-up" von Empfehlungen und Kommentaren liegen. Den Ausschüssen und dem Sonderberichterstatter fehlen die Ressourcen, um selbst eine fortlaufende Überprüfung zu gewährleisten. Insofern könnten NGOs die internationalen Organe über Fortschritte oder Verzögerungen auf dem laufenden halten. Auch können NGO die öffentliche Diskussion in oder über bestimmte Länder fördern. Eine aktive Einbeziehung von NGOs in das "follow-up"-Verfahren ist allerdings bisher nur beim Sonderberichterstatter sowie ansatzweise beim CPT zu beobachten.

#### **5.4 Ausblick: Ein präventives Besuchssystem auf universeller Ebene - das Draft Optional Protocol zur UNCAT**

Nachdem bei Ausarbeitung der UNCAT ein präventiv ausgerichtetes internationales Besuchssystem auf UN-Ebene offenbar noch nicht durchsetzbar schien, beauftragte die UN Commission on Human Rights nach langem Lobbying durch NGOs 1992 eine Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung eines Entwurfs für ein Fakultativprotokoll zur UNCAT auf der Grundlage des von Costa Rica eingebrachten Vorschlags. Die Arbeitsgruppe steht allen interessierten Staaten, Intergovernmental Organizations und NGOs offen und wurde auch durch Beiträge von Experten unterstützt. Sie tagt einmal jährlich für zwei Wochen<sup>18</sup>. Nach der vierten Sitzung der Arbeits-

<sup>17</sup> Vgl. etwa die speziell zur Vorbereitung von CPT-Besuchen verfaßten Berichte des APT: "Information on the Conditions of Detention in England and Wales", MORTET 1994.

<sup>18</sup> Vgl. zu den bisherigen Sitzungen E/CN.4/1993/28, E/CN.4/1994/25, E/CN.4/1995/38 und E/CN.4/1996/28 (vgl. hierzu APT 1996). Zum Stand der Diskussionen nach der dritten Sitzung vgl. PENNEGARD 1995, 249 ff.

gruppe Anfang November 1995 konnte die erste Lesung des Entwurfs beendet werden, wobei zahlreiche Fragen noch offen sind. In einer zweiten Lesung werden nochmals alle Artikel durchzudiskutieren sein, bevor der Commission on Human Rights dann ein Entwurf vorgelegt wird.

Die Grundidee entspricht dem System der ECPT: Es soll ein Ausschuß eingesetzt werden, der aufgrund von fact-finding-missions den Schutz inhaftierter Personen vor Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung verbessern soll. Dabei sollen Vertraulichkeit der Untersuchungen und das Kooperationsgebot die leitenden Grundsätze der Arbeit darstellen. Während einzelne Aspekte bei einem universellen Instrument sinnvollerweise anders als bei einer regional konzipierten Einrichtung zu regeln sind (etwa was die Größe des Sub-Committees anbetrifft), so hat sich doch in der Diskussion der ersten Lesung an verschiedenen Stellen die Tendenz abgezeichnet, daß einzelne Staaten wesentliche Elemente der ECPT im Optional Protocol verwässert sehen wollen. Andererseits konnte in manchen Punkten bereits Einigkeit erzielt werden, die im Vergleich zur ECPT sogar eine Verbesserung bedeuten.

#### **5.4.1 Von der ECPT aufgrund des universellen Charakters abweichende Regelungen**

Die Regelung der ECPT, ein Komiteemitglied für jedes Mitgliedsland vorzusehen, ist nicht auf ein universelles System übertragbar, wenn man nicht eine Beeinträchtigung der Effektivität der Komiteearbeit durch eine unüberschaubare Größe in Kauf nehmen will. Die meisten Staaten treten für eine Besetzung des Sub-Committee mit zehn bis fünfundzwanzig Mitgliedern ein. Offen ist auch die Frage, ob die Mitglieder des Sub-Committee durch das CAT oder durch die Versammlung der Mitgliedsstaaten gewählt werden sollen. Einigkeit besteht dagegen, daß eine angemessene geographische Verteilung der Sitze angestrebt werden soll. Auch die Frage, nach wievielen Ratifizierungen das Fakultativprotokoll in Kraft treten sollte, ist noch umstritten. Während manche für ein möglichst schnelles Inkrafttreten und somit für eine niedrige Zahl an Mindestratifizierungen eintreten, plädieren andere unter Hinweis auf die hohen Kosten eines wirkungsvoll arbeitenden Mechanismus für eine hohe Zahl von Mitgliedsstaaten als Voraussetzung des Inkrafttretens.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist das Verhältnis des neuen Mechanismus zur UNCAT und dem CAT sowie das zu regionalen Einrichtungen wie dem CPT. Nach dem derzeitigen Stand ist vorgesehen, daß das Sub-Committee seine Länder- und Jahresberichte auf vertraulicher Basis dem CAT unterbreitet. Nicht-vertrauliche Informationen über die Aktivitäten des Sub-

Committee sollen vom CAT in seinem Jahresbericht veröffentlicht werden. Auch die noch umstrittene Möglichkeit eines Public Statement soll in den Händen des CAT liegen. Noch unzureichend geklärt ist das Verhältnis zum Besuchsverfahren des CAT gemäß Art. 20 UNCAT. Für den Fall, daß ein Mitgliedsstaat einem Besuch des CAT im Art. 20-Verfahren zugestimmt hat, soll oder kann das Sub-Committee seinen Besuch verschieben. Falls man sich hier für die obligatorische Verschiebung entscheiden sollte, ist die Konstellation denkbar, nach der ein Staat die "Flucht" in das schwächere, mit weniger Vollmachten ausgestattete Verfahren nach Art. 20 UNCAT antritt. Allerdings mag dies nach den bisherigen Erfahrungen mit dem Art. 20-Verfahren wenig praktische Auswirkungen haben.

Was das Verhältnis zum CPT anbetrifft, so bestand Einigkeit darüber, dem weltweiten Mechanismus einen gewissen Vorrang gegenüber dem europäischen einzuräumen. Das Ziel, jede Verdoppelung der Arbeiten und damit unnötige finanzielle Ausgaben zu vermeiden, erscheint allerdings schwierig zu verwirklichen, wenn man die Mitgliedsstaaten regionaler Systeme nicht generell von den Pflichten einer universellen Konvention befreien will. Ein solcher Ansatz wurde vor allem von Staaten aus der Dritten Welt angegriffen. Diese hatten offenbar den Eindruck, die europäischen Staaten wollten das Modell zwar exportieren, sich selbst im übrigen jedoch auf ihr regionales System zurückziehen. Daneben erscheinen die Kooperationsmöglichkeiten zwischen dem Sub-Committee und dem CPT durch den Vertraulichkeitsgrundsatz und die Unabhängigkeit des CPT begrenzt. Die bisherigen Vorschläge gehen von einer gewissen Aufweichung des Vertraulichkeitsgrundsatzes in der ECPT zugunsten einer Kooperation mit dem Sub-Committee aus. Diskutiert wird etwa, daß die Mitgliedsstaaten einer regionalen Konvention die Berichte und ihre Antworten auf vertraulicher Basis dem Sub-Committee übermitteln. Insgesamt scheint eine ausgewogene Lösung noch nicht in Sicht zu sein.

#### **5.4.2 Mögliche Schwächungen des Mechanismus im Vergleich zur ECPT**

Hinsichtlich der Ausgestaltung des Verfahrens sind noch zahlreiche Aspekte in der Diskussion, insbesondere im Hinblick darauf, wieviel Freiheit und Flexibilität dem Sub-Committee zur Durchführung seiner Aufgaben eingeräumt werden soll. So ist umstritten, ob nur regelmäßige oder auch Ad-hoc-Besuche durchgeführt werden können und ob jeder Besuch der Zustimmung des betreffenden Vertragsstaates bedarf. Auch bei der Durchführung der Besuche versuchen manche Staaten, dem jeweiligen Mitgliedsstaat möglichst viel Einflußmöglichkeiten zu gewähren. Unklar

ist daher, ob das Sub-Committee eines Tages jede Inhaftierungseinrichtung ohne vorherige Benachrichtigung besuchen kann, welche Einrichtungen es überhaupt besuchen kann und ob es Inhaftierte vertraulich interviewen kann.

Einzelne Staaten greifen daneben die Möglichkeit der Mitnahme von Experten auf Besuchsmissionen unter dem Hinweis an, daß die Mitglieder des Sub-Committee in ausreichendem Maße über Expertenkenntnisse verfügen würden<sup>19</sup>. Mitunter wird auch verlangt, daß die Experten aus einem Pool von durch die Mitgliedsstaaten vorgeschlagenen Personen zu entnehmen sind.

Auch die Möglichkeit auf mangelhafte Kooperation oder fehlende Verbesserungen mit einer öffentlichen Erklärung oder einer Veröffentlichung des Berichts gegen den Willen der betreffenden Vertragspartei zu reagieren, wird noch diskutiert. Offen ist zudem die Frage, ob Vorbehalte gegen einzelne Regelungen zugelassen werden oder nicht.

### **5.4.3 Einzelne Verbesserungen im Vergleich zur ECPT**

An drei wichtigen Punkten scheinen Fortschritte gegenüber der ECPT bereits gesichert zu sein. Zum einen wurde festgelegt, daß die Ausrufung des Notstandes, eine Situation mit mutmaßlich besonders hohem Mißhandlungsrisiko, nicht als Einwendungen gegen einen bevorstehenden Besuch des Sub-Committee geltend gemacht werden kann. Zum anderen werden die Mitgliedsstaaten formal verpflichtet, alle betroffenen Behörden über das Protokoll und die Aufgaben des Sub-Committee zu unterrichten und entsprechende Informationen in die Ausbildungsinhalte des Personals aufzunehmen. Schließlich besteht weitgehende Einigkeit über die Einrichtung eines Fonds auf der Grundlage freiwilliger Einzahlungen von Regierungen, internationalen Regierungsorganisationen, NGOs usw., der dazu dienen soll, die Umsetzung von Empfehlungen des Sub-Committee auch in armen Ländern zu ermöglichen.

---

<sup>19</sup> Vgl. etwa die Intervention des chinesischen Repräsentanten in der 1995er Sitzung der Working Group, E/CN.4/1996/28, 26.

---

## ZWEITER TEIL

### **Thematisierte Inhalte und "Standard Setting"**

#### KAPITEL 6

#### GEGENÜBERSTELLUNG DER VON DEN EINZELNEN ORGANEN ANGESPROCHENEN THEMEN UND GESETZTEN STANDARDS

Nachdem festgestellt wurde, daß die Ausschüsse und der Sonderberichterstatter weitgehend für ähnliche Themenbereiche zuständig sind, soll nun untersucht werden, inwieweit die einzelnen Organe die ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten in thematischer Hinsicht ausschöpfen und welche Standards aus ihrer Arbeit abzulesen sind. Dabei sollen die von den Ausschüssen und dem Sonderberichterstatter angesprochenen Themen gegenübergestellt werden.

Von besonderem Interesse ist, welche Standards von den einzelnen Ausschüssen und dem Sonderberichterstatter in verschiedenen Themenbereichen gesetzt werden. Diesbezüglich ist zunächst zu überlegen, wie und in welchen Verfahren eine solche Standardsetzung erfolgt. Während die länderbezogenen Mechanismen hier im Mittelpunkt stehen sollen, sind die einzelfallbezogenen Verfahren doch insoweit in der Untersuchung zu berücksichtigen, wie in ihnen standardsetzende Interpretationen vorgenommen werden. In dieser Hinsicht sind vor allem die sachlich von HRC und CAT entschiedenen Individualbeschwerden von Interesse. Beim Sonderberichterstatter ist dagegen die standardsetzende Wirkung seiner einzelfallbezogenen Mechanismen gering. Wenn er auf Regierungen zugeht, um die Aufklärung von Vorfällen oder den Schutz vor drohender Folter zu erwirken, spielen dabei keinerlei quasi-justizielle Elemente eine Rolle. Es werden auch keine materiellen Bestimmungen ausgelegt. Vielmehr zeigen dessen einzelfallbezogene Aktivitäten lediglich, aufgrund welcher Informationen er in einer bestimmten Art und Weise aktiv wird. Dies sind rein verfahrensinterne Maßstäbe, mit denen keine materiellen Standards gesetzt werden.

Länderbezogene Verfahren sind dagegen weniger auf den eng umgrenzten Rahmen eines Einzelfalls beschränkt. Allerdings könnte man meinen, daß die in diesen Verfahren von den Ausschüssen oder dem Sonderberichterstatter zum Ausdruck gebrachten Maßstäbe wiederum keine allgemeinen Standards zu setzen vermögen, soweit sie nur auf das jeweils betreffende Land bezogen sind. Dennoch zeigen auch die gegenüber einem Staat verlangten Maßnahmen standardsetzende Wirkungen, da nicht ohne einen Verlust an Glaubwürdigkeit an verschiedene Staaten unterschiedliche Maßstäbe angelegt werden können. Die Standards ergeben sich gewissermaßen als Reflex der gegenüber einer einzelnen Regierung geübten Kritik oder gestellten Forderung.

So lassen sich bei den Besuchsverfahren von CPT<sup>1</sup>, Sonderberichterstatter und CAT aus den zu solchen Besuchen abgegebenen Empfehlungen und Kommentaren in zahlreichen Punkten gewisse Standards herauslesen. Im Rahmen der Staatenberichtsverfahren des HRC und des CAT können ebenfalls über Kommentare, mit denen bestimmte Maßnahmen nahegelegt werden, und über suggestive Fragen Maßstäbe gesetzt werden. Daneben stellt die neue Praxis von HRC und CAT, am Ende eines jeden Staatenberichtsverfahrens in den abschließenden Bemerkungen die kritischen Punkte bei der Umsetzung der Konvention zu identifizieren und Empfehlungen zur Verbesserung auszusprechen, eine wichtige Quelle des Standard-Setting dar.

Neben diesem eher indirekten Setzen von Maßstäben äußern sich das HRC, das CPT und der Sonderberichterstatter auch gezielt in einer Weise, die bestimmte Mindestanforderungen deutlich macht.

Das CPT hat schon zu Beginn seiner Tätigkeit darauf hingewiesen, daß es seine eigenen (nicht-bindenden) Maßstäbe erarbeiten müsse, und hat deren Veröffentlichung in Aussicht gestellt<sup>2</sup>. Diese Ankündigung wurde bisher allerdings lediglich in zwei Jahresberichten zu einzelnen Themenkomplexen umgesetzt.

Dem HRC steht im Rahmen seines Staatenberichtsverfahrens mit der Möglichkeit zur Abgabe "allgemeiner Erklärungen" ein besonderes Instrument zum "Standard setting" zur Verfügung, mit dem das Komitee alle Mitgliedsstaaten des IPBPR anspricht. Auch der Sonderberichterstatter wendet sich innerhalb seines räumlichen Zuständigkeitsbereichs am Ende eines jeden Jahresberichts mit Empfehlungen an die Allgemeinheit der UN-Mitgliedsstaaten.

---

<sup>1</sup> Ein Teil der im Folgenden aus der Arbeit des CPT wiedergegebenen Standards wird vom Ausschuß systematisch gegenüber jedem besuchten Staat eingefordert. Ein anderer Teil beruht auf Reaktionen des Ausschusses auf spezifische Situationen in einem besuchten Land.

<sup>2</sup> Vgl. CPT 1st General Report, RN 95 f.

## 6.1 Folter und Mißhandlung

### 6.1.1 "Illegale" Mißhandlungen

Im Hinblick auf das Vorkommen von Folter und körperlichen oder psychischen Mißhandlungen sind zwei Ansätze zu unterscheiden: Zum einen wird die Einschätzung der Gesamtsituation in einem Land vorgenommen, und zum anderen werden Einzelfällen untersucht. Während sich die einzel-fallbezogenen Verfahren naturgemäß auf letzteres beschränken, tauchen in länderspezifischen Verfahren beide Ansätze auf.

Die Thematisierung von Einzelfällen in den Länderverfahren hängt weitgehend von dem Ausmaß der Gesamtproblematik ab. Bei allen hier untersuchten Organen geht es in den länderbezogenen Verfahren auch um eine Einschätzung des Vorkommens von Folter und Mißhandlung in dem jeweils untersuchten Land. Das CPT knüpft daran an, inwieweit Gefangene durch Mißhandlungen und Folter gefährdet erscheinen. Die übrigen Organe stellen dagegen darauf ab, wieviele glaubwürdige Beschwerden über Folterungen ihnen zugegangen sind.

Das CPT nimmt stets für den Bereich polizeilicher Inhaftierung und den des Justizvollzuges eine gesonderte Einschätzung hinsichtlich des Vorkommens von bzw. einer Gefährdung von Inhaftierten durch Folter und andere Mißhandlungen vor. Summieren sich in einem dieser Bereiche die vorkommenden "Einzelfälle" zu einem strukturellen Problem, werden zwar während des Besuches zahlreiche Einzelfälle untersucht, etwa durch Anhörung von Betroffenen und der medizinischen Untersuchung von Opfern, insbesondere auf die Übereinstimmung ihrer Beschwerden mit dem Gesundheitszustand. In den Berichten wird dann jedoch in der Regel gar nicht mehr auf einzelne Fälle eingegangen, oder es werden lediglich einzelne Fälle beispielhaft angeführt<sup>3</sup>. In diesem Fall gibt das CPT die Diagnose bekannt, daß Mißhandlungen in dem betreffenden Land "ein relativ übliches Phänomen"<sup>4</sup> seien oder eine "nicht zu vernachlässigende Gefahr" oder "ein signifikantes Risiko" von Mißhandlungen für Gefangene in Polizeigewahrsam bestehe. Unter Umständen wird auch auf die Schwere der Mißhandlungen hingewiesen<sup>5</sup>. Grundlage der Einschätzung sind die Zahl und Glaubwürdigkeit der zugegangenen Beschwerden sowie eventuelle Defizite in den Schutzmechanismen. Dagegen wird im Bericht auf einzelne Fälle eingegangen, wenn diese eher eine Ausnahme darstellen. Das CPT kommt

<sup>3</sup> Ausnahme: In dem Griechenland-Bericht wird auf einen Todesfall hingewiesen, der Beschwerden zufolge auf Mißhandlungen durch die Polizei beruht haben soll. Die griechische Regierung wurde um Untersuchung gebeten. Vgl. CPT-Report Greece, RN 33.

<sup>4</sup> Vgl. CPT-Report Portugal, RN 15.

<sup>5</sup> Vgl. CPT-Report Greece, RN 25: "(...) on occasion resort might be had to methods of severe ill-treatment/torture".

dann zu dem Schluß, in einem Land oder einem Inhaftierungsbereich bestehe kaum Mißhandlungsgefahr für Gefangene. Erfährt das CPT von dritter Seite oder durch eigene Recherchen von einzelnen Fällen, bittet es den betreffenden Staat zumeist um Informationen über die staatlicherseits durchgeführten Untersuchungen. Diese Fälle betreffen zumeist Mißhandlungen bei Verhören in Polizeigewahrsam sowie nach Unruhen in Gefängnissen. Beziehen sich die Vorwürfe auf unmenschliche Haftbedingungen, interveniert das CPT in der Regel nicht im Hinblick auf diesen Einzelfall, sondern spricht die dahinterstehende Regelung oder Praxis allgemein an.

Im übrigen bittet das CPT zur weiteren Einschätzung der Gesamtsituation die Staaten um Statistiken zu Beschwerden, durchgeführten Verfahren und den verhängten Sanktionen wegen Mißhandlungen. Meist werden die Statistiken der letzten zwei Jahre vor dem Besuch erbeten, mitunter werden auch dreijährige (von der irischen Regierung) oder fünfjährige Statistiken angefordert (z.B. von der italienischen Regierung).

Der Sonderberichterstatter und das CAT untersuchen bei ihren länderbezogenen Besuchsverfahren<sup>6</sup> konkrete Fälle nur im Rahmen ihrer Analyse der Gesamtsituation in einem Land, so daß in den diesbezüglichen Berichten gar keine Ausführungen zu Einzelfällen auftauchen. Hier zeigt sich eine Parallele zur Arbeit des CPT, soweit es sich bei den von diesen Organen besuchten Ländern um Staaten mit einer erheblichen Folterproblematik handelt, in denen auch das CPT nicht zu Einzelfällen Stellung nimmt.

Im Staatenberichtsverfahren fordern das HRC und das CAT die Staaten auf, in den Berichten statistische Informationen über Beschwerden wegen Folter und Mißhandlungen mitzuteilen<sup>7</sup>.

Im übrigen werden auch vom HRC und vom CAT am Ende eines Verfahrens in den jeweiligen Kommentaren zu einem Staatenberichtsverfahren Einschätzungen zu der Situation in dem betreffenden Land im Hinblick auf Folter und Mißhandlungen abgegeben. Dabei handelt es sich weniger wie beim CPT um eine Risikoeinschätzung als vielmehr um eine Einschätzung der vorgekommenen Folter und Mißhandlungen. Auch werden dabei weitgehend nur die Beschwerden von NGOs und anderen einbezogen, nicht jedoch das Netz von Schutzmechanismen berücksichtigt.

Was die Behandlung der den Ausschüssen bekannt gewordenen konkreten Fälle angeht, so geht es in den Staatenberichtsverfahren des HRC und des CAT zumeist darum, die jeweiligen Regierungsvertreter zur Mitteilung von Informationen und zu einer Stellungnahme zu veranlassen. Insbesondere das HRC fragt häufig nach Fällen, die auch von *amnesty international* bearbeitet worden sind, wobei die Regierungsvertreter um Ausführungen

<sup>6</sup> Beim Sonderberichterstatter sind außerdem Besuche zum Recherchieren konkreter Vorwürfe denkbar, jedoch bisher noch nicht praxisrelevant.

<sup>7</sup> Vgl. CAT General Guidelines Part II (c) und HRC General Comment 20 (Article 7), Forty-fourth session, 1992, 14. Hiernach wird auch häufig bei der Erörterung von Berichten gefragt.

zu der Einleitung von Untersuchungen sowie zu deren Resultaten gebeten werden. Das CAT zeigt sich in diesem Punkt zurückhaltender und spricht nur selten einzelne Fälle an.

Das CPT berichtet zwar über ihm zugegangene Mißhandlungsbeschwerden<sup>8</sup>, nimmt jedoch dabei keine Zuordnung vor, welche von diesen schweren Mißhandlungen den Grad von Folter erreichen<sup>9</sup>, selbst wenn typische Foltertechniken wie "Falaka" (Schlagen der Fußsohlen) oder Elektroschocks verwendet werden. Das CPT neigt eher dazu, zwischen schwereren (einschließlich Folter) und weniger schweren Formen von Mißhandlungen zu unterscheiden. Auch in den übrigen länderbezogenen Mechanismen werden selten Abgrenzungen im Hinblick darauf vorgenommen, welche Mißhandlungsformen den Schweregrad von Folter erreichen und welche nicht<sup>10</sup>. Das HRC nimmt auch in seiner "Rechtsprechung" keine nachvollziehbare Einstufung bestimmter Techniken als Folter vor. So werden zwar in den "views" zu manchen Individualbeschwerden die Mißhandlungen ausdrücklich als Folter eingestuft, in anderen Fällen, in denen die gleichen oder vergleichbare Mißhandlungstechniken angewandt wurden, wird eine Bezeichnung als "Folter" vermieden. Das HRC stellt hauptsächlich darauf ab, ob eine Konventionsverletzung vorliegt, ohne dabei zwischen den verschiedenen Begriffen zu differenzieren<sup>11</sup>.

Der Sonderberichterstatter listet dagegen in einem Jahresbericht Methoden physischer und psychischer Folter auf. Zu physischen Foltermethoden zählt er Schlagen, Herausreißen von Nägeln oder Zähnen, Verbrennungen, Elektroschocks, Aufhängen an Körperteilen, Erstickung, exzessive Licht- oder Lärmeinwirkung, sexuelle Aggressionen, Verabreichung von Drogen, ausgedehnten Schlaf- oder Essensentzug, langandauernde Versagung ausreichender Hygiene oder medizinischer Versorgung. Als psychische Folter werden angeführt: völlige Isolierung und sensorische Deprivation, Vermitteln eines beständigen Unsicherheitsgefühls, Todes- oder Folterdrohungen gegen Verwandte, Zwang zum Mitwirken beim Foltern von Verwandten, völlige Vernachlässigung, Scheinhinrichtungen und Verschwindenlassen von Verwandten<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Dabei werden mitunter auch verbale Attacken unter der Rubrik "Torture and other forms of ill-treatment" angesprochen. Vgl. CPT-Report Hungary, RN 17 in Bezug auf verbale Sexualbeleidigungen gegenüber Frauen und CPT-Report Spain (periodic visit 1991), RN 69 hinsichtlich verbaler Ausfälle gegenüber Ausländern.

<sup>9</sup> Vgl. CPT Public Statement on Turkey, RN 5, CPT-Report Greece, RN 17 ff., CPT-Report Spain (periodic visit 1991), RN 18 f., CPT-Report Spain (periodic visit 1994), RN 16.

<sup>10</sup> Ausnahmsweise bezeichnet das CAT in seinem Bericht über den Türkei-Besuch die winzigen Dunkelzellen als Folter, vgl. A/48/44/Add.1, 52.

<sup>11</sup> Vgl. die Analyse der Rechtsprechung zu Art. 7 und 10 IPBPR von MCGOLDRICK 1991, 367-380.

<sup>12</sup> Vgl. E/CN.4/1986/15, 119.

### 6.1.2 "Legale" Mißhandlungen: Todes- und Körperstrafen

Einige Staaten werden vom HRC um statistisches Material zur Verhängung und Vollstreckung der Todesstrafe gebeten. Diese wird nach Einschätzung eines Komiteemitglieds "in manchen Fällen" möglicherweise als grausame und unmenschliche Behandlung einzustufen sein, insbesondere wenn der Vollzug längere Zeit auf sich warten läßt<sup>13</sup>. Das HRC hat auf mehrere Individualbeschwerden hin zu diesem Thema Stellung genommen. Demnach stellt eine besonders langdauernde Inhaftierung in der "death-row" nicht generell eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung dar, wenn die Dauer auf Rechtsmitteln des Verurteilten beruht<sup>14</sup>. Dies gilt selbst bei einer Dauer von 10 Jahren<sup>15</sup>. Unabhängig von Dauer des Aufenthalts in der "death-row" ist der Vollzug einer Todesstrafe nur mit Art. 7 vereinbar, wenn er das geringstmögliche physische und mentale Leiden verursacht<sup>16</sup>.

Ohne sich auf einzelne Fälle zu beziehen, sprechen das HRC und das CAT mitunter die rechtliche Zulässigkeit und die Akzeptanz von körperlichen Züchtigungen, insbesondere von Kindern durch Eltern und von Schülern durch Lehrer an. Das CAT fragt in diesem Zusammenhang, ob das Tolerieren von körperlicher Züchtigung im familiären Rahmen zu einer Erhöhung der Akzeptanz von Gewalt überhaupt führe<sup>17</sup>. Konkret zu Körperstrafen als staatliche Sanktion nach einem Strafverfahren äußert sich das CAT nur selten. Allerdings deutet es an, daß Körperstrafen möglicherweise eine Verletzung der UNCAT darstellen könnten<sup>18</sup>.

Dagegen beschäftigt sich das HRC des öfteren mit Körperstrafen. Neben Fragen zu Arten und Anwendungshäufigkeit der Körperstrafen fragt das HRC, ob der betreffende Staat Körperstrafen nicht als erniedrigende Strafe, die durch Art. 7 IPBPR verboten ist, betrachte<sup>19</sup>. An anderer Stelle wird das

<sup>13</sup> Vgl. A/48/44 (6th Annual Report of the CAT), 405, 425 (Diskussion des 1. Zusatzberichtes der VR China).

<sup>14</sup> Vgl. die Hinweise auf Case No. 317/1988 (Howard Martin v. Jamaica) in A/48/40, Part I (Report of the HRC), 803.

<sup>15</sup> Vgl. Cases No. 270/1988 and 271/1988 (Randolph Barrett and Clyde Sutcliffe v. Jamaica) in A/47/40 (Annual Report of the HRC), Annex IX, section F, para. 8.4. Diese Ansicht wurde in einer "Individual Opinion" eines Komiteemitglieds angegriffen, da vom Beschwerdeführer nicht erwartet werden könne, sich mit seinen Rechtsmitteln zu beeilen, um schneller hingerichtet werden zu können, vgl. den Appendix zu der o.g. Entscheidung.

<sup>16</sup> Vgl. Case No. 469/1991 (Ng v. Canada), in: A/49/40 (Annual Report of the HRC), Annex IX (CC). Zum Streit, inwieweit durch die Auslieferung in ein Land, wo dem Betroffenen die Todesstrafe droht, Art. 7 verletzt wird, vgl. auch die unterschiedlichen Auffassungen im Appendix zu o.g. Entscheidung.

<sup>17</sup> Vgl. A/48/44 (6th Annual Report of the CAT), 298 (Diskussion des Kanadischen Berichts).

<sup>18</sup> Vgl. A/50/44 (8th Annual Report of the CAT), 169, 177 (Diskussion des 1. Berichts von Jordanien).

<sup>19</sup> Vgl. WILLIAMS 1990, 37 m.w.N.

Komitee noch deutlicher und bezeichnet besonders harte Strafen, wie Prügelstrafe, Auspeitschen oder Amputation von Körperteilen, als unvereinbar mit Art. 7 IPBPR<sup>20</sup>. Noch weiter geht der Sonderberichterstatter, der Körperstrafen wie Prügeln oder Steinigung ausdrücklich als Folter bezeichnet<sup>21</sup>.

## 6.2 Haftbedingungen

### 6.2.1 Polizeihaft

Der rechtliche Rahmen der Polizeihaft, insbesondere deren *maximale Dauer*, interessiert die Ausschüsse sowohl in Staatenberichtsverfahren als auch in Besuchsverfahren, da dieser Zeitraum als mit einem besonderen Mißhandlungsrisiko behaftet gilt. Unter Präventionsgesichtspunkten erscheint daher eine möglichst niedrige Höchstdauer der polizeilichen Inhaftierung wünschenswert.

Aus den diesbezüglichen Aktivitäten der Organe ist eine bestimmte Obergrenze für die Polizeihaft bis zu einer richterlichen Vorführung, in der über die Anordnung von Untersuchungshaft entschieden wird, nicht erkennbar. Als eindeutig zu lang kritisiert werden etwa von CPT und CAT die Haftzeiten in der Türkei, allerdings jeweils auf unterschiedlichem Niveau: Während das CPT eine Höchstdauer von acht Tagen bei gemeinschaftlich begangenen Straftaten und von 15 Tagen bei Terrorismusverdacht angreift<sup>22</sup>, kritisiert das CAT lediglich die Dauer von dreißig Tagen bei Terrorismusverdacht in Notstandsgebieten<sup>23</sup>. Der Sonderberichterstatter nennt in diesem Fall lediglich die bestehenden Regelungen ohne jede kritische Kommentierung<sup>24</sup>. An anderen Stellen greifen das CAT und das CPT Regelungen an, die eine Inhaftierung von 10 Tagen vorsehen<sup>25</sup>. Kritisiert wird vom CPT auch die Regelung im UK, nach der terrorismusverdächtige Personen für sieben Tage festgehalten werden können<sup>26</sup>. Ohne eine kriti-

<sup>20</sup> Vgl. A/48/40 (Annual Report of the HRC), 258 (2. periodischer Bericht Irans), A/50/40 (Annual Report of the HRC), 131 (2. periodischer Bericht von Lybien), A/50/40, 256 (2. periodischer Bericht von Yemen).

<sup>21</sup> Vgl. E/CN.4/1995/34, 22.

<sup>22</sup> Vgl. CPT Public Statement on Turkey, RN 29,30,32.

<sup>23</sup> Vgl. CAT/A/48/44/Add.1, 25.

<sup>24</sup> Vgl. E/CN.4/1989/15, 213.

<sup>25</sup> Vgl. A/50/44 (8th Annual Report of the CAT), 130 (Diskussion des 2. Berichts der Niederlande. Die Empfehlung bezog sich auf Aruba.) und CPT-Report Netherlands Antilles, RN 13.

<sup>26</sup> Vgl. CPT-Report UK, RN 224. Im Rahmen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte wurde in dem Fall Brogan v. UK, Series A Volume 145-B (1988), ein Zeitraum von vier Tagen und sechs Stunden zwischen Festnahme und Vorführung vor einen Richter als Verletzung von Art. 5 Abs. 3 EMRK

sche Anmerkung seitens des CPT bleibt dagegen eine Dauer von 96 Stunden in Finnland<sup>27</sup>.

Zudem spielt die Dauer der Inhaftierung im polizeilichen Gewahrsam eine Rolle für die Anforderungen an das Niveau der Haftbedingungen. Da die Einrichtungen des Polizeigewahrsams zumeist für längere Aufenthalte nicht ausreichend ausgestattet sind, kritisiert das CPT eine zeitweise Unterbringung von Untersuchungshäftlingen (für eine Woche oder mehr) in solchen Einrichtungen, wie sie in Norwegen beobachtet wurde<sup>28</sup>.

Der Sonderberichtersteller geht in einem Besuchsbericht auch auf die Rechtsgrundlage einer polizeilichen Inhaftierung ein. Die Möglichkeit, Personen aufgrund eines nicht weiter konkretisierten "verdächtigen" Verhaltens festzunehmen, wird als eine zu weitreichende Vollmachten der Polizei kritisiert. Im Zusammenhang mit diesen willkürlichen Verhaftungen war es oft zu Mißhandlungen gekommen<sup>29</sup>.

Was die *Unterbringungsbedingungen* angeht, so beschäftigen sich damit nur das CPT sowie das CAT in den Besuchs- bzw. Untersuchungsverfahren. Das CAT geht in seinen Besuchsberichten nicht auf Einzelheiten der Unterbringungsbedingungen ein, sondern mahnt lediglich die Einhaltung der UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners an. Genauere Anforderungen an Mindestbedingungen sind nicht erkennbar<sup>30</sup>. In den Staatenberichtsverfahren spielt dieses Thema keine Rolle.

Dagegen läßt die Arbeit des CPT zahlreiche Hinweise auf Mindeststandards erkennen. Das CPT ist der Ansicht, daß wegen der relativ kurzen Haftzeiten zwar keine allzu hohen Anforderungen an die materiellen Haftbedingungen zu stellen sind, jedoch ein menschenwürdiger Mindeststandard im Hinblick auf Größe, Ausstattung, Beleuchtung, Belüftung und vor allem Hygiene gewährleistet sein muß<sup>31</sup>. Insbesondere fordert das CPT, den Zugang zu Toiletten und Waschmöglichkeiten zu gewährleisten und die Gefangenen für die Nacht mit Matratzen, Decken und sauberer Bettwäsche zu versorgen. Bei Problemen jeglicher Art und nicht zuletzt für den Zugang zu den Sanitäreinrichtungen ist es wichtig, daß die Inhaftierten sich dem Personal bemerkbar machen können. Hierfür sollte nach Ansicht des CPT möglichst ein Ruf-System installiert sein.

---

eingestuft. Dabei wird berücksichtigt, "the context of terrorism in Northern Ireland has the effect of prolonging the period (...) without violating Article 5 (3)" (aaO para 61). Allerdings besteht die Möglichkeit, mit einem Vorbehalt die Verpflichtungen des Art. 5 Abs. 3 zu derogieren, wie das UK es später auch getan hat. Daher wurde im Fall *Bannigan and Mc Bride v. UK*, Series A, Volume 258-B (1993) keine Verletzung von Art. 5 Abs. 3 EMRK festgestellt, obwohl die Beschwerdeführer noch länger ohne richterliche Vorführung festgehalten worden waren.

27 Vgl. CPT-Report Finland, RN 9.

28 Vgl. CPT-Report Norway, RN 28.

29 Vgl. E/CN.4/1996/35/Add.2, 34 ff. (Report on the visit to Chile).

30 Vgl. CAT/A/48/44/Add.1, 52.

31 Vgl. CPT 2nd General Report, RN 42.

Was die Größe der Zellen betrifft, so nennt das CPT in einem Jahresbericht als wünschenswerte Grundfläche 7 qm bei Einzelbelegung, wobei der Abstand zwischen den Wänden 2 m und die Höhe 2,5 m betragen sollte<sup>32</sup>. Dies ist allerdings erklärtermaßen kein Mindeststandard. In den Länderberichten werden 6 qm Grundfläche als "angemessen" bezeichnet<sup>33</sup>. Dagegen fordert der Ausschuß die völlige Außerbetriebnahme von 1,45 qm großen Zellen in Schweden<sup>34</sup> und empfiehlt im übrigen, Zellen von weniger als 5 qm Größe keinesfalls länger als für wenige Stunden und nicht zur Übernachtung zu belegen<sup>35</sup>. Auch sollte eine Überbelegung der Zellen vermieden werden<sup>36</sup>, gegebenenfalls unter Reduzierung der offiziellen Kapazität<sup>37</sup>. Dabei empfiehlt der Ausschuß die Bestimmung von 12 qm großen Zellen für maximal 4 Personen. Für einige Stunden könne diese Zahl auch überschritten werden<sup>38</sup>. Diese Belegungsziffern erscheinen recht hoch, allerdings wurde die Empfehlung des CPT angesichts einer Belegung dieser Zellen mit über 10 Personen abgegeben.

Wichtig ist dem CPT außerdem, daß festgenommene Personen überhaupt in Zellen untergebracht werden können, wenn sie auf ihre Vernehmung warten. In diesem Sinne reagierte das CPT kritisch auf das Festhalten von Gefangenen - zum Teil mit Handschellen - in der Eingangshalle einer Polizeistation mit Publikumsverkehr<sup>39</sup>.

Zudem zählt das CPT die Versorgung der Gefangenen mit Essen zu den üblichen Essenszeiten zu den Mindestbedingungen, wobei täglich eine vollwertige Mahlzeit ausgegeben werden sollte.

---

<sup>32</sup> Vgl. CPT 2nd General Report, RN 43.

<sup>33</sup> Vgl. CPT-Report Norway, RN 26.

<sup>34</sup> Vgl. CPT-Report Sweden, RN 17 f.; vgl. auch CPT-Rapport Luxembourg, RN 22 (Zelle von 1,3 qm Größe).

<sup>35</sup> Vgl. CPT-Rapport Luxembourg, RN 20 f. Vgl. auch CPT-Rapport Italie, RN 33 ff. (fragliche Zellen waren 4 qm groß); CPT-Report Greece, RN 60, 72 (3,5 bzw. 3 qm), CPT-Report Netherlands Antilles, RN 38 (3 qm). Im CPT-Rapport France (ad-hoc), RN 33 spricht der Ausschuß dagegen von 4 qm als kritische Grenze für eine Benutzung über Nacht.

<sup>36</sup> Kritik an überfüllten Zellen äußerte das CPT in CPT-Report Finland, RN 18, CPT-Report Germany, RN 25, CPT-Rapport France, RN 26, 28; CPT-Report Greece, RN 56. CPT-Report Netherlands-Antilles, RN 30.

<sup>37</sup> Vgl. CPT-Report Greece, RN 75.

<sup>38</sup> Vgl. CPT-Report Greece, RN 59.

<sup>39</sup> Vgl. CPT-Report Portugal, RN 30.

## 6.2.2 Gefängnisse: Untersuchungshaft und Strafvollzug<sup>40</sup>

### 6.2.2.1 Dauer der Inhaftierung

Die *Untersuchungshaft* stellt für die Inhaftierten aufgrund der ungewissen Situation eine besondere psychische Belastung dar, die zudem oftmals nicht durch entsprechende Betreuungs- und Beschäftigungsangebote abgefangen wird. Vor diesem Hintergrund erscheint eine langandauernde Inhaftierung in dieser Haftart problematisch. Die Dauer der Untersuchungshaft wird immer wieder vom HRC (Art. 9 Abs. 3 IPBPR) thematisiert. Das HRC beschränkt sich meist darauf, nach einer gesetzlichen Obergrenze zu fragen und gegebenenfalls eine Praxis langdauernder Untersuchungshaft zu kritisieren. Vereinzelt werden auch konkrete Regelungen moniert. Beispielsweise wurde gegenüber der polnischen Delegation die Begrenzung der Untersuchungshaft auf zwei Jahre als "exzessiv und unvereinbar mit dem Pakt" bezeichnet<sup>41</sup>. Gegenüber der russischen Delegation wurde auch der Inhaftierungsgrund bei der Untersuchungshaft in Frage gestellt, wenn nicht-gewalttätige Ersttäter und Bagatelldeliktanten routinemäßig in Untersuchungshaft genommen werden und so erheblich zu einer katastrophalen Überfüllung beitragen<sup>42</sup>.

Mitunter fragt auch das CAT nach einer gesetzlichen Begrenzung der Untersuchungshaft. Da es dazu keine Stellung bezieht, sind keine Maßstäbe für Erwartungen des CAT an eine Zeitbegrenzung zu erkennen.

Das CPT spricht dieses Thema nur in zwei der veröffentlichten Berichte an. Gegenüber der norwegischen Regierung erkundigt sich der Ausschuß anlässlich einer dort in Auftrag gegebenen Studie nach deren Ergebnissen. Dabei weist das CPT auf das Fehlen einer zeitlichen Obergrenze hin, ohne dies jedoch weiter zu kritisieren<sup>43</sup>. Im Bericht an die dänische Regierung wird nach Maßnahmen zur Verkürzung der Untersuchungshaft gefragt. Die Delegation war offenbar zu einer kritischen Einschätzung der Dauer der Untersuchungshaft von sechs Monaten bis zu über zwei Jahren vor dem Hintergrund der verbreiteten Verhängung von Einzelhaft in dieser Phase gekommen<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> Neben Zivilgefängnissen wurden vom CPT auch einzelne Militärgefängnisse untersucht. Dabei sind keine Unterschiede in den thematisierten Aspekten und den Mindestanforderungen zu erkennen.

<sup>41</sup> Vgl. A/47/40 (Annual Report of the HRC), 176 (3. periodischer Bericht Polens). In einer Entscheidung zu einer Individualbeschwerde wird in vier Jahren Untersuchungshaft bis zur erstinstanzlichen Entscheidung eine Verletzung des Paktes gesehen, vgl. A/47/40 (Annual Report of the HRC), Annex IX, Section N, para. 6.5.

<sup>42</sup> Vgl. A/50/40 (Annual Report of the HRC), 377, 396 (Diskussion des 4. Berichts der Russischen Föderation).

<sup>43</sup> Vgl. CPT-Report Norway, RN 67.

<sup>44</sup> Vgl. CPT-Report Denmark, RN 113.

Die Dauer der Inhaftierung im *Strafvollzug* wird von den Ausschüssen praktisch gar nicht thematisiert. Auch die lebenslange Freiheitsstrafe, die wegen ihrer Perspektivlosigkeit von manchen als unmenschlich kritisiert wird<sup>45</sup>, ist kein Thema<sup>46</sup>.

### 6.2.2.2 Unterbringungsbedingungen

Zu den materiellen Bedingungen in den Gefängnissen äußern sich neben dem CPT die anderen Organe höchstens punktuell.

Der Sonderberichtersteller sucht im Rahmen von Länderbesuchen auch Gefängnisse auf. Dabei sollen zwar in erster Linie die Gefangenen über Folterungen in Polizeihaft und im Gefängnis befragt werden, mitunter wird jedoch auch auf problematische Haftbedingungen eingegangen. An einzelnen Stellen spricht er auch mangelhafte Unterbringungsbedingungen aufgrund ihm übermittelter Informationen an, wobei etwa fehlende Fenster und schlechte Belüftung in Kombination mit fehlender Beschäftigung als kritische Punkte genannt werden<sup>47</sup>.

Das CAT spricht diesen Bereich unter ausdrücklicher Überschreitung des durch Art. 20 UNCAT gesetzten Rahmens in seinem Besuchsbericht die Überbelegung und die Ausstattung von Einzelhaftzellen an<sup>48</sup>. Dabei drehen sich, ähnlich wie bei dem gleichen Themenpunkt zur Polizeihaft, die seltenen Aktivitäten des CAT in diesem Bereich vor allem um besonders augenfällige Mißstände.

In den Staatenberichtsverfahren spielen die Haftbedingungen in den Gefängnissen fast keine Rolle. Gegenüber der spanischen Delegation bezeichnet das CAT die Haftbedingungen in spanischen Gefängnissen als mitunter grausame und unmenschliche Behandlung. Die Vorwürfe bezogen sich unter anderem auf schlechte sanitäre Bedingungen, fehlende Belüftung und Überbelegung<sup>49</sup>. Manchmal wird auch ganz allgemein nach den Haftbedingungen gefragt<sup>50</sup>.

Das HRC stellt allgemein als Ausdruck von Art. 10 Abs. 1 IPBPR fest, daß Gefangene keinerlei Härten ausgesetzt werden dürfen, die nicht der

<sup>45</sup> Vgl. Komitee für Grundrechte und Demokratie 1994, 244 ff. Vgl. auch die anderen Beiträge in diesem Band zur lebenslangen Freiheitsstrafe mit zahlreichen Literaturhinweisen.

<sup>46</sup> Lediglich ein Mitglied des CAT kritisiert einmal die lebenslange Freiheitsstrafe für Vergewaltigungen in Australien als "grausame Behandlung", vgl. A/47/44 (5th Annual Report of the CAT), 200 (Diskussion des 1. Periodischen Berichts Australiens). Dabei ging es aber offenbar um die Angemessenheit der Strafe, nicht um die lebenslange Strafe an sich.

<sup>47</sup> Vgl. E/CN.4/1996/35, 183.

<sup>48</sup> Vgl. CAT/A/48/44/Add.1, 55.

<sup>49</sup> Vgl. A/48/44 (6th Annual Report of the CAT), 440 (Diskussion des 2. periodischen Berichtes von Spanien).

<sup>50</sup> Vgl. etwa A/47/44 (5th Annual Report of the CAT), 78 (Diskussion des Zusatzberichtes zum 1. periodischen Bericht von Ecuador).

Freiheitsentziehung immanent sind<sup>51</sup>. In diesem Zusammenhang fragt es des öfteren allgemein nach der Umsetzung der UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, prüft jedoch nicht die Einhaltung einzelner Regelungen. Im übrigen fordert es entsprechend der ausdrücklichen Regelung in Art. 10 Abs. 2 (a) der Konvention eine Trennung von Untersuchungs- und Strafvollzugshäftlingen. Zu letzterem Aspekt stellt auch das CAT vereinzelt Fragen<sup>52</sup>. Das CPT fordert ebenfalls eine solche Trennung, insbesondere wenn Untersuchungshäftlinge mit Inhaftierten untergebracht werden, die zu langen Freiheitsstrafen verurteilt sind<sup>53</sup>. Der Ausschuß weist darauf hin, daß in einer solchen Situation Spannungen zwischen den Gefangenen entstehen können. Zudem bestehe die Schwierigkeit, unter solchen Bedingungen Langzeithäftlingen ein angemessenes, individualisiertes Aktivitätsangebot zur Verfügung zu stellen.

Aus den Berichten des CPT sind wiederum zahlreiche Anhaltspunkte für Mindeststandards abzulesen. Der Ausschuß betont auch für eine Inhaftierung in einem Gefängnis die Wichtigkeit *ausreichender Hygiene*, insbesondere jederzeitigen Zugangs zu Toiletten. Dabei wird es vom CPT begrüßt, wenn die einzelnen Zellen mit abgetrennten, gepflegten Sanitäreinheiten ausgestattet sind. Als erniedrigend kritisiert wird vom CPT dagegen vor allem die Praxis in einzelnen Ländern, die Gefangenen für die Verrichtung ihrer Bedürfnisse mit Plastikeimern auszustatten, die dann zu bestimmten Zeiten ausgeleert werden können. Dies gilt um so mehr, wenn die Zellen mit mehr als einer Person belegt sind.

Um den Zugang zu den Sanitäreinrichtungen zu gewährleisten und um die Gefangenen in die Lage zu versetzen, sich bei jeglichen Problemen dem Personal bemerkbar machen zu können, empfiehlt das CPT die Installation eines Ruf-Systems, das möglichst mit einem permanent besetzten Raum verbunden sein sollte. Auch nachts sollte genug Personal zur Verfügung stehen, um auf die Bedürfnisse der Gefangenen reagieren zu können. Ausdrücklich für nicht ausreichend wurde vom CPT die Zahl von drei Mitarbeitern für ca. 500 Gefangene gehalten<sup>54</sup>.

Die Zellen sollten nach Ansicht des CPT mindestens mit einem Bett und einer Waschmöglichkeit ausgestattet sein und sollten ausreichende Lichtverhältnisse bei Tages- und Kunstlicht sowie gute Belüftungsmöglichkeiten aufweisen. Unzureichendes Tageslicht kann für den Ausschuß Anlaß geben, die Außerbetriebnahme einer Zelle zu fordern<sup>55</sup>. Auch eine Heizung

<sup>51</sup> Vgl. HRC General Comment 21 (Article 10) (Forty-fourth session, 1992), 3.

<sup>52</sup> Vgl. A/48/44 (6th Annual Report of the CAT), 267 (Diskussion des 1. periodischen Berichts des United Kingdom zu den "Dependent Territories"), A/47/44 (5th Annual Report of the CAT), 175 (Diskussion des 1. periodischen Berichtes von Uruguay).

<sup>53</sup> Vgl. CPT-Report Greece, RN 145-147.

<sup>54</sup> Vgl. CPT-Report Portugal, RN 100.

<sup>55</sup> Vgl. CPT-Report Iceland, RN 87, 89.

sollte im Winter vorhanden sein<sup>56</sup>. Als absolute Mindestgröße einer Zelle betrachtet das CPT offenbar eine Grundfläche von 5 qm. Bei kleineren Zellen empfiehlt der Ausschuß wahlweise eine Vergrößerung oder eine Außerbetriebnahme<sup>57</sup>. Als kaum akzeptabel bezeichnete das CPT die Konzeption von 9 qm großen Zellen für zwei Personen und die von 18 qm für drei bis vier Gefangene<sup>58</sup>.

Ein wichtiger Aspekt im Bereich der materiellen Haftbedingungen ist der Belegungsgrad einer Anstalt. Eine erhebliche *Überbelegung* beeinflusst das gesamte Leben in einem Gefängnis und neben der eigentlichen Zellenunterbringung auch die sonstigen Gestaltungsmöglichkeiten des Vollzugs. Droht so schon aufgrund unzureichender Haftbedingungen eine unmenschliche Behandlung<sup>59</sup>, insbesondere wenn schlechte hygienische Bedingungen und fehlendes Aktivitätsangebot hinzukommen<sup>60</sup>, steigt durch eine Überforderung des Personals mit zu hohen Gefangenenzahlen auch das Mißhandlungsrisiko. Das CPT empfiehlt diesbezüglich, der Problematik mit einer festen Kapazitätsbegrenzung einer jeden Einrichtung zu begegnen<sup>61</sup>.

Bei extremer Überbelegung wird das Thema auch vom Sonderberichterstatter angesprochen<sup>62</sup>. Dabei wird insbesondere der Grund für die Anordnung der Untersuchungshaft in Frage gestellt. Trotz der zentralen Rolle für das Gefängnisleben wird diese weitverbreitete Problematik dagegen in den Staatenberichtsverfahren nur selten thematisiert. Allerdings hat das HRC kürzlich betont, daß die Überfüllung eines Gefängnisses gegen Art. 10 IPBPR verstoße<sup>63</sup>.

<sup>56</sup> Eine Unterbringung bei einer Zellentemperatur von unter 9 Grad Celsius ist nicht hinzunehmen, vgl. CPT-Report Portugal, RN 84.

<sup>57</sup> Vgl. etwa CPT-Report Iceland, RN 70.

<sup>58</sup> Vgl. CPT-Rapport Italie, RN 63. Die besagten Zellen waren tatsächlich mit noch mehr Gefangenen belegt.

<sup>59</sup> Vgl. CPT 2nd General Report, RN 46.

<sup>60</sup> Eine solche Kombination wird ausdrücklich als unmenschlich und erniedrigend eingestuft, vgl. CPT-Report UK, RN 57, CPT-Rapport Italie, RN 77, CPT-Report Netherlands Antilles, RN 65, CPT-Rapport Belgique, RN 85, CPT-Report Portugal, RN 98 (Linhó Prison, wo niedrige Temperaturen in den Zellen hinzukamen). In einem anderen portugiesischen Gefängnis (Lisbon Judicial Police Group Prison) traf die Delegation zwar auf extreme Überbelegung, praktisch kein Aktivitätsangebot und zum Teil schlechte hygienische Bedingungen (allerdings tagsüber mit Zugang zu Toiletten), greift jedoch nicht zu der Bezeichnung als "unmenschliche und erniedrigende Behandlung", vgl. CPT-Report Portugal, RN 71-82. Auch die extreme Überbelegung in Kombination mit äußerst limitierter "out-of-cell time" wird vom CPT im CPT-Report Hungary, RN 91-96 nicht mit diesen Begriffen belegt.

<sup>61</sup> Vgl. CPT-Report UK, RN 61.

<sup>62</sup> Vgl. E/CN.4/1995/34/Add.1 (Report on the visit to the Russian Federation) und E/CN.4/1996/35, 142 im Hinblick auf die Überschreitung der offiziellen Kapazität der Einrichtungen in der Russischen Föderation um 71.000 Personen.

<sup>63</sup> Vgl. A/50/40 (Annual Report of the HRC), 299 (Diskussion des 1. Berichts der USA).

Kein angemessener Weg, die Überbelegungsproblematik in den Gefängnissen zu lösen, ist die Unterbringung von Untersuchungs- und Strafvollzugshäftlingen in Polizeistationen für längere Perioden. Eine solche Praxis wird vom CPT scharf kritisiert<sup>64</sup>, da derartige Einrichtungen für längere Inhaftierungszeiten ungeeignet sind.

Auch an die *Ausstattung von Wagen für den Transport* von Gefangenen über mittlere oder lange Distanzen stellt das CPT gewisse Mindestanforderungen. Diese sollten angemessenen Platz, Beleuchtung und Belüftung sowie die Sicherheit der transportierten Gefangenen im Falle eines Unfalls gewährleisten<sup>65</sup>.

### 6.2.2.3 Tagesgestaltung

Das HRC interessiert sich aufgrund der Regelung in Art. 10 Abs. 3 IPBPR allgemein für den Behandlungsvollzug, für diesbezügliche Forschungen und für Informationen über den Gefangenen angebotene Aus- und Fortbildungs- sowie Arbeitsmöglichkeiten<sup>66</sup>. Diese Fragen werden aber kaum in Einzelheiten in den Staatenberichtsverfahren diskutiert, so daß auch keine Standards erkennbar sind.

Noch weniger wird das CAT in dieser Richtung aktiv. Es fragt lediglich punktuell nach der Gewährung von einer Stunde Freiluftbewegung<sup>67</sup> sowie nach einer Arbeitspflicht für Vollzugsgefangene<sup>68</sup>.

Dagegen geht das CPT genauer auf diese Fragen und auf die Freizeitgestaltung ein. Daraus wird erkennbar, daß ein Vollzug, der auf bloße Verwahrung ausgerichtet ist, dem CPT nicht tolerabel erscheint. Den Gefangenen sollte nach den Maßstäben des CPT die Möglichkeit gegeben werden, sich zumindest acht Stunden täglich bei sinnvoller Beschäftigung außerhalb der Zelle aufzuhalten<sup>69</sup>. Die Beschäftigungsmöglichkeiten sollten Arbeit mit beruflich förderndem Charakter und Unterricht ebenso umfassen wie gesellige und sportliche Angebote. Dies erfordert entsprechende Einrichtungen. Erscheint dem CPT beispielsweise das Sportangebot unzureichend, empfiehlt es mitunter den Bau einer Sporthalle<sup>70</sup>. An die Art der Beschäftigung stellt der Ausschuß im Strafvollzug höhere Anforderungen als in der Untersuchungshaft, wo ein schneller Wechsel der Gefangenen und die ungewisse Dauer der Inhaftierung keine individuelle Gestaltung erlaubt. In

<sup>64</sup> Vgl. CPT-Report UK (1994), RN 25-27, CPT-Report Hungary, RN 30-33.

<sup>65</sup> Vgl. CPT-Report Spain (periodic visit 1991), RN 131.

<sup>66</sup> Vgl. HRC General Comment 21 (Article 10) (Forty-fourth session, 1992), 11. Siehe auch schon HRC General Comment 9 (Article 10) (Sixteenth session, 1982), 3.

<sup>67</sup> Vgl. A/47/44 (5th Annual Report of the CAT), 295 (Diskussion des 1. periodischen Berichtes von Luxemburg).

<sup>68</sup> Vgl. A/47/44 (5th Annual Report of the CAT), 295 (Diskussion des 1. periodischen Berichtes von Italien).

<sup>69</sup> Vgl. CPT 2nd General Report, RN 47.

<sup>70</sup> Vgl. CPT-Rapport Italie, RN 86.

diesem Sinne wird für verurteilte Gefangene dagegen eine auf den einzelnen Gefangenen abgestimmte Vollzugsplanung empfohlen<sup>71</sup>. Für eine gewisse Übergangszeit toleriert das CPT fehlende Aktivitätsmöglichkeiten. So hält es bei ansonsten akzeptablen Haftbedingungen einen Aufenthalt ohne jedes Aktivitätsangebot von zwei bis drei Wochen vor einem Transfer in ein Vollzugsgefängnis für hinnehmbar<sup>72</sup>.

Das CPT legt Wert auf mindestens eine Stunde Freiluftbewegung täglich für jeden Gefangenen. Die Areale dafür sollten ausreichend großzügig sein und über Wetterschutzeinrichtungen verfügen<sup>73</sup>.

Bestehen große Unterschiede zwischen verschiedenen Einheiten innerhalb eines Gefängnisses hinsichtlich Regime und Unterbringung, insbesondere als Belohnung für gute Führung, verlangt das CPT Informationen über die Kriterien für die Verteilung solcher Vergünstigungen und über eine rechtsförmige Ausgestaltung eines Vergabeverfahrens<sup>74</sup>.

Im Zusammenhang mit der *Arbeit* der Gefangenen drängt sich angesichts der Gefahr einer Ausbeutung der Gefangenen die Frage der Entlohnung auf. Zudem sind die Ziele der Arbeitsentlohnung, dem Gefangenen die Früchte seiner Arbeit vor Augen zu führen und seine Wiedereingliederung zu fördern, indem er finanziellen Verpflichtungen etwa gegenüber der Familie nachzukommen vermag, bei zu niedriger Bezahlung unerreichbar<sup>75</sup>.

Das CPT geht nur wenig auf die Entlohnung in den besuchten Ländern ein. Lediglich im Bericht zu England wird eine sehr niedrige Bezahlung mit 3.95 Pfund pro Woche kritisiert<sup>76</sup>, während in dem zu Schweden die Entlohnung mit 9 Schwedischen Kronen (entspricht ca. DM 2,-) pro Stunde positiv hervorgehoben wird<sup>77</sup>. Eine solche kritische Haltung zu allzu niedrigen Bezahlungssätzen läßt sich auch auf die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze stützen, die zwar nur vage eine "gerechte" Vergütung anmahnen<sup>78</sup>, ansonsten aber die Behandlungs- und Wiedereingliederungseffekte der Arbeit sehr betonen<sup>79</sup>. Daneben wird gefordert, daß entsprechend EPR 96 Untersuchungsgefangene, die generell nicht zur Arbeit verpflichtet werden dürfen<sup>80</sup>, für eine eventuelle Arbeit entlohnt werden<sup>81</sup>.

<sup>71</sup> Diese im Portugal-Bericht geäußerte Forderung kann das CPT allerdings auf die portugiesische Rechtslage stützen. Vgl. CPT-Report Portugal, RN 96.

<sup>72</sup> Vgl. CPT-Report Portugal, RN 82.

<sup>73</sup> Vgl. CPT 2nd General Report, RN 48.

<sup>74</sup> Vgl. CPT-Report Iceland, RN 74.

<sup>75</sup> In der Bundesrepublik lag der Tagessatz für die mittlere Vergütungsklasse 1992 bei DM 8,40. Dies erscheint für die Erreichung der genannten Ziele zu gering. Vgl. auch die Kritik bei CALLIESS/MÜLLER-DIETZ (1994), § 43, RN 2; AK/StVOLLZG-DÄUBLER/PECIC (1990), § 43, RN 3.

<sup>76</sup> Vgl. CPT-Report United Kingdom, RN 55.

<sup>77</sup> Vgl. CPT-Report Sweden, RN 75.

<sup>78</sup> EPR 76.1

<sup>79</sup> Vgl. EPR 66.a); 71; 72.1; 76.2/3.

<sup>80</sup> Vgl. CPT-Rapport Belgique, RN 135 f.

Zur Arbeitssicherheit der Gefangenen nimmt das CPT nur im Portugal-Bericht Stellung, wo es für die Arbeit in einem Steinbruch Sicherheitskleidung verlangt (je nach Tätigkeit Helme, Schutzbrillen, Schutzschuhe, Handschuhe). Allerdings verlangt der Ausschuß gleichzeitig eine zügige Einstellung der Gefangenearbeit in einem Steinbruch, da es darin keinen ausbildenden Wert erkennt<sup>82</sup>.

Das HRC interessiert sich in diesem Zusammenhang vor allem für die Problematik von Zwangsarbeit sowie für die Frage der Entlohnung<sup>83</sup>. Standards sind dabei nicht erkennbar.

Der Sonderberichtersteller wendet sich mitunter zu Fragen der Zwangsarbeit unter härtesten Bedingungen (beispielsweise 14 Stunden täglich, 7 Tage pro Woche, ohne ausreichende Ernährung und medizinische Versorgung<sup>84</sup>) an Regierungen.

#### 6.2.2.4 Kontakte mit der Außenwelt

Kontakte mit der Außenwelt sind nicht nur als ein Faktor externer Kontrolle wichtig, sondern auch um den Gefangenen die Aufrechterhaltung ihrer sozialen Beziehungen zu ermöglichen und einer weiteren "Desozialisierung" entgegenzuwirken. Dies mag am besten durch Hafturlaub und Freigang zu erreichen sein. Das CPT konzentriert sich auf diejenigen Gefangenen, denen solche Vergünstigungen nicht gewährt werden. Diesen sollten briefliche und telephonische Kontaktmöglichkeiten eingeräumt sowie Räumlichkeiten für Besuche in menschenwürdiger Atmosphäre zur Verfügung gestellt werden. Im allgemeinen hält der Ausschuß mindestens eine Stunde Besuchszeit pro Woche für wünschenswert. Es sollten jedoch auch längere Besuche ermöglicht werden, insbesondere für Langzeithäftlinge, um familiäre und persönliche (einschließlich den sexuellen) Beziehungen pflegen zu können. Die Begrenzung der Besuche sollte ausschließlich auf Sicherheitsaspekte und Kapazitätsüberlegungen gestützt sein. Wenn die Familie etc. eines Gefangenen weit entfernt von dem Gefängnis lebt, sollte die Regelung von Telefongesprächen und von Besuchszeiten flexibel gehandhabt werden<sup>85</sup>. Nicht zufrieden zeigt sich das CPT in diesem Zusammenhang mit der Gewährung von monatlich maximal vier Telefongesprächen von höchstens sechs Minuten Dauer<sup>86</sup>.

81 Vgl. CPT-Report Malta, RN 47.

82 Vgl. CPT-Report Portugal, RN 92 f.

83 Vgl. WILLIAMS 1990, 39 m.w.N.

84 Vgl. E/CN.4/1996/35, 44. Die Beschwerden betrafen ein chinesisches Arbeitslager.

85 Vgl. CPT 2nd General Report, RN 51.

86 Vgl. CPT-Rapport Italie, RN 130.

Im Hinblick auf brieflichen Verkehr mit der Außenwelt kritisiert das CPT Regelungen, nach denen alle Korrespondenz von Gefangenen von einem Gefängnismitarbeiter gelesen werden muß<sup>87</sup>.

Das HRC fragt vereinzelt nach Häufigkeit und Vertraulichkeit von Besuchen und nach Unterbringungsmöglichkeiten für Besucher, die weit entfernt vom Gefängnis wohnen<sup>88</sup>. Der Sonderberichtersteller und das CAT äußern sich nicht zu diesem Thema.

### 6.2.2.5 Umgang mit "gefährlichen Gefangenen"

Wenn Gefangene sich so verhalten, daß sie eine Gefahr für die Sicherheit der Anstalt darstellen, oder wenn sie als solche eingestuft werden, tritt ein Konflikt zwischen tatsächlichen oder vermeintlichen Sicherheitsinteressen und den fundamentalen Rechten der Inhaftierten zutage. Eine vergleichbare Konfliktsituation besteht in der Untersuchungshaft, wenn tatsächliche oder vermeintliche Interessen des Ermittlungsverfahrens zum Anlaß für eine Beschneidung der Rechte der Inhaftierten genommen werden. Mit diesem Konflikt und den tatsächlichen Bedingungen, denen die betroffenen Gefangenen ausgesetzt sind, beschäftigt sich das CPT in fast allen seinen Berichten. Punktuell interessieren sich allerdings auch der Sonderberichtersteller und das HRC für Fragen der Einzelhaft, ganz selten auch das CAT.

Das CPT geht in seinen Untersuchungen der *Einzelhaft* von der Überlegung aus, daß die Isolierung schwerwiegende psychische und physische Konsequenzen für den Betroffenen haben und eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung darstellen kann. Das CPT fordert auch für Einzelhäftlinge angemessene menschliche Kontakte und ein sinnvolles Aktivitätsangebot. Außerdem solle die Maßnahme so kurz wie möglich andauern, ohne daß das CPT eine zeitliche Maximalgrenze erkennen ließe. Die gesetzlichen Begrenzungen in den einzelnen Ländern werden meist unkommentiert wiedergegeben. Allerdings wird eine längere Isolation als Strafmaßnahme vom CPT als inakzeptabel bezeichnet<sup>89</sup>. Obwohl die Europäische Kommission für Menschenrechte eine sensorische Deprivation, also die Entziehung von Sinneseindrücken, als besonders problematisch behandelt<sup>90</sup>, nimmt das CPT nicht kritisch zu einer völligen Schallisolierung Stellung<sup>91</sup>. Ein weiterer beachtenswerter Aspekt ist die Einzelhaft auf Bitte des Gefangenen selbst. Das CPT betont dabei, daß auch die freiwillige Iso-

<sup>87</sup> Vgl. CPT-Report Ireland, RN 164. Begründet wird dies allerdings mit der Verschwendung von Arbeitskraft, nicht mit dem Grundsatz, dem Gefangenen soviel Intimität zuzugestehen, wie unter Sicherheitsaspekten möglich ist.

<sup>88</sup> Vgl. Nachweise bei WILLIAMS 1990, 58.

<sup>89</sup> Vgl. CPT-Rapport Luxembourg, RN 53.

<sup>90</sup> Eine weitgehende Entziehung von Sinneseindrücken stellt nach der Rechtsprechung der EKMR eine auch nicht aus Sicherheitsgründe zu rechtfertigende unmenschliche Behandlung dar, vgl. EuGRZ 1981, 91; 1982, 265 f. und 538 f.

<sup>91</sup> Vgl. etwa CPT-Report Germany, RN 75.

lierung die gleichen psychischen Effekte haben kann wie eine erzwungene. Die Vollzugsanstalten haben in dieser Hinsicht Fürsorgepflichten, in deren Rahmen sie auf eine Minimierung der Auswirkungen und der Dauer auch einer freiwilligen Einzelhaft zu sorgen haben<sup>92</sup>.

Das HRC weist zum Thema Einzelhaft in einer "Allgemeinen Bemerkung" darauf hin, daß langandauernde Isolierung zu einer Verletzung von Art. 7 IPBPR führen kann<sup>93</sup>. Anhaltspunkte dafür, welche Dauer dem HRC jedenfalls bedenklich erscheint, sind dabei nicht ersichtlich. In einem Staatenberichtsverfahren wird bei langandauernder Isolierung nahezu ohne Beschäftigungsmöglichkeiten eine Verletzung von Art. 10 IPBPR festgestellt, wobei u.a. der Entzug von Lektüre kritisiert wurde<sup>94</sup>. Das HRC empfiehlt, Einzelhaft nur für kurze Perioden und nur als Disziplinarmaßnahme zu verhängen.

Der Sonderberichterstatte beschäftigt sich nur selten mit dem Thema Einzelhaft, hat allerdings aus diesem Anlaß die Bundesrepublik besucht. Dabei wird allerdings nicht deutlich, welche Isolierungsmaßnahmen nach seiner Ansicht noch tolerabel wären und welche nicht.

Eine der Einzelhaft vergleichbare Problemsituation besteht in den *Hochsicherheitsabteilungen* der Gefängnisse, in denen die Gefangenen zwar möglicherweise nicht in Einzelhaft festgehalten werden, dennoch in der Regel von dem "normalen" Gefängnisleben abgeschnitten sind. Auch hier betont das CPT die Wichtigkeit von Kontakt- und Beschäftigungsmöglichkeiten<sup>95</sup>. Dies gilt auch für terroristische Gefangene, die dem bewaffneten Kampf nicht abgeschworen haben<sup>96</sup>.

In seinem Norwegen-Bericht weist der Ausschuß auf die Probleme hin, die entstehen können, wenn Gefangenen aus verschiedenen Gründen derselben Hochsicherheitsabteilung zugewiesen sind. Werden Untersuchungshäftlinge zum Schutz der gegen sie laufenden Ermittlungen in einer Hochsicherheitsabteilung untergebracht, steht dieser Zweck der Entwicklung eines gemeinsamen Aktivitätsangebots innerhalb einer solchen Abteilung entgegen. Soweit bei einer Ausgliederung solcher Gefangener nur wenige Vollzugshäftlinge in einer solchen Sicherheitsabteilung übrigbleiben würden, schlägt das CPT vor, Inhaftierte anderer Abteilungen auf freiwilliger

<sup>92</sup> Besonders kritisiert wird die Situation in Schweden, wo sich offenbar manche Gefangene bereits jahrelang in freiwilliger Isolation befinden, und in Finland, wo sich 15 % der gesamten Gefängnispopulation in freiwilliger Einzelhaft befand, um sich vor gewalttätigen Mitgefangenen zu schützen. Vgl. CPT-Report Sweden, RN 81; CPT-Report Finland, RN 61, 69 ff.

<sup>93</sup> Vgl. HRC General Comment 20 (Article 7) (Forty-fourth session, 1992), 6.

<sup>94</sup> Vgl. A/48/40 (Report of the HRC), 133, 142 (2. periodischer Bericht Luxemburgs).

<sup>95</sup> Im Italien-Bericht wird auf die Empfehlung des Ministerrates (No. R (82) 17 vom 24.9.82) zur Behandlung von gefährlichen Gefangenen verwiesen.

<sup>96</sup> Das CPT hatte in Italien die unterschiedlichen Aktivitätsmöglichkeiten in einer Sicherheitsabteilung für terroristische Gefangene, die dem Terror entsagt haben, und anderen terroristischen Inhaftierten kritisiert. Vgl. CPT-Rapport Italie, RN 105.

Basis zur Teilnahme an Aktivitäten in der Sicherheitsabteilung einzuladen<sup>97</sup>.

Einzelhaft und die Unterbindung von Kontakt zu den anderen Gefangenen sind die schärfsten Restriktionen, die im Interesse der Ermittlungen während der Untersuchungshaft verhängt werden<sup>98</sup>. Weitere können Briefe, Besuche, Telefongespräche, seltener auch die Benutzung von Zeitungen, Radio und Fernsehen betreffen. Kritisiert werden vom CPT die lange Dauer der Restriktionen, die beispielsweise in Schweden in Einzelfällen bis zu 17 oder 20 Monaten andauerten, und der hohe Anteil von Gefangenen (Schweden: 45-50 %), die solchen Beschränkungen unterworfen sind<sup>99</sup>. Dabei bemängelt das CPT in struktureller Hinsicht, wenn die Anträge der Staatsanwaltschaft auf die Anordnung von Beschränkungen von den Richtern kaum je zurückgewiesen werden<sup>100</sup>. Nicht akzeptabel erscheint dem CPT weiter, Untersuchungsgefangene routinemäßig in den ersten Wochen der Untersuchungshaft zu isolieren<sup>101</sup>. Mitunter fragt das CPT nach Statistiken über die Dauer von Isolierungsmaßnahmen und den Anteil von Untersuchungsgefangenen, die aus Gründen der Untersuchung der Einzelhaft unterworfen wurden.

Als Disziplinarmaßnahme kommt neben der Einzelhaft, die im übrigen in vielen Ländern auch außerhalb des Disziplinarverfahrens verhängt werden kann, zumeist der Entzug von verschiedenen "Vergünstigungen" in Betracht. Das CPT fordert, daß ein klar geregeltes *Disziplinarverfahren* vorliegt, das den Betroffenen Rechtssicherheit und Rechtsschutzmöglichkeiten bietet. Fehlen derartige formale Regelungen, droht die Entwicklung eines willkürlichen, unkontrollierten Bestrafungssystems, wie das CPT etwa in Schweden beobachtete<sup>102</sup>. Das CPT betont in seiner Arbeit, daß Mindestanforderungen an einen menschenwürdigen Vollzug auch nicht in Form einer Disziplinarmaßnahme unterschritten werden dürfen. Beispielsweise sieht das CPT die Gewährung von einer Stunde Freiluftbewegung als

<sup>97</sup> Vgl. CPT-Report Norway, RN 65.

<sup>98</sup> Besonders in Schweden, Dänemark und Norwegen kritisierte das CPT das Mißverhältnis zwischen den widerstreitenden Interessen. Vgl. CPT-Report Sweden, RN 67 f., CPT-Report Sweden (ad hoc), RN 27, CPT-Report Denmark, RN 29, CPT-Report Norway, RN 65.

<sup>99</sup> Vgl. CPT-Report Sweden (ad hoc), RN 22.

<sup>100</sup> Vgl. CPT-Report Sweden (ad hoc), RN 22.

<sup>101</sup> Vgl. CPT-Report Norway, RN 65. Hier wurden die Häftlinge stets in den ersten vier Wochen der Untersuchungshaft isoliert.

<sup>102</sup> Hier wurde das Fehlen eines Disziplinarverfahrens für Untersuchungsgefangene kritisiert. Nachdem die schwedische Regierung in ihrer Reaktion auf den ersten Schweden-Bericht des CPT ein formales Disziplinarverfahren für die Untersuchungshaft für nicht erforderlich erachtet hatte, versucht der Ausschuß in seinem Bericht zum Ad-hoc-Besuch nochmals die Regierung zu einer Formalisierung zu bewegen. Vgl. CPT-Report Sweden, RN 134, Response of the Swedish Government, S. 55 und Appendix S. 5, Follow-up Report of the Swedish Government, S.17, CPT-Report Sweden (ad hoc), RN 28.

unabdingbar an. Der Entzug der Freiluftbewegung darf also nach Ansicht des CPT nicht Gegenstand einer Disziplinarstrafe sein. Auch eine Unterbringung in Strafzellen bei Wasser und Brot oder ein "In-Eisen-Legen" von Gefangenen kritisiert das CPT scharf<sup>103</sup>.

Das HRC fragt mitunter in allgemeiner Form nach der Ausgestaltung eines formalen Disziplinarsystems<sup>104</sup>.

Die Inhaftierung gewalttätiger Gefangener in einer *Beruhigungszelle* ist eine weitere Maßnahme, bei der die Menschenrechte der Betroffenen gefährdet erscheinen. Das CPT legt Wert darauf, daß der Betroffene bei einer solchen Maßnahme nicht besonderen Erniedrigungen ausgesetzt wird. Insbesondere wird die Fesselung von Gefangenen in solchen Zellen kritisch gesehen und nur im äußersten Notfall für gerechtfertigt gehalten. Gefesselte Gefangene sollten konstant beobachtet werden<sup>105</sup>. Auch bei der Unterbringung von Gefangenen in einer *Beruhigungszelle* muß darauf geachtet werden, daß der Betroffene seine Bedürfnisse verrichten kann<sup>106</sup>.

Auch beim *Transfer* von einer Einrichtung zu einer anderen dürfen Gefangene nicht mit Eisen und Ketten gefesselt werden, wie es vom CPT in Italien beobachtet wurde. Dies würde EPR 39 widersprechen. Gefangene dürfen beim Transport höchstens bei Bedarf mit Handschellen gefesselt werden<sup>107</sup>.

Recht verbreitet im Umgang mit "schwierigen" Gefangenen ist eine *häufige Verlegung* in andere Anstalten<sup>108</sup>. Das CPT bezeichnet es als "prisoner in orbit", wenn Gefangene alle ein bis zwei Monate weiterverlegt werden. Dies kann sehr negative Auswirkungen auf das physische und psychische Wohl der betroffenen Gefangenen haben und läuft dem Ziel zuwider, eine gewisse Verhaltenskonstanz zu fördern. Es erschwert auch die Aufrechterhaltung sozialer Kontakte mit der Außenwelt. So kann die fortlaufende Verlegung unter gewissen Umständen eine unmenschliche oder entwürdigende Behandlung darstellen<sup>109</sup>.

---

<sup>103</sup> Vgl. CPT-Report Netherlands Antilles, RN 111.

<sup>104</sup> Vgl. WILLIAMS 1990, 35 m.w.N.

<sup>105</sup> Vgl. CPT 2nd General Report, RN 53.

<sup>106</sup> Vgl. CPT-Report Denmark, RN 33. In Dänemark waren dem CPT Beschwerden zugegangen, daß dies bei gefesselten Personen nicht immer gewährleistet wurde.

<sup>107</sup> Vgl. CPT-Rapport Italie, RN 53.

<sup>108</sup> Vgl. CPT-Rapport Suisse, RN 75f.; CPT-Rapport France, RN 150; CPT-Report United Kingdom, RN 192; CPT-Report Denmark, RN 111; CPT-Report Sweden, RN 132, wo in der Untersuchungshaft die Verlegungspraxis das Disziplinarverfahren ersetzt (134).

<sup>109</sup> CPT 2nd General Report, RN 57; CPT-Report Denmark, RN 111; CPT-Rapport France, RN 150.

### 6.2.2.6 Besondere Gefangenenkategorien

Auf die besonderen Bedürfnisse einzelner Gefangenengruppen geht auch das CPT nur sporadisch ein. Um Spannungen zu vermeiden, hält das CPT eine Trennung der unterschiedlichen Gefangenenkategorien, einschließlich Langzeit- und Kurzzeitgefangenen, für wünschenswert<sup>110</sup>. Das HRC beschränkt sich in den Staatenberichtsverfahren auf Nachfragen zur Umsetzung des Trennungsgebots von jugendlichen und erwachsenen Gefangenen. Hierfür interessiert sich auch das CAT ganz vereinzelt, ebenso wie für eine Trennung von weiblichen und männlichen Inhaftierten.

Das CPT hat in einigen Ländern Einrichtungen für *weibliche Gefangene* besucht. Dabei werden neben den üblichen Fragen der Haftbedingungen, Tagesgestaltung etc. nur wenige spezifische Problemsituationen<sup>111</sup> angesprochen. Bei einer Unterbringung weiblicher Gefangener gemeinsam in einer Anstalt mit männlichen Inhaftierten fordert das CPT von den zuständigen Behörden, die physische und psychische Integrität der betroffenen Frauen, insbesondere bei gemeinsamen Aktivitäten, sicherzustellen<sup>112</sup>.

Weiterhin fordert das CPT, daß Gefängnisse mit weiblichen Inhaftierten für eine Mutter/Kind-Konstellation eingerichtet sein müssen, möglichst mit einer speziellen Abteilung, wo Mutter und Baby zumindest eine Zeitlang zusammen leben können. Hinsichtlich des besonders problematischen Momentes einer Trennung der jungen Mütter von ihren Kleinkindern fordert das CPT, nicht mit starren Obergrenzen zu agieren<sup>113</sup>, sondern die Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen. Eine Trennung des Kindes von

---

<sup>110</sup> Vgl. CPT-Report Iceland, RN 116.

<sup>111</sup> Zu denken wäre hier etwa an die Begrenztheit der Möglichkeiten weiblicher Gefangener besonders hinsichtlich der Tagesgestaltung. Diese erscheint durch die verbreitete Orientierung des Vollzugs an den Bedürfnissen des Männerstrafvollzugs begründet, was sich vor allem aus dem mit maximal 5 % äußerst geringen Anteil der weiblichen Gefangenen an der gesamten Vollzugspopulation erklärt. Die weibliche Vollzugspopulation verteilt sich oftmals weitgehend auf einige reine Frauengefängnisse oder -abteilungen. Dies bedeutet für die inhaftierten Frauen, daß sie sich oft weit entfernt vom Heimatort aufhalten, was die Pflege der sozialen Kontakte zu Familie und Freunden sehr erschweren kann. Die in solchen Fällen äußerst heterogene Populationsstruktur - alle Alters- und Bevölkerungsgruppen mit Freiheitsstrafen von kürzester Dauer bis lebenslang - führt in den Vollzugsanstalten für weibliche Gefangene dazu, daß angemessene Ausbildung, Beschäftigung und Freizeitaktivitäten kaum verwirklicht werden können. Vgl. dazu VAN ZYL SMIT/DÜNKEL 1991, 738 f.; Kaiser in KAISER/KERNER/SCHÖCH 1992, 326

<sup>112</sup> CPT-Report Denmark, RN 82. Nach Erfahrungen in Dänemark droht hier Diskriminierung bis hin zu sexueller Belästigung durch Mitgefängene.

<sup>113</sup> So ist etwa in England vorgesehen, das Kind 9 Monate nach der Geburt von der Mutter zu trennen, in Frankreich wird das Kind nach 18 Monaten aus dem Gefängnis genommen. Vgl. CPT-Report United Kingdom, RN 122; CPT-Rapport France, RN 120.

der Mutter direkt nach der Geburt bezeichnet das CPT ausdrücklich als unmenschliche und erniedrigende Behandlung von Mutter und Kind<sup>114</sup>.

Das HRC will seine Aktivitäten in diesem Bereich offenbar ausweiten, nachdem es in seine Richtlinien zur Abfassung von Staatenberichten kürzlich die Aufforderung eingefügt hat, darüber zu berichten, inwieweit die im Pakt enthaltenen Rechte im Hinblick auf Frauen Umsetzung gefunden haben<sup>115</sup>. In den Diskussionen der Staatenberichte wird nun mitunter die Frage der getrennten Unterbringung von weiblichen und männlichen Inhaftierten sowie die Gefährdung von Frauen durch sexuellen Mißbrauch seitens des männlichen Personals angesprochen<sup>116</sup>.

*Jugendliche Gefangene* sollten nach den Maßstäben des CPT, des HRC (aufgrund von Art. 10 Abs. 2 (b), 3 S.2 IPBPR) und auch des Sonderberichterstatters<sup>117</sup> stets getrennt von erwachsenen Gefangenen untergebracht sein. Das HRC hatte in einer "allgemeinen Bemerkung" von 1982 ausdrücklich darauf hingewiesen, daß Ausnahmen von Art. 10 Abs. 2 (b) IPBPR unter keinen Umständen zu rechtfertigen sind<sup>118</sup>. Von CPT und HRC wird daneben die Notwendigkeit eines hohen Beschäftigungs- und Erziehungsangebots für jugendliche Inhaftierte betont<sup>119</sup>, wobei das CPT die Notwendigkeit sportlicher Elemente besonders hervorhebt. Zudem sollte das Personal so ausgewählt sein, daß es in besonderem Maße auf jugendliche Personen einzugehen vermag<sup>120</sup>. Scharf kritisiert wird vom CPT die Möglichkeit, jugendliche Inhaftierte durch Disziplinarmaßnahmen von der Teilnahme an Bildungsprogrammen auszuschließen<sup>121</sup>.

Der Sonderberichtersteller kritisiert eine Inhaftierung von Kindern (bis zu 9 Jahre jung) für längere Perioden ohne Beschäftigungsmöglichkeiten in überfüllten Polizeizellen<sup>122</sup>.

Das HRC stellt mitunter Fragen nach der Situation von *politischen Gefangenen*<sup>123</sup>. Dabei geht es unter anderem darum, ob solchen Gefangenen dieselben Rechtsgarantien gewährt werden wie anderen Inhaftierten. In die gleiche Richtung gehen die Aktivitäten des Sonderberichterstatters, wenn er wegen Zweifeln an der Einhaltung der Menschenrechte die Abschaffung

<sup>114</sup> Vgl. CPT-Rapport Luxembourg, RN 44.

<sup>115</sup> Vgl. A/50/40 (Annual Report of the HRC), 44.

<sup>116</sup> Vgl. A/50/40 (Annual Report of the HRC), 285, 299 (Diskussion des 1. Berichts der USA).

<sup>117</sup> Vgl. E/CN.4/1996/35, 45.

<sup>118</sup> Vgl. HRC General Comment 9 (Article 10) (Sixteenth session, 1982), 2.

<sup>119</sup> Vgl. Vgl. HRC General Comment 21 (Article 10) (Forty-fourth session, 1992), 13; CPT 3rd General Report, RN 67 und CPT-Report Ireland, RN 113..

<sup>120</sup> Vgl. CPT-Report Netherlands Antilles, RN 99.

<sup>121</sup> Vgl. CPT-Report Ireland, RN 146.

<sup>122</sup> Vgl. E/CN.4/1996/35, 94. Die Vorwürfe betrafen Jamaica.

<sup>123</sup> Vgl. Nachweise bei Williams 1990, 66.

von Sondergesetzen fordert<sup>124</sup>. Soweit sich das CAT dafür interessiert, drehen sich die Fragen eher um den Strafgrund als um die Wahrung der Rechte politischer Gefangener während der Inhaftierung<sup>125</sup>.

Obwohl die *ausländischen Gefangenen* oftmals einen hohen Anteil der Gefängnispopulation in den vom CPT besuchten Einrichtungen ausmachen<sup>126</sup>, geht das CPT kaum gesondert auf diese Gefangenengruppe ein. Es wird lediglich die Ausgabe von Informationsbroschüren in den unter ausländischen Inhaftierten geläufigsten Sprachen angemahnt. Gelegentlich weist der Ausschuß darauf hin, daß ein Vollzug der Strafe in dem Land oder der Region sinnvoll ist, in der der Gefangene soziale und familiäre Kontakte hat. Dies würde auch der Europaratskonvention über den Transfer von verurteilten Personen entsprechen. In die gleiche Richtung geht die Empfehlung gegenüber der dänischen Regierung, bei der Inhaftierung von Grönländern in Dänemark nach Möglichkeiten zu suchen, diesen Gefangenen die sozialen Verbindungen zu ihrer Heimat zu erhalten. Die betroffenen Gefangenen schienen besonders an den kulturellen Divergenzen und der weiten Entfernung zu ihrer sozialen Umgebung zu leiden<sup>127</sup>.

Die anderen Ausschüsse gehen gar nicht speziell auf ausländische Gefangene ein.

Die besondere Situation *lebenslanglich Inhaftierter* untersucht das CPT nur in einem der bisher veröffentlichten Berichte. Angesichts des restriktiven Regimes mit wenig Aktivitätsangebot und einer auf die Abteilung für lebenslanglich Inhaftierte beschränkte Bewegungsfreiheit in Kombination mit der Länge und Ungewißheit der Strafe befürchtet der Ausschuß Auswirkungen auf die Psyche der Betroffenen und bezeichnet die Haftbedingungen als unmenschlich<sup>128</sup>.

Als weitere Sondergruppe hat das CPT in Italien die Haftsituation von *Transsexuellen* untersucht. Der Ausschuß erkennt die Notwendigkeit einer Separierung dieser Gefangenen in deren eigenem Interesse an, kritisiert allerdings die Mängel im Aktivitätsangebot<sup>129</sup>.

### 6.2.2.7 Medizinische Aspekte

Während das CPT diesem Komplex viel Aufmerksamkeit widmet und bei jedem Gefängnisbesuch auch die medizinische Versorgung der Gefangenen prüft, gehen die anderen Organe fast gar nicht darauf ein. Nur das HRC

<sup>124</sup> Vgl. E/CN.4/1992/17/Add.1, 80 (f) (zum Besuch in Indonesien).

<sup>125</sup> Vgl. A/48/44 (6th annual report of the CAT), 400 (Diskussion des Zusatzberichtes von China).

<sup>126</sup> Beispielsweise in Norwegen bis zu 30 %, in Italien bis zu 44 % und in der Schweiz bis zu 60 %.

<sup>127</sup> Vgl. CPT-Report Denmark, RN 88-90.

<sup>128</sup> Vgl. CPT-Report Netherlands Antilles, RN 92.

<sup>129</sup> Vgl. CPT-Rapport Italie, RN 95 f.

stellt mitunter Fragen im Hinblick auf die in Art. 7 IPBPR verbotene Durchführung medizinischer oder wissenschaftlicher Experimente ohne freie Einwilligung des Betroffenen.

Defizite in der medizinischen Versorgung von Gefangenen können schnell zu Situationen von unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung führen, wie das CPT betont<sup>130</sup>. Die *allgemeine medizinische Versorgung* in Gefängnissen sollte nach den Maßstäben des CPT entsprechend der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze dem Versorgungsniveau außerhalb der Einrichtungen entsprechen<sup>131</sup>. Dies schließt sowohl die Versorgung mit Medikamenten als auch die Durchführung von Diäten, Physiotherapie und anderen Rehabilitationsmaßnahmen ein.

In besonderem Maße angeglichen an das Versorgungsniveau außerhalb des Justizvollzuges erscheint ein System, das die medizinische Betreuung soweit wie möglich auf gefängnisexternes Personal und Einrichtungen stützt<sup>132</sup>. Dennoch muß die Grundversorgung, insbesondere im Hinblick auf Fälle, die keine Krankenhausbehandlung erfordern, innerhalb des Gefängnisses gewährleistet sein, wie das CPT hervorhebt<sup>133</sup>.

Zunächst sollte nach Ankunft eines jeden Gefangenen ein medizinisches Gespräch geführt werden, gegebenenfalls mit anschließender Untersuchung. Dies kann auch durch qualifiziertes Krankenpersonal erfolgen<sup>134</sup>. Im übrigen ist dafür zu sorgen, daß die Gefangenen jederzeit bei Bedarf ärztlich behandelt werden können. Unabhängig von der Grundstruktur sollte auch nachts und an Wochenenden auf eventuelle medizinische Probleme angemessen reagiert werden können. Dies setzt die Anwesenheit von kompetentem, in erster Hilfe qualifiziertem Personal, vorzugsweise eines Krankenpflegers, voraus<sup>135</sup>. Für die Sicherstellung der Grundversorgung mag in kleineren Einrichtungen der tägliche Besuch eines Krankenpflegers genügen, der sich ebenso um die Anforderung eines Arztes im Bedarfsfall wie um die Verteilung von Medikamenten und die Führung der Krankenakten kümmern sollte<sup>136</sup>.

Soweit die Versorgung über fest angestelltes Personal erfolgt, ist das Verhältnis von Gefangenenanzahl und medizinischem Personal ein wesentlicher Faktor für die Qualität der medizinischen Betreuung. Es liegt nahe,

---

<sup>130</sup> Vgl. CPT 3rd General Report, RN 30.

<sup>131</sup> Vgl. CPT 3rd General Report, RN 38.

<sup>132</sup> So etwa in Schweden, vgl. CPT-Report Sweden, RN 113 f.

<sup>133</sup> Vgl. CPT-Report Sweden, RN 116 ff.

<sup>134</sup> Vgl. CPT 3rd General Report, RN 33.

<sup>135</sup> Die fehlende Versorgung in diesen Zeiten wurde z.B. in der Schweiz, Finnland und Schweden kritisiert. Vgl. CPT-Rapport Suisse, RN 61; CPT-Report Finland, RN 100; CPT-Report Sweden, RN 122. In Liechtenstein hielt sich zwischen 19 Uhr abends und 7 Uhr morgens gar kein Personal im Gefängnis auf, vgl. CPT-Rapport Liechtenstein, RN 50.

<sup>136</sup> Vgl. CPT-Rapport Liechtenstein, RN 45.

daß in stark überbelegten Anstalten auch die medizinische Versorgung auf schlechtem Niveau angesiedelt ist<sup>137</sup>. Dagegen wird ein hohes Versorgungsniveau nicht zuletzt durch einen günstigen Personalschlüssel garantiert. Positiv hebt das CPT den Personalschlüssel in den Niederlanden hervor, wo für 300 Gefangene ein Vollzeitarzt vorgesehen sowie eine Person des Pflegepersonals pro 50 männliche bzw. pro 35 weibliche oder jugendliche Gefangene vorgesehen sind<sup>138</sup>. In Portugal empfiehlt der Ausschuß als Mindestniveau einen Arzt und zwei Krankenpfleger, jeweils auf Vollzeitbasis, für ca. 500 Gefangene<sup>139</sup>. Die im Gefängnis tätigen Ärzte und Pfleger sollten spezielle Kenntnisse in der Pathologie und Behandlung unter Bedingungen der Gefangenschaft besitzen<sup>140</sup>. Außerdem sollte das medizinische Personal als Team zusammenarbeiten können, wofür entsprechende Vorkehrungen (Führen eines Tagebuchs, Versammlungsräume des Personals) zu treffen sind<sup>141</sup>.

Auch der Zugang zu Krankenhauseinrichtungen - sei es als Gefängnis-Krankenhaus oder als zivile Einrichtung - muß den Forderungen des CPT zufolge gewährleistet sein. Werden für diese Zwecke die Dienste ziviler Krankenhäuser genutzt, sollten Vorkehrungen dafür getroffen werden, daß die Sicherheitsvorkehrungen den Patienten nicht unnötig erniedrigen, etwa durch Fesselung an das Krankenbett. Hier ist eine Sonderabteilung für gefangene Patienten vorzuziehen<sup>142</sup>.

Im übrigen ist nach Ansicht des CPT darauf zu achten, daß das Erfordernis einer *Einwilligung des Patienten* und die *Vertraulichkeit der medizinischen Untersuchung* im Gefängnis ebenso beachtet werden wie in der sonstigen Gesellschaft. Problematisch ist der Umgang mit dem Einwilligungserfordernis, wenn dieses mit der Verantwortlichkeit des Arztes für die Gesundheit des Betroffenen kollidiert, insbesondere bei Hungerstreiks. Das CPT schlägt keine bestimmte Vorgehensweise für diese Fälle vor<sup>143</sup>. Das HRC deutet in Fragen an, daß ein "Sterbenlassen" von hungerstreikenden Gefangenen als unmenschliche Behandlung einzustufen sein könnte<sup>144</sup>.

<sup>137</sup> So werden in dem Maison d'arrêt in Marseille die über 2.000 Gefangenen von je einem Arzt mit 30 Wochenstunden und einer halben Anstellung sowie 5 Allgemeinärzten zu je zwei halben Tagen pro Woche betreut. Zusammengerechnet sind also etwa 2 ganze Stellen für Ärzte vorgesehen, dazu kommen 10 Pfleger, vgl. CPT-Rapport France, RN 165, ähnlich in Nizza (171).

<sup>138</sup> Vgl. CPT-Report Netherlands, RN 117.

<sup>139</sup> Vgl. CPT-Report Portugal, RN 118. So auch die Empfehlung gegenüber im CPT-Report Netherlands Antilles, RN 126.

<sup>140</sup> Vgl. CPT 3rd General Report, RN 75.

<sup>141</sup> Vgl. CPT 3rd General Report, RN 39 f.

<sup>142</sup> Vgl. CPT 3rd General Report, RN 36.

<sup>143</sup> Vgl. CPT 3rd General Report, RN 45-51.

<sup>144</sup> Vgl. CCPR/C/SR.596, 13 (Diskussion des zweiten UK-Berichts) und WILLIAMS 1990, 48.

Im Hinblick auf *medizinische Forschung mit Gefangenen* fordert das CPT eine besondere Sorgfalt und entsprechende Safeguards, um eine freiwillige und wohlinformierte Einwilligung sicherzustellen<sup>145</sup>. Ebenso wie das HRC lehnt es damit medizinische Forschung und Experimente mit Gefangenen, die bei Abgabe ihrer Einwilligung von der Situation der Gefangenschaft beeinflusst sein könnten, nicht generell ab. Das HRC schränkt diese Aussage in einer "Allgemeinen Bemerkung" allerdings dahingehend ein, daß mit Gefangenen keine medizinischen Experimente durchgeführt werden sollten, die ihrer Gesundheit nachteilig sein könnten<sup>146</sup>. Dies bedeutet, daß nach den Maßstäben des HRC nur vollständig harmlose medizinische Experimente mit Gefangenen durchgeführt werden können, im übrigen die Zweifel an der Freiwilligkeit ihrer Zustimmung gesundheitsgefährdenden Versuchen entgegenstehen. Die Forderung nach Safeguards für die demnach noch zulässigen Versuche wird vom HRC weder in der "Allgemeinen Bemerkung" noch in den Staatenberichtsverfahren<sup>147</sup> konkretisiert.

Die *psychische Belastung* durch die Haftsituation erfordert eine besondere Aufmerksamkeit in psychologischer und psychiatrischer Hinsicht. Das CPT begrüßt daher die Durchführung einer psychologischen Eingangsuntersuchung<sup>148</sup>. Zudem fordert es die Verfügbarkeit eines Psychiaters für die Versorgung eines Gefängnisses. Das CPT kritisiert, wenn psychisch kranke Gefangene im normalen Vollzug angetroffen werden<sup>149</sup>. Auch die Unterbringung in Einzelhaft sei keine angemessene Maßnahme<sup>150</sup>. Die notwendige Versorgung und Betreuung kann den Betroffenen so nicht zuteil werden, sondern erfordert spezielle Einrichtungen und kompetentes Personal, sei es innerhalb des Gefängnisses oder in einem zivilen psychiatrischen Krankenhaus. Das CPT legt großen Wert auf die rechtzeitige Überstellung eines psychisch erkrankten Gefangenen in die entsprechende Einrichtung<sup>151</sup>. Dafür müssen die psychiatrischen Einrichtungen über die entsprechenden Kapazitäten verfügen. Bestehen Zweifel über die psychische Erkrankung eines Gefangenen, ist die Unterbringung in einer psychiatrischen Einrichtung vorzuziehen<sup>152</sup>.

---

<sup>145</sup> Vgl. CPT 3rd General Report, RN 48.

<sup>146</sup> Vgl. HRC General Comment 20 (Article 7) (Forty-fourth session, 1992), 7. Dies entspricht der Forderung in EPR 27, ist aber in den UN Standard Minimum Rules nicht erwähnt.

<sup>147</sup> Vgl. WILLIAMS 1990, 33 f. m.w.N.

<sup>148</sup> Vgl. CPT-Rapport Italie, RN 122.

<sup>149</sup> Vgl. CPT-Report Netherlands, RN 130; CPT-Rapport Suisse, RN 66 f.; CPT-Report UK, RN 154.

<sup>150</sup> Vgl. CPT-Rapport Italie, RN 118 f.

<sup>151</sup> Vgl. CPT 3rd General Report, RN 43.

<sup>152</sup> Vgl. CPT-Rapport Italie, RN 119.

Ein weiterer sensibler Punkt im psychologischen Bereich betrifft die Selbstmordverhütung. Diesbezügliche Programme fehlen meist, statt dessen wird auf eine Suizidgefährdung oft mit Isolierung in Sicherheitszellen reagiert, ohne die notwendige Betreuung zu leisten. Das CPT fordert, im Rahmen der Eingangsuntersuchung eines neuen Gefangenen insbesondere auf Anzeichen einer Selbstmordgefährdung zu achten<sup>153</sup>. Auch sollte das Gefängnispersonal für die Erkennung derartiger Anzeichen ausgebildet sein. Wurde ein entsprechendes Risiko identifiziert, sollte der Betroffene beobachtet werden und keinen Zugang zu für einen Selbstmord geeigneten Gegenständen haben. Im übrigen weist das CPT darauf hin, daß die Herstellung akzeptabler Unterbringungsbedingungen der erste Schritt zur Verhütung von Selbstmorden sein müsse<sup>154</sup>.

Eine grundlegende Voraussetzung für das gesundheitliche Wohlergehen der Gefangenen ist die Versorgung mit *Essen* in ausreichender Qualität und Quantität. Dies wird vom CPT betont, wenn es von Gefangenen Beschwerden über das Essen erhält. Zu diesem Bereich stellt auch das HRC mitunter Fragen. Die Entziehung des Essens als Disziplinarmaßnahme wird vom HRC scharf verurteilt<sup>155</sup>. Auch der Sonderberichterstatter geht darauf ein, wenn die Versorgung so mangelhaft ist, daß sie zu Unterernährung führt<sup>156</sup>.

Wie aus den Berichten des CPT deutlich wird, wird auf das *Drogenproblem* im Gefängnisalltag seitens der Gefängnisleitungen zumeist repressiv reagiert, es gibt kaum Therapieangebote<sup>157</sup>. Eine solche Beschränkung der Drogenpolitik in Haftanstalten hält das CPT für unzureichend. Wünschenswert wären vielmehr Bemühungen zur medizinischen, psychologischen und sozialen Betreuung innerhalb der Gefängnisse<sup>158</sup>. Das Ziel sollte sein, eine außerhalb des Gefängnisses begonnene Behandlung nicht zu unterbrechen und die Gefangenen so auf eine Entlassung vorzubereiten, daß sie nicht gleich in ein Suchtverhalten zurückfallen.

Mag es auch ein wichtiges Anliegen sein, Drogenverkehr in die Anstalt hinein zu verhindern, so lehnt das CPT doch eine zu weitreichende, pauschale Beschneidung von Besuchskontakten ab, wie sie etwa in Schweden beobachtet wurde. Dort wurde in einem Gefängnis jeglicher Besuch unterbunden, wenn der betreffende Besucher oder der Gefangene jemals im Zusammenhang mit Drogen auffällig geworden war<sup>159</sup>. Ein weiteres Problem besteht darin, wenn neue Gefangene versuchen, in ihrem Körper Drogen in ein Gefängnis zu schleusen. Bei einem solchen Verdacht fordert das CPT

<sup>153</sup> Vgl. CPT 3rd General Report, RN 58.

<sup>154</sup> Vgl. CPT-Report UK, RN 172.

<sup>155</sup> Vgl. A/50/40 (Annual Report of the HRC), 378 (Diskussion des 4. Berichts der Russischen Föderation).

<sup>156</sup> Vgl. E/CN.4/1996/35, 108 f.

<sup>157</sup> Vgl. z.B. CPT-Report Germany, RN 148.

<sup>158</sup> Vgl. CPT-Report Norway, RN 99.

<sup>159</sup> Vgl. CPT-Report Sweden, RN 107 f.

eine sorgfältige medizinische Beobachtung, da ein erhebliches Vergiftungsrisiko besteht, wenn etwa verschluckte Drogenpäckchen platzen<sup>160</sup>.

Nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Drogenproblematik tauchen unter den Gefangenen oftmals Ängste auf, sich mit übertragbaren Krankheiten, insbesondere *AIDS*, anzustecken<sup>161</sup>. Hier sollte nach Ansicht des CPT an erster Stelle der präventiven Bekämpfung die Aufklärung über Ansteckungsgefahren stehen<sup>162</sup>. Außerdem sollten gegebenenfalls Untersuchungen von Personen durchgeführt werden, die in regelmäßigem Kontakt mit einem bestimmten Inhaftierten stehen<sup>163</sup>. Im Umgang mit möglichen Infektionen muß der Grundsatz beachtet werden, daß Patienten nur mit ihrer Zustimmung untersucht und behandelt werden dürfen. Ausnahmen hiervon sollten klar definiert sein<sup>164</sup>.

Das CPT fragt nach der Freiwilligkeit von *AIDS*-Tests, nimmt allerdings keine Stellung dazu, wenn die Tests zwangsweise durchgeführt werden<sup>165</sup>. Lediglich im Griechenland-Bericht erwähnt der Ausschuß positiv, daß keine *HIV*-Tests erzwungen werden<sup>166</sup>. Immerhin wird jedoch in einem jüngeren Bericht nach der Umsetzung einer Empfehlung des Ministerrats gefragt, derzufolge unfreiwillige Tests verboten werden sollten<sup>167</sup>. Im übrigen wird stets betont, daß bei der Durchführung von *HIV*-Tests eine kompetente Betreuung sichergestellt werden muß. Außerdem solle das Gefängnispersonal für den Umgang mit *HIV*-positiven Gefangenen vorbereitet werden<sup>168</sup>. Die Separierung der *HIV*-positiven Gefangenen, die in Deutschland, Griechenland, Ungarn und England<sup>169</sup> beobachtet wurde, ebenso wie die Markierung der Zellentüren von Infizierten in Finnland<sup>170</sup>, stellen laut CPT eine diskriminierende Praxis dar, die nicht durch medizinische Zwänge zu rechtfertigen ist.

In einem seiner Jahresberichte weist das CPT auf das Problem solcher Gefangener hin, deren fortgesetzte Inhaftierung eine nicht tolerierbare Situation darstellt: Der Gefängnisarzt sollte bei der Gefängnisleitung zugunsten von Gefangenen intervenieren, wenn diese aus medizinischer Sicht nur

<sup>160</sup> Vgl. CPT-Rapport Italie, RN 124.

<sup>161</sup> Vgl. CPT-Report Denmark, RN 106.

<sup>162</sup> Vgl. CPT 3rd General Report, RN 54.

<sup>163</sup> Vgl. CPT 3rd General Report, RN 54.

<sup>164</sup> Vgl. CPT 3rd General Report, RN 47.

<sup>165</sup> Vgl. CPT-Rapport France, RN 179; CPT-Report Germany, RN 144.

<sup>166</sup> Vgl. CPT-Report Greece, RN 163.

<sup>167</sup> Vgl. CPT-Report Hungary, RN 116 und Recommendation No R (93) 6 of the Committee of Ministers of the Council of Europe and Appendix.

<sup>168</sup> Vgl. CPT 3rd General Report, RN 55.

<sup>169</sup> Vgl. CPT-Report Germany, RN 145; CPT-Report Greece, RN 163; CPT-Report Hungary, RN 114 f.; CPT-Report UK, RN 166. Letzteres Beispiel lief allerdings der offiziellen Politik zuwider, derzufolge infizierte Gefangene bis zum Ausbruch der Krankheit nicht zu separieren waren.

<sup>170</sup> Vgl. CPT-Report Finland, RN 40, im Helsinki Detoxification Centre (Polizei).

noch kurzzeitig leben werden, an einer Krankheit leiden, die unter Gefängnisbedingungen nicht ausreichend behandelt werden kann, schwerbehindert oder sehr alt sind<sup>171</sup>.

### 6.2.3 Psychiatrische Unterbringung

Die Haftbedingungen von Personen, die sich unfreiwillig in psychiatrischen Einrichtungen befinden, werden nur vom CPT gründlicher untersucht. Das HRC und das CAT sprechen diesen Themenbereich lediglich vereinzelt an. Das HRC fragt in seinen Staatenberichtsverfahren mitunter in allgemeiner Form nach der Inhaftierung von Personen außerhalb von Justizvollzugsanstalten. Darauf wird zumeist mit dem Hinweis auf die Möglichkeiten einer Zwangseinweisung in eine psychiatrische Anstalt geantwortet. Bestimmte Anforderungen an das Verfahren bei einer Einweisung oder an die Unterbringungsbedingungen sind dabei nicht ersichtlich. Das gleiche gilt für das CAT, das sich - ebenso wie das HRC<sup>172</sup> - beispielsweise nach der Existenz von psychiatrischen Krankenhäusern und einer eventuellen Unterbringung von politischen Gefangenen in solchen Einrichtungen erkundigt<sup>173</sup>.

Das CPT hingegen hat im Rahmen seiner Besuche in zahlreichen Ländern die Bedingungen in einzelnen psychiatrischen Einrichtungen untersucht. Eine unmenschliche und erniedrigende Behandlung droht dabei laut CPT, wenn außerhalb geschlossener Anstalten ambulante Behandlungsmöglichkeiten fehlen. So zeigte sich in einer in Italien (Neapel) besuchten Einrichtung, daß ein gewisser Prozentsatz der internierten Gefangenen bei einem entsprechenden externen Behandlungsangebot nicht in der geschlossenen Anstalt leben müßte<sup>174</sup>.

Bei der Untersuchung der *Unterbringungsbedingungen* legt das CPT Wert auf gute Hygiene und ansprechende, dem Gesundheitszustand der Patienten angepaßte Räumlichkeiten. Kleine Unterbringungseinheiten sind gegenüber großen Schlafsälen vorzuziehen<sup>175</sup>. Zimmer mit 5 bis 8 Betten entsprechen nach Ansicht des Ausschusses nicht modernen Behandlungsnormen<sup>176</sup>.

Das CPT tritt Verhältnissen entgegen, die in puncto *Tagesgestaltung und Therapie* so unzureichend sind, daß die Patienten lediglich "verwahrt" werden. Ohne eine gezielte Beschäftigung und Therapie kann die psychisch problematische Situation der Patienten nicht entspannt werden. Die Betreu-

<sup>171</sup> Vgl. CPT 3rd General Report, RN 70.

<sup>172</sup> Vgl. Hinweise bei WILLIAMS 1990, 53.

<sup>173</sup> Vgl. A/48/44 (6th Annual Report of the CAT), 327 (Diskussion des Panama-Berichts).

<sup>174</sup> Vgl. CPT-Rapport Italie, RN 176.

<sup>175</sup> Vgl. CPT-Report Greece, RN 229.

<sup>176</sup> Vgl. CPT-Rapport Luxembourg, RN 122.

ungsmöglichkeiten hängen nicht zuletzt vom Personalschlüssel ab. Da der Betreuungsbedarf durch den Erkrankungsgrad der Patienten bestimmt ist, lassen sich kaum generellen Aussagen machen. Annehmbar erscheint dem CPT beispielsweise ein Verhältnis von Personal zu Patienten von 3:1 in einer Einrichtung mit besonders schwierigen Patienten in den Niederlanden<sup>177</sup>. Kritisiert wird hingegen ein Verhältnis von 1:1 in einer Abteilung für schwierige Kranke in Frankreich<sup>178</sup>.

Ein weiteres vom CPT thematisiertes Problemfeld ist die Anwendung von *Zwangsmaßnahmen* gegenüber den Patienten. Soweit eine Isolierung aus psychiatrischen Gründen angeordnet wird, sollte dies durch einen Arzt erfolgen und dem Kranken die nötige Betreuung sowie angemessener menschlicher Kontakt zuteil werden. Wenn Beruhigungszellen benutzt werden, empfiehlt das CPT, im Notfall eher auf die Verabreichung sedativer Medikamente als auf Fesselungen zurückzugreifen<sup>179</sup>.

#### 6.2.4 Administrative Inhaftierung von Ausländern, insbesondere Abschiebungshaft

Für eine administrative Inhaftierung von Ausländern sind verschiedene Konstellationen denkbar: Zum einen werden Ausländer, die ohne die erforderlichen Visa einzureisen versuchen, mitunter direkt an der Grenze bzw. am Flughafen inhaftiert, um gegebenenfalls direkt von dort wieder abgeschoben werden zu können. Zum anderen werden Ausländer inhaftiert, deren Aufenthaltsberechtigung abgelaufen ist oder widerrufen wurde und bei denen sich der Vollzug der Abschiebung noch hinzieht. Für die Inhaftierung aufgrund der letztgenannten Konstellation werden die Betroffenen zum Teil in speziellen Hafteinrichtungen festgehalten, zum Teil aber auch in normalen Einrichtungen des Justizvollzuges.

Das HRC monierte kürzlich, daß die *Anordnung der Inhaftierung* von abzuschiebenden Personen und die lange *Dauer* der Freiheitsentziehung nicht immer nötig erscheinen. In diesem Zusammenhang wurde auch die exzessive Gewaltanwendung bei der Durchführung der Abschiebung angegriffen<sup>180</sup>.

<sup>177</sup> Vgl. CPT-Report Netherlands, RN 125, 128.

<sup>178</sup> Vgl. CPT-Rapport France, RN 194 f.

<sup>179</sup> Vgl. CPT 3rd General Report, RN 44. Hiergegen wird argumentiert, daß die zwangsweise Verabreichung von Beruhigungsmedikamenten gegenüber einer Fesselung nicht der kleinere Eingriff sei. Aus medizinischer Sicht wird dem entgegengehalten, daß nur eine Behandlung mit Medikamenten dem Patienten auch eine subjektive Linderung des Leidens bringe, dieses jedoch bei bloßer Fesselung fortbestehe (so die Auskunft von Prof. Wilfried Rasch, Institut für forensische Psychiatrie, FU Berlin, in einem Gespräch mit dem Autor).

<sup>180</sup> Vgl. A/50/40 (Annual Report of the HRC), 422 (Diskussion des 4. Berichts des United Kingdom).

Nur das CPT äußert sich dagegen zu den eigentlichen Bedingungen in der Abschiebehaf<sup>181</sup>. Es fordert die Mitgliedsstaaten auf, bei der Behandlung dieser Gefangenen stets im Auge zu behalten, daß die Betroffenen nicht wegen eines kriminellen Vergehens inhaftiert sind. Dies macht zusammen mit der Perspektive der bevorstehenden Abschiebung die besondere *psychische Belastung* der Betroffenen aus, die eine besondere Betreuung erfordern würde.

Das CPT betont, daß weder ein Gefängnis noch eine Polizeistation angemessene Orten sind, um Personen gefangenzuhalten, die weder einer kriminellen Tat verdächtigt noch verurteilt sind. Daher sollten Personen, die aufgrund der Ausländergesetze inhaftiert werden, in speziell dafür geschaffenen Einrichtungen untergebracht werden, die im Hinblick auf materielle Bedingungen und Beschäftigungsangebot entsprechend ausgestaltet sind<sup>182</sup>.

Obwohl die Inhaftierungszeiten schon nach den rechtlichen Vorgaben stark variieren und demnach zum Teil über ein Jahr andauern können<sup>183</sup>, äußert das CPT sich nicht konkret zu dieser Frage, sondern beschränkt sich darauf, bei längeren Verweildauern ein angemessenes Beschäftigungsangebot, u.a. durch Sprachkurse<sup>184</sup>, anzumahnen. Ansonsten legt das CPT vor allem Wert auf hygienische Unterbringungsbedingungen<sup>185</sup>. Eine Mehrfachbelegung der Zellen hingegen ist nach Ansicht des CPT zwar nicht optimal, da dies die Wahrung einer Privatsphäre unmöglich macht, letztlich scheint der Ausschluß dies jedoch hinzunehmen.

Das CPT fordert die Beachtung religiöser Gebräuche bei der Behandlung der Inhaftierten, insbesondere hinsichtlich des angebotenen Essens. Auch sonst stellen die sprachlich bedingten Kommunikationsprobleme sowie das Zusammentreffen verschiedener Kulturen und ethnischer Gruppen hohe Anforderungen an das Personal, das ohne spezielle Kenntnisse leicht überfordert sein mag.

---

<sup>181</sup> Nachdem diese Haftform in den ersten Jahren wenig Aufmerksamkeit des CPT erfahren hatte, wurden die Aktivitäten in diesem Bereich seit 1993 ausgeweitet.

<sup>182</sup> Vgl. CPT-Report Sweden (ad-hoc), RN 29. An dieser Stelle wird dieser Aspekt sogar als "matter of urgency" bezeichnet.

<sup>183</sup> So kann beispielsweise in der Schweiz eine Inhaftierung je nach Haftgrund zwischen wenigen Tagen und zwei Jahren dauern, vgl. CPT-Rapport Suisse, RN 12 f.

<sup>184</sup> An der Motivation von Menschen, denen die Abschiebung in ihr Heimatland bevorsteht, insbesondere nach Ablehnung eines Asylantrags, zum Lernen neuer Sprachen seien immerhin Zweifel angemeldet.

<sup>185</sup> Kritische Äußerungen hierzu insbesondere gegenüber der französischen Regierung, nachdem die Bedingungen in der Préfecture de Police (Paris) geradezu gesundheitsgefährdend erschienen, vgl. CPT-Rapport France, RN 71.

## 6.3 Schutz- und Kontrollmechanismen

### 6.3.1 Präventive Maßnahmen

#### 6.3.1.1 Polizeigewahrsam

Während das CPT, ausgehend von der Überlegung, daß die Gefahr einer Mißhandlung in dem Zeitraum nach einer Festnahme durch die Polizei besonders groß ist, jedes Mitgliedsland systematisch mit einem ganzen Katalog von Empfehlungen zur Verbesserung des präventiven Schutzes von Festgenommenen vor Folter und Mißhandlung konfrontiert, gehen HRC, CAT und der Sonderberichtersteller nur gegenüber einigen Ländern und nur auf einige der vom CPT thematisierten Aspekte ein.

Die Verkürzung der maximalen Dauer der Polizeihaft wird vom CPT nur verlangt, wenn ihm besonders lange Perioden als strukturelles Problem für Folter oder/und Mißhandlungen in Polizeigewahrsam erscheinen. Ähnlich verhalten sich das CAT<sup>186</sup> und das HRC<sup>187</sup>. Der Sonderberichtersteller fordert dagegen auch bei äußerst langen Inhaftierungszeiten wie etwa bei der türkischen Polizei nicht ausdrücklich eine Verkürzung<sup>188</sup>.

Nach einer Festnahme fordert das CPT von allen Mitgliedsstaaten die Gewährleistung dreier *fundamentaler Rechte* eines Festgenommenen<sup>189</sup>:

- das Recht auf Benachrichtigung eines Dritten,
- das Recht auf Zugang zu und unüberwachte Kommunikation mit einem Anwalt und
- das Recht auf eine Untersuchung durch einen Arzt eigener Wahl.

Das CPT legt Wert darauf, daß diese Rechte sofort ab Beginn einer Freiheitsentziehung gewährt werden und nicht von einer besonderen Prozeßstellung - wie etwa der formalen Arrestierung in Finnland oder der Beschuldigteneigenschaft in Deutschland - abhängig sind. Soweit Ausnahmen vorgesehen werden, mit denen die Ausübung der Rechte aus untersuchungstechnischen Gründen verschoben werden kann, sollten diese sachlich und zeitlich eng und eindeutig umgrenzt und Gegenstand angemessener

<sup>186</sup> Vgl. A/49/44 (7th Annual Report of the CAT), 93 (Empfehlung gegenüber ägyptischer Delegation). Allerdings wurde gegenüber der Türkei diesbezüglich keine ausdrückliche Empfehlung abgegeben. Im Besuchsverfahren wurde die 15-Tage-Periode immerhin scharf kritisiert (vgl. A/48/44/Add.1, 25), im Staatenberichtsverfahren dagegen wird die Sorge über diese Regelung mit lediglich mit der Kennzeichnung als "unusually long" kundgetan (vgl. CAT/C/SR.61, 27).

<sup>187</sup> Vgl. A/48/40 (Report of the HRC), 308, 310 (2. periodischer Bericht Venezuelas) angesichts von maximal 16 Tagen Polizeigewahrsam.

<sup>188</sup> Vgl. E/CN.4/1989/15, 213 und 233.

<sup>189</sup> Vgl. CPT 2nd General Report, RN 36-38.

ner Safeguards sein (schriftliche Form mit Begründung, Genehmigung durch Staatsanwalt oder leitenden Polizeibeamten).

Der Zugang zu einem Anwalt sollte nicht dadurch blockiert sein, daß die Betroffenen die Anwaltskosten selbst zu tragen haben<sup>190</sup>. Polizeibeamte sollten keinesfalls versuchen, Gefangene von der Wahrnehmung dieses Rechtes abzuhalten<sup>191</sup>. Falls die Untersuchungsbehörden die Bestellung eines Anwalts nach Wahl des Festgenommenen aus untersuchungstechnischen Gründen ablehnen, sollte ein unabhängiger Anwalt zur Verfügung gestellt werden, der etwa aufgrund einer vorbereiteten Liste bestimmt wird. Das CPT legt "prinzipiell" auch ein Anwesenheitsrecht des Anwalts bei polizeilichen Verhören nahe<sup>192</sup>.

Auch hinsichtlich der Untersuchung durch einen Arzt nach einer Festnahme betont das CPT die Notwendigkeit der vertraulichen Durchführung des Gesprächs und der Untersuchung außerhalb der Hörweite und möglichst auch außerhalb der Sichtweite von Polizeibeamten. Wenn aus untersuchungstechnischen Gründen eine Untersuchung durch einen Arzt der eigenen Wahl abgelehnt wird, sollte ein Arzt von einer Liste unabhängiger Ärzte bestellt werden können. Die Ergebnisse der Untersuchung sollten formal festgehalten werden und für den Gefangenen und seinen Anwalt verfügbar sein.

Diese Fragen werden auch vom HRC und vom CAT in den Staatenberichtsverfahren gegenüber einzelnen Ländern angesprochen. Fehlen ausdrückliche rechtliche Garantien, wird dies vom CAT kritisiert<sup>193</sup>. Das HRC hat in einer "Allgemeinen Erklärung" prompten und regelmäßigen Zugang der Ärzte, Anwälte und, gegebenenfalls mit Überwachung, der Familienangehörigen gefordert<sup>194</sup>. Ebenso gehen der Sonderberichterstatter und das CAT im Zusammenhang mit durchgeführten Besuchs- bzw. Untersuchungsverfahren darauf ein.

Die Maßstäbe erscheinen allerdings dabei nicht so streng wie die des CPT. So wird etwa die Unverzüglichkeit der Rechtsgewährung nicht besonders betont. Der Sonderberichterstatter spricht dieses Thema auch in seinen Empfehlungen am Ende eines jeden Jahresberichts an. Dabei fordert er eine maximale Frist bis zur Konsultation eines Anwalts von 24 Stunden<sup>195</sup> und für die Benachrichtigung eines Angehörigen von 18 Stunden.

<sup>190</sup> Vgl. CPT-Report Austria, RN 57, 59.

<sup>191</sup> Vgl. CPT-Report Iceland, RN 34.

<sup>192</sup> Vgl. CPT 2nd General Report, RN 38.

<sup>193</sup> Vgl. z.B. CAT/C/SR.178/Add.2, 2 in Reaktion auf CAT/C/SR.178, 8 (Diskussion des zweiten Berichts der Schweiz: Es gibt keine rechtliche Regelung, die vorsieht, daß Festgenommene in der Polizeihaft einen Anwalt konsultieren können).

<sup>194</sup> Vgl. HRC General Comment 20 (Article 7) (Forty-fourth session, 1992), 11.

<sup>195</sup> Diese Frist sollte nur in Ausnahmefällen und auch dann nur um weitere 24 Stunden überschritten werden. Vgl. E/CN.4/1996/Add.2, 76 (b) (Report on the visit to Chile).

Die ärztliche Untersuchung von Festgenommenen sollte zwar nach den Ausführungen des Sonderberichterstatters direkt nach einer Festnahme durchgeführt werden, die Probleme der Unabhängigkeit dieser Untersuchung werden von ihm dabei jedoch nicht angesprochen. Ähnlich wie beim CPT wird dagegen empfohlen, bei Sicherheitsbedenken den Zugang zu einem Anwalt nicht ganz zu unterbinden, sondern einen unabhängigen Anwalt zur Verfügung zu stellen<sup>196</sup>.

Als weitere Maßnahme gegen eine "incommunicado"-Inhaftierung sollen nach Ansicht des HRC Gefangene ausschließlich an öffentlich bekannten *Inhaftierungsorten* festgehalten werden. Der Inhaftierungsort soll für jeden Gefangenen zusammen mit dem Namen der für diese Einrichtung verantwortlichen Personen in einem zentralen Register festgehalten werden, das ohne weiteres für Verwandte und Freunde einsehbar sein muß<sup>197</sup>. Auch der Sonderberichterstatter fordert ein Verbot von Inhaftierungen an geheimen Orten<sup>198</sup>.

Neben einer "incommunicado"-Inhaftierung durch die Polizei ist es insbesondere in der Untersuchungshaft denkbar, daß Personen inhaftiert sind, ohne daß über die Tatsache und den Ort der Inhaftierung jemand benachrichtigt wird. Derartige Regelungen werden vom CAT kritisiert. So bringt das CAT beispielsweise gegenüber der schweizerischen Regierungsdelegation seine Sorge über dieses System zum Ausdruck. Dies wird nicht auf eine bestimmte Dauer, sondern auf das Vorgehen als solches bezogen<sup>199</sup>. Die Delegation hatte von Regelungen berichtet, die eine "incommunicado"-Inhaftierung von 10 Tagen während der Untersuchungshaft vorsehen<sup>200</sup>.

Die Möglichkeit zur Rechtswahrnehmung und damit auch die Effizienz der vorgeschlagenen Verfahrensgarantien hängen für den Großteil der Gefangenen von einer fairen *Information* über ihre Rechte direkt nach der Festnahme ab, wie das CPT betont. Um die Rechte für die Gefangenen besser nachvollziehbar zu machen, fordert das CPT die Aushändigung einer Informationsbroschüre an festgenommene Personen. Diese sollte in verschiedenen Sprachen erhältlich sein. Der Gefangene sollte den Erhalt schriftlich bestätigen. Insofern erscheint nach den Ausführungen des CPT weder eine mündliche Information bei der Vernehmung (z.B. in Deutschland, siehe §163 a Abs. 4 StPO) noch ein unsystematisches Verteilen von

<sup>196</sup> Vgl. zuletzt E/CN.4/1995/34, 926 (d).

<sup>197</sup> Vgl. HRC General Comment 20 (Article 7) (Forty-fourth session, 1992), 11. In einem Beschwerdeverfahren hat das HRC festgestellt, daß die langandauernde "incommunicado"-Inhaftierung (über drei Jahre) an einem unbekanntem Ort als Folter und unmenschliche Behandlung zu qualifizieren ist. Vgl. Case No. 440/1990 (El-Megreisi v. the Libyan Arab Jamahiriya), in: Vgl. A/49/40 (Annual Report of the HRC), Annex IX (T).

<sup>198</sup> Vgl. zuletzt E/CN.4/1995/34, 926 (b).

<sup>199</sup> Vgl. CAT/C/SR.178/Add.2, 2.

<sup>200</sup> Vgl. CAT/C/SR.178, 23,48.

Informationsbroschüren (Niederlande)<sup>201</sup> oder Gesetzestexten (Finnland)<sup>202</sup> ausreichend.

Das CAT kritisiert ein Fehlen einer solchen Information selbst dann nicht, wenn es davon erfährt. So hatte die schweizerische Delegation in der Diskussion des zweiten Berichts den Ausschuß ausdrücklich darüber informiert, daß Festgenommene nur soweit über ihre Rechte informiert werden, wie sie danach fragen. In den Kritikpunkten am Ende der Diskussion nennt das CAT dieses Defizit nicht<sup>203</sup>.

Um die Vorgänge bei einem Verhör für den Betroffenen nachvollziehbar und überprüfbar zu gestalten, fordert das CPT eine klare *Regelung der Durchführung von Verhören*. Dabei sollten insbesondere Ort und Dauer (einschließlich Pausen) des Verhörs, die Bekanntgabe der Identität der vernehmenden Beamten, die Frage, ob der Gefangene während der Befragung stehen muß, und das Verhören von Gefangenen, die unter dem Einfluß von Drogen oder Alkohol stehen, geregelt sein. Die Verhörvorschriften sollten außerdem festlegen, daß Beginn und Ende eines Verhörs, die Namen der Anwesenden und alle Bitten des Gefangenen protokolliert werden<sup>204</sup>. In einigen Berichten wird auch verlangt, die Stellung besonders verletzlicher Gefangenenkategorien (Jugendliche, psychisch Kranke etc.) zum Gegenstand spezifischer Safeguards zu machen. Regelungen, die lediglich allgemein die Beeinflussung der Willensbetätigung von verhörten Personen untersagen, reichen dem CPT nicht aus<sup>205</sup>.

Als einen weiteren effektiven Sicherungsmechanismus sieht das CPT die Anwesenheit eines Zeugen beim Verhör an. Dieses Thema wird jedoch nur angesprochen, wenn bereits eine Regelung in dem besuchten Land besteht, die eine solche Einbindung von Zeugen vorsieht. Das CPT betont, daß die Erzielung präventiver Effekte von der Unabhängigkeit der Zeugen abhängt. In Finnland und Island, wo eine solche Zeugenregelung besteht, werden in der Praxis jedoch nur Polizeibeamte oder andere Vertreter der vernehmenden Behörde einbezogen<sup>206</sup>.

Was die Ausübung psychischen Drucks bei Verhören angeht, so differenziert das CPT zwischen der bloßen Androhung von Restriktionen und deren Durchführung. Die dem CPT in Norwegen zur Kenntnis gekommenen Techniken, etwa durch Androhung von Überwachung oder Untersagung von Kontakten nach außen (Besuche, Briefe etc.) in der Untersuchungshaft die Gefangenen zur Kooperation mit der Polizei zu bewegen,

<sup>201</sup> Vgl. CPT-Report Netherlands, RN 48.

<sup>202</sup> Vgl. CPT-Report Finland, RN 42.

<sup>203</sup> Vgl. CAT/C/SR.178, 7 und SR.178/Add.2, 2.

<sup>204</sup> Vgl. CPT 2nd General Report, RN 39.

<sup>205</sup> Vgl. CPT-Rapport Italie, RN 51, CPT-Report Germany 40-42.

<sup>206</sup> Vgl. CPT-Report Finland, RN 46; CPT-Report Iceland, RN 41, Response of the Icelandic Government, S.11.

werden im CPT-Bericht nicht klar abgelehnt<sup>207</sup>. Als völlig inakzeptabel wird aber die tatsächliche Anwendung der genannten Restriktionen zur Ausübung psychischen Drucks bezeichnet<sup>208</sup>. Ohne einen Kommentar oder eine Empfehlung des CPT wird im Island-Bericht auf Beschwerden hingewiesen, nach denen Gefangene beim Verhör mit der Androhung von Einzelhaft unter Druck gesetzt worden sein sollen<sup>209</sup>.

Das HRC fordert in seiner "Allgemeinen Bemerkung" zu Art. 7 IPBPR die regelmäßige systematische Überprüfung von Regelungen, Anweisungen, Methoden und Praktiken für Verhöre<sup>210</sup>. Dies entspricht wörtlich Art. 11 UNCAT. Bei jedem Verhör sollten außerdem dem HRC zufolge Zeit und Ort der Vernehmung sowie die Namen aller Anwesenden festgehalten werden.

Als absolut inakzeptabel wird vom CAT die Erlaubnis "moderaten physischen Drucks" als rechtlich zulässige Verhörmethode kritisiert<sup>211</sup>. Das CAT interpretiert den genannten Art. 11 UNCAT auch dahin, daß ein Staat die von ihm benutzten Verhörtechniken veröffentlichen sollte, damit diese transparent sind und eine Überprüfung anhand der Konvention möglich ist<sup>212</sup>. Im übrigen fragt das CAT nach präzisen Anweisungen für und der Aufzeichnung von Verhören<sup>213</sup>.

Der Sonderberichtersteller empfiehlt ebenfalls die Offenlegung der Identität der anwesenden Beamten. Daneben fordert er ein Verbot von Augenbinden und Kapuzen, die es dem Verhörten unmöglich machen, die Beamten zu sehen<sup>214</sup>. Zum Schutz von weiblichen Inhaftierten fordert er die Anwesenheit weiblichen Personals bei Verhören<sup>215</sup>.

Auch von der *elektronischen Aufzeichnung von Verhören*, sei es durch Tonband- oder durch Videoaufnahmen, verspricht sich das CPT eine Ver-

<sup>207</sup> Vgl. CPT-Report Norway, RN 13.

<sup>208</sup> Vgl. CPT-Report Norway, RN 60, 65.

<sup>209</sup> Vgl. CPT-Report Iceland, RN 14.

<sup>210</sup> Vgl. HRC General Comment 20 (Article 7) (Forty-fourth session, 1992), 11.

<sup>211</sup> Vgl. A/49/44 (7th Annual Report of the CAT), 168 ff. Kritisiert werden die Ergebnisse der von der israelischen Regierung eingesetzten Kommission zur Untersuchung von Verhörpraktiken und den diesbezüglichen Aussagen von Beamten vor Gericht. Vgl. hierzu LANDAU COMMISSION REPORT 1987, in dem eine Untersuchungskommission zu dem Ergebnis kam, daß die Anwendung mäßigen physischen Drucks bei Verhören im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten gerechtfertigt sei, nicht aber das Vorgehen von Beamten des Sicherheitsdienstes, die vor Gericht die Unwahrheit über ihr Vorgehen in Verhören gesagt hatten.

<sup>212</sup> Eine Offenlegung der Identität der verhörenden Beamten wird vom CAT zwar nicht gefordert, dagegen wendet es sich gegen die Durchführung von Gerichtsverfahren durch anonyme Richter. Vgl. A/50/44 (8th Annual Report of the CAT), 73 (a).

<sup>213</sup> Vgl. beispielsweise A/47/44 (5th Annual Report of the CAT), 321 (Diskussion des 1. periodischen Berichts von Italien)

<sup>214</sup> Vgl. zuletzt E/CN.4/1995/34, 926 (d).

<sup>215</sup> Vgl. E/CN.4/1995/34, 24.

besserung der Sicherheit der Gefangenen<sup>216</sup>. Dabei sollten bei der Einführung eines solchen Systems alle angemessenen Sicherungsmechanismen berücksichtigt werden, insbesondere die Zustimmung des Gefangenen und die Verwendung von zwei Bändern, von denen eines in Gegenwart des Gefangenen versiegelt wird<sup>217</sup>. Auch der Sonderberichterstatter fordert die Aufzeichnung von Verhören, wobei zum Teil offenbleibt, auf welche Art aufzuzeichnen ist, an anderer Stelle dagegen Videoaufzeichnung empfohlen wird<sup>218</sup>.

Eine *spezielle Gefährdungssituation* beleuchtet das CPT in seinem Norwegen-Bericht. Der Ausschuß hatte beobachtet, wie einem Drogendealer zwangsweise Brechmittel verabreicht wurden. Der Ausschuß weist darauf hin, daß das Vorgehen beim Verschlucken von Drogen auf einer medizinischen Entscheidung beruhen sollte, die Diagnose, Vorgehensweise, Personal und Ort der Durchführung festlegt<sup>219</sup>.

Auch wenn Gefangene sich hochgradig unruhig verhalten, sollte ein Arzt zu Rate gezogen werden. Damit wendet sich der Ausschuß gegen die Verwendung von Zwangsjacken und ähnlichen Mitteln durch die Polizei<sup>220</sup>.

Die *Unzulässigkeit durch Zwang erlangter Beweise* im Strafverfahren ist ein fundamentaler Grundsatz, der den Ermittlungsbehörden eine mögliche Motivation für Mißhandlungen nehmen soll und daneben als Gebot der Gerechtigkeit erscheint. Dieser Bereich wird vom CAT angesprochen, da Art. 15 UNCAT die Mitgliedsstaaten der Konvention verpflichtet, eine Verwertung von derart erlangten Beweisen zu untersagen. Allerdings gilt dies nur im Hinblick auf Folter. Art. 15 UNCAT gehört gerade nicht zu den Regelungen der Konvention, die gemäß Art. 16 Abs. 1 UNCAT auch für unmenschliche oder erniedrigende Behandlung gelten. Dies ist sicherlich ein Schwachpunkt der UNCAT, da damit Zwangseinwirkungen bis zum Schweregrad von Folter keinen Einfluß auf das Strafverfahren gegen den Genötigten hätten. Das CAT scheint diese Schwäche in der Praxis in gewissem Maße umgehen zu wollen, indem es oftmals nach der Zulässigkeit von durch "Zwang" erlangter Beweise fragt. Dagegen umfaßt das vom HRC in einer "Allgemeinen Bemerkung" geforderte Verwertungsverbot jede Zwangseinwirkung, die Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung darstellt<sup>221</sup>.

Die Empfehlung des Sonderberichterstatters beschränkt sich ebenfalls auf die Unzulässigkeit von Beweisen, die auf Folter beruhen<sup>222</sup>. Hier hätte

<sup>216</sup> Vgl. CPT 2nd General Report, RN 39. Vgl. zu den Erfahrungen in England: BALDWIN 1992.

<sup>217</sup> So das CPT in neueren Berichten, vgl. z.B. CPT-Rapport Liechtenstein, RN 34.

<sup>218</sup> Vgl. E/CN.4/1996/Add.2, 76 (i) (Report on the visit to Chile).

<sup>219</sup> Vgl. CPT-Report Norway, RN 25.

<sup>220</sup> Vgl. CPT-Report Norway, RN 20.

<sup>221</sup> Vgl. HRC General Comment 20 (Article 7) (Forty-fourth session, 1992), 12.

<sup>222</sup> Vgl. zuletzt E/CN.4/1995/34, 926 (a).

aber wohl die Möglichkeit bestanden, ohne Überschreitung des Mandats unmenschliche und erniedrigende Behandlung unter Präventionsgesichtspunkten zu berücksichtigen. Daneben fordert der Sonderberichterstatter die Unzulässigkeit von Beweisen, die an geheimen Haftorten, also unter Bedingungen von "incommunicado"-Inhaftierung, erlangt wurden. Eingeschränkt wird diese Forderung durch die Möglichkeit, daß der Gefangene die erlangten Beweise bei einer Vernehmung in einer offiziellen Inhaftierungsstelle bestätigt<sup>223</sup>.

Ein weiterer Aspekt, mit dem das CPT die Kontrollierbarkeit und Nachvollziehbarkeit von Vorgängen im Polizeigewahrsam verbessern will, ist das Führen von individuellen *Gewahrsamsregistern*. In diesen Gewahrsamsregistern sollten alle wichtigen Aspekte der Inhaftierung und Behandlung festgehalten werden (Zeit und Grund der Festnahme, Rechtsbelehrung, Benachrichtigung eines Dritten etc.) und, soweit dies inhaltlich sinnvoll ist, vom Gefangenen abgezeichnet werden. Ein solches Register sollte durch den Anwalt des Betroffenen eingesehen werden können<sup>224</sup>.

Das CPT empfiehlt, daß keine Instrumente, die als *Waffen* benutzt werden könnten, unmarkiert aufbewahrt werden. Das CPT war in Irland auf selbstgefertigte Schlagstöcke, Pistolen und Jagdmesser gestoßen, die angeblich von Inhaftierten konfisziert worden sein sollen. Der Ausschuß betont, daß diese in einem solchen Fall auch entsprechend gekennzeichnet sein müßten<sup>225</sup>.

Ohne, daß das CPT dies als Mindeststandard in allen Ländern untersuchen würde, findet das Vorhandensein externer *Kontrollkommissionen* für den Polizeigewahrsam positive Erwähnung<sup>226</sup>. Eine derartige externe Kontrolle sollte dabei nicht nur die Inhaftierungsbedingungen überprüfen, sondern auch Verhöre überwachen können. Das CPT weist mitunter auf die

---

<sup>223</sup> Vgl. zuletzt E/CN.4/1995/34, 926 (b). Dies erscheint inkonsequent, da der Sonderberichterstatter jede Inhaftierung an geheimen Orten ablehnt. Insofern wäre es unter präventiven Gesichtspunkten vorzuziehen, wenn dort erlangte Beweise überhaupt unverwertbar wären.

<sup>224</sup> Vgl. CPT 2nd General Report, RN 40. Die Praxis in den europäischen Staaten erweist sich als sehr unterschiedlich schon in Bezug darauf, was überhaupt registriert wird. Oft fehlen wichtige Aspekte wie z.B. Aufzeichnungen über die Rechtswahrnehmung (Benachrichtigung eines Dritten, Anwalt etc.), vgl. z.B. die CPT-Kritik zur dänischen Praxis, CPT-Report Denmark, RN 131; CPT-Report Sweden, RN 36; CPT-Report Austria, RN 68. In der Regel ist die Überschaubarkeit durch die Verteilung der relevanten Daten eines Gefangenen auf mehrere Register beeinträchtigt, ein individuelles Register gibt es nur in Dänemark und in den Niederlanden, vgl. CPT-Report Denmark, RN 131; CPT-Report Niederlande, RN 51.

<sup>225</sup> Vgl. CPT Report Ireland, RN 18.

<sup>226</sup> Solche unabhängigen Inspektionssysteme zur Polizeihaft bestehen derzeit etwa in England, Nordirland und lokal begrenzt in den Niederlanden, vgl. CPT-Report United Kingdom, RN 226; CPT-Report Netherlands, RN 52.

Möglichkeit einer wirksamen Kontrolle durch Inspektionen von Einrichtungen des Polizeigewahrsams durch die zuständigen Justizbehörden hin<sup>227</sup>.

Auch der Sonderberichterstatler fordert ein System regelmäßiger Inspektionsbesuche durch Teams unabhängiger Experten. Dabei betont er, daß bei einer Inspektion durch Mitarbeiter der öffentlichen Hand die Besuchskommissionen aus Richtern, Sicherheitsbeamten, Verteidigern und Ärzten zusammengesetzt sein sollten<sup>228</sup>. Ist vorgesehen, daß der Richter den Gefangenen in der Haft aufsuchen kann, um seine physischen Bedingungen zu prüfen, sollte er dazu auch unter Androhung disziplinarischer Sanktionen verpflichtet sein<sup>229</sup>.

Wenn es in einem Land schwerwiegende Probleme mit der Mißhandlung von Gefangenen gibt, betont das CPT, daß rechtliche und andere technische Sicherungsmechanismen nicht ausreichend sind. Vielmehr sei die beste Garantie gegen Mißhandlungen, wenn diese unmißverständlich vom Personal abgelehnt würden. Das CPT gesteht der *Personalführung* eine herausgehobene Rolle zu, indem es die Mitgliedstaaten dazu auffordert, dem Personal über die leitenden Beamten klarzumachen, daß Mißhandlungen von Gefangenen unzulässig sind und schwer bestraft werden. Daher sollten in der Ausbildung auf zwei Aspekte besonderer Wert gelegt werden: Erstens sind Mißhandlungen ein Angriff auf die Menschenwürde und verletzen neben den Werten der nationalen Verfassung auch internationale Verpflichtungen des Landes. Zweitens können mit Mißhandlungen keine verlässlichen Beweise erlangt werden<sup>230</sup>.

Ähnlich empfiehlt das CPT, dem Polizeipersonal durch spezielle Anweisungen der Vorgesetzten ausdrücklich erneut die Schranken erlaubter Gewaltanwendung bei der Festnahme von Personen zu verdeutlichen, wenn in einem Land oftmals Beschwerden über Mißhandlungen bei Festnahmen laut werden<sup>231</sup>.

Ausgehend von dem Gedanken, daß ein gut ausgebildetes Personal seine Aufträge ohne den Rückgriff auf Mißhandlungen erfolgreich zu erledigen vermag<sup>232</sup>, fordert das CPT vor allem die *Ausbildung* in effizienten Verhörmethoden, die ohne Angriff auf die Integrität des Gefangenen auskommen, sowie die Schulung für das Verhalten in Krisensituationen. Bei der Ausbildung in diesen Punkten sollten auch polizeiunabhängige Experten eingesetzt werden. Daneben wird die Bedeutung der kommunikativen Fähigkeiten für Auswahl und Ausbildung betont.

<sup>227</sup> Vgl. z.B. CPT-Report Norway, RN 45.

<sup>228</sup> Vgl. zuletzt E/CN.4/1995/34, 926 (c).

<sup>229</sup> Vgl. E/CN.4/1996/Add.2, 76 (I) (Report on the visit to Chile).

<sup>230</sup> Vgl. etwa CPT-Report Greece, RN 28.

<sup>231</sup> Vgl. CPT-Report Northern Ireland, RN 30.

<sup>232</sup> Vgl. CPT-Report Denmark, RN 116, wo die niedrige Zahl von Beschwerden über polizeiliches Fehlverhalten durch die dänischen Behörden mit der umfangreichen und intensiven Ausbildung der Polizeibeamten erklärt wird.

Das CAT beschränkt sich in diesem Bereich auf einzelne Fragen zu der Anwendung von Verhaltenskodizes, insbesondere den bestehenden UN-Kodizes und zu Ausbildungsmaßnahmen. Punktuell wird daneben empfohlen, in Anweisungen dem Personal die Unzulässigkeit von Folter zu verdeutlichen. Auch das medizinische Personal sollte dem CAT zufolge über ethische Kodizes von einer Beteiligung an Folterhandlungen abgehalten werden<sup>233</sup>. Die Forderung nach Ausbildungsmaßnahmen erstreckt das CAT mitunter auch auf Mitglieder des Militärs. Konkretisiert werden Ausbildungsinhalte aber nur selten<sup>234</sup>.

Ähnlich wie das CAT fordert der Sonderberichtersteller fast nur die Unterrichtung hinsichtlich der einschlägigen UN-Kodizes, die in die relevanten Landessprachen übersetzt werden sollten. Außerdem legt er Wert auf die Vermittlung der Pflicht, sich einem Befehl zum Foltern zu verweigern<sup>235</sup>. Der indonesischen Regierung schlägt er vor, die Ausbildung des Personals in Menschenrechtsfragen einem Menschenrechtskomitee anzuvertrauen, das sich aus Regierungsvertretern verschiedener Sparten und Repräsentanten von NGOs zusammensetzen sollte<sup>236</sup>. Daneben fordert er zum Schutz von weiblichen Inhaftierten eine in dieser Hinsicht sensibilisierende Ausbildung<sup>237</sup>.

Das HRC beschränkt sich darauf, eine "angemessene" Ausbildung des Personals im Hinblick auf Menschenrechte anzumahnen, die unter anderem das Verbot des Art. 7 IPBPR bewußt machen sollte<sup>238</sup>. Nähere Anhaltspunkte für die Ausgestaltung der Ausbildung werden nicht gegeben, wenn man einmal von Nachfragen zu den UN-Kodizes absieht. Daneben wird gelegentlich die Einhaltung von Kompetenzgrenzen, etwa im Hinblick auf Durchsuchungen, Festnahmen und Waffengebrauch, angemahnt<sup>239</sup>.

Ein unter präventiven Gesichtspunkten interessanter Ansatz wird vom HRC im Hinblick auf die Zusammensetzung der Polizeikräfte vertreten: Gegenüber der rumänischen Regierung forderte es eine angemessene Repräsentation von ethnischen Minderheiten, die in besonderem Maße Opfer polizeilicher Gewalt geworden waren<sup>240</sup>.

<sup>233</sup> Vgl. A/48/44 (6th Annual Report of the CAT), 99 (Diskussion des argentinischen Berichts).

<sup>234</sup> Die chinesische Delegation wurde darauf hingewiesen, daß die Ausbildung insbesondere die Befugnisgrenzen zum Einsatz von Waffen und anderen Ausrüstungsgegenständen verdeutlichen sollte. Vgl. A/48/44 (6th Annual Report of the CAT), 428 (Diskussion des Zusatzberichtes Chinas).

<sup>235</sup> Vgl. zuletzt E/CN.4/1995/34, 926 (h).

<sup>236</sup> Vgl. E/CN.4/1992/17/Add.1, 80 (g) (Report on the visit to Indonesia).

<sup>237</sup> Vgl. E/CN.4/1995/34, 24.

<sup>238</sup> Vgl. HRC General Comment 20 (Article 7) (Forty-fourth session, 1992), 10.

<sup>239</sup> Vgl. etwa A/48/40 (Annual Report of the HRC) Part I, 612 (1. Bericht Irlands).

<sup>240</sup> Vgl. A/49/40 (Annual Report of the HRC), 146 (Diskussion des 3. Berichts von Rumänien).

### 6.3.1.2 Gefängnisse

Das HRC weist allgemein darauf hin, daß eine regelmäßige systematische Überprüfung der Vorkehrungen für die Inhaftierung und Behandlung von in Gefängnissen inhaftierten Personen eine effektive Präventionsmaßnahme sei<sup>241</sup>. Wiederum entspricht diese Forderung wörtlich Art. 11 UNCAT. Die Frage wie eine solche Überprüfung durchzuführen wäre und auf welche Kriterien zu achten wäre, lassen beide Ausschüsse offen.

Des weiteren wendet sich das HRC gegen die Übertragung des Vollzugs von Freiheitsentziehungen an private Institutionen. Das Komitee betont, daß der Mitgliedsstaat dennoch für die Einhaltung des Paktes in diesen Bereichen verantwortlich bleibt<sup>242</sup>.

Das CPT weist darauf hin, daß *Einzelhaft* nur in gesetzlich klar definierten Fällen verhängt werden und nicht länger als unbedingt nötig dauern sollte. Ferner sollte das *Verfahren* so ausgestaltet sein, daß die Verhängung und Überprüfung einer Einzelhaftmaßnahme für den Gefangenen nachvollziehbar und überprüfbar sein sollte. Daher nennt das CPT folgende Mindestanforderungen an das Verfahren:

- Der Gefangene sollte eine schriftliche Begründung der betreffenden Entscheidung erhalten, es sei denn, dies wäre aus Sicherheitsgründen zwingend ausgeschlossen.
- Der Betroffene sollte vor jeder Entscheidung gehört werden.
- Längere Einzelhaft sollte mindestens alle drei Monate formell<sup>243</sup> überprüft werden, wenn nötig auf Grundlage eines "medical-social report".
- Jede ärztliche Untersuchung sollte eine Einschätzung der physischen und mentalen Gesundheit des Gefangenen umfassen und die vorhersehbaren Auswirkungen fortdauernder Isolierung einschätzen. Die Ergebnisse sollten in einem schriftlichen Bericht den Justizbehörden übermittelt werden. Dabei fordert das CPT keine bestimmte Frequenz einer ärztlichen Untersuchung<sup>244</sup>.

Anlässlich entsprechender Defizite fordert das CPT zusätzlich von der irischen Regierung, daß Gefangene im Disziplinarverfahren

---

<sup>241</sup> Vgl. HRC General Comment 20 (Article 7) (Forty-fourth session, 1992), 11.

<sup>242</sup> Vgl. A/50/40 (Annual Report of the HRC), 423 (Diskussion des 4. Berichts des United Kingdom).

<sup>243</sup> Da es dem CPT um einen formellen Überprüfungsmechanismus geht, reicht die "laufende" Überprüfung der Maßnahme innerhalb der täglichen Routinearbeit nicht aus. Vgl. CPT Report Germany, RN 83 und Stellungnahme der Bundesregierung, S. 24 f.

<sup>244</sup> Anders die EPR (Rule 38 Abs. 3), die bei Disziplinararrest den täglichen Besuch eines Arztes zur Überprüfung des Gesundheitszustandes fordern.

- eigene Zeugen benennen können,
- gegen sie vorgebrachte Beweise widerlegen können,
- bei der Verhandlung sitzen können und die Möglichkeit erhalten, sich Notizen zu machen<sup>245</sup>.

Zudem legt das CPT nahe, daß Gefangene anwaltlichen Beistand bei Verhandlung von Disziplinarmaßnahmen gegen sie erhalten können.

Auch bei anderen Arten von Restriktionen während der Untersuchungshaft fordert das CPT schriftliche Begründung und eine regelmäßige Überprüfung<sup>246</sup> der Maßnahme. Außerdem werden Staaten mit einer entsprechenden Praxis zur Wahrung der Proportionalität von Restriktionen und Bedürfnissen der Untersuchung gemahnt<sup>247</sup>.

Das CAT äußert sich nur wenig zur Einzelhaft. Es bringt lediglich zum Ausdruck, daß niemand ohne vorherige medizinische Untersuchung isoliert werden sollte<sup>248</sup>. Außerdem fragt es nach der Möglichkeit, einen Anwalt zu konsultieren<sup>249</sup>.

Bei *anderen Zwangsmaßnahmen*, insbesondere bei jeglicher Anwendung von Gewalt oder von Beruhigungszellen, sollte nach Ansicht des CPT jeweils ein Bericht über die Maßnahmen und gegebenenfalls über die medizinischen Untersuchungen geführt werden<sup>250</sup>. Dabei ist der Zustand von Gefangenen in Beruhigungszellen öfter als einmal stündlich zu überprüfen. Besonders begrüßt wird vom CPT in diesem Zusammenhang die Anwesenheitspflicht eines Mitarbeiters des Gefängnisses bei Benutzung eines Sicherheitsbettes<sup>251</sup>. Ist dies nicht vorgesehen, muß sich der Betroffene über ein Rufsystem bemerkbar machen können. Was die zeitliche Ausdehnung einer Inhaftierung in einer Beruhigungszelle angeht, geht das CPT auf einen ein- bis dreitägigen Aufenthalt nicht weiter ein, bittet bei längeren Perioden die Behörden dagegen um ihren Kommentar<sup>252</sup>. Dies deutet darauf hin, daß für den Ausschluß nach drei Tagen ein kritischer Zeitpunkt erreicht ist.

Das CPT sieht bei der *Bewältigung von Gefängnisunruhen* eine besondere Risikosituation für Mißhandlungen, insbesondere wenn externe Ordnungskräfte eingesetzt werden. Als Sicherungsmechanismus schlägt es vor,

<sup>245</sup> Vgl. CPT-Report Ireland, RN 148.

<sup>246</sup> In Schweden etwa zusammen mit der vierzehntägigen Überprüfung der Anordnung von Untersuchungshaft. Vgl. CPT-Report Sweden (ad hoc), RN 27.

<sup>247</sup> Vgl. etwa CPT-Report Sweden (ad hoc), RN 27.

<sup>248</sup> Vgl. A/47/44 (5th Annual Report of the CAT), 147 (Diskussion des 1. periodischen Berichtes der CSFR).

<sup>249</sup> Vgl. A/47/44 (5th Annual Report of the CAT), 295 (Diskussion des 1. periodischen Berichtes von Luxemburg).

<sup>250</sup> Vgl. CPT 2nd General Report, RN 53.

<sup>251</sup> Vgl. CPT-Report Norway, RN 115.

<sup>252</sup> Vgl. CPT-Report Norway, RN 119.

derartige Maßnahmen durch Repräsentanten anderer Behörden (etwa der Justizbehörden) überwachen zu lassen<sup>253</sup>.

Eine weitere Risikosituation sieht das CPT in der *Überstellung von Untersuchungsanhänglingen zu Verhören* in polizeilichen Gewahrsam. Um Mißbräuchen entgegenzuwirken, fordert das CPT, die Gefangenen nach Möglichkeit im Gefängnis zu vernehmen und im übrigen einen Transfer in eine Einrichtung der Polizei von richterlicher oder staatsanwaltschaftlicher Genehmigung, abhängig zu machen<sup>254</sup>.

Im Hinblick auf die *Gefährdung weiblicher Inhaftierter* durch sexuellen Mißbrauch seitens des männlichen Personals empfiehlt das HRC, den Zutritt männlichen Personals in Abteilungen für Frauen nur in Begleitung von weiblichem Personal zu gestatten<sup>255</sup>.

Schlechte *Beziehungen zwischen Personal und Inhaftierten*<sup>256</sup> und Probleme im Umgang mit ausländischen Gefangenen aufgrund sprachlicher und kultureller Divergenzen<sup>257</sup> sind Aspekte, die das Personal verunsichern können. Die Sorge des Personals, die Kontrolle in Spannungssituationen zu verlieren, kann dann die ruhige und souveräne Behandlung eines Vorfalls verhindern. Um dem schnellen Rückgriff auf Gewalt in derartigen Konfliktsituationen vorzubeugen, fordert das CPT eine fundierte Ausbildung des Personals gerade für derartige schwierige Konstellationen<sup>258</sup>. Im übrigen betont das CPT, daß bei Auswahl und Ausbildung des Personals auf kommunikative Fähigkeiten besonderes Gewicht zu legen ist. Bei einem hohen Anteil ausländischer Gefangener empfiehlt das CPT mitunter auch eine Ausbildung in Fremdsprachen<sup>259</sup>.

Auch im Umgang mit Spannungen zwischen den Gefangenen ist die Ausbildung in diesen Fähigkeiten ein grundlegender Faktor, damit das Personal seinem Schutzauftrag genügen kann. Gegebenenfalls kann dies durch Sicherheitsmaßnahmen wie effektive Durchsuchungen ergänzt werden<sup>260</sup>.

---

<sup>253</sup> wörtlich: "(...) it would be desirable for any such interventions to take place in the presence of the civil and legal authorities responsible for public order." Vgl. z.B. CPT-Report Germany, RN 65.

<sup>254</sup> Vgl. CPT-Report Norway, RN 41; CPT-Report Iceland, RN 42; CPT-Report Hungary, RN 56.

<sup>255</sup> Vgl. A/50/40 (Annual Report of the HRC), 299 (Diskussion des 1. Berichts der USA).

<sup>256</sup> Vgl. CPT-Report United Kingdom, RN 80, 86f.

<sup>257</sup> Vgl. CPT-Report Denmark, RN 107.

<sup>258</sup> Freilich stößt die Möglichkeit, das Personal in den verschiedenen Sprachen der ausländischen Inhaftierten auszubilden, angesichts der großen Bandbreite an praktische Grenzen. Hier wäre es sinnvoll, auch die Sprachkurse für die ausländischen Gefangenen in der Landessprache oder in geläufigen Sprachen wie Englisch auszubauen.

<sup>259</sup> Vgl. CPT-Report Greece, RN 102.

<sup>260</sup> Vgl. CPT-Report Iceland, RN 55-57.

Ein vernünftiges Zahlenverhältnis von Personal zu Inhaftierten ist die Voraussetzung für die Durchführung eines angemessenen Beschäftigungsangebots und zudem ein Gebot der Sicherheit<sup>261</sup>. Außerdem scheinen wünschenswerte Effekte durch eine gewisse Anzahl an weiblichem Personal in Männeranstalten möglich, wie Erfahrungen in England, Schweden und Norwegen zeigen, die vom CPT begrüßt wurden<sup>262</sup>. Auch die Beteiligung des Personals an den Regimeaktivitäten wurde vom CPT positiv hervorgehoben, da dies offenbar zu einer entspannten Atmosphäre beitragen kann<sup>263</sup>.

Als wichtiges Element der Verhütung von Mißhandlungen sieht das CPT die *Personalführung* durch leitende Beamte an. Wie im polizeilichen Bereich sollte auch das Führungspersonal von Gefängnissen den Untergebenen unmißverständlich klarmachen, daß Mißhandlungen von Gefangenen unzulässig sind und schwer bestraft werden. Nicht zuletzt wegen dieser zentralen Rolle der leitenden Beamten für präventive Effekte warnt das CPT vor einem Machtvakuum, wenn der Posten der Gefängnisleitung längere Zeit unbesetzt ist<sup>264</sup> oder die Gefängnisleitung keine Autorität über das Personal und keine finanziellen Mittel zu einer effektiven Leitung des Gefängnisses hat<sup>265</sup>. Weiterhin sollte über die Personalführung auf die Vollzugsbeamten eingewirkt werden, ihr Verhalten nicht strikt an Kriterien von Ordnung und Disziplin zu orientieren, sondern möglichst verständnisvoll auf die Gefangenen eingehen<sup>266</sup>.

Schließlich weist das CPT noch darauf hin, daß das Personal beim direkten Umgang mit den Inhaftierten keine Waffen bei sich tragen sollte<sup>267</sup>. Dies diene nicht nur der eigenen Sicherheit des Personals, sondern auch der Sicherheit der Gefangenen vor unangemessener Gewaltanwendung.

Wie auch im Hinblick auf die Polizei mahnt das HRC lediglich eine "angemessene" *Ausbildung* des Personals an, die unter anderem das Verbot des Art. 7 IPBPR bewußt machen sollte. Ähnlich enthält Art. 10 UNCAT die Verpflichtung, dem Personal das Folterverbot in der Ausbildung zu vermitteln.

Der Sonderberichtersteller fordert wie auch für die Ausbildung von Polizeibeamten die Vermittlung der Inhalte von UN-Kodizes. Außerdem sollte

<sup>261</sup> Vgl. CPT-Report Greece, RN 96, 107.

<sup>262</sup> Vgl. CPT-Report United Kingdom, RN 83; CPT-Report Sweden, RN 138, CPT-Report Norway, RN 104.

<sup>263</sup> Vgl. die Erfahrungen in Blegdamsvejen, CPT-Report Denmark, RN 45.

<sup>264</sup> Vgl. CPT-Report Norway, RN 106.

<sup>265</sup> Vgl. CPT-Report Ireland, RN 166-169.

<sup>266</sup> Vgl. etwa CPT-Rapport France, RN 127. Eine besonders interessante Beobachtung machte das CPT hierzu in den Niederlanden, wo dasselbe Personal gegenüber den Gefangenen der Sicherheitsabteilung eine "feindselige" Haltung einnahm, während es in einer anderen Abteilung zu den dortigen Gefangenen entspannte Beziehungen unterhielt, offenbar ein Resultat der gefängnisinternen Politik, vgl. CPT-Report Netherlands, RN 88.

<sup>267</sup> Vgl. CPT-Report Finland, RN 144 ff.

die Pflicht zur Befehlsverweigerung bei der Anweisung zum Foltern verdeutlicht werden<sup>268</sup>. Daneben sollte die Inhaftierung weiblicher Gefangener nicht ausschließlich von männlichem Personal durchgeführt werden, um die Gefahr und auch die Angst vor sexuellem Mißbrauch zu reduzieren<sup>269</sup>.

Das CAT beschränkt sich darauf, allgemein nach Maßnahmen zur Umsetzung von Art. 10 UNCAT (demzufolge das Folterverbot in die Ausbildung von Gefängnispersonal zu integrieren ist) zu fragen, ohne dabei irgendwelche Anforderungen zu spezifizieren.

Zu einer präventiven Kontrolle sollten nach Ansicht des CPT auch Inspektionsbesuche der Gefängnisse durch *externe Kommissionen* oder unabhängige Organe auf nationaler oder regionaler Ebene gehören. Der Ausschuß fordert keine bestimmte Ausgestaltung eines solchen Besuchssystems, nennt aber einige Faktoren, die es für eine effektive Ausübung von Kontrolle für wichtig erachtet. Zum einen sollten die Kommission oder das Kontrollorgan jedes Gefängnis wöchentlich oder zumindest monatlich besuchen, um die Haftbedingungen zu untersuchen und Gespräche mit Inhaftierten zu führen<sup>270</sup>. Derartige Besuche sollten auch unangekündigt durchgeführt werden können<sup>271</sup>. Solche Kommissionen oder Kontrollorgane können nur dann wirkungsvoll arbeiten, wenn sie von der Gefängnisleitung und der Justizverwaltung unabhängig sind. Dies sollte in dem Wahl- oder Berufungsverfahren berücksichtigt werden. Auch sollten möglichst verschiedene gesellschaftliche Bereiche in einer solchen Kommission vertreten sein. Die Kommissionen sollten ermächtigt sein, sich in bestimmten Situationen an die Regierung oder das Parlament zu wenden und durch die Herausgabe eines Jahresberichts die öffentliche Diskussion zu fördern.

Nicht für ausreichend erachtet das CPT in diesem Sinne das vor allem in skandinavischen Ländern und in Portugal etablierte System von Gefängnisinspektionen durch den Ombudsmann. Dieser erscheint wegen des weiten Aufgabenbereiches zu regelmäßigen Kontrollen und Inspektionen aller Gefängnisse außerstande<sup>272</sup>. Möglich, wenn auch nicht ideal, erscheint dem CPT dagegen eine Kontrolle durch Richter, wobei allerdings darauf zu achten ist, daß sich die Funktion nicht auf die Entgegennahme von Beschwerden und Anträgen der Gefangenen beschränkt<sup>273</sup>.

Der Sonderberichtersteller empfiehlt ebenfalls ein System regelmäßiger Besuche durch unabhängige Kommissionen. Ähnlich dem CPT fordert er

<sup>268</sup> Vgl. zuletzt E/CN.4/1995/34, 926 (h).

<sup>269</sup> Vgl. E/CN.4/1995/34, 24.

<sup>270</sup> Wird ein solcher Turnus nicht eingehalten, bestehen Zweifel an der Effektivität. Vgl. CPT-Rapport Suisse, RN 77 f, wo manche Gefangenen gar nichts von der Existenz eines Kontrollorgans wußten.

<sup>271</sup> Unzureichend erscheint daher das dänische System ("Boards of Visitors", die Besuche stets ankündigen müssen), vgl. CPT-Report Denmark, RN 59.

<sup>272</sup> So z.B. CPT-Report Finland, RN 131.

<sup>273</sup> Vgl. z.B. CPT-Report Portugal, RN 141.

die Möglichkeit zu vertraulichen Gesprächen mit Gefangenen und öffentliche Berichte über die Ergebnisse der Ermittlungen. Hinsichtlich der Zusammensetzung zieht er gänzlich unabhängige Kommissionsmitglieder vor, bei Beteiligung von Mitgliedern des öffentlichen Dienstes sollten sich die Kommissionen aus Richtern, Sicherheitsbeamten, Verteidigern und Ärzten zusammensetzen. Bis zur Etablierung eines solchen Systems sollte dem IKRK die Möglichkeit gegeben werden diese Aufgabe zu übernehmen<sup>274</sup>.

Das HRC bringt zwar in einer "allgemeinen Bemerkung" und in den Diskussionen der Staatenberichte die Erwartung zum Ausdruck, daß die Mitgliedsstaaten des IPBPR Maßnahmen zur unabhängigen Überwachung von Gefängnissen treffen, ohne dabei Maßstäbe für die Ausgestaltung zu setzen<sup>275</sup>. Gefragt wird hauptsächlich nach der Häufigkeit von Besuchen, den Inhalten von Jahresberichten und den genauen Aufgaben bestehender Kommissionen (Gefangenenbesuche, Entgegennahme und Entscheidung über Beschwerden, Empfehlungen an die Regierung etc.), die Unabhängigkeit solcher Kommissionen wird jedoch wenig problematisiert.

Dies wird vom Sonderberichtersteller dagegen angesprochen, indem er eine gänzlich behördenunabhängige Besetzung fordert oder eine Besetzung mit in besonderem Maße unabhängigen Repräsentanten wie Richtern, Ärzten und Verteidigern.

Das CAT fragt mitunter nach der Tätigkeit von Kontrollkommissionen - auch von seiten der NGOs - und einer Veröffentlichung von Jahresberichten.

Die Pflicht der Gefängnisärzte und des übrigen *medizinischen Personals*, für ihre kranken Patienten zu sorgen, kann oftmals mit Überlegungen der Sicherheit und Wünschen der Gefängnisleitung in Widerstreit geraten. Die klinischen Entscheidungen eines Gefängnisarztes sollten aber ausschließlich an medizinischen Kriterien orientiert sein. Daher sollte das medizinische Personal nach Ansicht des CPT soweit wie möglich von der Gefängnisleitung *unabhängig* sein und vielmehr eine enge Verbindung zum gesamtgesellschaftlichen Gesundheitssystem aufweisen<sup>276</sup>. Insbesondere sollte das medizinische Personal nicht gleichzeitig als Ordnungspersonal in der Einrichtung tätig sein<sup>277</sup> und nicht von den Gefängnisbehörden bezahlt werden<sup>278</sup>.

Diese Verbindung zur sonstigen Ärzteschaft scheint schwierig zu sein, wenn die im Gefängnis behandelnden Ärzte fest angestellt sind und die beruflichen Perspektiven und Karrieremöglichkeiten auf die Tätigkeit im

<sup>274</sup> Vgl. zuletzt E/CN.4/1995/34, 926 (c).

<sup>275</sup> Vgl. HRC General Comment 21 (Article 10) (Forty-fourth session, 1992), 6 und Nachweise bei WILLIAMS 1990, 44.

<sup>276</sup> Vgl. CPT 3rd General Report, RN 71 ff.

<sup>277</sup> Vgl. CPT-Report Ireland, RN 121.

<sup>278</sup> Vgl. CPT-Report Netherlands Antilles, RN 133.

Gesundheitssektor der Gefängnisverwaltung beschränkt sind. Hier erscheint eine berufliche Isolierung naheliegend und daher die Unabhängigkeit nicht ganz ungefährdet<sup>279</sup>. Dagegen wird eine größtmögliche organisatorische Trennung erreicht, wenn - wie in Schweden - die gesundheitliche Versorgung generell durch gefängnisexternes Personal durchgeführt wird. Hier bleiben die Ärzte vollständig in der "normal" praktizierenden Ärzteschaft integriert und können den Betroffenen ohne Rücksicht auf deren Gefangeneneigenschaft begegnen<sup>280</sup>. Die Möglichkeiten in dieser Richtung sind allerdings begrenzt durch die vom CPT geforderte Qualifikation für die Diagnose und Behandlung unter Bedingungen von Gefangenschaft<sup>281</sup> sowie durch die Erfordernisse einer Grundversorgung innerhalb des Gefängnisses.

Außerdem fordert das CPT im Interesse der Nachvollziehbarkeit das *Führen von Krankenakten*, in denen standardisierte Formulare verwendet werden sollten. Letzteres soll auch zur Kontinuität der medizinischen Behandlung beitragen, wenn Häftlinge in andere Gefängnisse transferiert werden. Aufgezeichnet werden sollten daneben unbedingt die Ergebnisse von Untersuchungen, wenn sich Anzeichen für oder Beschwerden über eine Gewalteinwirkung ergeben haben. In einem solchen Fall sollte dem betroffenen Gefangenen ein Exemplar des Untersuchungsberichts zur Verfügung gestellt werden.

### 6.3.1.3 Psychiatrische Unterbringung

Die Patienten sollen nach Ansicht des CPT über die wichtigsten Regelungen hinsichtlich des Lebens in der Einrichtung und ihre Rechte eingehend *informiert* werden, möglichst durch eine Broschüre, die bei Ankunft ausgehändigt wird. Sollten Patienten nicht in der Lage sein, diese Broschüre zu verstehen, sollten sie durch einen Berater unterstützt werden<sup>282</sup>.

Die Patienten sind vor einer *Behandlung ohne ihre Einwilligung* durch angemessene Safeguards zu schützen. Das CPT schlägt für die psychiatrischen Abteilungen der Gefängnisse die Einholung einer zweiten, unabhängigen medizinischen Stellungnahme als Schutzmechanismus vor<sup>283</sup>. Zudem betont der Ausschuß, daß eine Einwilligung nur dann als frei bezeichnet werden kann, wenn sie ohne Druck zustande gekommen ist.

Die Anwendung von *Isolierungs- oder Fesselungsmaßnahmen* darf nur in genau eingegrenzten Fällen erfolgen. Auch Dauer und Überprüfung der

<sup>279</sup> Vgl. CPT-Report United Kingdom, RN 176 f.

<sup>280</sup> Vgl. CPT-Report Sweden, RN 113 ff. Allerdings zeigt das schwedische Modell Schwächen in der Versorgung zur Nachtzeit und an Wochenenden sowie in der psychologischen und psychiatrischen Betreuung.

<sup>281</sup> Vgl. CPT 3rd General Report, RN 75, 77.

<sup>282</sup> Vgl. CPT-Report Greece, RN 258.

<sup>283</sup> Vgl. z.B. CPT-Report Germany, RN 133.

Maßnahme, die Gewährleistung angemessenen menschlichen Kontaktes und die Verpflichtung des Personals zu besonderer Fürsorge in solchen Fällen sollten vorgeschrieben sein. Derartige Maßnahmen, die nicht als Bestrafung zu verhängen sind, dürften nach Ansicht des CPT nur von einem Arzt angeordnet werden. Im übrigen ist das Personal in Kontrolltechniken für den Umgang mit gewalttätigen oder unruhigen Patienten auszubilden.<sup>284</sup>

Das CPT fordert eine genaue *Führung von Krankenakten* über alle Behandlungsaspekte, wo insbesondere die Einwilligung zu den Behandlungsmaßnahmen bzw. deren Fehlen zu vermerken sind. Bei Anwendung von Isolierungs- oder Fesselungsmaßnahmen sind diese unter Angabe der Dauer sowie der Gründe für die Maßnahme in der Krankenakte und in einem speziellen Register zu dokumentieren<sup>285</sup>. Außerdem sollte ein Bericht über den Gesundheitszustand des Patienten in regelmäßigen Abständen (mindestens alle drei Monate), jeder sonstige medizinisch wichtige Vorfall und alle rechtlich relevanten Aspekte in dem Register festgehalten werden<sup>286</sup>.

Außerdem fordert das CPT, die Notwendigkeit einer Freiheitsentziehung aus medizinischer Sicht laufend zu überprüfen.

*Medikamente* sollten nur von Ärzten verschrieben werden. Dies ist durch die Schriftform der Verschreibung sicherzustellen. Zudem sollte die medikamentöse Behandlung in Intervallen von ausreichender Frequenz überprüft werden, insbesondere auf problematische Nebenwirkungen hin<sup>287</sup>.

Auch für psychiatrische Einrichtungen stellen regelmäßige Inspektionen durch unabhängige *externe Kontrollorgane* ein wirkungsvolles Instrument zur Verhütung von unmenschlicher Behandlung dar. Eine effektive Arbeit eines solchen Organs setzt nach Ansicht des CPT die Möglichkeit zu vertraulichen Gesprächen mit Patienten und zur Abgabe von Empfehlungen voraus. Um die Transparenz und die öffentliche Diskussion über psychiatrische Einrichtungen zu fördern, sollte ein Jahresbericht veröffentlicht werden. Zudem fordert das CPT sowohl interne als auch vertrauliche externe Beschwerdemöglichkeiten<sup>288</sup>.

#### **6.3.1.4 Administrative Inhaftierung von Ausländern, insbesondere Abschiebungshaft**

Um sprachlich bedingte Unsicherheitsgefühle anzugehen, empfiehlt das CPT, die Inhaftierten über ihre Rechte, die Hausordnung und die am häufigsten gebrauchten Ausdrücke im täglichen Umgang in der Einrichtung

<sup>284</sup> Vgl. CPT-Report Greece, RN 256.

<sup>285</sup> Vgl. CPT 3rd General Report, RN 44.

<sup>286</sup> Vgl. CPT-Report Greece, RN 249.

<sup>287</sup> Vgl. CPT-Report Greece, RN 246.

<sup>288</sup> Vgl. z.B. CPT-Rapport France, RN 203.

durch die Übersetzung einer entsprechenden Broschüre in verschiedene Sprachen zu *informieren*.

Das CPT betont die Notwendigkeit, das *Personal* für die Anforderungen der administrativen Inhaftierung von Ausländern speziell auszubilden. Erforderlich sind insbesondere Kenntnisse über fremde Kulturen und in fremden Sprachen<sup>289</sup>. Zudem muß das Personal auf Konflikte vorbereitet sein, die aus der schwierigen Situation der Gefangenen, ohne eine vorausgegangene Straftat inhaftiert zu sein, und durch Spannungen zwischen verschiedenen ethnischen Gruppierungen entstehen können.

Das CAT weist daneben auf die Bedeutung der Ausbildung für einen sensiblen Umgang mit möglichen Folteropfern hin. Dies gilt nicht nur für medizinisches Personal, sondern insbesondere auch für die Beamten der Grenzpolizei, die häufig als erste mit neu eingereisten Flüchtlingen zu tun haben<sup>290</sup>.

Um die schwierige psychische Situation von Abschiebehäftlingen abzufedern, fordert das CPT eine intensive *medizinische und psychologische Betreuung* der Häftlinge.

Ähnlich wie bei anderen Inhaftierungsarten betont das CPT, daß die allgemeine medizinische Versorgung sichergestellt sein muß. Auch etwaige Isolierungsmaßnahmen sind zum Gegenstand angemessener Sicherungsmechanismen zu machen, insbesondere durch die Information des Betroffenen über die Gründe für die Anordnung, die Gewährung rechtlichen Gehörs und die Möglichkeit einer behördlichen Überprüfung. Auch Besucherkomitees werden als wichtiges Schutzelement behandelt<sup>291</sup>.

Die Sorgspflicht der inhaftierenden Behörden erstreckt sich auch auf die Gewährleistung der Integrität der Gefangenen im Hinblick auf mögliche *Übergriffe durch Mitinhaftierte*. Wie das CPT in seinem Ungarn-Bericht betont, muß dies in erster Linie durch die Anwesenheit von Personal in ausreichender Quantität garantiert werden. Zudem muß die Verteilung von neu ankommenden Inhaftierten auf die Schlafräume einen Schutz von besonders verwundbaren Gefangenen, insbesondere Frauen, sicherstellen<sup>292</sup>.

Ein *Abschiebungsverbot* bei drohender Folter ist in Art. 3 UNCAT ausdrücklich vorgesehen. Daher fragt das CAT häufig nach der Umsetzung dieser Vorschrift in den Mitgliedsstaaten, insbesondere im Hinblick auf Rechtsmittel gegen eine Entscheidung zur Abschiebung und auf die Vorgehensweise zur Einschätzung der Gefährdung. Dabei fragen Komiteemit-

---

<sup>289</sup> Dies gilt auch, wenn der Vollzug der Haft an ein privates Unternehmen übertragen wurde, vgl. CPT-Report UK (1994), RN 220 f.

<sup>290</sup> Vgl. A/48/44 (6th Annual Report of the CAT), 271 (Diskussion des Berichts "United Kingdom: Dependent territories").

<sup>291</sup> Vgl. CPT-Report UK (1994), RN 212 ff., 219, 222.

<sup>292</sup> Vgl. CPT-Report Hungary, RN 63 f.

gliedert auch nach der Möglichkeit, Flüchtlinge schon an der Grenze zurückzuweisen<sup>293</sup>.

Bei der Untersuchung der Frage, ob eine Abschiebung gegen Art. 3 UNCAT verstößt oder nicht, ist nach Ansicht des CAT zunächst die gesamte Menschenrechtssituation eines Landes zu berücksichtigen. Dann ist zu prüfen, welche Aspekte darauf hinweisen, daß der betreffende Asylbewerber gefährdet ist. Dabei sind etwa folgende Faktoren in Betracht zu ziehen: ethnische Herkunft, politische Betätigung, vorausgegangene Inhaftierungen in dem betreffenden Staat, Desertieren von der Armee und die Ausführungen im Asylantrag, die von der Regierung als Verleumdung aufgefaßt werden könnten. Außerdem wird vom CAT zusätzlich berücksichtigt, ob der betreffende Staat selbst Mitglied der UNCAT ist. Wenn dies nicht der Fall ist, ist dies ein weiteres Argument gegen die Zulässigkeit der Abschiebung, da der Betroffene dann nicht länger das CAT um Schutz ersuchen könnte<sup>294</sup>.

Im Zusammenhang mit der Erörterung von Art. 3 UNCAT weist das CAT darauf hin, daß Asylbewerber während der Untersuchung ihrer Fälle vor jeder freiheitsentziehenden Maßnahme geschützt werden sollten<sup>295</sup>. Dies betrifft nicht die Abschiebehaft, die nach einer Entscheidung zur Ablehnung eines Asylgesuchs verhängt wird. Nach dieser Äußerung lehnt das CAT aber eine Festsetzung von Asylbewerbern direkt bei ihrer Einreise auf den Flughäfen ab. Damit ist es das einzige Organ, das in diesem Punkt die Inhaftierung als solche in Frage stellt.

In einem Staatenberichtsverfahren fragt ein Mitglied des CAT außerdem danach, ob nach Ansicht der betreffenden Regierung eine Abschiebung in ein Land, wo dem Betroffenen die Todesstrafe droht, eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung darstellen könnte<sup>296</sup>.

Der Sonderberichtersteller beschränkt sich darauf, ein Art. 3 UNCAT entsprechendes Abschiebungsverbot zu fordern<sup>297</sup>.

<sup>293</sup> Vgl. etwa A/48/44 (6th Annual Report of the CAT), 68 (Diskussion des 1. periodischen Berichts von Norwegen).

<sup>294</sup> Vgl. Individualbeschwerde Mutombo /J. Switzerland, Communication No. 13/1993, A/49/44 (7th Annual Report of the CAT), Annex V B 9.3, 9.4, 9.6. Im Rahmen der EMRK wird ein Schutz vor Abschiebung gegebenenfalls aus Art. 3 EMKR abgeleitet. Wie Suntinger in einem interessanten Artikel herausarbeitet, ist der Schutzbereich im Rahmen der EMRK weiter, da neben Folter auch eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung erfaßt wird. Andererseits stellt das CAT an den Beweis der drohenden Folter weniger hohe Anforderungen als die Straßburger Organe. Vgl. SUNTINGER 1995.

<sup>295</sup> Vgl. CAT/C/SR.178/Add.2, 2. (Diskussion des zweiten schweizerischen Berichts) "(...) any asylum Seeker whose case is being considered (...) should be protected against any measure that deprives him of his liberty."

<sup>296</sup> Vgl. A/48/44 (6th Annual Report of the CAT), 293 (Diskussion des 1. periodischen Berichts von Kanada); A/47/48 (5th Annual Report of the CAT), 319 (Diskussion des 1. periodischen Berichts von Italien).

<sup>297</sup> Vgl. zuletzt E/CN.4/1995/34, 926 (j).

Auch das HRC bringt in seiner neuesten "Allgemeinen Bemerkung" von 1992 zu Art. 7 IPBPR die Notwendigkeit eines Abschiebungsverbotes zum Ausdruck, das allerdings im Gegensatz zu Art. 3 UNCAT auch bei Gefahr von unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung gelten soll<sup>298</sup>. In den Staatenberichtsverfahren bittet es um Informationen zu dementsprechenden Maßnahmen.

Das CPT fragt lediglich vereinzelt nach formalen Schutzmechanismen und praktischen Vorkehrungen gegen Abschiebung bei drohender Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung<sup>299</sup>. Aufgrund der Forderungen des CPT ist bei der Ausgestaltung der Verfahren allerdings zu beachten, daß die Feststellung, ob ein ankommender Passagier ein illegaler Einwanderer (der vom betreffenden Mitgliedsstaat sofort zurückgeschoben wird) oder ein Asylbewerber ist, ein komplexe Aufgabe ist<sup>300</sup>.

In einem jüngeren Bericht spricht das CPT die Problematik der *Durchführung von Abschiebungen* und die damit verbundene Anwendung von Gewalt an. Dabei werden keine bestimmten Schutzmechanismen empfohlen, ein ins Auge gefaßtes Verbot von Knebelungsmaßnahmen jedoch begrüßt<sup>301</sup>.

## 6.3.2 Verfahren bei Verstößen und Mißständen

### 6.3.2.1 Folterverbot und Strafbarkeit

Eines der zentralen Themen des CAT ist das Verbot von Folter und die Strafbarkeit im nationalen Recht der Mitgliedsstaaten (Art. 2 Abs. 1, Art. 4 UNCAT). Das CAT erachtet ein ausdrückliches Folterverbot, möglichst in der Verfassung, für wichtig. Im Hinblick auf die Strafbarkeit von Folter bevorzugt das CAT einen spezifischen Foltertatbestand, ohne dies in den Diskussionen jedoch als unabdingbar hinzustellen. Im übrigen betont es die Bedeutung eines angemessenen Strafmaßes im Vergleich zu anderen Delikten des nationalen Rechts, ohne dabei eine bestimmte Mindeststrafhöhe für Folterstraftaten zu verlangen. Das Strafmaß soll vielmehr innerhalb des nationalen Strafsystems eine angemessene Einstufung der Schwere der Tat erkennen lassen. Eine wörtliche Übernahme der Folterdefinition in einen entsprechenden Straftatbestand wird vom CAT nicht verlangt. Auch eine Strafbarkeit, die sämtliche Nuancen der Folterdefinition der UNCAT widerspiegelt; wird nicht vom CAT geprüft. Der Ausschuß betont allerdings die Wichtigkeit, auch psychische Folter zu bestrafen. Eine Berufung auf

<sup>298</sup> Vgl. HRC General Comment 20 (Article 7) (Forty-fourth session, 1992), 9.

<sup>299</sup> Vgl. CPT-Rapport Belgique, RN 77, CPT-Report Greece, RN 51.

<sup>300</sup> Vgl. CPT-Report Ireland, RN 173 f.

<sup>301</sup> Vgl. CPT-Report UK (1994), RN 173.

Befehlsnotstand kann es bei Folterstraftaten nicht geben (Art. 2 Abs. 3 UNCAT).

Neben den eigentlichen Straftatbeständen spielt eine effiziente Strafverfolgung von Foltertaten im eigenen Land wie auch im internationalen Rahmen eine wichtige Rolle. Wie die UNCAT vorschreibt, darf es keinen "sicheren Hafen" für Folterer geben, sondern sie müssen in allen Mitgliedsstaaten der Konvention strafrechtlich verfolgt werden.

Das HRC wünscht zwar im Staatenberichtsverfahren Informationen über die Maßnahmen zur Bestrafung der in Art. 7 IPBPR verbotenen Handlungen, legt aber in den Diskussionen nicht soviel Gewicht auf diesen Aspekt. Anders als das CAT auf Grundlage der UNCAT bezieht das HRC auch unmenschliche oder erniedrigende Behandlung sowie als Konsequenz des anderen Konzeptes von Folter auch Akte von Privatpersonen in die Strafbarkeitsanforderungen mit ein<sup>302</sup>. Ergänzt wird die Forderung nach einer effektiven Strafverfolgung der Täter durch die Mahnung, diejenigen vor strafrechtlicher oder anderer Verfolgung zu schützen, die sich Befehlen zu Folterungen oder anderen Mißhandlungen widersetzt haben. Schließlich erklärt das HRC Amnestien für Folterhandlungen für unvereinbar mit der Verpflichtung der Staaten, solche Akte zu untersuchen<sup>303</sup>. In diesem Sinne fordert auch der Sonderberichterstatte die Aufhebung von Amnestien und Indemnitätsgesetzen, wenn Folterstraftaten betroffen sind<sup>304</sup>. Das CAT vermag sich offenbar nicht durchweg so deutlich zu dieser Frage zu äußern. So spricht es diesen Aspekt zwar gegenüber den Vertretern der argentinischen Regierung an und bringt seine Sorge zum Ausdruck, ob die vom argentinischen Präsidenten im Oktober 1989 erklärte Amnestie für Menschenrechtsverletzungen durch Militärs während der Diktatur in strikter Übereinstimmung mit der UNCAT stehe. In den "Schlußfolgerungen und Empfehlungen" des Komitees wird zu dieser Frage dann jedoch keinerlei Stellungnahme abgegeben<sup>305</sup>. Dagegen reagierte es auf eine Beschwerde über die entsprechenden Gesetze mit einem "obiter dictum", in dem es auf

<sup>302</sup> Vgl. HRC General Comment 20 (Article 7) (Forty-fourth session, 1992), 8, 13. Dies wird den Mitgliedsstaaten mitunter auch ausdrücklich im Staatenberichtsverfahren empfohlen, vgl. etwa A/50/40 (Annual Report of the HRC), 467 (Diskussion des 3. Berichts von Sri Lanka).

<sup>303</sup> Vgl. HRC General Comment 20 (Article 7) (Forty-fourth session, 1992), 15. Vgl. auch A/50/40 (Annual Report of the HRC), 153 (Diskussion des 2. Berichts Argentiniens), nach der das HRC feststellt, daß die Amnestie- und Indemnitätsgesetze die Art. 2 Abs. 2 und 3 sowie Art. 9 Abs. 5 IPBPR verletzen.

<sup>304</sup> Vgl. zuletzt E/CN.4/1995/34, 926 (g) und E/CN.4/1996/35, 136 (Hier weist der Sonderberichterstatte auch darauf hin, daß die Verpflichtung aus der UNCAT zur Verfolgung von Folterstraftaten einer Amnestie entgegensteht).

<sup>305</sup> Vgl. A/48/44 (6th Annual Report of the CAT), 98 und 112-115 (Diskussion des argentinischen Berichts). In den Schlußfolgerungen werden nur die aktuellen Folterfälle und die dabei von den Verantwortlichen genossene Strafflosigkeit kritisiert.

die Unvereinbarkeit der Indemnitätsgesetze mit dem Geist und Zweck der Konvention hinweist<sup>306</sup>.

Auch der Sonderberichterstatter fordert einen speziellen Straftatbestand für Folter als wichtige Maßnahme zur Folterbekämpfung<sup>307</sup>, mitunter unter direkter Bezugnahme auf die UNCAT. Was eine effektive Strafverfolgung von Folter angeht, so weist er darauf hin, daß diese nicht in die Hände von Militärgerichten gelegt werden sollte, auch gerade wenn sich das Verfahren um Taten durch Armee- oder Polizeiangehörige drehen sollte<sup>308</sup>. Zudem sollten Menschenrechtsverletzungen nie als "bei der Ausübung des Dienstes begangene Taten" betrachtet werden, was bei Bestehen einer solchen Militärgerichtsbarkeit oft als Zuordnungskriterium verwendet wird<sup>309</sup>.

Beim CPT tauchen diese Fragen der Strafbarkeit lediglich in einigen Berichten in einem Überblick über die wichtigsten Regelungen auf. Dort ist dann meist nur der Gesetzestext abgedruckt oder referiert. In einem Bericht fragt das CPT nach der Strafbarkeit psychischer Formen von Mißhandlungen sowie nach Plänen, ein ausdrückliches Folterverbot einzuführen<sup>310</sup>. Der Ausschuß betont aber, daß eventuelle Mißhandlungen effektiv verfolgt und angemessen bestraft werden müssen. Dazu gehört auch, daß eine Untersuchung, sei sie nun strafrechtlicher oder disziplinarischer Art, nicht von einer formellen Beschwerde abhängen darf<sup>311</sup>.

Gegenüber Ländern mit einer entsprechenden Problematik wird der Abschreckungseffekt einer solchen Verfolgung betont. Eine wichtige Rolle nehmen nach Ansicht des CPT die Ärzte aus forensischen Instituten wahr. Bei Mißhandlungsbeschwerden sollte bei einem entsprechenden Antrag des Betroffenen oder seines Anwalts die Pflicht zu einem Gespräch und einer forensischen Untersuchung bestehen. Eine "Untersuchung" anhand von Photos erscheint dem CPT unzureichend. In dem Untersuchungsbericht sollten die Ausführungen des Betroffenen, die objektiven medizinischen Ergebnisse und die Schlußfolgerungen des Arztes festgehalten werden<sup>312</sup>. Zudem legt der Ausschuß nahe, das Verhältnis der forensischen Mediziner zur Staatsanwaltschaft klar zu regeln und gegebenenfalls Videoaufnahmen von Autopsien zu ermöglichen<sup>313</sup>.

<sup>306</sup> Vgl. Communications Nos. 1/1988, 2/1988 and 3/1988, O.R., M.M. and M.S. ./ Argentina, A/45/44 (3rd Annual Report of the CAT), Annex V B.9. Die Beschwerden wurden "ratione temporis" als unzulässig abgewiesen. Daher kam es zum "obiter dictum".

<sup>307</sup> Vgl. zuletzt E/CN.4/1995/34, 926 (a).

<sup>308</sup> Vgl. zuletzt E/CN.4/1995/34, 926 (g) und E/CN.4/1992/17/Add.1, 80 (k) (Report on the visit to Indonesia).

<sup>309</sup> Vgl. E/CN.4/1996/Add.2, 76 (a) (Report on the visit to Chile).

<sup>310</sup> Vgl. CPT-Report Iceland, RN 12.

<sup>311</sup> Dies war offenbar in Portugal bei einigen Arten von Mißhandlungen der Fall, vgl. CPT-Report Portugal, RN 19.

<sup>312</sup> Vgl. CPT-Report Greece, RN 32.

<sup>313</sup> Vgl. CPT-Report Netherlands Antilles, RN 26.

Schließlich fragt das CPT in jedem Bericht nach Statistiken über durchgeführte Strafverfahren und verhängte Sanktionen.

Außerhalb eines Strafverfahrens betont der Sonderberichtersteller die Notwendigkeit von Maßnahmen seitens der medizinischen Berufsverbände gegen Ärzte, die beispielsweise durch Feststellung einer weiteren Belastbarkeit des Gefangenen durch Mißhandlungen ("fitness for interrogation") an Folterungen teilnehmen<sup>314</sup>.

### 6.3.2.2 Beschwerdemöglichkeiten

Ein wesentliches Sicherungsmittel gegen Mißhandlungen ist nach Ansicht des CPT ein *disziplinarisches Verfahren* gegen das Personal. Dabei achtet der Ausschuß darauf, daß derartige Sanktionsmöglichkeiten nicht durch mangelnde Effizienz beeinträchtigt werden. In diesem Sinne kritisiert der Ausschuß in einem frühen Bericht die Möglichkeit einer Gegenklage wegen Verleumdung<sup>315</sup>. Später gesteht der Ausschuß zu, daß Polizisten die Möglichkeit rechtlicher Mittel gegen Verleumdungen im Prinzip zugute kommen müsse. Dies müsse jedoch so ausgestaltet werden, daß Mißhandlungsoffer nicht von Beschwerden abgeschreckt würden. In diesem Sinne legt das CPT eine angemessene Interessenabwägung nahe, schlägt aber keine konkreten Konfliktlösungen vor<sup>316</sup>. Kritisiert wird im übrigen die Leitung der Untersuchung im Disziplinarverfahren gegen Polizeibeamte durch die Polizei selbst, da hier ein unparteiisches Element fehle<sup>317</sup>. Positiv hervorgehoben wird dagegen die Möglichkeit eine gänzlich unabhängige Beschwerdekommision anzurufen<sup>318</sup>. Dagegen geht das CPT nicht auf die Verteilung der Beweislast bei der Prüfung von Beschwerden ein, die im Rahmen von EMRK-Beschwerden durch die Straßburger Organe zu Lasten des inhaftierenden Staates verschoben worden ist<sup>319</sup>.

<sup>314</sup> Vgl. zuletzt E/CN.4/1995/34, 926 (i).

<sup>315</sup> Vgl. CPT-Report Austria, RN 20.

<sup>316</sup> Vgl. etwa CPT-Report Norway, RN 44.

<sup>317</sup> Vgl. CPT-Report Finland, RN 50 f.; Zumindest war dies die Situation während des CPT-Besuchs. Ein Komitee des Justizministeriums hat allerdings die Schaffung eines unabhängigen Spruchkörpers für diese Angelegenheiten gefordert. Vgl. auch die Kritik in CPT-Report Ireland, RN 55.

<sup>318</sup> Vgl. CPT-Report Netherlands, RN 54.

<sup>319</sup> Diese Tendenz zeichnete sich bereits in dem Fall *Tomasi v France*, Series A, Volume 241-A (1992) ab. Hier war in einem Fall mutmaßlicher Mißhandlung während einer polizeilichen Inhaftierung die Frage der Verursachung der medizinisch nachgewiesenen Verletzungen entscheidend gewesen. Frankreich wurde eine Verletzung von Art. 3 EMRK zur Last gelegt, da von der Vertragspartei keine andere plausible Erklärung für die Verletzungen des Beschwerdeführers abgegeben wurde. Wenn keine Inhaftierung vorliegt, bleibt es jedoch dabei, daß der Beschwerdeführer die Verursachung der Verletzungen (hier bei einer Festnahme) durch Verantwortliche der Vertragspartei beweisen muß, wie der Fall *Klaas v Germany*, Series A, Volume 269 (1993) zeigt. Im kürzlich entschiedenen Fall *Ribitsch v Austria*, Series A, Volume 336 (1995) wurde die Feststellung einer Verletzung von Art. 3 EMRK durch

In der UNCAT ist vorgesehen, daß Betroffenen eine effektive Möglichkeit zu Beschwerden über Folter und eine unabhängige Untersuchung solcher Vorwürfe offenstehen muß. Dabei ist insbesondere an ein Disziplinarverfahren gegen Personal zu denken. Gegen eine effizientes disziplinarisches Vorgehen spricht nach Auffassung des CAT, wenn die betreffenden Beamten trotz einer Verurteilung wegen Folterhandlungen befördert oder ohne Degradierung versetzt werden<sup>320</sup>. Die Verpflichtungen zur Gewährung eines effektiven Beschwerderechts und einer unabhängigen Untersuchung umfassen in praktischer Hinsicht die Aufgabe, diese Rechte umgehend zu erfüllen. Das CAT erachtete eine Zeitverzögerung von 15 Monaten bis zum Beginn eines Verfahrens als nicht mehr konventionsgemäß<sup>321</sup>. Im übrigen weist es jedoch im Zusammenhang mit Art. 10 UNCAT oft darauf hin, daß das medizinische Personal über Foltermethoden und Diagnoseverfahren zu unterrichten ist.

Auch das HRC verlangt eine Garantie des Beschwerderechts gegen Behandlungen, die gegen Art. 7 IPBPR verstoßen, im nationalen Recht. Ebenso wird eine unverzügliche und unparteiische Untersuchung gefordert<sup>322</sup>.

Auch der Sonderberichtersteller fordert amtliche Untersuchungen bei Beschwerden über Folterungen. Diese sollten von unabhängigen Kommissionen oder Behörden durchgeführt werden, keinesfalls jedoch durch die Behörde, die die Vorwürfe gegen das Opfer untersucht<sup>323</sup>. Während der Zeit der Untersuchung sollten die betreffenden Beamten vom Dienst suspendiert werden<sup>324</sup>.

Die Möglichkeit von Gefangenen, sich gegen Haftbedingungen zu beschweren, fordert - abgesehen von sporadischen Nachfragen des CAT<sup>325</sup> und Empfehlungen des HRC zu einem Beschwerderecht gegen die Verhängung von Einzelhaft<sup>326</sup> - nur das CPT ein. Dabei sollten nach Ansicht des

---

Mißhandlungen im Polizeigewahrsam darauf gestützt, daß die Verweise der Regierung auf die Strafverfahren nicht ausreichen, um nachzuweisen, daß die Verletzungen des Beschwerdeführers in anderer Weise als durch die Behandlung in der Polizeihaft zustande gekommen seien. Der betreffende Polizeibeamte war in zweiter Instanz freigesprochen worden, da das zu seinen Lasten vorgebrachte Beweismaterial nicht für eine strafrechtliche Verurteilung genügt habe.

<sup>320</sup> Vgl. A/48/44 (6th Annual Report of the CAT), 435 (Diskussion des 2. periodischen Berichts Spaniens).

<sup>321</sup> Vgl. Communication No. 8/1991 Qani Halimi-Nedzibi ./ Austria, A/49/44 (7th Annual Report of the CAT), Annex V A, 13.5.

<sup>322</sup> Vgl. HRC General Comment 20 (Article 7) (Forty-fourth session, 1992), 14.

<sup>323</sup> Vgl. zuletzt E/CN.4/1995/34, 926 (g).

<sup>324</sup> Vgl. E/CN.4/1996/35/Add.2, 76 (j) (Report on the visit to Chile).

<sup>325</sup> Vgl. etwa A/47/44 (5th Annual Report of the CAT), 321 (Diskussion des 1. periodischen Berichts Italiens).

<sup>326</sup> Vgl. etwa A/48/40 (Report of the HRC), 144 (2. periodischer Bericht Luxemburgs).

CPT sowohl an Organe innerhalb wie außerhalb der Verwaltungshierarchie Beschwerden gerichtet werden können.

Außerdem sollte nach Ansicht des CPT die Möglichkeit bestehen, sich durch vertraulichen Brief an nationale und internationale Institutionen zu wenden. Wenn letzteres im nationalen Recht vorgesehen ist, fordert das CPT regelmäßig, daß auch an seinen Präsidenten solche vertraulichen Briefe geschickt werden können.

Schließlich fordern das HRC und der Sonderberichterstatter<sup>327</sup> das Recht für jeden Gefangenen den Grund und die Fortdauer seiner Inhaftierung gerichtlich überprüfen zu lassen ("habeas corpus" oder "amparo"-Verfahren).

### 6.3.2.3 Maßnahmen zugunsten des Opfers

Die UNCAT (Art. 14) verpflichtet die Mitgliedsstaaten, Folteropfern ein einklagbares Recht auf eine materielle Entschädigung<sup>328</sup> einschließlich der Mittel für eine möglichst vollständige Rehabilitation einzuräumen. Bestimmte Beträge werden in der Prüfung durch das CAT nicht eingefordert. Auf Infrastruktur für Rehabilitationsmaßnahmen legt der Ausschuß insbesondere dann Wert, wenn in dem betreffenden Staat aktuell eine Folterproblematik besteht oder unter einem vorausgegangenen Regime bestand<sup>329</sup>. Obwohl die Regelung des Art. 14 UNCAT die Staaten nur zur Entschädigung für durch seine Repräsentanten verursachte Schäden verpflichtet<sup>330</sup>, fragt das CAT darüber hinaus mitunter nach Rehabilitationszentren für Flüchtlinge<sup>331</sup>. Zu einer effektiven Rehabilitation von Folteropfern soll auch die Forderung beitragen, Ärzte für die Rehabilitation von Folteropfern auszubilden, die oft im Zusammenhang mit Art. 10 UNCAT aufgestellt wird.

<sup>327</sup> Vgl. zuletzt E/CN.4/1995/34, 926 (f).

<sup>328</sup> In der Diskussion des 1. periodischen Berichts Argentiniens fordert das CAT die Entschädigung von Familien von verschwundenen Personen, vgl. A/48/44 (6th Annual Report of the CAT), 103. Dies ist kaum von der UNCAT gedeckt, es sei denn, man faßte die unbekanntete Inhaftierung als Folter auf. Auch bei Tod des "Verschwundenen" können aufgrund der UNCAT nur bei vorausgegangener Folter Maßnahmen zur Entschädigung verlangt werden. Vgl. hierzu auch Art. 10 UN Draft Declaration on the Protection of All Persons from Enforced or Involuntary Disappearance. Allerdings faßt auch Williams im Hinblick auf die Aktivitäten des HRC das Problem von willkürlichen Exekutionen als "die schwerste Form von Folter" auf, vgl. WILLIAMS 1990, 34. Im Rahmen des IPBPR fällt dies jedoch nicht unter Art. 7, sondern unter Art. 6 (Recht auf Leben, insbesondere Art. 6 Abs. 1 S. 2 IPBPR).

<sup>329</sup> Vgl. z.B. A/47/44 (5th annual report of the CAT), 350 (Diskussion des 1. Berichts Rumäniens).

<sup>330</sup> Dies ergibt sich aus dem systematischen Zusammenhang der Rehabilitation mit dem Recht auf Entschädigung in Art. 14 UNCAT.

<sup>331</sup> Vgl. z.B. A/47/44 (5th annual report of the CAT), 198 (Diskussion des 1. Berichts Australiens).

Ähnlich fordern das HRC<sup>332</sup> und der Sonderberichterstatter<sup>333</sup> die Entschädigung von Folteropfern<sup>334</sup> oder deren Verwandten sowie die weitestmögliche Rehabilitation.

## 6.4 Sonstiges

Der Sonderberichterstatter spricht zwei interessante Aspekte an, die den obigen Themen nicht zuzuordnen sind. Zum einen betont er die Gefährdung von Gefangenen in "Verwaltungshaft", in der oftmals die Rechtsgarantien des Strafverfahrens und des Strafvollzuges fehlen. Daher fordert er die rechtliche Gleichstellung der Verwaltungshäftlinge mit den anderen Gefangenenkategorien<sup>335</sup>. Zum anderen fordert er die Staaten dazu auf, die Bekämpfung der Folter nicht allein den internationalen Ausschüssen zu überlassen, sondern diese selbst im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu fördern, insbesondere durch diplomatischen Druck gegenüber den Regierungen, die Folter in ihrem Staat hinnehmen<sup>336</sup>.

---

<sup>332</sup> Vgl. HRC General Comment 20 (Article 7) (Forty-fourth session, 1992), 15.

<sup>333</sup> Vgl. zuletzt E/CN.4/1995/34, 926 (g) und E/CN.4/1996/35/Add.2, 76 (p, q, r) (Report on the visit to Chile).

<sup>334</sup> Nach Art. 50 EMRK kann der Gerichtshof einem Beschwerdeführer im Falle einer Konventionsverletzung direkt eine Entschädigung zuerkennen. Im Fall *Ribitsch v Austria*, Series A, Volume 336, 27 RN 46, wurde dem Beschwerdeführer für die erlittenen Verletzungen (mehrere Blutergüsse, Nackenversteifung aufgrund Reißens an den Haaren, Kopfschmerzen, Erbrechen) eine Entschädigung in Höhe von 100.000 Österreichischen Schillingen zugesprochen.

<sup>335</sup> Vgl. zuletzt E/CN.4/1995/34, 926 (e).

<sup>336</sup> Vgl. E/CN.4/1992/17, 288.

## KAPITEL 7

### ZUSAMMENFASSUNG UND BEWERTUNG DER ERGEBNISSE

#### 7.1 Thematisierung

Die Analyse der Jahres- und Länderberichte der Ausschüsse hat erwartungsgemäß gezeigt, daß die Möglichkeiten, die der weite thematische Rahmen bietet, sehr unterschiedlich wahrgenommen werden.

Das CPT behandelt aufgrund einer weiten Interpretation seiner präventiven Aufgaben ein äußerst breites Spektrum von Themen. Bisherige Schwerpunkte der Arbeit sind die Behandlung von Gefangenen durch die Polizei und die Rechte dieser Personen direkt nach einer Festnahme sowie die konkreten Haftbedingungen in Gefängnissen und psychiatrischen Einrichtungen, in geringerem Maße auch in Einrichtungen für die Abschiebehaft. Dabei untersucht das CPT neben den materiellen Unterbringungsbedingungen, Beschäftigungsmöglichkeiten und Kontakten zur Außenwelt insbesondere die Situation von segregierten Gefangenen und die rechtlichen Sicherungen bei der Anwendung solcher Maßnahmen. Auch die medizinische Betreuung von Inhaftierten, von der Grundversorgung bis zur Aids-Vorsorge, spielt in der Arbeit des CPT eine wichtige Rolle.

Für die Weite seines Themenfeldes wird der Ausschuß allerdings mitunter von Regierungsseite oder von Mitarbeitern besuchter Einrichtungen kritisiert, auch wenn dies in den Regierungsantworten selten zum Ausdruck kommt. Zumindest ein Teil dieser Kritik scheint indessen auf einem falschen Verständnis des CPT-Mandats zu beruhen, das nicht zuletzt aufgrund der Namensgebung zunächst mit sehr schwerwiegenden Mißständen in Verbindung gebracht wird.

Bei der Behandlung dieser Aspekte geht das CPT weitgehend systematisch vor, indem es offensichtlich bei jedem Besuch auf bestimmte Aspekte eingeht und die vorgefundenen Bedingungen nach bestimmten Gesichtspunkten prüft. Diese Vorgehensweise zeigt sich daran, daß bei jedem Besuch in einer bestimmten Haftform stets bestimmte Themen auftauchen. Beispielsweise gehört zu einer Untersuchung der Sicherungsmechanismen gegen Mißhandlungen in Polizeigewahrsam immer die Prüfung, inwieweit

die drei vom CPT als fundamental erachteten Rechte auf Benachrichtigung eines Dritten, auf Zugang zu einem Anwalt und auf Untersuchung durch einen unabhängigen Arzt bereits gewährleistet sind. Daneben greift das CPT auch Gesichtspunkte auf, die sich in einem Land oder einer besuchten Einrichtung besonders aufdrängen mögen.

In einzelnen Punkten meidet das CPT eine Thematisierung bestimmter Fragen. Insbesondere wird äußerst selten nach den Gründen einer Inhaftierung gefragt. So ließe sich möglicherweise untersuchen, ob hohe Belegungszahlen in der Untersuchungshaft auf eine ausufernde Anordnungspraxis zurückzuführen sind. Auch im Bereich der Abschiebungshaft könnte eine Prüfung der Inhaftierungsgründe eventuell manche Inhaftierung hinterfragbar machen. Einen entsprechenden Ansatz zeigt das CPT lediglich an einer Stelle im Hinblick auf die psychiatrische Unterbringung, indem die Inhaftierung in einer geschlossenen Anstalt ohne zwingende medizinische Gründe als unmenschliche Behandlung kritisiert wird. Im übrigen schreckt der Ausschuß offenbar vor diesem weiten Feld zurück, obwohl man auch in den Fällen der Untersuchungshaft und Abschiebungshaft eine Inhaftierung ohne absolut zwingende Gründe als unmenschlich einstufen könnte.

Ähnlich wird die Dauer der Untersuchungshaft kaum einmal angesprochen. Dabei scheint Kritik höchstens vorsichtig in Nachfragen über Maßnahmen zur Verkürzung der Inhaftierungsdauer durch. Es liegt auf der Hand, daß lange Untersuchungs Haftzeiten zu einer Überbelegung der Untersuchungsgefängnisse beitragen können. Zudem erscheint eine langandauernde Inhaftierung in Untersuchungshaft vor dem Hintergrund der im Vergleich zum Strafvollzug unter zahlreichen Gesichtspunkten problematischeren Haftbedingungen bedenklich<sup>1</sup>. Auch die Dauer einer Inhaftierung in Abschiebehaft ist für das CPT als solche kein Thema, sondern wird lediglich als Kriterium für die Anforderungen an die Ausstattung einer Einrichtung berücksichtigt.

Neben diesen eher systematischen Punkten fällt im thematischen Bereich vor allem eine wenig umfassende Thematisierung der Risikogruppen ausländischer und weiblicher Inhaftierter auf. Die Behandlung von ausländischen Gefangenen wird weder im Hinblick auf eine besondere Gefährdung durch Übergriffe der Polizei noch hinsichtlich der spezifischen Probleme in Gefängnissen untersucht. Wie Tomasevski treffend formuliert, "when a society is demonstrating increasing hostility towards foreigners, the penitentiary system obviously cannot remain immune to it"<sup>2</sup>. Ähnliches gilt für das Polizeisystem. Angesichts des wachsenden Anteils ausländischer Inhaf-

<sup>1</sup> Freilich sollte bei der Diskussion dieses Themas bedacht werden, daß eine Verkürzung der Untersuchungshaft nicht zu Lasten der Qualität des Strafverfahrens gehen sollte.

<sup>2</sup> TOMASEVSKI 1994, 24.

tierter an der Gefängnispopulation in europäischen Ländern und den fort-dauernden Problemen mit ausländerfeindlichen Einstellungen in der Gesellschaft scheint hier ein gewisser Nachholbedarf zu bestehen. Auch die spezifischen Probleme weiblicher Inhaftierter werden häufig nur im Hinblick auf die Unterbringung von Müttern mit ihren Säuglingen oder Kleinkindern untersucht.

In den Staatenberichtsverfahren sprechen das CAT und das HRC die Haftbedingungen fast gar nicht an. Die Problematisierung von Aspekten der tatsächlichen Situation beschränkt sich zumeist auf ein Vorhalten von Beschwerden aus regierungsunabhängigen Quellen (insbesondere amnesty international) über Mißhandlungen oder Folter. Nach präventiven Aspekten wird eher sporadisch gefragt. Das CAT widmet dagegen dem Verbot und der Strafbarkeit von Folter sowie deren strafrechtlicher Verfolgung viel Aufmerksamkeit. Beim HRC sind kaum inhaltliche Schwerpunkte auszumachen. Am häufigsten kommen Fragen nach Statistiken über Mißhandlungsbeschwerden, nach Beschwerdemöglichkeiten und im Hinblick auf Art. 9 Abs. 3 IPBPR nach der Dauer von Untersuchungshaft vor. In jüngerer Zeit scheinen die Ausschüsse allerdings den präventiven Schutzmechanismen, insbesondere den Verfahrensrechten nach einer Festnahme, mehr Gewicht einzuräumen.

Ein systematisches Vorgehen ist in thematischer Hinsicht beim CAT insofern zu erkennen, als in den einzelnen Artikeln der UNCAT bereits Themengebiete vorgegeben sind, die in irgendeiner Form auch tatsächlich in fast jedem Staatenberichtsverfahren angesprochen werden. Allerdings ist ein inhaltliches Konzept zu den einzelnen Artikeln der Konvention nicht immer erkennbar. Dies fällt um so mehr bei den stark ausfüllungsbedürftigen Regelungen ins Gewicht. Beispielsweise werden die weitgefaßten präventiven Regelungen der Art. 10 und 11 UNCAT oft in ebensolcher Weise angeschnitten, ohne ihnen weitere Konturen zu verleihen.

Beim HRC ist dagegen mangels materieller Einzelschriften auch eine immer wiederkehrende Untersuchung bestimmter Aspekte kaum zu beobachten. Dabei werden auch nicht etwa die eigenen "Allgemeinen Bemerkungen" als thematischer Leitfaden benutzt. Werden Aspekte daraus angesprochen fehlt es auch hier oft an einer Konkretisierung. Dabei sind die "Allgemeinen Bemerkungen" oft nicht weniger ausfüllungsbedürftig als einzelne Regelungen der UNCAT und zum Teil sogar mit diesen identisch.

Im Rahmen der Besuchsverfahren des CAT und des Sonderberichter-statter spielen neben der Untersuchung, ob Folter in dem betreffenden Land praktiziert wird, auch vermehrt Fragen der vorbeugenden Bekämpfung und mitunter auch die Unterbringungsbedingungen von Inhaftierten eine Rolle.

## 7.2 "Standard Setting"

### 7.2.1 Vergleich der Aktivitäten von HRC, Sonderberichterstatter, CAT und CPT

Das CPT läßt in den veröffentlichten Besuchsberichten in allen Untersuchungsbereichen konkrete Maßstäbe erkennen, indem es klare Anforderungen an Haftbedingungen und Schutzmechanismen formuliert. Bei den übrigen Organen sind Standards vor allem aus den gezielt als Standard-setzend konzipierten Äußerungen, also den Allgemeinen Bemerkungen des HRC und den Empfehlungen des Sonderberichterstatters am Ende seiner Jahresberichte, zu entnehmen. Daneben werden in den Berichten über Besuchungsverfahren des CAT und des Sonderberichterstatters zu einzelnen Punkten Maßstäbe deutlich, die sich jedoch weitgehend auf die Abhilfe krassester Mißstände beziehen. In diesem Sinne beschränken sich die Empfehlungen von CAT und Sonderberichterstatter oftmals auf die Forderung, den kritisierten Mißständen abzuhelpfen, ohne genau einzugrenzen, welcher Maßstab schließlich anzustreben wäre.

In den Diskussionen der Staatenberichte durch CAT und HRC sind oft nur wenige Ansätze für Standards auszumachen, da die Ausschüsse nur selten kommentierend zu Einzelaspekten Stellung nehmen und zudem zu vielen Punkten kein bestimmtes Konzept oder konkrete Anforderungen erkennen lassen. Somit ist der Kreis der Aspekte, in denen von den auf UN-Ebene tätigen Organen Maßstäbe geprägt werden, noch deutlich kleiner als der Kreis der angesprochenen Themen. Insofern werden die Möglichkeiten des Standard-Setting noch weniger ausgeschöpft. Dies mag sich mit der neuen Praxis der "concluding observations" und den darin enthaltenen Kommentaren zu kritischen Punkten sowie den entsprechenden Empfehlungen ändern. Allerdings ist bisher zu beobachten, daß diese Schlußfolgerungen mitunter so formuliert sind, daß sie nicht aus sich heraus verständlich sind. Beispielsweise wird vom HRC die Sorge über "the long period of detention without charge"<sup>3</sup> zum Ausdruck gebracht. Hier ist nicht erkennbar, welche Zeitperiode die Kritik des Komitees auf sich zieht. Somit ist aus diesem Kommentar auch nicht zu entnehmen, welche Periode das HRC jedenfalls für untolerierbar erachtet. Außerdem sind die Empfehlungen teilweise sehr allgemein, wenn etwa durch das HRC "effective measures to prevent further violations of those provisions of the Covenant"<sup>4</sup> gefordert

<sup>3</sup> A/50/40 (Annual Report of the HRC), 110 (Diskussion des 3. marokkanischen Berichts).

<sup>4</sup> A/50/40 (Annual Report of the HRC), 139 (Diskussion des 2. Berichts Libyens).

werden. Derart allgemeine Empfehlungen erscheinen wenig erfolgversprechend.

Kommt es zu Überschneidungen beim Setzen von Mindestbedingungen, erscheint es problematisch, wenn ein Ausschuß niedrigere Standards setzt als ein anderer. Solche Äußerungen mögen die Position des Organs, das strengere Maßstäbe setzen will, schwächen. Dies mag allerdings nur in einem abgeschwächten Maße für den Fall gelten, daß eines der Organe auf der Ebene der UNO schwächere Maßstäbe anlegt als das CPT, da insofern innerhalb Europas bisher die Autorität und der Einfluß der europäischen Organe größer ist als die von weltweiten Organen. Insgesamt kommt es nur zu wenigen Differenzen, was insbesondere durch das geringe Ausmaß der Standard-setzenden Aktivitäten der Organe auf UN-Ebene bedingt zu sein scheint.

Abweichungen waren weitgehend nur zwischen dem CPT einerseits und einem der Organe auf UN-Ebene andererseits zu beobachten. So kritisierte das CPT die Dauer der Polizeihaft bereits bei Zeiträumen von 8 Tagen ohne richterliche Vorführung, während in Bezug auf dasselbe Land von CAT und Sonderberichterstatter nur die für bestimmte Delikte in Notstandsgebieten geltende Regelung von bis zu 30 Tagen angegriffen wird. Daneben wird die Unverzüglichkeit der Rechtsgewährung im Hinblick auf Verfahrenssicherungen nach einer Festnahme nur vom CPT betont. Außerdem kritisiert das CAT im Gegensatz zum CPT nicht, wenn festgenommene Personen nicht über ihre Rechte informiert werden.

Eine Abweichung der Standards von CAT und HRC war nur ansatzweise zu beobachten. Während das HRC Amnestien für Folterstraftaten für unvereinbar mit dem IPBPR erklärt, äußert sich das CAT im Hinblick auf die Einhaltung der UNCAT nicht so deutlich, obwohl es gerade auf die Strafbarkeit und Bestrafung viel Wert legt. Diese Abweichung scheint allerdings auf der inkonsistenten Praxis des CAT zu beruhen, das auf der anderen Seite in einem "obiter dictum" zu einer unzulässigen Individualbeschwerde derartige Amnestie- und Indemnitätsgesetze als unvereinbar mit dem Pakt bezeichnet hat.

Einige weitere Differenzen sind allerdings konventionsbedingt: Die UNCAT schließt in einigen Regelungen unmenschliche und erniedrigende Behandlung aus dem Schutzbereich aus, während das HRC diese ausdrücklich einbezieht. Dies gilt für die Unzulässigkeit von durch Zwang erlangter Beweise ebenso wie für das Verbot der Abschiebung bei drohender Mißhandlung. Wie das CAT fordert auch der Sonderberichterstatter nur bei Folter ein Beweisverwertungsverbot.

Schließlich legen das HRC und das CAT ihrer Arbeit ein unterschiedliches Verständnis von Folter zugrunde. Das HRC schließt darin auch Akte

durch Privatpersonen mit ein, das CAT aufgrund der Definition in Art. 1 UNCAT dagegen nicht.

Mitunter gehen die Ausschüsse auch so vor, daß zwar ein Problem identifiziert wird, die Maßstäbe zur Lösung aber vage oder ganz offen bleiben. Beispielsweise weist das CPT darauf hin, daß eine Separierung von Gefangenen so kurz wie möglich dauern solle, ohne jedoch eine Maximaldauer zu nennen. Das Problem einer gegen einen sich über Mißhandlungen beschwerenden Gefangenen gerichteten Verleumdungsklage wird vom CPT zwar aufgeworfen, eine Lösungsmöglichkeit wird jedoch nicht konkretisiert. Ähnlich werden Sicherungsmechanismen mitunter nur allgemein angemahnt. So wurde beispielsweise von CPT und HRC gefordert, bei einem medizinischen Experiment sicherzustellen, daß die Einwilligung wirklich freiwillig gegeben wurde. Offengelassen wird dabei, auf welche Weise dies geschehen könnte. Während das CPT jedoch ansonsten in der Regel recht konkrete Maßstäbe setzt, bleiben HRC und CAT in ihrer Arbeit oftmals sehr vage. Beispielsweise fordern beide Ausschüsse entsprechend den Anforderungen der von Art. 11 UNCAT bzw. einer entsprechenden "Allgemeinen Bemerkung" des HRC eine systematische Überprüfung der Regelungen für Verhöre und der Vorkehrungen für die Inhaftierung von Personen. Das CAT verdeutlicht nicht, welche Gesichtspunkten bei derartigen Überprüfungen zu berücksichtigen wären. Auch das HRC konkretisiert nur im Hinblick auf polizeiliche Verhöre gewisse Anforderungen, indem es empfiehlt, Zeit und Ort des Verhörs sowie die Namen der Anwesenden festzuhalten.

Wenn man den Sinn der Staatenberichtsverfahren in einem "konstruktiven Dialog" sieht, liegt es nahe, daß die Ausschüsse ihrerseits diesen Dialog mit konstruktiven Vorschlägen fördern. So macht es wenig Sinn, wenn die Mitgliedsstaaten über eventuelle präventive Maßnahmen berichten, ohne daß die Ausschüsse verdeutlichen, wo sie noch weitere Möglichkeiten (oder Notwendigkeiten) sähen, um den Schutz zu verbessern.

## **7.2.2 Verhältnis zu Standards aus anderen Quellen**

Wie in der Einleitung dargelegt, existieren sowohl auf Ebene des Europarates als auch auf Ebene der UNO unabhängig von den hier untersuchten Konventionen und Organen Sammlungen von Standards, die den Rechten und dem Schutz von inhaftierten Personen gewidmet sind. Neben diesen unverbindlichen Kompilationen gehen Impulse für Standards in der Behandlung von Personen, denen von einem Staat die Freiheit entzogen wor-

den ist, auch von der EMRK und dem "case law" ihrer Organe aus<sup>5</sup>. Hier stellt sich die Frage nach dem Verhältnis von den durch die untersuchten Organe entwickelten Standards zu solchen aus anderen Quellen.

### 7.2.2.1 Standards auf UN-Ebene

Die hier untersuchten Organe sprechen die bereits bestehenden Standard-Sammlungen meist nur an, indem sie in allgemeiner Form nach deren Umsetzung fragen. Eine typische Frage im Staatenberichtsverfahren wäre, ob die "UN Standard Minimum Rules" in dem betreffenden Land umgesetzt werden. Mit derart allgemeinen Formeln kann die Umsetzung nicht ernsthaft überprüft werden. Da auch ansonsten im Bereich der Haftbedingungen nur selten Standards von den Ausschüssen und dem Sonderberichterstatter gesetzt werden, ist auch eine Konkretisierung der oftmals weitgefaßten Mindestgrundsätze kaum zu beobachten.

Auch die anderen Kodizes, insbesondere der "Code of Conduct for Law Enforcement Personnel", werden sporadisch in pauschaler Form angesprochen und etwa als Ausbildungsmaterial empfohlen. Aus dem "Body of Principles for the Protection of All Persons under any Form of Detention or Imprisonment" taucht zwar etwa das Benachrichtigungsrecht nach einer Festnahme (Principle 16) in den Staatenberichtsdiskussionen und den Empfehlungen in Besuchsberichten auf, die meisten der übrigen Prinzipien scheinen jedoch inhaltlich kaum eine Rolle für die Arbeit der Organe zu spielen.

### 7.2.2.2 Das CPT und die European Prison Rules (EPR)

Zu zahlreichen Aspekten, die Gegenstand des "standard setting" durch das CPT sind, finden sich auch in den EPR Aussagen. Von ihrer Zielsetzung her könnten die EPR passende Anhaltspunkte für die Arbeit des CPT liefern<sup>6</sup>, da mit ihnen Grundsätze aufgestellt werden sollen, "die für menschenwürdige Bedingungen (...) wesentlich sind"<sup>7</sup>.

In den Berichten des CPT tauchen viele Aspekte auf, die auch in den EPR behandelt werden. Die Prozeduren bei der Aufnahme von Gefangenen (EPR 10), die Trennung verschiedener Gefangenenkategorien (EPR 11), die materiellen Anforderungen an die Unterbringung (EPR 16-19), Fragen der Verpflegung (EPR 25) und Gesundheitsfürsorge (EPR 26-30), die An-

<sup>5</sup> Vgl. hierzu neben der umfangreichen Kommentarliteratur auch COUNCIL OF EUROPE 1981 und REYNAUD 1986, 37-113.

<sup>6</sup> Es ist auch vorgeschlagen worden, die EPR (Anhang zu Rec. No. R (87) 3 des Ministerkomitees des Europarates) zur Grundlage für ein Protokoll zur EMRK zu machen, um vermehrt Rechte von Inhaftierten verbindlich festzuschreiben. Vgl. hierzu LANG 1994, TRECHSEL 1994 und DAGA 1994.

<sup>7</sup> EPR, Präambel a).

wendung von Disziplinarmaßnahmen (EPR 35-36) und Zwangsmitteln (EPR 39-40), Beschwerdemöglichkeiten (EPR 42), der Kontakt zur Außenwelt (EPR 43), Anforderungen an das Personal (EPR 52, 54-58, 61-63), Arbeit (EPR 71-76), Beschäftigungsmöglichkeiten, insbesondere im Hinblick auf Weiterbildung sowie auf Bewegung und Erholung (EPR 83, 84, 86) werden in ähnlicher Form in den CPT-Berichten thematisiert. So erwähnt das CPT die EPR zwar nur selten, setzt jedoch häufig ähnliche Standards. Allerdings sind die EPR für den Strafvollzug konzipiert, so daß der Anwendungsbereich im Hinblick auf die Arbeit des CPT, das sich auch anderen Inhaftierungsarten widmet, beschränkt erscheint. Immerhin lassen sich jedoch manche Gedanken aus den EPR auch auf andere Bereiche übertragen. So beschränkt das CPT etwa die Forderung nach einer Stunde täglicher Freiluftbewegung nicht auf den Strafvollzug. Ein anderes Beispiel für die Übertragung von Gedanken der EPR auf andere Inhaftierungsarten ist die Forderung, polizeilich Inhaftierte nicht in einem Raum mit Publikumsverkehr festzuhalten. Dies entspricht dem Gedanken von EPR 50, derzufolge die Inhaftierten vor den Blicken und der Neugier der Öffentlichkeit zu schützen sind.

Trotz dieser Übertragungsansätze liegt es schon aufgrund der beschränkten Konzeption der EPR für den Strafvollzug nahe, daß das CPT sich thematisch nicht auf die darin angesprochenen Bereiche beschränkt. Darüber hinaus untersucht das CPT Bereiche, die auch im Hinblick auf den Strafvollzug nicht in den EPR behandelt werden. Beispielsweise widmet sich das CPT intensiv Fragen der Segregation von Gefangenen und Safeguards gegen eine schädliche Anwendung solcher Maßnahmen. Auch werden neuere Entwicklungen berücksichtigt, wenn etwa der Problembereich von HIV-Infizierungen im Gefängnis beleuchtet wird. Andere in den EPR festgehaltene Maßstäbe werden unter praktischen Gesichtspunkten fortentwickelt. Beispielsweise mahnen die EPR nur allgemein die Gewährleistung des Zugangs zu Sanitäreinrichtungen an (EPR 17), wohingegen das CPT unter anderem zu diesem Zweck die Installierung eines Ruf-Systems empfiehlt, wenn die Zellen nicht mit einer Sanitäreinheit ausgestattet sind.

Sind die in den EPR zum Ausdruck gebrachten Maßstäbe ausreichend konkret<sup>8</sup>, werden sie vom CPT mitunter direkt übernommen. Auch hier läßt

<sup>8</sup> Die EPR sind je nach Konkretheit in vier Kategorien eingeteilt worden: erstens, vage Formulierungen, insbesondere wenn der Grundsatz "soweit wie möglich" umzusetzen ist; zweitens, wertungsbedürftige Formulierungen wie eine Qualifizierung als "normal", "angemessen", "wünschenswert" usw.; drittens, Formulierungen, die einen Zielkonflikt zwischen den Rechten der Gefangenen und den Anforderungen der effizienten Verwaltung und der Sicherheit ansprechen, und viertens, präzise formulierte Forderungen, etwa nach mindestens einer Stunde Freiluftbewegung täglich oder nach einer Dusche pro Woche. Vgl. MURDOCH 1994, 232; TRECHSEL 1990, 49 f., der die in der letzten Kategorie versammelten Grundsätze allerdings für zu trivial hält, um sie zu einer Frage der Menschenrechte zu machen.

sich das Beispiel der Forderung nach mindestens einer Stunde Freiluftbewegung täglich anführen (EPR 86). Das CPT betont lediglich klarstellend, daß diese Mindestbedingung für alle Gefangenen gelte, also auch für segregierte Gefangene. Auch die Forderung nach einer medizinischen Eingangsuntersuchung von neu ankommenden Häftlingen entspricht einer EPR (No. 29).

Wenn auch im übrigen beim CPT eine gewisse Zurückhaltung zu beobachten ist, was die Quantifizierung von Mindeststandards angeht, etwa hinsichtlich der Mindestgröße von Zellen, dem quantitativen Verhältnis von Personal zu Inhaftierten etc., so lassen sich aus den Berichten Mindeststandards insofern herauslesen, als bei Unterschreitung einer bestimmten Quantität dieser Aspekt kritisiert wird.

Mitunter spielen auch andere Empfehlungen des Ministerrats eine Rolle. Beispielsweise erkundigt sich das CPT in einem jüngeren Bericht nach der Umsetzung einer solchen Empfehlung zur Frage von unfreiwilligen HIV-Tests<sup>9</sup>.

### 7.2.2.3 Das CPT und das "case-law" der Organe der EMRK

Die EMRK und das dazugehörige "case law" enthalten zahlreiche Aussagen zu den Rechten von Gefangenen in substantieller Hinsicht (Art. 3 EMRK) ebenso wie in Form von Verfahrensrechten (Art. 5 und 6 EMRK) und zu den Kontakten zur Außenwelt, insbesondere zur Familie (Art. 8, 9, 10, 12 EMRK). Angesichts der präventiven Ausrichtung des CPT erscheint es unbedenklich, wenn es im Vergleich zu den Straßburger Organen der EMRK neue Maßstäbe in diesen Bereichen setzt. Es besteht kein Anlaß, das CPT zur Erfüllung seiner Aufgaben auf die im Rahmen der EMRK anerkannten Mechanismen zu beschränken<sup>10</sup>. Insofern kommt der Rechtsprechung der EMRK-Organe für die Arbeit des CPT nur eine begrenzte Bedeutung zu, wie auch im "Erläuternden Bericht" betont wird.

Ein gutes Beispiel für die Behandlung derselben Frage auf unterschiedliche Weise sind die Aktivitäten zur Dauer der polizeilichen Inhaftierung bis zur richterlichen Vorführung. Zu diesem Thema konnte der Europäische Gerichtshof im Fall *Brannigan and McBride v. UK*<sup>11</sup> zwar feststellen, daß eine Inhaftierung von 5 Tagen nicht den Anforderungen von Art. 5 Abs. 3 EMRK entspreche, eine Konventionsverletzung konnte jedoch wegen der Derogation dieses Artikels durch die Regierung des Vereinigten Königreichs nicht ausgesprochen werden. Das CPT kritisiert hingegen in seinen Berichten an die Regierung die Möglichkeit, festgenommene Personen bei

<sup>9</sup> Vgl. CPT-Report Hungary, 116.

<sup>10</sup> Für einen Überblick über die Aspekte, in denen das CPT über das "case-law" der Straßburger Organe hinausgeht, vgl. MURDOCH 1994, 238-248.

<sup>11</sup> Vgl. Series A, Volume 258-B (1993).

Terrorismusverdacht bis zu sieben Tage ohne richterliche Vorführung festzuhalten<sup>12</sup>. So kann eine Bestimmung, gegen die trotz thematischer Einschlägigkeit der Schutz der EMRK nicht greift, dennoch unter präventiven Gesichtspunkten durch das CPT anzugreifen sein.

Problematischer erscheint dagegen die Klassifizierung einer bestimmten Behandlung als "unmenschlich" oder "erniedrigend"<sup>13</sup>. Dabei ist zu beobachten, daß das CPT Situationen mit diesen Etiketten belegt, die nicht unbedingt die - insbesondere bei der Beurteilung von Haftbedingungen - strengen Kriterien der Kommission und des Gerichtshofes für eine Verletzung von Art. 3 EMRK erfüllen. So wurde vom CPT etwa die Praxis, kranke Inhaftierte in zivilen Krankenhäusern mit Handschellen an ihr Bett zu fesseln als "unmenschliche und erniedrigende Behandlung" bezeichnet<sup>14</sup>. Auch die Vorkehrungen für Besuche, die den sexuellen Beziehungen zwischen Gefangenen und ihren Partnern dienen sollten, aber kaum Intimität gewährleisten, wurden "erniedrigend" genannt<sup>15</sup>. Selbst im Hinblick auf die vom CPT als unmenschlich kritisierten Haftbedingungen in mehreren englischen Gefängnissen erscheint es unsicher, ob die EMRK-Organe hier eine Verletzung von Art. 3 EMRK festgestellt hätten. Hier liegen Zweifel nahe, nachdem die Beschwerde von B. v. UK trotz der in dem betreffenden psychiatrischen Krankenhaus festgestellten starken Überbelegung, den unzureichenden Sanitäreinrichtungen und allgemein "äußerst unbefriedigender materiellen Bedingungen"<sup>16</sup> abgelehnt worden ist.

Es stellt sich die Frage, ob die Einschätzungen des CPT oder die in CPT-Berichten festgestellten Tatsachen ihrerseits die Rechtsprechung der EMRK-Organe zu beeinflussen vermögen. In diese Richtung ging der Versuch des Beschwerdeführers Delazarus, der die Kommission mit der Einschätzung der Haftbedingungen im CPT-Bericht über England konfrontiert hatte. Das CPT hatte die Bedingungen in Wandsworth wegen Überbelegung der Zellen, fehlenden Sanitäreinrichtungen und mangelndem Aktivitätsangebot als unmenschliche und erniedrigende Behandlung etikettiert<sup>17</sup>. Die Kommission konnte eine Antwort auf die Frage der Berücksich-

<sup>12</sup> Vgl. CPT-Report UK, 224 und CPT-Report Northern Ireland, 105.

<sup>13</sup> Dabei war befürchtet worden, daß eine unterschiedliche Auslegung der Begriffe zu einer "unerträglichen Rechtsunsicherheit führen" würde, TRECHSEL 1986, 358. Daraus war gefolgert worden, das CPT müsse seine Aktivitäten auf die "Grauzone zwischen untadeligen Verhältnissen und (beinahe) konventionswidrigen Übergriffen" beschränken.

<sup>14</sup> Vgl. CPT-Rapport France, 90.

<sup>15</sup> Vgl. CPT-Rapport France, 133.

<sup>16</sup> B. v. UK, Application No 6870/75, Decisions and Reports of the European Commission on Human Rights, Volume 32 (1981), 29 f. Zur Kritik an dieser Entscheidung vgl. Cassese 1993, 232-236.

<sup>17</sup> Vgl. CPT-Report UK, 57.

tigung des CPT-Berichts umgehen, indem sie die Beschwerde als unzulässig zurückwies. Begründet wurde dies damit, daß nicht die gesamte Situation in Wandsworth zur Beurteilung stand, sondern nur die spezifische Situation des Beschwerdeführers, der einzeln untergebracht war. Die Kommission führte aus, daß der Beschwerdeführer deshalb nicht unter der Überfüllung leide und auch die Folgen fehlender Sanitäreinrichtungen damit abgemildert würden<sup>18</sup>.

Immerhin kritisieren im Fall *Klaas v. Germany* zwei Richter in ihrer "dissenting opinion" die fehlende Berücksichtigung der CPT-Berichte bei der Verneinung einer Verletzung von Art. 3 EMRK. Sie argumentieren, daß aufgrund der in den CPT-Berichten zu erkennenden Problemdimension der polizeilichen Gewalt die Beweislast für das Vorliegen einer Verletzung nicht dem Beschwerdeführer aufzuerlegen sei<sup>19</sup>.

In der anderen Richtung, also zur Begründung der Zurückweisung einer Beschwerde, gab es bereits einen Fall, in dem auf einen CPT-Bericht Bezug genommen wurde. Die Kommission hat einen CPT-Bericht zur Bestätigung der eigenen Einschätzung herangezogen, derzufolge der Transitbereich eines Flughafens zur Unterbringung von Ausländern, denen die Einreise versagt worden war, keine gegen Art. 3 EMRK verstoßenden Bedingungen aufweise<sup>20</sup>.

Die Schwierigkeit liegt darin, daß dieselben Begriffe - unmenschliche oder erniedrigende Behandlung - für unterschiedliche Zwecke genutzt werden<sup>21</sup>. Dabei scheinen die unterschiedlichen Zwecke zunächst zu suggerieren, daß kein Problem vorliegt: Die EMRK-Organe verwenden diese Begriffe, um einen Verstoß gegen Art. 3 EMRK zu prüfen. Das CPT dagegen trifft keine judizielle Feststellung, sondern gibt lediglich eine Einschätzung der Fakten ab, wobei es an die Rechtsprechung der EMRK-Organe nicht gebunden ist. Das Problem liegt aber darin, daß abweichende Einschätzungen derselben Situation durch das CPT einerseits und die EMRK-Organe andererseits zu einer gegenseitigen Beeinträchtigung der Autorität führen kann.

Immerhin könnte die Arbeit des CPT in diesem Punkt an Einfluß gewinnen. Dieser mag jedoch eher darin liegen, daß vom CPT in gewissen Maßen neue Maßstäbe für die Qualifizierung einer Behandlung, insbesondere hinsichtlich von Haftbedingungen, als unmenschlich oder erniedrigend

<sup>18</sup> Vgl. *Delazarus v UK*, Application 17525/90 Decision on Admissibility, 16 February 1993.

<sup>19</sup> Vgl. *Klaas v. Germany*, Series A, Vol. 269 (1993), Dissenting votes of Judges Spielman and Pettiti. Letzterer bezieht sich allerdings u.a. auf CPT-Report Germany, 63, wo festgestellt wird, daß in Deutschland nur ein geringes Mißhandlungsrisiko bestehe.

<sup>20</sup> *S.M. and T. v Austria* No 19066/91 (1993).

<sup>21</sup> Vgl. MURDOCH 1994, 242 (Übersetzung durch den Autor).

gesetzt werden, mit denen sich auch die Kommission und der Gerichtshof auseinandersetzen müssen. Die Heranziehung eines konkreten Berichts für die Einschätzung eines bestimmten Falles durch die Organe der EMRK ist insbesondere auch dadurch begrenzt, daß der CPT-Bericht eine Momentaufnahme darstellt, die sich in der einen oder anderen Richtung verändern kann. Jedenfalls scheint die Befürchtung einer Trivialisierung der Maßstäbe für eine Verletzung von Art. 3 EMRK überzogen zu sein. Vielmehr sollte die Verwendung der Begriffe "unmenschliche" und "erniedrigende Behandlung" durch das CPT als weitere Anregung aufgefaßt werden, die im Hinblick auf die Beurteilung von Haftbedingungen vielfach als unbefriedigend kritisierte<sup>22</sup> Rechtsprechung der EMRK-Organe zu überdenken.

---

<sup>22</sup> Vgl. etwa CASSESE 1993, 232-241 und HARRIS/O'BOYLE/WARBRICK 1995, 88 f.



## DRITTER TEIL

### **Aktivitäten der Ausschüsse und des Sonderberichterstatters zu einzelnen Ländern - Ein Vergleich von Inhalten und Effektivität**

#### TEIL A

#### VERGLEICH VON VERSCHIEDENARTIGEN VERFAHREN (BESUCHSVERFAHREN / STAATENBERICHTSVERFAHREN) IN VIER MITTELEUROPAISCHEN LÄNDERN

#### KAPITEL 8

#### BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

### **8.1 Inhalte**

#### **8.1.1 Überblick über die durchgeführten Verfahren**

##### **8.1.1.1 HRC**

Das HRC hat bereits drei periodische Berichte der Bundesregierung untersucht. Die Berichte der Bundesregierung aus den Jahren 1978, 1985 und 1988 wurden vom HRC im Juli 1978, im April 1986 und im März 1990 mit Vertretern der deutschen Bundesregierung erörtert. Hier soll das dritte Berichtsverfahren im Mittelpunkt stehen<sup>1</sup>.

In der Diskussion sind die Haftbedingungen der terroristischen Gefangenen das zentrale Thema, nachdem in den siebziger und achtziger Jahren insbesondere unter dem Stichwort "Isolationsfolter" immer wieder Beschwerden in der Öffentlichkeit erhoben worden waren. Diese Schwerpunktsetzung war bereits bei der Erörterung des zweiten Berichts zu beobachten gewesen. Die Delegationen weisen die Vorwürfe in den Diskussionen insbeson-

<sup>1</sup> Vgl. CCPR/C/52/Add.3 und CCPR/C/SR.963-964.

dere unter Hinweis auf Besuchsmöglichkeiten und Radioempfang zurück. Im dritten Berichtsverfahren werden vom HRC dabei Vorwürfe über ständige Durchsuchungsmaßnahmen nach Kontakt mit anderen Gefangenen, lange Perioden von Isolierung, fehlende Freiluftbewegung und fehlende Möglichkeit der Untersuchung durch einen eigenen Arzt angesprochen. Vorfälle außerhalb der Problematik terroristischer Inhaftierter werden im dritten Berichtsverfahren nicht thematisiert<sup>2</sup>.

Im Themenbereich "Haftbedingungen" werden Aspekte des rechtlichen Rahmens von Polizei- und Untersuchungshaft sowie der Einzelhaft in Gefängnissen angesprochen. Dabei wird etwa die Möglichkeit einer polizeilichen "Vorbeugehaft" in Bayern erörtert<sup>3</sup>. Kritisch beleuchtet werden die maximale Dauer von Polizeihaft ohne richterliche Vorführung<sup>4</sup> und die tatsächliche Dauer der Untersuchungshaft. Im Hinblick auf das Problem der Einzelhaft konzentriert sich der Ausschuß auf Verfahrensfragen bei der Verhängung einer solchen Maßnahme aus Sicherheitsgründen und deren Überprüfung. Punktuell werden auch bestehende rechtliche Regelungen, etwa im Bereich der Terrorismusgesetzgebung, in Zweifel gezogen<sup>5</sup>. Weitere Aspekte der Diskussion sind die Benutzung von Beruhigungszellen sowie Haftentlassungen aus Gründen der Menschenwürde.

Schutzmechanismen werden nur sporadisch nachgefragt. Die Frage nach präventiven Maßnahmen gegen polizeiliche Mißhandlungen bleibt ohne Reaktion<sup>6</sup>. Im übrigen werden lediglich Beschwerdemöglichkeiten bei Verletzungen von Art. 7 IPBPR angesprochen.

Insgesamt steht also beim HRC das Problem des Hochsicherheitsregimes für terroristische Gefangene deutlich im Mittelpunkt des Interesses, wie dies auch schon bei der Erörterung des zweiten Berichts der Fall gewesen war. Auch nach den Diskussionen blieben Vorbehalte des Komitees in die-

<sup>2</sup> Im zweiten Berichtsverfahren (vgl. CCPR/C/28/Add.6 und CCPR/C/SR.664-667) werden vereinzelt auch andere in Berichten von amnesty international auftauchende Mißhandlungsvorwürfe angesprochen, ohne diese genau zu benennen, vgl. CCPR/C/SR.667, 19. Gemeint sind wohl die im Amnesty-Jahresbericht des Vorjahres (erschienen im Oktober 1985) genannten Aspekte. Für Art. 7 und 10 Abs.1 IPBPR sind hier nur die Beschwerden über wiederholte Vorfälle in einem Nürnberger Gefängnis von Bedeutung, in dem Untersuchungsgefangene in Beruhigungszellen bei einer Raumtemperatur von 35 Grad völlig nackt bis zu drei Tage lang festgehalten worden sein sollen (vgl. AI 1985, 350). Daneben wird der Vorwurf erhoben, in der Bundesrepublik habe es Fälle gegeben, in denen Einwilligungen zu medizinischen Experimenten nicht wirksam gewesen seien, so daß Art. 7 IPBPR verletzt worden sei, vgl. CCPR/C/SR.665, 6. Dort wird darauf hingewiesen, daß das Thema bereits in der Diskussion des 1. Berichts angesprochen worden war.

<sup>3</sup> Vgl. CCPR/C/SR.964, 19 (f), 29 f., 39, 48.

<sup>4</sup> Vgl. CCPR/C/SR.964, 41.

<sup>5</sup> Vgl. CCPR/C/SR.964, 31; vgl. auch schon im zweiten Berichtsverfahren CCPR/C/SR.665, 2.

<sup>6</sup> Vgl. CCPR/C/SR.964, 35, 39.

sem Gesichtspunkt bestehen, wie es die "Allgemeinen Beobachtungen" als Bewertung der Verfahren zum zweiten und dritten Bericht der Bundesrepublik auch zum Ausdruck bringen<sup>7</sup>. Mit Ausnahme der überlangen Dauer der Untersuchungshaft<sup>8</sup>, die aber bei weitem nicht so umfangreich thematisiert wird wie der erstgenannte Aspekt, ist dies der einzige Gesichtspunkt, in dem das Komitee strukturelle Probleme bei der Erfüllung der Art. 7,9 und 10 IPBPR ausmacht. Alle anderen Themen werden zumindest in einer Weise erörtert, die sie als Einzelprobleme ausweist.

### 8.1.1.2 CPT

Vom 8. bis 20. Dezember 1991 führte das CPT seinen ersten Besuch in Deutschland durch. Besucht wurden Einrichtungen der Polizei in München, Straubing, Berlin und Leipzig, eine Untersuchungshaftanstalt in Berlin (Moabit), Strafvollzugseinrichtungen in Straubing, Berlin (Tegel) und in Waldheim (Sachsen), ein Haftzentrum für Ausländer in Berlin sowie psychiatrische Einrichtungen in Waldheim und Westewitz. Die Besuche konzentrierten sich also auf Einrichtungen in den drei Bundesländern Berlin, Bayern und Sachsen. Neben den üblichen Gesprächen mit Mitarbeitern einiger Bundes- und Landesbehörden zu Beginn und zum Ende des Besuches in Bonn sowie mit einzelnen NGOs konsultierte der Ausschuß während seines Besuchs in der Bundesrepublik auch zwei Hochschullehrer und die Anstaltsbeiräte von Berlin und Straubing. In Straubing traf das CPT außerdem mit dem Gutachtergremium für die psychiatrische Abteilung des dortigen Gefängnisses zusammen.

Der Bericht des CPT wurde im Juli 1993 zusammen mit einer Stellungnahme der Bundesregierung ("interim-report") veröffentlicht<sup>9</sup>. Der Ausschuß bescheinigt darin den betreffenden Einrichtungen im großen und ganzen zufriedenstellende Zustände, auch wenn einzelne Aspekte kritisiert werden.

Konkrete Vorwürfe von Mißhandlungen beziehen sich auf drei Fälle, in denen der Ausschuß um Aufklärung bittet. Dabei geht es um die Behandlung von bei einer Demonstration in München festgenommenen Personen, um das Schlagen von aufständischen Gefangenen nach Beendigung eines Gefängnisaufstandes in Straubing und um das Abspritzen von Gefangenen mit kaltem Wasser in einer besonderen Zelle der JVA Tegel. Trotz der Beteiligung von Polizeikräften in zwei dieser Fälle schätzt das CPT das Risiko

---

<sup>7</sup> Vgl. CCPR/C/SR.667, 40 (zum 2. Bericht); A/45/40 (Annual Report of the HRC), 352 (zum 3. Bericht).

<sup>8</sup> Vgl. A/45/40, 352.

<sup>9</sup> Vgl. CPT-Report Germany und Stellungnahme der Bundesregierung.

von Mißhandlungen im Polizeigewahrsam allgemein als gering ein<sup>10</sup>. Dagegen sieht es in dem Einsatz von externen Ordnungskräften bei Gefängnisauftänden strukturell eine Gefährdungssituation.

Im Hinblick auf die Haftbedingungen in den Gefängnissen werden zahlreiche Aspekte angesprochen. Dabei läßt das CPT vor allem über die Bedingungen in der Einzelhaft (Tagesgestaltung, menschliche Kontakte) kritische Töne verlauten. Anders als etwa in England und Frankreich spielen materielle Unterbringungsbedingungen und Überbelegung keine zentrale Rolle im Bericht des CPT, das in diesen Punkten nur auf wenig Problematisches stieß. Im übrigen wurden Fragen der Vollzugsgestaltung (Arbeit, Fortbildung, Freizeit), der Kontakte zur Außenwelt (Besuchsregelungen), des Disziplinarsystems sowie medizinische Aspekte (allgemeine Versorgung, AIDS) erörtert. Dabei wird auf spezifische Probleme der Untersuchungshaft nur wenig eingegangen. Lediglich eine erhöhte Selbstmordgefährdung sowie die Kontaktmöglichkeiten der Untersuchungshäftlinge zur Außenwelt werden angesprochen, wobei allerdings nur der letzte Aspekt etwas genauer beleuchtet wird.

Der Mangel an therapeutischen Aktivitäten ist der zentrale Kritikpunkt des Ausschusses im Hinblick auf die Behandlung von Gefangenen mit psychiatrischen Krankheitsbildern. Dies gilt gleichermaßen für die psychiatrischen Abteilungen in den besuchten Gefängnissen wie für die selbstständigen psychiatrischen Einrichtungen des Maßregelvollzugs in Sachsen.

Probleme der Abschiebungshaft werden vom CPT nur sehr knapp angesprochen. Mit den Haftbedingungen in der besuchten Einrichtung zeigte sich der Ausschuß recht zufrieden.

Entsprechend der präventiven Zielsetzung der Ausschußarbeit wird im Bericht den "safeguards" gegen unmenschliche Behandlung viel Aufmerksamkeit gewidmet. Für den Zeitraum nach einer Festnahme fordert das CPT diverse Rechte und Garantien für die Betroffenen, insbesondere die Rechte auf Benachrichtigung eines Dritten, Zugang zu einem Anwalt und zu einem Arzt der eigenen Wahl. Die geforderten Rechte sind zum Teil in der deutschen Rechtsordnung nicht oder nicht sofort nach der Festnahme gewährleistet, was den Ausschuß zu insgesamt zehn Empfehlungen veranlaßt.

Im Hinblick auf die Bedingungen in den Gefängnissen werden vor allem Verbesserungen in der rechtlichen Absicherung des Verfahrens bei der Verhängung von Einzelhaft<sup>11</sup> sowie im System der Anstaltsbeiräte angemahnt. Die Risikosituation bei Gefängnisunruhen sollte durch Kontrollmaßnahmen der Behörden gemindert werden.

<sup>10</sup> Vgl. CPT-Report Germany, 205.

<sup>11</sup> Vgl. CPT-Report Germany, 216.

Besonders betont wird die Wichtigkeit der Ausbildung und Auswahl des Personals für den Dienst in der Abschiebungshaft, da ein konfliktvermeidender Umgang mit Menschen zahlreicher verschiedener Nationalitäten spezieller Fähigkeiten bedarf.

Mit dem Besuch von Einrichtungen des Strafvollzuges, der Psychiatrie und der Polizei in Sachsen widmete der Ausschuß der Umbruchsituation in den neuen Bundesländern einige Aufmerksamkeit. Während die Polizeistation in Leipzig nicht mit Kritik bedacht wurde, hebt das Komitee bei den übrigen Einrichtungen die unzureichenden materiellen Bedingungen und das dürftige Angebot zur Vollzugsgestaltung hervor. In diesem Zusammenhang wird die Wichtigkeit der laufenden Erneuerungsprogramme und einer qualifizierten Personalausbildung unterstrichen.

Die Bundesregierung geht in ihrer Stellungnahme auf fast jeden Punkt der Empfehlungen, Kommentare und Fragen ein, ohne dabei große Bereitschaft zu Veränderungen erkennen zu lassen. Am 20. Mai 1994 sandte die Bundesregierung den ihr obliegenden Folgebericht an das CPT<sup>12</sup>. Dieser enthält nur zu einigen wenigen Punkten der Stellungnahme weitere Informationen.

Eine Verantwortung für die vom CPT referierten Einzelfälle wird von den Behörden vollständig zurückgewiesen. Während die bayrischen Behörden jedes Fehlverhalten ihres Personals in den betreffenden Fällen bestreiten, halten die Berliner Behörden die Vorwürfe zur JVA Tegel wegen der zwischenzeitlich vergangenen Zeit für unaufklärbar.

Wo der Bericht die Haftbedingungen kritisiert, wird zumeist auf bereits laufende Maßnahmen oder auf bestehende Regelungen verwiesen, die bereits einen ausreichenden Schutz der Menschenrechte gewährleisteten<sup>13</sup>. So führt die Stellungnahme beispielsweise gegenüber der Kritik des CPT an mangelnden Aktivitätsmöglichkeiten in der Einzelhaft die bestehenden "Einzelhaftvorkehrungen" an. Auch gegenüber den vorgeschlagenen "safeguards" ist die Antwort der deutschen Behörden sehr defensiv, wenn die Empfehlungen höchstens an verschiedenen Stellen für "bedenkenswert" erklärt werden<sup>14</sup>, meist aber als überflüssig oder unpraktikabel zurückgewiesen werden.

---

<sup>12</sup> Dieser Folgebericht wurde zwar nicht veröffentlicht, jedoch auch nicht vertraulich behandelt. Auf Anfrage war er ohne weiteres beim Justizministerium erhältlich.

<sup>13</sup> Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung, S. 25.

<sup>14</sup> Insbesondere bei derartigen Äußerungen im Zwischen- oder Folgebericht der Regierungen ist es denkbar, daß diese Fragen außerhalb der veröffentlichten Regierungsantworten im Rahmen des fortlaufenden Dialogs auf vertraulicher Basis weiter erörtert worden sind. Entsprechendes Material ist jedoch nicht zugänglich.

Beginnend am 14. April 1996 wurde von einer Delegation des CPT ein zweiter, zweiwöchiger Besuch in Deutschland durchgeführt. Dabei wurden Einrichtungen der Polizei in Berlin (vier), Hamburg (zwei), Rostock (zwei) und Pinneberg sowie Justizvollzugsanstalten in Berlin (zwei), Hamburg und Bützow untersucht. Im Hinblick auf die administrative Inhaftierung von Ausländern wurde ein Abschiebehaftzentrum und eine Station des Bundesgrenzschutzes inspiziert. Die Untersuchungen in den Berliner Gefängnissen Moabit und Tegel hatten "follow-up"-Charakter. Ähnlich ist auch der Besuch in der Abschiebehaftereinrichtung Köpenick einzuordnen. Bei dieser handelt es sich um die Nachfolgeeinrichtung der Abschiebehaft im Polizeigewahrsam Tiergarten, die Gegenstand des ersten Besuches gewesen war.

### 8.1.1.3 CAT

Das CAT behandelte im November 1992 den ersten Bericht der Bundesregierung, der im März 1992 vorgelegt worden war<sup>15</sup>.

Im Hinblick auf konkrete Vorwürfe fragt das CAT lediglich nach Statistiken. Allerdings sichert die deutsche Delegation bei ihrer Einführung in die Diskussion die Untersuchung aktueller Vorwürfe zu, denen zufolge die Polizei bei ausländerfeindlichen Straftaten nicht früh genug zum Schutz der Opfer eingreife<sup>16</sup>. Später wird der Ausschuß über Untersuchungen unterrichtet, die anlässlich einzelner Vorwürfe von amnesty international wegen Mißhandlungen von Asylsuchenden und eines im Zusammenhang mit Drogendelikten festgenommenen jungen Mannes durchgeführt wurden<sup>17</sup>.

Die Haftbedingungen werden vom CAT fast gar nicht thematisiert, abgesehen von vereinzelt Fragen zur Dauer von Polizeigewahrsam und Untersuchungshaft.

Präventive Schutzmechanismen werden ebenfalls nur vereinzelt angesprochen. Die Bundesregierung hält in ihrem Bericht eine systematische Überprüfung von Vorschriften, Methoden und Praktiken bei Verhören (Art. 12 UNCAT) aufgrund der nur seltenen Mißbräuche für überflüssig. Auf die scharfe Kritik des CAT hin, verweist die Delegation auf Art. 136 a StPO und diesbezügliche Ausbildungsdirektiven. Die Frage nach einem ethischen Verhaltenskodex für Polizei- und Gefängnispersonal<sup>18</sup> bleibt unbeantwortet. Bei der Erörterung des § 136 a StPO fragt das CAT nach, was unter ge-

<sup>15</sup> Vgl. CAT/C/12/Add.1 und CAT/C/SR.128-129.

<sup>16</sup> Vgl. CAT/C/SR.128, 9.

<sup>17</sup> Vgl. CAT/C/SR.129, 22. Den Summary Records ist keine dementsprechende Frage seitens der Komiteemitglieder zu entnehmen.

<sup>18</sup> Vgl. CAT/C/SR.128, 34.

setzunglich zulässigem Zwang zu verstehen sei<sup>19</sup>. Im Zusammenhang mit der Ausbildung des Personals betont ein Komiteemitglied, daß eine rein ethische Ausbildung nicht ausreiche, vielmehr müsse das medizinische und das polizeiliche Personal sowie die Beamten des Bundesgrenzschutzes auf den Umgang mit Folteropfern vorbereitet werden, um diesen weitere Leiden zu ersparen.

Der Schwerpunkt der Diskussion dreht sich um die Realisierung von Verbot und Strafbarkeit der Folter im deutschen Recht. Die kritischen Nachfragen gelten vor allem dem Fehlen eines ausdrücklichen Verbots im Grundgesetz sowie der Überprüfung, ob die gegebenen Straftatbestände sämtliche denkbaren Fälle von Folter, insbesondere auch psychische Folter, angemessen erfassen. Auch zur Strafverfolgung im internationalen Rahmen werden mehrere Fragen gestellt. In diesem Zusammenhang hält es das Komitee für problematisch, die Frage der Nicht-Verfolgung von Auslandstaten gemäß § 153 c StPO in das Ermessen der Staatsanwaltschaft zu stellen.

Weitere Fragen des Komitees betreffen die Verpflichtung zur Entschädigung von Folteropfern sowie einzelne Aspekte des Rechtsschutzes (Gerichtssystem, Prozeßkostenhilfe) und der direkten Anwendbarkeit der UN-CAT im deutschen Recht.

Eine ganze Reihe von Fragen beziehen sich auf die Auswirkungen der Vereinigung der beiden deutschen Staaten. Die Mitglieder des CAT wollen wissen, ob und wie das Bundesrecht und die UNCAT direkt in der ehemaligen DDR anzuwenden seien<sup>20</sup> und wie Akte von grausamer Behandlung durch das DDR-Regime in der Bundesrepublik im Hinblick auf Strafbarkeit und Entschädigung gerichtlich behandelt werden<sup>21</sup>. Außerdem wird die Notwendigkeit betont, mit besonderen Bemühungen um Bildung und Ausbildung in den neuen Bundesländern negativen Vorfällen vorzubeugen<sup>22</sup>.

Der Bericht und die Diskussion werden ausgesprochen positiv vom Komitee aufgenommen. Der Bundesrepublik wird bescheinigt, daß sie alles in ihrer Macht stehende unternahme, um die Verpflichtungen aus der Konvention zu erfüllen. Es werden lediglich Informationen über Untersuchungen zu nicht näher spezifizierten Vorfällen in Bremen angefordert. Außerdem wird die Regierung gebeten, die Möglichkeit der Anerkennung der Beschwerdeverfahren in Art. 21 und 22 der Konvention zu überdenken<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> Vgl. CAT/C/SR.128, 32, 40.

<sup>20</sup> Vgl. CAT/C/SR.128, 30, 37, 21.

<sup>21</sup> Vgl. CAT/C/SR.128, 24, 31.

<sup>22</sup> Vgl. CAT/C/SR.128, 35.

<sup>23</sup> Vgl. A/48/44 (6th annual report of the CAT), 180.

#### 8.1.1.4 UN-Sonderberichterstatter über Folter

Die Aktivitäten des Sonderberichterstatters im Hinblick auf die Bundesrepublik sind sehr begrenzt. Nachdem er in den ersten Jahren seiner Tätigkeit auf seine entsprechende Bitte Informationen zu Maßnahmen zur Bekämpfung der Folter, zu Ausbildungsprogrammen<sup>24</sup>, zu präventiven Maßnahmen und Beschwerdemöglichkeiten<sup>25</sup> erhalten hat, geht er in seinem Jahresbericht 1990 zum ersten und einzigen Mal auf die Bundesrepublik ein.

Im betreffenden Berichtszeitraum war er mit Vertretern des Justizministeriums in Bonn zusammengetroffen, um die Haftbedingungen von terroristischen Gefangenen, vor allem im Hinblick auf die Einzelhaft, zu erörtern<sup>26</sup>. Nach Angaben im Bericht suchten die Vertreter des Justizministeriums den Vorwurf einer Isolation und sensorischen Deprivation von terroristischen Einzelhäftlingen zu entkräften, indem sie über die Haftsituation eines jeden der damals ca. 25 betroffenen Gefangenen "detaillierte Informationen" unterbreiteten. Eine Bewertung der ausgetauschten Inhalte oder Anregungen zu bestimmten Maßnahmen seitens des Sonderberichterstatters gehen aus dem Jahresbericht nicht hervor.

#### 8.1.2 Überlappungen

In den einzelnen Verfahren werden unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt, wie das *Schaubild 1* verdeutlicht. Das HRC beschäftigt sich vor allem mit der Dauer der Untersuchungshaft und der Behandlung von gefährlichen Gefangenen. Beim CPT werden insbesondere die verschiedenen Aspekte der Inhaftierung in Gefängnissen sowie im Bereich der präventiven Schutzmechanismen die Verfahrenssicherungen untersucht. Der Schwerpunkt des CAT liegt dagegen auf dem Schutz nach erfolgten Verstößen sowie auf den rechtlichen Folgen der Vereinigung der beiden deutschen Staaten<sup>27</sup>.

Konkrete Vorwürfe wegen *Einzelfällen* von unmenschlicher Behandlung werden vom HRC und vom CPT thematisiert. Überlappungen gibt es dabei

<sup>24</sup> Die Antwort der Bundesregierung scheint nicht sehr informativ ausgefallen zu sein, da in dem Überblick zu den Maßnahmen der Staaten die Bundesrepublik kein einziges Mal erwähnt wird, vgl. E/CN.4/1986/15, 57, 69-94. Dies mag auch allgemein Zweifel an dem Wert dieser Aufzählung wecken.

<sup>25</sup> Vgl. E/CN.4/1989/15, 11 f.

<sup>26</sup> Vgl. E/CN.4/1990/17, 14 f.

<sup>27</sup> Die diesbzüglichen Fragen und Kommentare des Komitees wurden in *Schaubild 1* der Kategorie "Sonstiges" zugeordnet.

keine, da unterschiedliche Fälle angesprochen werden. Während das HRC sich im wesentlichen auf die Vorwürfe unmenschlicher Haftbedingungen für terroristische Gefangene aufgrund umfangreicher Isolierung konzentriert, geht das CPT auf insgesamt drei Vorfälle angeblicher Mißhandlungen ein. Schon aus zeitlichen Gründen war eine Überschneidung unmöglich, da die vom CPT angesprochenen Vorfälle sämtlich erst nach Beendigung des dritten Berichtsverfahrens vor dem HRC datierten.

Alle drei Ausschüsse bitten um *Statistiken* zu Beschwerden wegen Mißhandlungen. Während sich das HRC mit einer allgemeinen Frage nach Verletzungen des Art. 7 IPBPR begnügt, fragt das CAT weiter nach der Zusammensetzung der Verurteilungen wegen Körperverletzung im Amt, nachdem die Bundesregierung in ihrem Bericht Zahlen dazu mitgeteilt hatte, und bittet außerdem um vergleichbare Statistiken im Hinblick auf die frühere DDR. Das CPT bittet um differenzierte Statistiken zu Beschwerden, Straf- und Disziplinarverfahren wegen Mißhandlungen durch einen eingegrenzten Täterkreis (zum einen Polizisten, zum anderen Gefängnispersonal). Hinsichtlich der Zeiträume, auf die sich die Statistiken beziehen, wären Überschneidungen möglich gewesen bei den Verfahren von CAT und CPT. Das CPT erbittet Zahlen für 1991/1992, das CAT diskutiert den Bericht der Bundesregierung im März 1992. Letztlich werden dennoch unterschiedliche Statistiken behandelt, da sich die Fragen des CAT um die im Bericht der Bundesregierung mitgeteilten Zahlen von 1989 drehen.

Im Hinblick auf die Haftbedingungen interessieren sich das HRC und das CAT für den rechtlichen Rahmen und die *Dauer der Untersuchungshaft*. Nachdem das HRC schon im zweiten Berichtsverfahren verschiedene Fragen diesem Thema gewidmet hatte<sup>28</sup>, bittet es im dritten Berichtsverfahren um Informationen über Maßnahmen zur Verkürzung der Untersuchungshaft<sup>29</sup>. Außerdem wird nach der Praxis im Hinblick auf jugendliche Untersuchungshäftlinge gefragt<sup>30</sup>. Die überlangen Inhaftierungszeiten in der Untersuchungshaft zählen zu den Kritikpunkten des HRC in seinen "General Observations" im dritten Verfahren<sup>31</sup>. Das CAT kann mit seinen Fragen nach dem "Konzept" und der Höchstdauer dieser Haftform den Untersuchungen keine neuen Aspekte hinzufügen. Das CPT äußert sich aufgrund des Besuches der Untersuchungshaftanstalt in Berlin-Moabit zu verschiedenen Aspekten der Haftbedingungen, nicht aber zu der Dauer der Untersuchungshaft in der Bundesrepublik<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> Vgl. CCPR/C/SR.664, FN.1 (a); RN 24-26, 28, 31.

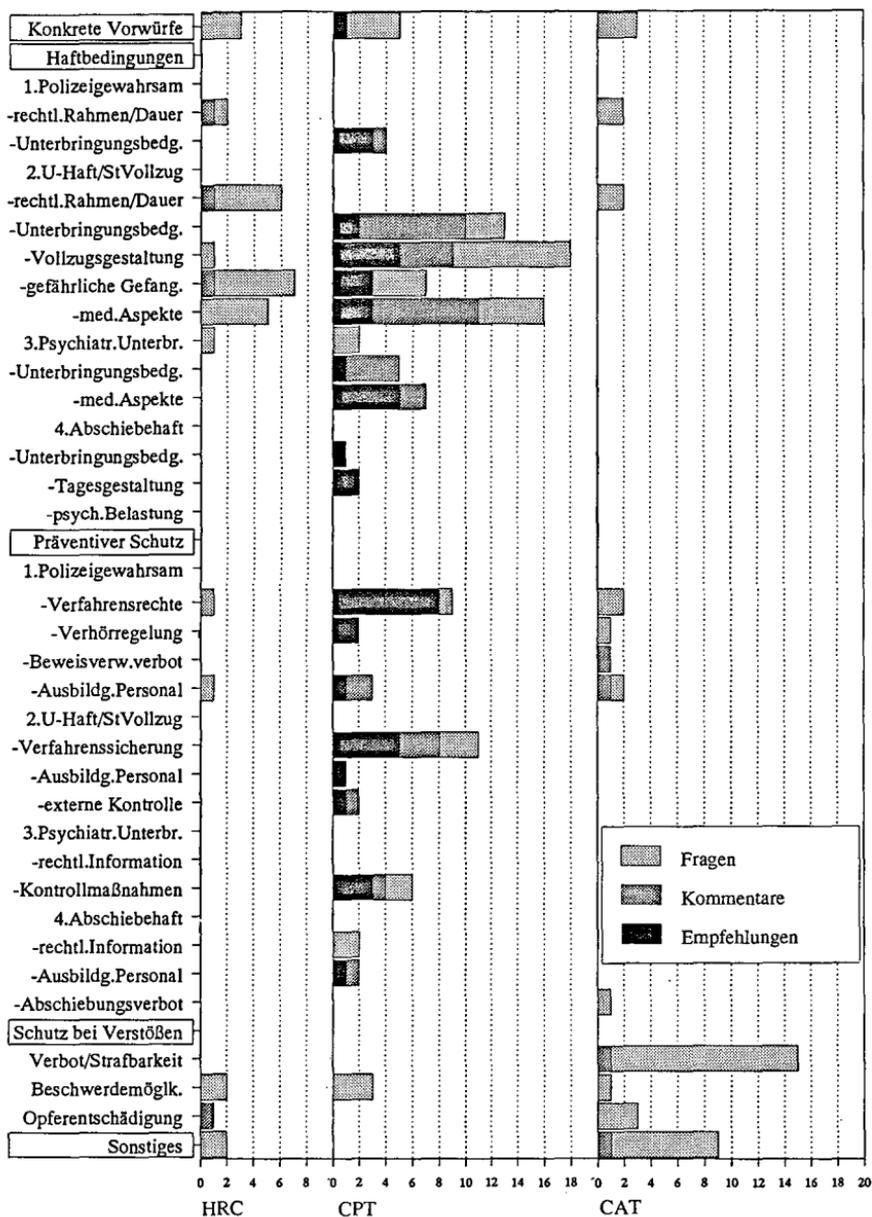
<sup>29</sup> Vgl. CCPR/C/SR.964, 36.

<sup>30</sup> Vgl. CCPR/C/SR.664, FN.1 (b); CCPR/C/SR.964, 33.

<sup>31</sup> Vgl. A/45/40 (Annual report of the HRC), 352.

<sup>32</sup> Dies wurde dem CPT in der Literatur auch angekreidet, vgl. ROUGET 1995 b, 263.

Schaubild 1: Thematische Verteilung der Fragen, Kommentare und Empfehlungen in den Verfahren zur Bundesrepublik Deutschland



Ein gemeinsamer Interessenschwerpunkt von HRC und CPT sind verschiedene Aspekte der *Einzelhaft*. Während für das HRC die Vorwürfe einer Isolation der terroristischen Gefangenen Anlaß und Hintergrund dieses Interesses sind, ist beim CPT die Untersuchung dieses Phänomens weder auf die Behandlung von Terroristen beschränkt, noch bezieht es sich überhaupt ausdrücklich auf diese Gefangenenengruppe. Bei der Behandlung werden dennoch teilweise gleiche Aspekte angesprochen, insbesondere im Hinblick auf das Verfahren zur Verhängung und Überprüfung von Einzelhaftmaßnahmen.

Das HRC spricht einige Verfahrensfragen zu Hochsicherheitsmaßnahmen, einschließlich der Einzelhaft, an<sup>33</sup>. Die Fragen sind Ausdruck der Sorge des Komitees, ein solches Regime werde bei terroristischen Gefangenen pauschal verhängt<sup>34</sup>. Auch das CPT bittet die Bundesregierung um verschiedene Informationen zur Rechtslage und zur Praxis des Verfahrens bei der Verhängung und Überprüfung von Einzelhaftmaßnahmen. Die Fragen des CPT beziehen sich etwa auf die Differenzierung von Einzelhaft nach § 88 Abs.2 S.3 sowie § 89 StVollzG. Zum Schutz der Betroffenen empfiehlt der Ausschuß diverse "safeguards" wie eine schriftliche Begründung der Maßnahme, eine Anhörung des Gefangenen und eine regelmäßige Überprüfung der Anordnung<sup>35</sup>.

Daneben kritisiert das CPT den in den besuchten Strafvollzugsanstalten beobachteten Mangel an Aktivitätsmöglichkeiten und an menschlichen Kontakten für die Einzelhäftlinge bei zum Teil überlangen Perioden in dieser Haftform<sup>36</sup>. Die Betroffenen, die sich meist nur für einige Tage, nicht selten aber auch seit mehreren Monaten oder gar Jahren<sup>37</sup> in Einzelhaft befanden, mußten praktisch rund um die Uhr ihre Zeit in den Zellen verbringen, zum Teil (JVA Waldheim) wurde nicht einmal der Hofgang gewährt. In Straubing waren die Zellen außerdem schallisoliert, so daß keine Geräusche von außen eindringen konnten. Vergleichbare Untersuchungen finden sich beim HRC nicht.

Beide Ausschüsse thematisieren die möglichen psychischen Probleme und besonderen Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit der betroffenen Gefangenen. Das HRC erhält eine allgemeine Zusicherung entsprechender

<sup>33</sup> Vgl. CCPR/C/SR.964, 19(c). Vgl. auch schon (2. Berichtsverfahren) CCPR/C/SR.665, FN 3, List of issues:(a), (b), RN 2, 8.

<sup>34</sup> Tatsächlich bestätigt der Regierungsvertreter dies indirekt, wenn er sagt, bei terroristischen Gefangenen seien "offensichtlich" stets erhöhte Sicherheitsmaßnahmen geboten, vgl. CCPR/C/SR.664, 58 f.

<sup>35</sup> Vgl. CPT-Report Germany, RN 83; zur genaueren Erörterung vgl. unten 1.2.2.

<sup>36</sup> Vgl. CPT-Report Germany, RN 78.

<sup>37</sup> In Straubing befand sich einer der Häftlinge bereits seit 13 Monaten in Einzelhaft, in Tegel traf das CPT einen Gefangenen mit über 3 Jahren "Einzelhafterfahrung". Vgl. CPT-Report Germany, RN 74, 76.

Maßnahmen<sup>38</sup>, ohne daß diese in irgendeiner Weise konkretisiert würden. Im zweiten Berichtsverfahren hatte das HRC eine (irreführende) Erläuterung der Rechtslage (zu § 91 Abs.2 StVollzG)<sup>39</sup> erhalten. Dagegen legt das CPT in seinem Bericht die gesetzlich vorgesehenen Fälle medizinischer Beobachtung von Einzelhäftlingen bereits selber (und zwar korrekt) dar. Es empfiehlt, gesetzlich und praktisch sicherzustellen, daß ein Arzt jederzeit auf Bitte des Gefangenen oder des Personals den Einzelhäftling untersuchen kann und das Ergebnis dieser Untersuchung einschließlich der wahrscheinlichen Auswirkungen fortgesetzter Einzelhaft schriftlich den zuständigen Stellen mitgeteilt wird<sup>40</sup>.

Während das CPT *präventive Maßnahmen* auf nationaler Ebene gegen Mißhandlungen durch die Polizei zu einem seiner zentralen Themen erhebt, spielt dieser Aspekt bei CAT und HRC nur am Rande eine Rolle. Das CAT fragt nur nach der gemäß Art. 11 UNCAT geforderten Überprüfung der polizeilichen Verhörvorschriften sowie nach Verhaltenskodizes für das Personal. Das HRC fragt nur einmal nach präventiven Maßnahmen gegen Mißhandlungen durch die Polizei<sup>41</sup>, ohne jedoch darauf eine Antwort zu erhalten. Auch im Bereich einer Prävention unmenschlicher Behandlung von Gefangenen im Justizvollzug schaltet sich das CAT nur durch die Frage nach Verhaltenskodizes des Gefängnispersonals ein. Das CPT legt in diesem Punkt viel Wert auf die Förderung kommunikativer Fähigkeiten bei der Auswahl und Ausbildung des Personals. Im übrigen entwirft das CPT einen ganzen Katalog von Verfahrenssicherungen und anderen Präventionsmechanismen, die von den anderen Ausschüssen nicht angesprochen werden.

Ein eigenes Profil zeigt das CAT nur durch die Frage nach einem Beweisverwertungsverbot sowie im Hinblick auf Anforderungen an die Ausbildung von Polizisten. Ein Komiteemitglied weist darauf hin, daß eine rein ethische Ausbildung nicht ausreiche, vielmehr müsse das medizinische, das polizeiliche und Bundesgrenzschutz-Personal auf den Umgang mit Folteropfern vorbereitet werden. Besonders für Bundesgrenzschutzbeamte sei es wichtig, Flüchtlinge an der Grenze als Folteropfer erkennen zu können, da diese oftmals nicht von sich aus enthüllen mögen, daß sie mißhandelt worden sind<sup>42</sup>. Die Notwendigkeit einer Intensivierung der Bemühungen in diesem Bereich wird von der Delegation bereitwillig akzeptiert.

<sup>38</sup> Vgl. CCPR/C/SR.964, 46.

<sup>39</sup> Vgl. CCPR/C/SR.664, 60.

<sup>40</sup> Vgl. CPT-Report Germany, RN 79 f.

<sup>41</sup> Vgl. CCPR/C/SR.964, 35.

<sup>42</sup> Vgl. CAT/C/SR.128, 29. Dieser Beitrag stammt von Bent Soerensen, der 1991 den CPT-Besuch in der Bundesrepublik geleitet hatte.

Während das HRC sich zu der *Vereinigung der beiden deutschen Staaten* nicht äußert, da das 3. Berichtsverfahren bereits im März 1990 abgeschlossen wurde, wenden sowohl das CAT als auch das CPT dieser Situation einige Aufmerksamkeit zu. Da sich die Ausschüsse überwiegend unterschiedlichen Fragen zuwenden, ergänzen sich die Verfahren in diesem Punkt. Dabei konzentriert sich das CAT weitgehend auf einige rechtliche Aspekte der Vereinigung und insbesondere um die juristische Bewältigung von konventionsrelevanten Akten des SED-Regimes. Im Gegensatz dazu geht es dem CPT mehr darum, daß während und nach der Durchführung des Vereinigungsprozesses das Recht inhaftierter Personen auf eine menschenwürdige Behandlung umgesetzt wird. Das CPT stellt sich schon in der Auswahl der besuchten Einrichtungen auf die Situation nach der Vereinigung ein und stellt den Bericht einleitend in diesen Kontext<sup>43</sup>. Die Ausführungen zu den in Sachsen besuchten Einrichtungen lassen die Umbruchsituation deutlich hervortreten. Entsprechend dem allgemeinen Vorgehen des CPT, wird aber auch der Besuch in den sächsischen Einrichtungen nur in Ausnahmefällen zum Anlaß von verallgemeinernden Empfehlungen im Hinblick auf die Gesamtheit der neuen Bundesländer genommen. Lediglich die Notwendigkeit von Bemühungen um Auswahl, Ausbildung und Motivation des Personals werden hervorgehoben<sup>44</sup>. Dies ist letztlich auch der einzige Aspekt, der von beiden Ausschüssen angeschnitten wird, wobei das CAT die Erziehungsbemühungen auf alle Ebenen der schulischen Erziehung ausgedehnt wissen will<sup>45</sup>.

Direkte thematische Überschneidungen gibt es also zwischen den Verfahren von CAT und HRC hinsichtlich der Dauer der Untersuchungshaft, zwischen den Verfahren von HRC und CPT in einzelnen Punkten der Einzelhaft sowie sporadisch zwischen den Verfahren des CPT und der übrigen Organe im Bereich der präventiven Schutzmechanismen. Bei den nachgefragten Statistiken verhindern zeitliche Zufälligkeiten eine Überlappung. Was die Einzelhaft anbetrifft, so ist damit zu rechnen, daß das Interesse des HRC mit dem inzwischen eingetretenen Rückgang der Beschwerden über eine unmenschliche Behandlung terroristischer Gefangener nachlassen wird.

Im übrigen ergänzen sich die im Hinblick auf die Bundesrepublik vom CAT und vom CPT durchgeführten Verfahren insbesondere durch die unterschiedliche Schwerpunktsetzung auf Fragen der Folterstrafbarkeit beim

<sup>43</sup> Vgl. CPT-Report Germany, RN 9-13. Hier wird u.a. auch auf die Situation des Polizei- und Gefängnispersonals der früheren DDR eingegangen.

<sup>44</sup> Nur zweimal: CPT-Report Germany, RN 69 und 70; zu den Reaktionen siehe auch Folgebericht, S. 8 f.

<sup>45</sup> Vgl. CAT/C/SR.128, 21.

CAT sowie auf Aspekte der Einzelhaft, der präventiven Schutzmechanismen und der psychiatrischen Behandlung beim CPT.

### 8.1.3 Bezugnahme auf die anderen Verfahren bzw. Konventionen

Auf die jeweils anderen im Hinblick auf die Bundesrepublik durchgeführten Verfahren wird inhaltlich gar nicht Bezug genommen. Dies war hinsichtlich des CPT-Verfahrens auch gar nicht möglich, da auch bei dem späteren CAT-Verfahren der Bericht noch vertraulich war, wie das CAT- und CPT-Mitglied Soerensen auch betont. Dagegen werden punktuell die anderen Konventionen zur Abgrenzung oder Argumentation herangezogen. So fragt in der Diskussion vor dem HRC ein Komiteemitglied nach der Berücksichtigung des weiteren Schutzbereiches von Art. 7 IPBPR im Vergleich zu UNCAT, etwa im Hinblick auf den Schutz von Personen, denen nicht die Freiheit entzogen ist<sup>46</sup>. Bei der Erörterung des Berichts an das CAT führt ein CAT-Mitglied Art. 7 IPBPR als Beispiel eines ausdrücklichen Verbotes von Folter an, um das Fehlen eines ausdrücklichen Verbotes im Grundgesetz zu kritisieren<sup>47</sup>.

## 8.2 Effektivität

### 8.2.1 Vollständigkeit und Glaubwürdigkeit

In der Bundesrepublik bestimmten in den letzten Jahren drei verschiedene Bereiche die menschenrechtliche Diskussion. Vor allem in den achtziger Jahren wurde die Behandlung terroristischer Gefangener, insbesondere unter dem Stichwort "Isolationshaft", diskutiert. In jüngerer Zeit werden dagegen häufig Beschwerden gegen die Polizei wegen der Mißhandlung von Ausländern laut. Daneben werden die Zustände in den Abschiebehafteinrichtungen mitunter als "unmenschlich" bezeichnet. Im übrigen erscheint es wünschenswert, daß die Ausschüsse auch bekanntgewordene schwere Verstöße mit Einzelfallcharakter nicht übergehen. Schließlich mögen sich Fragen im Zusammenhang mit der deutschen Vereinigung aufgedrängt haben.

Im Hinblick auf die *Isolation terroristischer Gefangener* mag man sich zunächst fragen, wie das Schweigen des CAT und des CPT zu erklären ist. Dies gilt um so mehr, als das HRC auch in seinem dritten Berichtsverfah-

<sup>46</sup> Vgl. CCPR/C/SR.964, 37.

<sup>47</sup> Vgl. CAT/C/SR.128, 17.

ren zur Bundesrepublik zu dem Schluß kommt, das Hochsicherheitsregime für Terroristen bleibe ein problematischer Aspekt<sup>48</sup>. Allerdings geht die Zurückhaltung in den zeitlich nachfolgenden Verfahren von CPT und CAT auch mit einem allgemeinen Rückgang in der Aufmerksamkeit für das Thema einher. Es scheint fast, als habe sich dieses Thema in den neunziger Jahren zumindest bis auf einige Einzelfälle erledigt, nachdem es während der achtziger Jahre beständig den Beschwerdenkatalog im Hinblick auf die menschenrechtliche Situation in der Bundesrepublik dominiert hatte<sup>49</sup>. Auch nach neueren Erhebungen von Feest und Wolters, die sich auf Befragungen von regierungsunabhängigen Personen und Organisationen stützen, ist eine "totale Isolierung (...) als Sonderbehandlung von terroristischen Gefangenen heute nicht mehr nachweisbar"<sup>50</sup>. Demnach ist es naheliegend, die Untersuchungen der Einzelhaftbedingungen nicht länger auf die terroristischen Gefangenen zu konzentrieren<sup>51</sup>, sondern wie das CPT einen erweiterten Blick auf alle in irgendeiner Form separierten Gefangenen zu werfen. Jedenfalls erscheint es nach derartigen langjährigen Beschwerden über Einzelhaftbedingungen angebracht, dieses Thema nicht wie das CAT kommentarlos zu übergehen<sup>52</sup>.

Die vom HRC erörterten Vorwürfe sind vollständig auch in den amnesty-Berichten erwähnt<sup>53</sup>. Auf der anderen Seite werden nicht alle von amnesty international erhobenen Beschwerden vom HRC angesprochen<sup>54</sup>, auch wenn die einzelnen Vorwürfe wegen unmenschlicher Haftbedingungen für terroristische Gefangene weitgehend thematisiert werden<sup>55</sup>. Krite-

<sup>48</sup> Vgl. A/45/40 (Annual Report of the HRC), 352.

<sup>49</sup> Vgl. AI 1986, 357 f.; 1987, 391 f.; 1989, 429 f.; 1991, 120 f.; jeweils nur noch ein Fall in AI 1992, 139 f.

<sup>50</sup> Vgl. FEEST/WOLTERS 1994, 20, 24.

<sup>51</sup> Dennoch bleiben die weiteren Entwicklungen aufmerksam zu beobachten, da nach der Festnahme von aktiven Terroristen auch in jüngerer Zeit noch Beschwerden laut wurden. So im Hinblick auf die Einzelhaft der am 21.7.1993 in Bad Kleinen festgenommenen Birgit Hogefeld, vgl. AI 1994, 162.

<sup>52</sup> Neuerdings scheint sich die Praxis immer mehr auszubreiten, Einzelhaft nicht als Disziplinarmaßnahme im Rahmen eines formellen, mit Verfahrenssicherungen ausgestatteten Verfahrens zu verhängen, sondern informell aus Gründen der Sicherheit und Ordnung in der Anstalt. Vgl. OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS (Feest) 1995, 33.

<sup>53</sup> Vgl. CCPR/C/SR.665, 3 und AI 1986, 357; CCPR/C/SR.964, 35 und AI 1986, 357 f., AI 1987, 391 f., AI 1989, 430; CCPR/C/SR.964, 32 und AI 1989, 429 f.

<sup>54</sup> Nicht angesprochen werden etwa: Mißhandlung von Strafgefangenen (AI 1987, 391), Zwangsbehandlung von nicht psychisch kranken Inhaftierten mit Neuroleptika (AI 1988, 392), Fesselung in einer Beruhigungszelle (AI 1989, 430., wobei immerhin allgemein nach der Benutzung von Beruhigungszellen gefragt wurde, vgl. CCPR/C/SR.964, 32).

<sup>55</sup> Dies gilt zumindest, wenn man von der sehr detaillierten Veröffentlichung von ai zu den Haftbedingungen der terroristischen Gefangenen in der Bundesrepublik Deutsch-

rien, nach denen das HRC eine Auswahl aus den vorliegenden Vorwürfen trifft, sind nicht erkennbar.

Das CPT geht keinen Mißhandlungsvorwürfen von amnesty international nach. Auch ein Fall angeblicher Mißhandlung in der JVA Mainz, der dem CPT über das Strafvollzugsarchiv in Bremen zugeleitet worden war<sup>56</sup>, wird nicht untersucht. Vielmehr untersucht der Ausschuß in Deutschland nur Vorfälle, die mit den besuchten Einrichtungen in Zusammenhang stehen. Dies entspricht allerdings keineswegs einer festgelegten Systematik, wie das Vorgehen in anderen Ländern zeigt<sup>57</sup>. Zugrunde liegt wohl eher die Einschätzung des CPT, daß die Mißhandlungen durch Polizei oder Gefängnispersonal in Deutschland Einzelfälle sind.

In jüngerer Zeit häufen sich jedoch in den Medien und in NGO-Veröffentlichungen Berichte über die *Mißhandlung von Ausländern durch die Polizei*<sup>58</sup>, wobei die Meinungen weniger über das Vorkommen derartiger

---

land von 1980 absieht. Diese Publikation war zum Zeitpunkt der Diskussion des zweiten Berichts aber auch schon einige Jahre alt. Zur Kritik an dieser Publikation vgl. Kaiser in KAISER/KERNER/SCHÖCH 1992, 297 f., der die den Ergebnissen von Amnesty zugrundegelegten Feststellungen für unzureichend gesichert hält. Weitere nicht behandelte Beschwerden betreffen die Verlängerung der Kontaktbeschränkungen über das nach den Haftbefehlen vorgegebene Maß hinaus durch die Gefängnisbehörden sowie die Erschwerung des Kontaktes zu Mithäftlingen auch nach Aufhebung der Kontaktsperre durch Auflagen und Repressalien gegenüber den tatsächlich kontaktierten Häftlingen (AI 1986, 357 f.).

<sup>56</sup> Vgl. FEEST/WOLTERS 1994, 20.

<sup>57</sup> So wird im Bericht zu Frankreich auf eine "ziemlich große Anzahl von Beschwerden über mehr oder weniger schwere Mißhandlungen" hingewiesen und nur ein Fall als Beispiel referiert (CPT-Rapport France, RN 11). In seinem Bericht zu den Niederlanden spricht das CPT einen Todesfall an, der erst nach dem Besuch des Ausschusses auftrat und auch nichts mit den besuchten Einrichtungen zu tun hatte. Vgl. CPT-Report Netherlands, RN 18.

<sup>58</sup> Vgl. etwa die Berichte über Mißhandlungen in Hamburg, die zum Rücktritt des dortigen Innensenators sowie zu Ermittlungen gegen 80 Beamte geführt haben in SZ v. 15.9.1994, 2; 6.3.1995, 3 und AI 1994 c. Aus Berlin wurde über Mißhandlungen von vietnamesischen Zigarettenhändlern berichtet, die im Sommer 1994 zu 26 Ermittlungsverfahren geführt haben, vgl. SZ v. 28.7.1994. Im Oktober 1995 wurden insgesamt fünf Polizeibeamte wegen derartiger Vorwürfe zu Freiheitsstrafen auf Bewährung und zu Geldstrafen verurteilt, vgl. FAZ v. 4.10.1995 und Badische Zeitung v. 14.10.1995. amnesty international hat im Mai 1995 einen Bericht unter dem Titel "Ausländer als Opfer. Polizeiliche Mißhandlungen in der Bundesrepublik Deutschland" publiziert, in dem über 70 Fälle polizeilicher Mißhandlungen aus der Zeit vom Januar 1992 bis März 1995 geschildert werden (vgl. AI 1995 b). Die meisten der Vorwürfe beziehen sich auf Übergriffe der Berliner Polizei. Im Februar 1996 erschien ein weiterer Bericht von amnesty international, der wiederum Beschwerden wegen Mißhandlungen von Ausländern durch Polizeibeamte und Vollzugspersonal aufführt (vgl. AI 1996, zur Kritik vgl. SZ v. 15.2.1996, 3). Auch andere Menschenrechtsorganisationen haben in den letzten Jahren über Übergriffe der Polizei gegen Ausländer berichtet. So geht ein Bericht von Human Rights Watch, der sich vornehmlich mit der rechtsextremistischen Gewalt gegen Ausländer beschäftigt, auch auf die Vorwürfe des Nichteingreifens der Polizei sowie polizeiliche

Vorfälle als vielmehr über die Frage auseinandergehen, ob es sich um Einzelfälle oder ein strukturelles Problem handelt<sup>59</sup>. Dies ist jedoch erst ein jüngeres Problem, das nicht zuletzt im Zusammenhang mit der gewachsenen Fremdenfeindlichkeit in der Bevölkerung stehen mag. Dagegen war zur Zeit der hier untersuchten Verfahren Anfang der neunziger Jahre ein solcher Problemkomplex noch nicht bekannt. Allerdings begannen sich erste Anzeichen dafür abzuzeichnen, daß die Problematik fremdenfeindlicher Gewalttaten nicht auf einige wenige rechtsextreme Gruppen beschränkt sein könnte. Anlaß dazu gaben etwa die Vorwürfe eines zu zurückhaltenden Einschreitens der Ordnungskräfte gegen solche Gewalttaten. Diese Problematik wird von der deutschen Delegation gegenüber dem CAT von sich aus angesprochen<sup>60</sup>, ansonsten in der Diskussion jedoch nicht weiter thematisiert.

Auch über die Problematik der *Haftbedingungen in der Abschiebehaft* war zur Zeit der betreffenden Verfahren noch nichts Negatives bekannt. Das CPT hat zwar eine Einrichtung der Abschiebehaft besucht, die jedoch zur Zeit des CPT-Besuchs weitgehend ausreichende Haftbedingungen aufwies. Der Ausschuß hat vor allem die fehlenden Beschäftigungsmöglichkeiten und die mangelnde psychologische Betreuung kritisiert. Andere Aspekte, die nun in der Literatur und Presse problematisiert werden, werden jedoch nicht thematisiert, insbesondere die Dauer der Abschiebehaft<sup>61</sup>,

---

Brutalität gegen Ausländer ein, vgl. HUMAN RIGHTS WATCH 1995. Auch vom FORUM BUNTES DEUTSCHLAND E.V. - SOS RASSISMUS 1993 und von AKTION COURAGE E.V. - SOS RASSISMUS 1994 wurden Sammlungen von Mißhandlungsbeschwerden durch die Polizei sowie bei der Durchführung von Abschiebungen vorgelegt. Offenbar hat das CPT auf diese Vorwürfe reagiert, indem es bei dem 1996 durchgeführten Besuch auch die Revierwache 11 in Hamburg besucht hat, die in besonderem Maße wegen fremdenfeindlicher Übergriffe öffentlicher Kritik ausgesetzt gewesen war, vgl. etwa SZ v. 7.3.1995, 3.

<sup>59</sup> Die Berichte der NGOs suggerieren durchweg ein strukturelles Problem. Nachdem der Hamburger Innensenator Hackmann wegen seiner Einschätzung nach bestehenden Problemen mit ausländerfeindlichen Übergriffen durch die Polizei spektakulär zurückgetreten war, beschäftigte sich auch die Innenministerkonferenz mit dem Thema und kam zu dem Schluß, daß es sich bei den Übergriffen um nicht zu verallgemeinernde Einzelfälle handle. Dagegen ziehen BORNEWASSER/ECKERT 1995, 146 f. in ihrem Abschlußbericht zum Projekt "Polizei und Fremde" über "Belastungen und Gefährdungen von Polizeibeamtinnen und -beamten im alltäglichen Umgang mit Fremden" das Fazit, daß es sich zwar nicht um ein systematisches Verhaltensmuster der Polizei im allgemeinen handelt, dennoch die Belastungen der Beamten in Ballungszentren durch Überforderung, innerbetriebliche Tabuisierung der Konflikte und eine nach Einschätzung der Beamten mangelhafte justizielle Verarbeitung von Anzeigen zu Frustrationen führen, die sich in Mißhandlung von Ausländern entladen können.

<sup>60</sup> Vgl. CAT/C/SR.128, 9.

<sup>61</sup> Die maximale Dauer der Abschiebehaft beträgt 18 Monate, § 57 Abs.3 AuslG, die in Extremfällen auch ausgeschöpft wird, vgl. SZ v. 29.7.1994. Die tatsächliche Dauer hängt vom Kooperationsverhalten des Heimatstaates ab, für Algerien z.B.

Kontakte mit der Außenwelt, die wegen der auch unter den Mithäftlingen bestehenden Sprachbarrieren besondere Bedeutung erlangen können<sup>62</sup>, sowie die Trennung von Familienmitgliedern in verschiedene Haftanstalten<sup>63</sup>. Auch von mangelhaften Besuchsregelungen, Überbelegung und schlechteren Haftbedingungen als für Straftäter<sup>64</sup> und von erhöhter Suizidgefährdung<sup>65</sup> wird berichtet. Daneben wurde die fehlende Rechtsgrundlage für den Vollzug der Abschiebehaft inzwischen auch von einem Gericht gerügt<sup>66</sup>. Bemerkenswert ist auch die positive Bewertung der materiellen Haftbedingungen durch das CPT - offenbar haben sich die Zustände seit dem Besuch des CPT rapide verschlechtert, da 1993 aus dem Abschiebegewahrsam in Berlin-Tiergarten 42 Häftlinge wegen nach Polizeiangaben menschenunwürdiger Verhältnisse entlassen wurden<sup>67</sup>. Die inzwischen erfolgte Auflösung des Abschiebegewahrsams Tiergarten, der durch eine neue Einrichtung in Berlin-Grünau (Köpenick) ersetzt worden ist, deutet ebenfalls auf problematische Haftbedingungen in dieser Einrichtung hin. Die Diagnose unmenschlicher Behandlung durch die Bedingungen in Abschiebehaft wurde seit dem CPT-Besuch auch in Bezug auf mehrere andere Einrichtungen laut<sup>68</sup>.

Im übrigen wurde nach Veröffentlichung des Berichtes mitunter angemerkt, die *Haftbedingungen in den deutschen Gefängnissen* seien zu gut weggekommen. Der vermittelte Gesamteindruck erscheint in der Tat überraschend positiv, wenn man etwa an die in der Literatur problematisierten Aspekte der Überbelegung von Vollzugsanstalten oder des lückenhaften

---

beträgt sie im Durchschnitt 116 Tage, vgl. SZ v. 10./11.12.1994, 10; TOMASEVSKI 1994, 48.

<sup>62</sup> Vgl. FEEST/WOLTERS 1994, 23; TOMASEVSKI 1994, 59.

<sup>63</sup> Vgl. SZ v. 10./11.12.1994, 10.

<sup>64</sup> Vgl. DEUTSCHER CARITASVERBAND 1994, 13 ff., PRO ASYL 1995.

<sup>65</sup> Vgl. den Überblick über die Selbsttötungen in Abschiebehaft in der Zeit zwischen Oktober 1993 bis Juni 1995 in SZ v. 9./10. September 1995, 10.

<sup>66</sup> So das VG Greifswald zur Berliner Abschiebehaft, vgl. SZ v. 9./10. September 1995, 10.

<sup>67</sup> Vgl. FEEST/WOLTERS 1994, 23. Vgl. zur Kritik an der Einrichtung in Berlin-Tiergarten SZ v. 9./10. September 1995, 10.

<sup>68</sup> So etwa über die Bremer Abschiebehaft, wo auch ein Bremer Gericht die Situation in einem zentralen Polizeigebäude als "zum Teil menschenunwürdig" bezeichnet hat, vgl. SZ v. 11.10.1994; In Landau wurde ein Abschiebehäftling in einer Kellerzelle festgehalten und von dem diensthabenden Polizisten wegen nach dessen Ansicht menschenunwürdigen Bedingungen aus der Abschiebehaft entlassen. Der betreffende Beamte wurde in erster Instanz zu einer Geldstrafe von DM 2.000 wegen Gefangenenbefreiung verurteilt, vgl. FEEST/WOLTERS 1994, 22 f.; Auch der Berliner Polizeipräsident hält die Zustände in der Abschiebehaft für menschenunwürdig, vgl. SZ v. 10./11.12.1994. Das CPT hat insofern auf die Mißstände reagiert, als im Rahmen des zweiten Besuches im Frühjahr 1996 zwei Einrichtungen besucht wurden, in denen Ausländer administrativ inhaftiert sind.

Behandlungsangebots denkt<sup>69</sup>. Bei einer anderen Auswahl der besuchten Anstalten hätte das CPT in diesen Fragen möglicherweise zu kritischeren Ergebnissen kommen können. Darüber hinaus scheint sich die Situation seit dem CPT-Besuch deutlich verschlechtert zu haben, insbesondere was die Überbelegung von Einrichtungen der Untersuchungshaft angeht<sup>70</sup>. Im übrigen ist zu bedenken, daß das CPT nicht vorgibt, in dem Bericht die Situation des gesamten deutschen Strafvollzuges zu erfassen. Vielmehr legt der Bericht nur die Situation in den besuchten Einrichtungen dar. Die Kritik, die Bundesrepublik sei in einem Punkt zu gut beurteilt worden, kann also nur als Kritik an der Auswahl der besuchten Anstalten aufgefaßt werden.

Das HRC geht auf die *Problematik der Vereinigung* nicht ein, da der 3. und bisher letzte Bericht bereits im März 1990 erörtert wurde. Zu diesem Zeitpunkt zeichnete sich eine Vereinigung der beiden deutschen Staaten zwar bereits ab, die Form und auch Fragen der Weitergeltung von DDR-Recht und der weiteren Benutzung von Einrichtungen etwa aus dem Gefängnisssystem waren jedoch noch nicht aktuell. Die Möglichkeit, anlässlich dieser doch konventionsrelevanten Situation zwischen den regelmäßigen Staatenberichtsverfahren einen Sonderbericht nachzufragen, hat das HRC nicht genutzt.

Beim Sonderberichtersteller lassen sich zur Frage der Vollständigkeit keine Aussagen treffen. Sein Besuch zielt nicht auf eine Gesamteinschätzung der Situation in der Bundesrepublik ab, sondern soll nur die Behandlung einer bestimmten Gefangenengruppe beleuchten. Dabei ist nicht erkennbar, welchen Details er sich widmet.

## 8.2.2 Untersuchung von Risikosituationen und -gruppen

Während das CPT zu jeder untersuchten Haftform außer nach den allgemeinen Haftbedingungen auch nach Situationen forscht, die ein besonderes Risiko unmenschlicher Behandlung in sich bergen, ist ein derartiges Vorgehen bei CAT und HRC nur ausnahmsweise zu beobachten.

So bestimmt das CPT als Situationen mit einem besonderen Mißhandlungsrisiko zum einen die Zeit unmittelbar nach einer Festnahme und zum

<sup>69</sup> Vgl. zur Überbelegung Kaiser in KAISER/KERNER/SCHÖCH 1992, 103 m.w.N. Allerdings rechnete Müller-Dietz noch 1990 mit einem weiteren Rückgang der Gefangenzahlen, vgl. MÜLLER-DIETZ 1990, 305 f. Von 1990 bis 1993 hat sich die Zahl der Inhaftierten in der Bundesrepublik einschließlich der neuen Bundesländer von 48.800 auf 65.800 erhöht. Zum Vergleich der Situation in den europäischen Ländern vgl. Kaiser in KAISER/KERNER/SCHÖCH 1992, 130 f.

<sup>70</sup> Vgl. OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS (Feest) 1994, 54; FEEST/WOLTERS 1994, 65.

anderen Konfliktsituationen in Gefängnissen, insbesondere wenn zu deren Bewältigung externe Ordnungskräfte eingeschaltet werden. Als weitere Situationen, in denen in besonderem Maße eine unmenschliche Behandlung droht, werden im Bericht an die Bundesregierung die Einzelhaft, die medizinische oder psychiatrische Behandlung ohne das Einverständnis des Patienten, die psychiatrische Unterbringung ohne Therapieangebot sowie der Umgang mit HIV-positiven Gefangenen behandelt. Die genannten Situationen werden in den besuchten Anstalten weitgehend umfassend untersucht. Den Empfehlungen des CPT zufolge soll diesen Risikosituationen mit entsprechenden präventiven Mechanismen begegnet werden.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist für das CPT die Sicherstellung der Unabhängigkeit des medizinischen Personals, da die Pflicht, für das gesundheitliche Wohl der Patienten zu sorgen, leicht mit Sicherheitsbedürfnissen oder Ansprüchen der Gefängnisleitung in Konflikt geraten mag. Angesichts der Anstellung des medizinischen Personals durch die Justizministerien der Länder fragt der Ausschuß nach Mechanismen zur Sicherstellung der medizinischen Unabhängigkeit, zeigt sich im übrigen jedoch positiv beeindruckt von der Unabhängigkeit der Ärzte unter Karrieregesichtspunkten. Ferner betont das CPT, eine Kontrolle der medizinischen Arbeit sei Sache qualifizierter medizinischer Behörden und nicht der Finanz- oder Sicherheitsbehörden<sup>71</sup>.

Eine weitere Situation, die eine besonders benachteiligte Stellung beinhaltet, ist die der Untersuchungshäftlinge. Probleme wie die vom CPT angesprochenen Aspekte Überbelegung, unzureichendes Angebot zur Tagesgestaltung, Restriktionen in den Kontakten nach außen und besondere Suizidgefährdung werden auch in der Literatur kritisiert<sup>72</sup>. Insofern scheint die Anstalt in Berlin-Moabit gut ausgewählt. Nicht allzu deutlich tritt allerdings die besondere Situation der Untersuchungshäftlinge hervor, die in ihrer schwierigen psychologischen Lage durch die im Vergleich zum Strafvollzug schlechteren Angebote mit weniger Arbeits- und Freizeitmöglichkeiten, weniger Fachpersonal (Psychologen, Sozialarbeiter, Lehrer) sowie zudem weniger Betreuung durch anstaltsexterne Freiwilligengruppen besonders getroffen werden<sup>73</sup>. Im übrigen überrascht es, daß das CPT die aus der Überbelegung resultierenden Aspekte nicht mit der vom HRC so ausgiebig diskutierten langen Dauer der Untersuchungshaft in Zusammenhang bringt. Auch werden die der Untersuchungshaft zugrundeliegenden rechtlichen Regelungen nicht angesprochen, so daß die rechtlichen Unterschiede zwischen Untersuchungs- und Strafvollzugsgefangenen nicht deutlich wer-

71 Vgl. CPT-Report Germany, 151-153.

72 Vgl. DÜNKEL 1994, 99 ff. m.w.N.

73 Vgl. DÜNKEL 1994, 99.

den, insbesondere das weitgehende Fehlen einer gesetzlichen Regelung der Untersuchungshaft.

Untersuchungen zu Risikogruppen wie ausländischen Häftlingen, Frauen, Jugendlichen oder Langzeithäftlingen spielen in den Aktivitäten der verschiedenen Organe entweder gar keine oder lediglich eine marginale Rolle.

Äusländischen Gefangenen wird nur beim CPT eine gewisse Aufmerksamkeit gewidmet, auch hier jedoch ausschließlich im Hinblick auf die Abschiebehaft. Die Situation ausländischer Gefangener außerhalb spezieller Abschiebehaftzentren bleibt dagegen im CPT-Bericht völlig unberücksichtigt - trotz des überproportionalen Anteils der ausländischen Untersuchungs- und Vollzugshäftlinge an der Gefängnispopulation<sup>74</sup>. Die erhöhte Gefährdung von ausländischen Häftlingen, Mißhandlungen und Diskriminierungen sowohl durch Personal als auch durch Mitgefangene ausgesetzt zu sein, wird nicht angesprochen, obwohl das CPT in Waldheim beobachtet hatte, wie ein ausländischer Gefangener zum Schutz vor Mithäftlingen in Einzelhaft untergebracht war<sup>75</sup>. Auch die Auswirkungen wachsender Fremdenfeindlichkeit in der Gesellschaft auf Inhaftierungssituationen<sup>76</sup> und die rigide Abschiebungspraxis, die die Anforderungen an den Nachweis einer Folter- oder Mißhandlunggefährdung als Abschiebungshindernis in die Höhe schraubt, werden nicht thematisiert.

Im übrigen sind nur wenige Ansätze ersichtlich, mit denen die Ausschüsse Aspekte einer Risikogruppe herausarbeiten würden. Das HRC äußert sich nur zur Begrenzung der Inhaftierung von Langzeithäftlingen aus dem Gesichtspunkt der Menschenwürde<sup>77</sup> sowie zu jugendlichen Gefangenen. Neben der Trennung von erwachsenen Häftlingen kommentiert das Komitee kritisch die Anordnung von Untersuchungshaft zum Zwecke der Trennung der betreffenden Jugendlichen von einer kriminalitätsfördernden Umgebung. Hierin wird ein Verstoß gegen Art. 9 IPBPR gesehen.

---

<sup>74</sup> Tomasevski zitiert Statistiken aus dem Jahre 1992, nach denen der Anteil der ausländischen Häftlinge 14,5 % der Gefängnispopulation ausmache, während der Ausländeranteil in der Gesamtbevölkerung in Deutschland nur 8,2 % betrage, TOMASEVSKI 1994, 9.

<sup>75</sup> Vgl. CPT-Report Germany, RN 77; Die wachsende Bedeutung einer Gefährdung durch Mitgefangene wird auch deutlich durch einen Vorfall 1993, als 12 Gefangene in Lübeck das Gefängnisdach besetzten, um die Trennung von rechtsextremen Mitgefangenen durchzusetzen, von denen sie zuvor bedroht worden waren, dazu siehe OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS (Feest) 1994, 57.

<sup>76</sup> Vgl. TOMASEVSKI 1994, 24, 75.

<sup>77</sup> Vgl. CCPR/C/52/Add.3, 62-65 und CCPR/C/SR.964, 27.

### 8.2.3 Diskussionsniveau

Bei der *Erörterung einzelner Vorwürfe* von Folter oder unmenschlicher Behandlung gehen HRC und CPT gänzlich verschieden vor. Während das CPT die Vorwürfe detailliert darlegt, spricht das HRC die Beschwerden in allgemeiner, anspielungsartiger Form, z.T. als bereits aus Berichten von amnesty international bekannt an.

Im zweiten Berichtsverfahren wird etwa nach Untersuchung von Anschuldigungen gefragt, denen zufolge terroristische Gefangene "incommunicado" inhaftiert und einer sensorischen Deprivation unterworfen seien<sup>78</sup>. Es wird nicht versucht, genaue Fakten über die tatsächliche Behandlung von terroristischen Gefangenen zu eruieren. Statt dessen werden ohne eine erkennbare Systematik oder Strukturierung<sup>79</sup> Schlagworte zur Stellungnahme in die Diskussion gebracht. Dabei setzt sich das Komitee mit den Begriffen wie "Einzelhaft", "Isolationshaft" oder "sensorische Deprivation" nicht auseinander. So bleibt unklar, welche Sachverhalte dem einen oder anderen Begriff zuzuordnen wären. Diese Schlagworte werden bei der Diskussion des dritten Berichts immerhin vermieden. Auch hier werden bei den Fragen, die auf Vorwürfen von amnesty international beruhen, anders als in den Berichten von amnesty international die Betroffenen und andere Daten nicht genannt. Statt dessen wird pauschal auf "Berichte" angespielt, nach denen zum Beispiel terroristische Gefangene monatelang keinen Aufenthalt im Freien gehabt hätten<sup>80</sup>. Die Reaktionen der Regierungsdelegationen gegenüber dem HRC reichen von wortreichen Erklärungen mit vagen Angaben, die etwa dem Vorwurf einer sensorischen Deprivation von

<sup>78</sup> Vgl. CCPR/C/SR.665, 3.

<sup>79</sup> Als Orientierungsmöglichkeit für eine systematische Untersuchung hätte sich etwa die Entscheidung der Europäischen Kommission für Menschenrechte über die Beschwerden von Baader, Ennslin und Raspe angeboten. Hier war differenziert worden zwischen einer persönlichkeitszerstörenden und daher unter keinen Umständen zu rechtfertigenden sensorischen Deprivation durch weitgehende Entziehung von sinnlichen Eindrücken einerseits und einer "relativen" sozialen Isolierung andererseits, die je nach Schweregrad in Abwägung mit den für eine solche Maßnahme sprechenden Gründen möglicherweise nicht als Folter oder unmenschliche bzw. erniedrigende Behandlung zu bewerten ist, vgl. EuGRZ 1978, 314-324 (321 f.; Nr. 5 und 8) zu den Beschwerden von Baader, Ennslin und Raspe. In der späteren Rechtsprechung wird weiter festgestellt, daß eine "totale soziale Isolation" gegen Art. 3 EMRK verstößt, eine Separierung von anderen Gefangenen aber unter Umständen aus Sicherheitsgesichtspunkten zu rechtfertigen ist, vgl. EuGRZ 1981, 91; 1982, 265 f. und 538 f. Diese Auslegung durch die Kommission wurde allerdings vielfach als zu eng kritisiert. So forderte der politische Ausschuß der parlamentarischen Versammlung des Europarats, alle Methoden der Persönlichkeitszerstörung, der Beeinträchtigung der persönlichen Identität oder des seelischen Gleichgewichts als Verletzung von Art.3 EMRK zu betrachten.

<sup>80</sup> Vgl. CCPR/C/SR.964, 35; detaillierter dagegen AI 1989, 430.

terroristischen Gefangenen mit dem Hinweis auf "viele Besuche, besonders von ihren Verteidigern"<sup>81</sup> begegnen, über die pauschale Zurückweisung von drei Beschwerden in einem kurzen Satz<sup>82</sup> bis zu einer Antwort, die an der Frage vorbeigeht<sup>83</sup>. Da für eine Erforschung der wirklichen Sachverhalte Recherchen vor Ort und das genaue Studium von Einzelfällen etwa durch Untersuchung der aktenkundigen Anordnungen zu isolierenden Maßnahmen erforderlich wäre, erscheint die Feststellung der Tatsachen im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens, das auf schriftliche und mündliche Aussagen der betreffenden Regierung beschränkt ist, in der Tat schwierig. Dennoch ist das HRC im Staatenberichtsverfahren nicht darauf beschränkt, mit ungenauen Anspielungen pauschale oder weitschweifende Antworten zu provozieren.

Das CPT präsentiert zwei der drei angesprochenen Mißhandlungssituationen (in München und Straubing) mit genauen Daten, einer Darstellung des Gesamtzusammenhanges und genauer Differenzierung der Vorwürfe und gibt so den Behörden auch die Gelegenheit und Verpflichtung, differenziert auf die Vorwürfe einzugehen. Der dritte Vorwurf bezieht sich nicht auf einen ganz konkreten Fall, sondern auf die behauptete Praxis, Gefangene durch Abspritzen mit kaltem Wasser zu mißhandeln. Daher werden hier keine bestimmten Daten genannt, dafür aber die Zelle identifiziert, auf die sich die Beschwerden bezogen. Da der Ausschuß zu diesen beiden Vorwürfen selbst recherchiert hat, vor allem durch Gespräche mit Gefangenen und durch Inaugenscheinnahme der Lokalitäten, erhalten diese ein stärkeres Gewicht - insbesondere im Vergleich zu den zumeist pauschalen Anspielungen auf von dritter Seite erhobene Vorwürfe durch das HRC.

Die deutschen Behörden gehen zwar in ihren Antworten detailliert auf die Vorwürfe ein, dennoch sind sie inhaltlich nicht immer zufriedenstellend. So wird zu den Festnahmen bei der Demonstration in München zwar eingeräumt, daß die betroffenen Personen in den Polizeifahrzeugen festgehalten wurden. Im Hinblick auf eine mögliche unmenschliche oder erniedrigende Behandlung wäre aber wichtig gewesen, welche Zeitspannen diese

---

<sup>81</sup> Vgl. CCPR/C/SR.665, 13. Hier versteigt sich der Regierungsvertreter zu der Anmerkung, es habe nach einer Studie des Bundesjustizministeriums im Jahre 1984 keinen terroristischen Gefangenen gegeben, der überhaupt keinen Besuch erhalten habe. Anders ausgedrückt hieße das, daß jeder Gefangene mindestens einen Besuch im betreffenden Jahr erhalten hätte. Dies reicht kaum aus, um den Vorwurf einer sensorischen Deprivation zu entkräften.

<sup>82</sup> Vgl. CCPR/C/SR.964, 35 und 48.

<sup>83</sup> Vgl. CCPR/C/SR.964, 32 und 47. Hier sucht die Delegation der Sorge über Leibvisitationen nach jeder Begegnung mit anderen Gefangenen, also nach Kontakten innerhalb der Anstalt, mit Erläuterungen zu Sicherheitsmaßnahmen bei Besuchen, also bei Kontakten zur Außenwelt zu begegnen.

Maßnahmen umfaßten und ob die betreffenden Fahrzeuge dabei tatsächlich in der prallen Juli-Sonne standen, wie in den Beschwerden behauptet worden war. Daneben kann der Widerspruch zwischen den Behauptungen in der Beschwerde und denen in der Regierungsantwort hinsichtlich der Größe der Zellen (nur 30qm oder 50-60 qm<sup>84</sup>), in denen bis zu 70 Personen festgehalten wurden, nicht durch eine eigene Einschätzung des CPT aufgehoben werden. In diesem Fall mag es sich nachteilig ausgewirkt haben, daß der Ausschuß nicht selber vor Ort recherchieren konnte, da ihm die Beschwerde erst einige Zeit nach seinem Besuch zuzuging.

Im Hinblick auf die behaupteten Mißhandlungen nach Beendigung des Gefängnisaufstandes in Straubing begnügen sich die Behörden mit dem Hinweis auf die straf- und disziplinarrechtlichen Untersuchungen. Für eine befriedigende Antwort wäre eine Erläuterung von Details unerläßlich gewesen.

Wie oben erwähnt, hat das CPT nach Angaben der Berliner Behörden die Beschwerden über Mißhandlungen in der erwähnten Spezialzelle erst zwei Jahre nach den betreffenden Vorfällen den zuständigen Stellen mitgeteilt. Es erscheint in der Tat als Defizit, wenn durch die Zeit der Abfassung des Berichts durch das CPT die Aufklärung von konkreten Vorfällen erschwert wird. Daher sollten bei konkreten Beschwerden diese den zuständigen Behörden gleich während des CPT-Besuchs mitgeteilt werden, so daß diese die Vorwürfe prompt untersuchen können.

Im Hinblick auf die von allen drei Ausschüssen erbetenen *Statistiken* zu Beschwerden, Straf- und Disziplinarverfahren wegen Mißhandlungen durch Polizisten oder Gefängnispersonal wird ein sehr unterschiedliches Informationsniveau erzielt. Auch hier zeigen sich die Vorteile, wenn die Fragen möglichst konkret gestellt werden, wie es dem Vorgehen des CPT entspricht.

Gegenüber dem CAT und dem HRC werden Statistiken zu §§ 340 (Körperverletzung im Amt) und 343 StGB (Geständniserzwingung) dargelegt. Bei den gegenüber dem CAT genannten Zahlen ist immerhin ersichtlich, daß es sich um Verurteilungen wegen der genannten Delikte handelt. Dagegen ist beim HRC nicht einmal das Verfahrensstadium klar, wenn von "einem Fall" von Geständniserzwingung und 155 "Beschwerden" wegen Körperverletzung im Amt berichtet wird.

Das CPT konkretisiert seine Informationswünsche dahingehend, daß es nicht nur den einzubeziehenden Zeitraum, sondern auch die betreffenden Berufsgruppen definiert. Die gegenüber dem CPT referierten Zahlen umfassen zwar nicht alle gewünschten Informationen, da beispielsweise An-

---

<sup>84</sup> Vgl. einerseits CPT-Report Germany, RN 21, andererseits Stellungnahme der Bundesregierung, S. 49.

gaben zu eventuellen Sanktionen meist fehlen. Dennoch sind die mitgeteilten Informationen bemerkenswert, da Zahlen der Verfahren oder Verurteilungen, die sich gegen Polizisten oder Gefängnispersonal richten, bisher aus offiziellen Statistiken nicht ersichtlich waren. Zudem erhält das CPT aktuelle Zahlen, während das CAT mit der Delegation über drei Jahre alte Zahlen diskutiert.

Im Themenblock *"Haftbedingungen"* geht es überwiegend um Aspekte der tatsächlichen Situation, die naturgemäß in einem Staatenberichtsverfahren nicht auf einem Niveau behandelt werden können, das dem eines Besuchsverfahrens entspricht. Soweit rechtliche Aspekte betroffen sind, ergeben sich nicht in diesem Maße Vorteile aufgrund der Recherchen vor Ort. Neben einzelnen Schwächen in der Durchführung der Verfahren durch die Ausschüsse lassen auch die Antworten der Regierung bzw. der jeweiligen Regierungsdelegation Schwachpunkte und Grenzen der Verfahren erkennen. Insbesondere erweist es sich mitunter als schwierig, komplexere Fragen in dem mündlichen Teil des Staatenberichtsverfahrens korrekt zu behandeln.

Um Aspekte der tatsächlichen Haftbedingungen kümmert sich fast ausschließlich das CPT, das seinen Recherchen meist sehr konkrete Empfehlungen, Kommentare oder Fragen folgen läßt. Nur im Hinblick auf die Psychiatrie in Hochweitzschen sind die Empfehlungen des Ausschusses sehr allgemein gehalten, wie etwa die Aufforderung, die materiellen Bedingungen zu verbessern<sup>85</sup>. Angesichts der durchgehend unzureichenden Situation in der Einrichtung erscheint es jedoch verständlich, wenn das CPT darauf verzichtet, einen Modernisierungsplan zu skizzieren.

In einem Punkt scheint der Ausschuß zu einer zu günstigen Einschätzung zu kommen. Positiv hebt er die volle Anerkennung der Arbeit und Ausbildung von Ärzten innerhalb des medizinischen Systems der Gefängnisse unter dem Gesichtspunkt einer externen Karriere hervor<sup>86</sup>. In dieser Hinsicht scheint sich das CPT von der formalen Gleichstellung beeindrucken zu lassen. Indessen ist bekannt, daß die Tätigkeit in einem Gefängnis in medizinischen Kreisen wenig Reputation besitzt.

Die Untersuchung der zeitlichen Begrenzungen der Untersuchungshaft durch HRC und CAT weist insofern Defizite auf, als die Fragen der Komiteemitglieder offenbar nicht die Informationen aus dem jeweiligen Staatenbericht verarbeiten. Darüber hinaus nutzt das CAT nicht die im Verfahren vor dem HRC gewonnenen Erkenntnisse.

Das HRC fragt nach der maximalen Dauer, den Kriterien bei Anordnung der Untersuchungshaft, einem System zur Überprüfung der Anordnung, der

<sup>85</sup> CPT-Report Germany, RN 195. ("take steps to improve material conditions").

<sup>86</sup> Vgl. CPT-Report Germany, RN 151-153.

Möglichkeit einer Freilassung gegen Garantien sowie der Üblichkeit einer zweijährigen Untersuchungshaft<sup>87</sup>. Die Antworten beschränken sich auf Verweise auf die rechtlichen Regelungen und den eigentlichen Bericht, in dem diese Aspekte tatsächlich weitgehend behandelt worden waren<sup>88</sup>. Dasselbe Phänomen kann man im Berichtsverfahren vor dem CAT beobachten, wo die gestellten Fragen weder den bereits im Bericht an den CAT abgedeckten noch den aus den Verfahren vom HRC bekannten Rahmen verließen<sup>89</sup>. Daher überrascht es nicht, daß auch die Antworten der Regierungsdelegation gegenüber dem CAT keine neuen Informationen enthalten.

Im Hinblick auf *präventive Schutzmechanismen*, insbesondere Verfahrenssicherungen gegen Mißhandlung in Polizeigewahrsam, schlägt das CPT einen detaillierten Maßnahmenkatalog zum Ausbau des Schutzes vor, wohingegen das CAT nur vereinzelte Aspekte anspricht. Dabei untersucht das CPT vor Abgabe der Empfehlungen zunächst die wichtigsten Regelungen und seinen Eindruck von der praktischen Handhabung. Mitunter stößt es auf recht versteckte Details, wie die Abhängigkeit beispielsweise des Rechts auf einen Anwalt von der Rechtsstellung als "Beschuldigter"<sup>90</sup>.

Fehler in der Erörterung der rechtlichen Regelungen sind beim CPT nicht erkennbar, während beim CAT die Regierungsantworten (zu derselben Frage wie beim CPT) mitunter falsch sind. So behauptet ein Delegationsmitglied gegenüber dem CAT, die Polizei könne einen Gefangenen nicht von der Benachrichtigung eines Dritten abhalten<sup>91</sup>. Die festgehaltenen Person kann bei Verdacht einer Straftat die Benachrichtigung jedoch nur selbst vornehmen, wenn der Untersuchungszweck nicht entgegensteht (§ 163 c Abs.2 StPO).

Positiv hervorzuheben ist beim CAT-Verfahren allerdings die dezidiert vorgetragene Forderung nach Ausbildung des Polizei- und Bundesgrenzschutzpersonals im Erkennen von Folteropfern, die insbesondere angesichts des Flüchtlingsproblems für geboten erachtet wird<sup>92</sup>.

Im Bereich der *formellen Verfahren* findet sich der einzige Punkt, in dem das CAT eine umfangreichere Prüfung vornimmt. Der Ausschuß stellt zahl-

<sup>87</sup> Vgl. CCPR/C/SR.665 FN 1 (a), 24-26, 28, 31.

<sup>88</sup> Vgl. CCPR/C/28/Add.6, 63-65.

<sup>89</sup> Vgl. CAT/C/SR.128, 25 und CAT/C/12/Add.1, 60-64.

<sup>90</sup> Die Beschuldigteneigenschaft wird durch einen Ermessensakt der Strafverfolgungsbehörden, in der Regel durch förmliche Einleitung des Ermittlungsverfahrens, begründet (KLEINKNECHT/MEYER, Einleitung RN 79). Dabei macht eine sog. "informativische Befragung" den Betroffenen noch nicht zum "Beschuldigten". Da die gesetzlichen Garantien von der Beschuldigteneigenschaft abhängen, bestehen hier gewisse Umgehungsmöglichkeiten. Zur Problematik vgl. LÖWE/ROSENBERG - RIESS, § 163 a, 15 ff. und AK/STPO-ACHENBACH, §163 a, 24 m.w.N.

<sup>91</sup> Vgl. CAT/C/SR.129, 19.

<sup>92</sup> Vgl. CAT/C/SR.128, 29.

reiche Fragen zur Strafbarkeit von Folter im deutschen Recht. Dabei beschäftigt er sich insbesondere mit Aspekten der Strafbarkeit von psychischer Folter und der angemessenen Strafrahmen. Ein systematisches Vorgehen in dem Sinne, daß die deutschen Strafvorschriften auf die Berücksichtigung der in der Folterdefinition der UNCAT enthaltenen Tatbestandsmerkmale geprüft würden, ist jedoch nicht ersichtlich. Angesichts der Komplexität der Folterdefinition der UNCAT auf der einen und der deutschen strafrechtlichen Vorschriften auf der anderen Seite erschiene ein solches Vorgehen erforderlich, um eventuelle Lücken in den nationalen Strafvorschriften aufzeigen zu können.

In den *Antworten der Delegation* vor dem HRC treten Probleme bei der korrekten Erörterung komplexer rechtlicher Fragen auf, wie es sich etwa in den mitunter fehlerhaften Ausführungen der Regierungsdelegation zu Regelungen der Einzelhaft zeigt. Zum einen hatte ein Regierungsvertreter in der Diskussion des zweiten Berichts behauptet, die Einzelhaft könne gemäß § 89 StVollzG drei Monate nicht überschreiten<sup>93</sup>. Hierbei handelt es sich schlicht um eine falsche Darstellung der Rechtslage, die lediglich vorschreibt, bei der Überschreitung von 3 Monaten Einzelhaft innerhalb eines Jahres die Zustimmung der Aufsichtsbehörde einzuholen. Dieser Fehler findet sich in einer Frage des HRC in der Diskussion des dritten Berichts wieder, wenn nach der Fortgeltung der vermeintlichen Obergrenze von 3 Monaten gefragt wird, die das Komiteemitglied außerdem als "exzessiv" bezeichnet<sup>94</sup>. Zum anderen wird - ebenfalls im zweiten Berichtsverfahren - auf die Frage des HRC nach besonderen Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit von Inhaftierten während der Einzelhaft § 91 Abs. 2 StVollzG falsch erläutert. Hierzu wird ausgeführt, vor Verhängung der Einzelhaft oder baldmöglichst danach sei ein Arzt zur Untersuchung des Betroffenen zu rufen, wenn der Gefangene sich in medizinischer Behandlung befand oder sein seelischer Zustand in Frage stehe<sup>95</sup>. Dies ist insofern sachlich ungenau, als der Arzt nach dem Gesetz lediglich im Hinblick auf die Maßnahme "zu hören" ist. Dies impliziert nicht unbedingt eine Untersuchung des Gefangenen, insbesondere für den Fall, daß der Betroffene ohnehin schon in Behandlung stand. Zum anderen ist es auch thematisch ungenau, da eine besondere medizinische Beobachtung während der Einzelhaft gefragt war. § 91 Abs.2 StVollzG betrifft aber nur die Verhängung einer solchen Maßnahme. Eine fortlaufende ärztliche Überwachung ist im Gesetz lediglich für die Unterbringung in einem gesondert gesicherten Haftraum ohne gefährdende Gegenstände oder bei Fesselung vorgesehen (§ 92 Abs.1

<sup>93</sup> Vgl. CCPR/C/SR.664, 60.

<sup>94</sup> Vgl. CCPR/C/SR.964, 31.

<sup>95</sup> Vgl. CCPR/C/SR.664, 60.

StVollzG). Schließlich werden auch die Grenzen der Einflußnahme des Arztes bei der Verhängung von Einzelhaft nicht aufgezeigt. Dieser ist eben nur "zu hören", die Entscheidung verbleibt jedoch dem Anstaltsleiter gem. § 91 Abs.2 StVollzG.

Obwohl das CPT genau dieselben Aspekte thematisiert, tauchen diese Fehler weder im CPT-Bericht noch in der Regierungsantwort auf<sup>96</sup>. So ist aus der Frage nach Statistiken für über 1-jährige Einzelhaft gemäß § 89 StVollzG erkennbar, daß das CPT nicht von einer zeitlichen Obergrenze ausgeht. Vielmehr erhält der Ausschuß auf seine präzisen Fragen etwa nach der Differenzierung von Einzelhaft nach § 88 Abs.2 S.3 sowie § 89 StVollzG ebenso präzise Antworten von der Bundesregierung, aus denen die zeitliche Begrenztheit von Einzelhaft aufgrund ersterer Rechtsgrundlage und die grundsätzliche Unbegrenztheit im Rahmen des § 89 StVollzG klar hervorgehen<sup>97</sup>.

Eine weitere problematische Antwort findet sich im dritten HRC-Verfahren, wo ein Delegationsmitglied auf die entsprechende Frage des HRC behauptet, HIV-Tests seien in den Strafvollzugsanstalten der Bundesrepublik nicht obligatorisch<sup>98</sup>. Dies ist zwar insoweit richtig, als vielfach eine Durchführung von HIV-Tests ohne freiwillig erteilte Einwilligung des Gefangenen für rechtswidrig erachtet wird<sup>99</sup>. Dem entspricht laut CPT-Bericht zumindest nicht die Praxis in Bayern<sup>100</sup>.

Im übrigen enthalten auch die *Antworten der deutschen Behörden auf den Bericht des CPT* trotz dessen hoher Qualität einige Schwächen. Mehrfach verändern die deutschen Behörden in ihren Antworten unkommentiert den vom CPT dargelegten Sachverhalt. So wird an einer Stelle von einem laufenden Modernisierungsprogramm in Berlin-Moabit gesprochen, das zu Zeiten des CPT-Berichts nach Auskunft der Behörden weder existierte noch geplant war<sup>101</sup>. An anderer Stelle hatte das CPT die Behörden aufgefordert, die unterbrochenen Renovierungsarbeiten in der JVA Tegel wieder aufzunehmen. Dazu will es nicht ganz passen, wenn in der Antwort von einer Unterbrechung der Renovierungsarbeiten keine Rede ist, sondern das zügige Vorantreiben der Arbeiten betont wird<sup>102</sup>. Schließlich ist dort, wo

<sup>96</sup> Vgl. CPT-Report Germany, RN 79 f.(zur medizinischen Beobachtung während der Einzelhaft) und Stellungnahme der Bundesregierung, S. 24.

<sup>97</sup> Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung, S. 26.

<sup>98</sup> Vgl. CCPR/C/SR.964, 32 und 47.

<sup>99</sup> Vgl. OLG Koblenz ZfStrVo 1989, 182; AK-StVollzG § 101, RN 25 ff., CALLISS/MÜLLER-DIETZ § 56, RN 8; SCHWIND/BÖHM § 101, RN 23.

<sup>100</sup> Vgl. CPT-Report Germany, RN 144.

<sup>101</sup> Vgl. CPR-Report Germany, RN 91 und Stellungnahme der Bundesregierung, S. 66.

<sup>102</sup> Vgl. CPT-Report Germany, RN 97 und Stellungnahme der Bundesregierung, S. 66, Folgebericht, S. 6.

das CPT neun Zellen in einem Einzelhaftbereich moniert, in der Antwort von nur vier Zellen die Rede<sup>103</sup>. Möglicherweise handelt es sich lediglich um ein Redaktionsversehen des CPT. Ohne eine entsprechende Begründung sind solche Abweichungen jedoch nicht nachzuvollziehen.

An anderer Stelle sind die Antworten vom Bund einerseits und dem Land Berlin andererseits nicht aufeinander abgestimmt. Während die Bundesregierung der Notwendigkeit zustimmt, daß Untersuchungshäftlinge, die in größerer Entfernung von ihrem sozialen Lebensschwerpunkt inhaftiert sind, vermehrt Telefonmöglichkeiten erhalten sollten, hält die Berliner Justizverwaltung dies im Hinblick auf die Regelung in der UHaftVollzO in der Praxis für ausgeschlossen. Nr. 38 der UHaftVollzO sieht vor, daß Telefongespräche richterlicher oder staatsanwaltlicher Genehmigung bedürfen und abzuhören sind. Diese Unstimmigkeit mag partiell dadurch begünstigt worden sein, daß die Anmerkung, in der auf die besondere Lage jener Häftlinge hingewiesen wurde, nur an die Bundesbehörden adressiert worden war. Allerdings sollte man generell im Sinne einer konventionsgemäßen Kooperation der Vertragsstaaten davon ausgehen können, daß die jeweils angesprochene Behörde die Empfehlungen und Kommentare im Zusammenhang des CPT-Berichtes betrachtet. Letztlich wird hier bis auf das positive Bekenntnis der Bundesregierung nichts erreicht, da die entscheidenden Maßnahmen von den Ländern einzuleiten wären.

An anderen Stellen wird zwar auf die Frage geantwortet, ohne daß dabei jedoch die Kritik des CPT Berücksichtigung fände. So machen die deutschen Behörden in Reaktion auf die CPT-Empfehlung, den Mangel an Aktivitätsmöglichkeiten und menschlichen Kontakten in der Einzelhaft zu beheben, umfangreiche Ausführungen (insgesamt knapp fünf Seiten), in denen die angeblichen Beschäftigungs- und Kontaktmöglichkeiten der Einzelhaftgefangenen in den besuchten Gefängnisse aufgezählt werden, ohne auf die Kritik und die Empfehlung einzugehen. So wird in der Antwort behauptet, einer Isolierung werde durch spezielles Personal, Zusammenschlüsse von je zwei Gefangenen und großzügigere Telefon- und Besuchsmöglichkeiten entgegengewirkt. Das CPT hatte dagegen festgestellt, daß der Kontakt zum Personal auf Routine beschränkt sei und der zu Verwandten und Anwälten auf "gelegentliche" Besuche<sup>104</sup>.

Ähnlich gehen die deutschen Behörden in der Antwort nicht auf die Empfehlungen des CPT zur Effektivierung des Systems der Anstaltsbeiräte ein. Diese werden unter Hinweis darauf, daß die Arbeit der Beiräte

<sup>103</sup> Vgl. CPT-Report Germany, RN 93 und Stellungnahme der Bundesregierung, S. 64.

<sup>104</sup> Vgl. CPT-Report Germany, RN 75 f. und Stellungnahme der Bundesregierung, S. 21 f.

"allgemein als wirkungsvoll bezeichnet" werde und "außerordentlich effektiv" sei, pauschal zurückgewiesen<sup>105</sup>.

Mitunter geht die Antwort der Bundesregierung am Problem vorbei. So wird in der Stellungnahme versucht, die medizinische Unabhängigkeit durch die ärztliche Schweigepflicht auch gegenüber der Vollzugsbehörde zu begründen<sup>106</sup>. Ist dies auch ein wichtiger Punkt, wird es doch auch im Gefängnisalltag oftmals darum gehen, wie aus medizinischer Sicht diese oder jene Vollzugsmaßnahme für den jeweiligen Gefangenen zu bewerten ist. In diesen Fragen hilft die Schweigepflicht nicht weiter, da gerade im Gegenteil eine Offenlegung gefragt ist.

## 8.2.4 Kooperationsverhalten und Ergebnisse

### 8.2.4.1 Empfehlungen (nur CPT)

Aus der Antwort der Bundesregierung ergibt sich nur an zwei Stellen, daß eine Maßnahme aufgrund einer CPT-Empfehlung getroffen wurde (Kategorie A, vgl. *Schaubild 2*). Zum einen wurden demnach die Kellerzellen in der JVA Tegel, denen die Vorwürfe wegen Abspritzen von Gefangenen mit kaltem Wasser gegolten hatten, baulich so verändert, daß sie nicht mehr benutzbar sind<sup>107</sup>. Zum anderen hatte das CPT in derselben Einrichtung vier weitere Kellerzellen moniert, woraufhin die Berliner Behörden diese offiziell geschlossen haben<sup>108</sup>.

Unabhängig von den Reaktionen auf bestimmte Empfehlungen oder Kommentare hatte der CPT-Bericht noch einen besonderen Effekt im Hinblick auf die psychiatrische Abteilung der JVA Straubing. Hier war der leitende Psychiater der Abteilung vom CPT scharf angegriffen worden, nachdem er gegenüber dem Ausschuß depressive Erkrankungen bagatellisiert, eine systematische Berücksichtigung der Einwilligung weder für angemessen noch überhaupt für möglich gehalten, die problematische Reputation der Abteilung als Erleichterung seiner Arbeit begrüßt und die Einbeziehung externer Personen zur Unterstützung der Therapie abgelehnt hatte<sup>109</sup>. Auf diese Kritik hatten die bayrischen Behörden zunächst mit einem besonderen Maß an Passivität reagiert. In der Stellungnahme hatten sie

---

<sup>105</sup> Vgl. CPT-Report Germany, RN 166 f. und Stellungnahme der Bundesregierung, S. 37.

<sup>106</sup> Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung, S. 34-36.

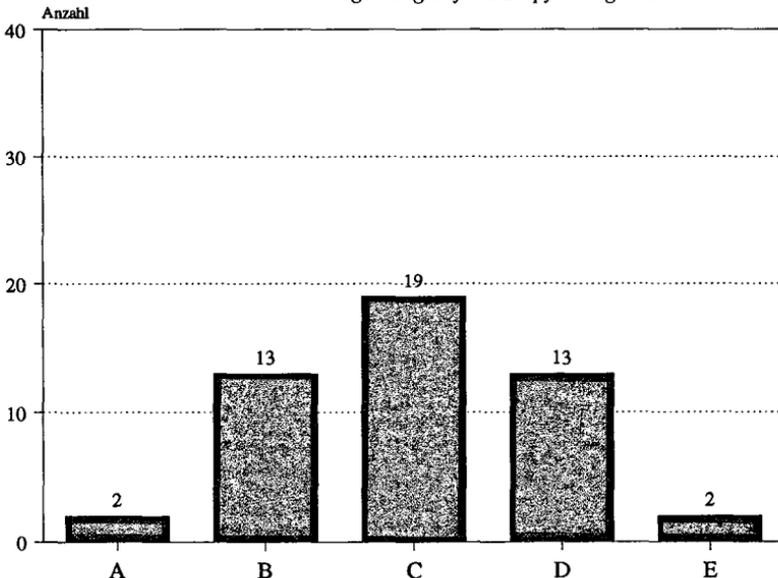
<sup>107</sup> Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung, S. 62.

<sup>108</sup> Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung, S. 64.

<sup>109</sup> Vgl. CPT-Report Germany, RN 129, 130, 135, 136.

zwar den vom Ausschuß angemahnten Grundsätzen theoretisch umfassend zugestimmt, eine Überprüfung der Vorwürfe insbesondere gegen den verantwortlichen Leiter der Abteilung jedoch in keiner Weise erkennen lassen<sup>110</sup>. Letztlich ist der betreffende Psychiater aus Anlaß seiner - wie es in der Presse hieß - "in höchstem Maße ungeschickten und unangebrachten Äußerungen" unmittelbar vor Veröffentlichung des CPT-Berichts versetzt worden<sup>111</sup>. Dieses Vorgehen läßt vermuten, daß nicht etwa Zweifel an der fachlichen Kompetenz ausschlaggebend für die Versetzung waren, sondern erst der Druck der bevorstehenden Veröffentlichung die Behörden zu einer Reaktion bewogen hat.

Schaubild 2: Reaktionen der Bundesregierung auf die Empfehlungen des CPT



- A - Maßnahme aufgrund der CPT-Empfehlung
- B - Maßnahme unabhängig von der CPT-Empfehlung
- C - keine Maßnahme
- D - Ablehnung der Empfehlung
- E - keine Antwort

Auch wenn dies nicht in der Stellungnahme der Regierung zum Ausdruck kommt, wurde etwa von den Berliner Behörden dem Bericht des CPT eine wichtige Bedeutung zuerkannt, was die Mobilisierung von finanziellen

<sup>110</sup> Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung, S. 56-59.

<sup>111</sup> Vgl. Nachweis bei FEEST/WOLTERS 1994, 63.

Ressourcen zur Behebung von Mißständen angeht<sup>112</sup>. Dieser Faktor ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn die Kritik des CPT sich mit Bestrebungen der Justizverwaltung deckt.

Auf bereits getroffene Maßnahmen wurde insgesamt 13 Mal verwiesen (Kategorie B, vgl. *Schaubild 2*). Diese Antworten betreffen vor allem die Empfehlungen zur psychiatrischen Abteilung in Straubing, nachdem hier bereits vor dem Besuch des CPT ein Gutachtergremium eingesetzt und daraufhin die therapeutischen Aktivitäten ausgebaut worden waren. Auch hinsichtlich der in Sachsen kritisierten Aspekte werden mehrfach unabhängig vom CPT Bericht getroffene Maßnahmen referiert<sup>113</sup>.

Einem besonders großen Teil der Empfehlungen (19, vgl. *Schaubild 2*, Kategorie C) begegnen die deutschen Behörden mit der Behauptung, daß die Situation bereits den Vorschlägen des CPT entspreche und daher keine weiteren Veränderungen angezeigt seien. So werde z.B. bei Ausbildung und Auswahl von Polizisten für die Abschiebehaft und von Gefängnispersonal in den neuen Bundesländern entsprechend den CPT-Forderungen viel Wert auf kommunikative Fähigkeiten gelegt. Wenig überzeugend klingen die Ausführungen der deutschen Behörden, wenn unter Hinweis auf bestimmte Vorschriften oder eine angebliche Praxis behauptet wird, es werde bereits im Sinne des CPT gehandelt, obwohl der Ausschuß konkrete Mißstände bemängelt hatte. Beispielsweise hatte der Ausschuß festgestellt, daß nicht alle Personen, die über Nacht in Polizeigewahrsam inhaftiert waren, mit Matratzen und Decken ausgestattet wurden. In der Antwort wird lediglich auf die der CPT-Empfehlung entsprechenden Gewahrsamsordnungen verwiesen<sup>114</sup>.

Im übrigen nennt die Bundesregierung zwar mehrere Empfehlungen "bedenkenswert", ohne jedoch Maßnahmen in Aussicht zu stellen. Ein erheblicher Anteil der Empfehlungen (insgesamt 13) wird offen abgelehnt (Kategorie D, vgl. *Schaubild 2*). Dies betrifft insbesondere die zahlreichen Empfehlungen des CPT zur Verbesserung der Rechtsstellung von Festgenommenen. Dabei werden mehrere Forderungen des CPT als überflüssig zurückgewiesen: für die Vertraulichkeit von Gesprächen mit dem Anwalt, ein Recht auf dessen Anwesenheit bei Verhören, ein Formblatt zur Infor-

<sup>112</sup> So ein Vertreter der Berliner Justizverwaltung in einem persönlichen Gespräch mit dem Autor.

<sup>113</sup> Allerdings sind die Haftbedingungen in den neuen Bundesländern offenbar in baulicher und personeller Hinsicht nach wie vor äußerst problematisch. Die wenigen für die Vollzugseinrichtungen zur Verfügung gestellten Mittel flossen zunächst in die Sicherung der Anstalten, vgl. SZ v. 6.7.1994. Selbst der Jugendstrafvollzug scheint weitgehend auf Verwahrung hinauszulaufen, vgl. SZ v. 6.3.1995.

<sup>114</sup> Vgl. CPT-Report Germany, RN 27 und Stellungnahme der Bundesregierung, S. 6. Vgl. auch CPT-Report Germany, RN 29 und Stellungnahme der Bundesregierung, S. 6.

mation der Festgenommenen über ihre Rechte, eine Reglementierung des Verhörs sowie ein Einzelgewahrsamsverzeichnis besteht nach Ansicht der Bundesregierung kein Bedürfnis, da die bestehenden Regelungen einen zuverlässigen Menschenrechtsschutz gewährleisten. Auch eine Formalisierung der Anordnung von Einzelhaft und anderen separierenden Maßnahmen wird aus diesem Grund abgelehnt. Außerdem sei eine Überprüfung des Systems der Anstaltsbeiräte nicht nötig, da diese "allgemein als wirkungsvoll" eingeschätzt würden<sup>115</sup>. Eine Konkretisierung der Ausnahmen von den Benachrichtigungsrechten wird ebenso wie die Berücksichtigung von religiösen Bräuchen bei der Essensausgabe in der Abschiebehaft für unpraktikabel gehalten. Bei zwei weiteren Ablehnungen spielen finanzielle Gesichtspunkte eine Rolle (Freiluftaufenthalt in der Abschiebehaft, elektronische Aufzeichnung von Verhören). Gegenüber letzterem Punkt werden außerdem Probleme des Datenschutzes sowie technische Manipulationsmöglichkeiten angeführt<sup>116</sup>.

Da die Stellungnahme der deutschen Behörden auf jede Empfehlung des CPT eingeht, bleibt formal keine Empfehlung unbeantwortet. In zwei Fällen geht die Antwort allerdings inhaltlich völlig an der Frage vorbei (Kategorie E, vgl. *Schaubild 2*). Zum einen wird die Empfehlung, in Tegel Regelungen für die Einzelhaft einzuführen, die ausreichende Aktivitäts- und Kontaktmöglichkeiten gewährleisten, lediglich auf die "Dealer Station" bezogen<sup>117</sup>. Zum anderen werden als Reaktion auf die Forderung, daß rund um die Uhr in erster Hilfe ausgebildetes Personal in der Einrichtung (JVA Waldheim) zugegen sein sollte, lediglich die im medizinischen Bereich angestellten Personen aufgezählt<sup>118</sup>.

#### 8.2.4.2 Kommentare

Während HRC (3. Verfahren) und CAT nur jeweils 4mal kommentierende Anmerkungen machen, äußert sich das CPT 36mal in dieser Weise. Das Ergebnis der Kategorisierung der Antworten ist in *Schaubild 3* dargestellt.

Die Kommentare des HRC bleiben entweder ganz ohne Reaktion oder werden zurückgewiesen (Kategorien D und E). Die Anmerkungen des CAT stoßen dagegen auf vergleichsweise positive Resonanz: in zwei Fällen erklärt die Delegation sich zu Maßnahmen bereit (Kategorie A). Zum einen wird die Anmerkung, das medizinische Personal und das des Bundesgrenzschutzes müsse speziell für das Behandeln bzw. Erkennen von Folteropfern

<sup>115</sup> Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung, S. 37.

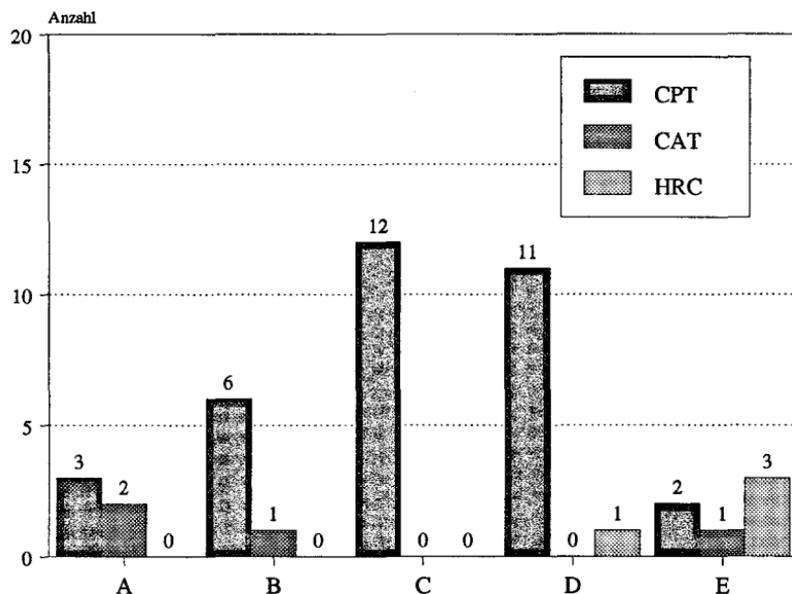
<sup>116</sup> Positiver wird diese Möglichkeit dagegen bei FABIAN/STADLER 1990, 343 und STEINKE 1993, 332 eingeschätzt. Vgl. auch AK-STPO/KUBE 1993, Vor § 133 Rn 36.

<sup>117</sup> Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung, S. 63.

<sup>118</sup> Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung, S. 74.

ausgebildet werden, zum Anlaß genommen, eine Intensivierung der Arbeit in diesem Bereich in Aussicht zu stellen<sup>119</sup>. Zum anderen reagiert die Delegation auf die Kritik am Fehlen eines ausdrücklichen Folterverbotes im Grundgesetz mit der Erklärung, die deutschen Behörden seien trotz des in Art. 1 Abs. 3 GG implizit enthaltenen Verbotes bereit, Möglichkeiten zur Verdeutlichung der Situation zu prüfen<sup>120</sup>.

Schaubild 3: *Regierungsreaktionen auf die Kommentare der Ausschüsse in den Verfahren zur Bundesrepublik Deutschland*



A - zustimmende Reaktion einschließlich entsprechender Maßnahme

B - zustimmende Reaktion mit Verweis auf unabhängige Maßnahme

C - Zustimmung ohne Maßnahme

D - Ablehnung des Kommentars

E - keine Reaktion

Werden im Rahmen des CAT-Verfahrens somit lediglich Maßnahmen in Aussicht gestellt, haben die deutschen Behörden in drei Fällen Kommentare des CPT zum Anlaß für konkrete Maßnahmen genommen. Nachdem das CPT in bestimmten Disziplinarzellen des Straubinger Gefängnisses die stickige Luft bemängelt und daraufhin eine Überprüfung des Belüftungssy-

<sup>119</sup> Vgl. CAT/C/SR.129, 26.

<sup>120</sup> Vgl. CAT/C/SR.129, 23.

stems nahegelegt hatte, wurde diese Überprüfung auch tatsächlich vorgenommen und das Personal in diesem Bereich angewiesen, besonders auf gute Belüftung zu achten<sup>121</sup>. In der Justizvollzugsanstalt Moabit ist auf einen Kommentar des Ausschusses hin der Sprechstundenbereich renoviert worden<sup>122</sup>. Schließlich wurde im psychiatrischen Krankenhaus Hochweitzschen nach Angaben der sächsischen Behörden "sichergestellt", daß der kritisierte Vorfall sich nicht wiederholt<sup>123</sup>. Das CPT hatte den Leichnam eines verstorbenen Patienten auf der Terrasse neben einem Schlafraum vorgefunden.

Die Reaktionen der Bundesregierung auf die Kommentare des CPT beschränken sich im übrigen in zwölf Fällen auf die Formulierung einer Zustimmung, ohne daß entsprechende Maßnahmen zur Umsetzung ins Auge gefaßt würden (Kategorie C). Bei manchen Kommentaren scheinen Maßnahmen auch gar nicht nahegelegt zu werden, wenn das CPT etwa ohne Bezugnahme auf Mißstände äußert, daß die Separierung von noch nicht erkrankten HIV-positiven Gefangenen nicht medizinisch zu rechtfertigen sei<sup>124</sup>. An anderen Stellen zielt die Bemerkung des CPT dagegen sehr wohl auf eine Maßnahme ab, beispielsweise bei der Aufforderung, den Präsidenten des CPT in die Liste der Institutionen aufzunehmen, an die sich Gefangene mit vertraulichem Brief wenden können<sup>125</sup>. Hierzu sagt die Bundesregierung, es bestünden keine Bedenken<sup>126</sup>, die nötige Änderung des § 29 StVollzG wird aber in der Antwort nicht ins Auge gefaßt. Immerhin ist dieser Punkt inzwischen ins Gesetzgebungsverfahren aufgenommen worden, ohne allerdings bereits beschlossen worden zu sein. Hier zeigt sich auch, wie lange mitunter selbst einfache Veränderungen, bei denen noch nicht einmal mit Widerständen aus finanziellen oder rechtspolitischen Gründen zu rechnen ist, dauern können. Seit Übermittlung des CPT-Berichts sind weit über drei Jahre vergangen.

Elf der Kommentare des CPT werden direkt zurückgewiesen (Kategorie D). Dabei werden an verschiedenen Stellen Vorwürfe bestritten: Zubereitung und Präsentation des Essens, Schnelligkeit der ärztlichen Versorgung in Notfällen, Beratung im Zusammenhang mit HIV-Tests sowie eine Verwicklung von Gefängnispersonal in den Drogenhandel sind den Stellungnahmen zufolge nicht zu beanstanden<sup>127</sup>. Ansonsten werden verschiedene

<sup>121</sup> Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung, S. 53.

<sup>122</sup> Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung, S. 70.

<sup>123</sup> Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung, S. 77.

<sup>124</sup> Vgl. CPT-Report Germany, RN 145. Informationen über die generelle Politik in dieser Hinsicht enthält der Anhang 6 zur Stellungnahme der Bundesregierung.

<sup>125</sup> Vgl. CPT-Report Germany, RN 163.

<sup>126</sup> Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung, S. 37.

<sup>127</sup> Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung, S. 52, 69, 70.

Kommentare, die auf eine Verbesserung der Unterbringungsbedingungen (Zellenbelegung und -größe, abgetrennte Sanitäreinheiten) abzielten, unter Hinweis auf den hohen Belegungsdruck<sup>128</sup> oder die begrenzten räumlichen Möglichkeiten<sup>129</sup> abgelehnt. Hier möglicherweise mitschwingende finanzielle Erwägungen sind noch deutlicher ein Ablehnungskriterium, wenn Personalmangel als Grund für die Verweigerung einer Registrierung der Essensausgabe in Polizeihaft oder einer Ausweitung der Telefonmöglichkeiten in der Untersuchungshaft angeführt wird<sup>130</sup>. Eine offensive Art der Behandlung von Kommentaren zeigen einzelne Antworten, die den CPT-Forderungen positive Effekte der bestehenden Regelung entgegensetzen. So wird auf die Anmerkung des CPT, in der psychiatrischen Abteilung in Straubing fehlten Schränke für die Patienten, darauf hingewiesen, daß dies zur Suizidprophylaxe sinnvoll sei<sup>131</sup>. Im Hinblick auf die Doppelbelegung von kleinen Zellen in der Untersuchungshaft verweisen die Behörden auf positive Effekte zur Überwindung des Inhaftierungsschocks<sup>132</sup>. Der Forderung des CPT, bei geistesgestörten und gewalttätigen Gefangenen die Verabreichung von Medikamenten vorzuziehen und Fesselungen nur in Ausnahmefällen anzuwenden, begegnet die Bundesregierung mit der gegenteiligen Wertung, da Fesselungen gegenüber der Zwangsbehandlung mit Sedativa der geringere Eingriff seien<sup>133</sup>.

### 8.2.4.3 Fragen

Auffallend ist der hohe Anteil an unbeantworteten Fragen in den Verfahren des HRC und des CAT, wie in *Schaubild 4* erkennbar ist. Dabei handelt es sich weder überwiegend um besonders unangenehme Fragen noch um solche, die nicht aus dem Stegreif von der Delegation zu beantworten gewesen wären<sup>134</sup>. Im Verfahren vor dem HRC spiegelt sich in der fehlenden Reaktion auf manche Fragen ein mangelhafter Kooperationswille wider. So wird auf die Fragen nach Aspekten der Untersuchungshaft, etwa nach Maßnahmen zur Vermeidung überlanger Zeiten in dieser Haftform, nicht reagiert, obwohl dieses Thema bereits im vorausgegangenen Verfahren diskutiert worden war und das HRC seine Sorge über die diesbezügliche Situation in

<sup>128</sup> Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung, S. 66, 67.

<sup>129</sup> Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung, S. 66.

<sup>130</sup> Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung, S. 6, 71.

<sup>131</sup> Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung, S. 57 f.

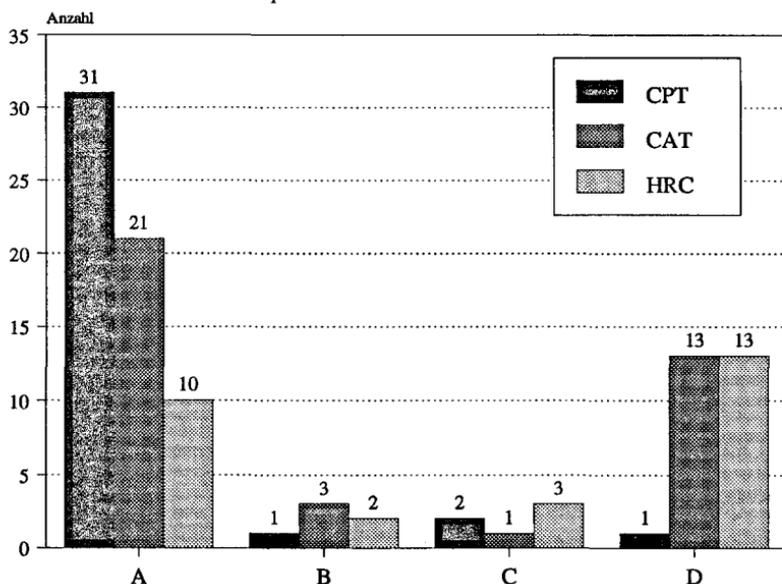
<sup>132</sup> Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung, S. 66.

<sup>133</sup> Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung, S. 32 f.

<sup>134</sup> Nicht aus dem Stegreif zu beantworten war allerdings die Frage des HRC, ob es Fälle gegeben habe, in denen Gefangene aufgrund psychischer Probleme mit einer Einzelhaftssituation in ein psychiatrisches Krankenhaus eingeliefert worden seien. Vgl. CCPR/C/SR.964, 40.

der Bundesrepublik zum Ausdruck gebracht hatte. Auch auf Fragen zur Prävention von Mißhandlungen durch die Polizei wird nicht geantwortet.

Schaubild 4: *Regierungsreaktionen auf die Fragen der Ausschüsse in den Verfahren zur Bundesrepublik Deutschland*



A - beantwortet

B - teilweise beantwortet

C - formal beantwortet, aber falsch oder irreführend

D - unbeantwortet

In der Diskussion vor dem CAT können die Gründe für die Nichtbeantwortung von Fragen ebenfalls nicht in der Unmöglichkeit einer Antwort gesucht werden. Vielmehr hätte die Delegation mit einigen der Nachfragen rechnen müssen, etwa nach der Zusammensetzung der Fälle von Körperverletzung im Amt oder nach Verhaltenskodizes für Polizei und Gefängnispersonal<sup>135</sup>. Daneben mögen einige der unbeantworteten Aspekte zur Folterstrafbarkeit in der Menge der Fragen untergegangen sein. Dagegen werden gegenüber dem CPT die meisten Fragen (31 von 34) beantwortet (Kategorie A).

<sup>135</sup> Vgl. CCPR/C/SR.964, 27, 28, 34. In letzterem Punkt spricht das Schweigen der Delegation nicht gerade für den Bekanntheitsgrad der entsprechenden UN-Kodizes.

## KAPITEL 9 ÖSTERREICH

### 9.1 Inhalte

#### 9.1.1 Überblick über die durchgeführten Verfahren

##### 9.1.1.1 CAT

Der Bericht der Österreichischen Regierung an das CAT vom 10. November 1988 wurde am 24. April 1989 vor diesem Komitee erörtert<sup>1</sup>. Konkrete Vorwürfe und Fragen der Haftbedingungen werden fast gar nicht angesprochen. Im Bereich der präventiven Schutzmechanismen widmet das CAT sich vor allem den Gefängniscommissionen mit Fragen zu deren Kompetenzen, insbesondere bei aufgedeckten Unregelmäßigkeiten, zur Einleitung von Aktivitäten der Kommissionen und zur Bestellung der Mitglieder. Diese Fragen bleiben weitgehend unbeantwortet<sup>2</sup>. Weite Teile der Diskussion drehen sich um Fragen der formellen Verfahren nach Verstößen und Mißständen. Große Aufmerksamkeit widmet das CAT dabei der Strafbarkeit der Folter in Österreich, wobei neben einzelnen Aspekten des Tatbestandes vor allem Fragen eines angemessenen Strafrahmens thematisiert werden. Die Fragen der Komiteemitglieder lassen Zweifel durchscheinen, ob die Höchststrafe von 10 Jahren bei Mißhandlung eines Gefangenen mit Todesfolge im Vergleich zu anderen Tötungsdelikten ausreichend sei. Auch die Entschädigung der Opfer und insbesondere deren psychische Rehabilitation ist Gegenstand zahlreicher Fragen.

In ihren abschließenden Statements bitten die Komiteemitglieder die Delegation, Informationen zu Kriminalstatistiken sowie zur medizinischen

---

<sup>1</sup> Vgl. CAT/C/5/Add.10 und CAT/C/SR.18-19.

<sup>2</sup> Zwar wird in CAT/C/SR.19., 9 formal an die Fragen zu den Gefängniscommissionen angeknüpft, die eigentlichen Fragen werden jedoch nicht beantwortet. So wird auf die Frage, wer die Mitglieder der Kommissionen vorschlagen kann (CAT/C/SR.18, 25), nur gesagt, daß der Justizminister die Mitglieder bestellt. Dies war dem fragenden Komiteemitglied jedoch bereits klar gewesen.

Betreuung von Folteropfern nachzureichen. Außerdem wird darauf hingewiesen, daß der zweite periodische Bericht der österreichischen Regierung Details über die Ausbildung des medizinischen Personals sowie über die Ergebnisse von Verfahren gegen Polizeibeamte wegen Mißhandlungsvorfällen enthalten sollte.

### 9.1.1.2 CPT

Das CPT hat Österreich zum ersten Mal vom 20. bis zum 27. Mai 1990 besucht. Damit war Österreich der erste überhaupt vom CPT besuchte Mitgliedsstaat. Der Ausschuß besuchte fünf Polizeistationen und zwei Verhörzentren, zwei Polizeiliche Gefangenenhäuser (für den Vollzug von administrativen Freiheitsstrafen), ein Landesgerichtliches Gefangenenhaus sowie den "Sondertransitraum" für Ausländer am Flughafen Schwechat und ein "Fremdenpolizeiliches Büro". Neben Vertretern der Regierung wurden Repräsentanten von Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes, insbesondere von Polizeigewerkschaften, sowie von drei nationalen NGOs interviewt. Trotz zahlreicher äußerst kritischer Passagen im Bericht des Ausschusses gehörte die österreichische Regierung (zusammen mit der dänischen Regierung) zu den ersten, die das CPT um Veröffentlichung des betreffenden Berichts bat<sup>3</sup>.

Das CPT differenziert in seinem Bericht zwischen Einrichtungen des Justizministeriums und solchen des Innenministeriums. Während sich der Ausschuß mit den Bedingungen und den Schutzmechanismen in den Einrichtungen des Justizministeriums (Landesgerichtliche Gefangenenhäuser für wegen Kriminalstraftaten inhaftierter Personen) recht zufrieden zeigte, bot die Behandlung inhaftierter Personen in den Einrichtungen des Innenministeriums (insbesondere in den Polizeistationen, aber auch in den Polizeilichen Gefangenenhäusern für den Vollzug von Freiheitsstrafen wegen administrativer Vergehen) Anlaß zu Kritik. Aufgrund einer großen Anzahl glaubwürdiger Beschwerden über Mißhandlungen im Polizeigewahrsam, der Angaben des Gefängnispersonals und der verfügbaren medizinischen Untersuchungsberichte sowie der mangelhaften Ausprägung von Schutzmechanismen konstatierte das CPT eine ernsthafte Mißhandlungsfahr für Gefangene im Polizeigewahrsam<sup>4</sup>. Der Ausschuß reagiert hierauf mit einer ganzen Reihe von Empfehlungen und Kommentaren, die vor allem die Einführung von Verfahrenssicherungen und die Beschwerdemöglichkeiten gegen polizeiliches Fehlverhalten betreffen. Daneben werden auch die materiellen Unterbringungsbedingungen im Polizeigewahrsam kritisiert und eine Verbesserung der Situation angemahnt.

<sup>3</sup> Vgl. CPT-Report Austria und Response of the Austrian Government.

<sup>4</sup> Vgl. CPT-Report Austria, RN 48 und 99.

Ein weiterer Schwerpunkt des Berichts ist der Strafvollzug in den Polizeilichen Gefangenenhäusern. Die materiellen Haftbedingungen, insbesondere hygienische Gesichtspunkte, und fast völlig fehlende Aktivitätsmöglichkeiten sind Gegenstand der Empfehlungen, Kommentare und Fragen des CPT.

Die österreichische Regierung gesteht in ihrer Antwort Probleme in den Polizeistationen ein, wobei hierfür nicht nur das Fehlverhalten einzelner Polizisten, sondern auch strukturelle Defizite, wie das Fehlen klarer Leitlinien für die Ausübung polizeilicher Funktionen, verantwortlich seien. Ein Jahr vor dem CPT-Besuch war bereits eine Arbeitsgruppe eingesetzt worden, die die Fixierung auf Geständnisse in den Untersuchungsverfahren der Kriminalpolizei kritisiert und Vorschläge zur Änderung unterbreitet hatte. Allerdings stellt die österreichische Regierung eine Umsetzung erst im Rahmen einer Gesamtreform des Strafprozeßrechts in Aussicht<sup>5</sup>. Die Antwort beschränkt sich auf diesen Problembereich, ohne auf die Empfehlungen, Kommentare und Fragen zu den Haftbedingungen in Polizeigewahrsam und Strafvollzug einzugehen.

Vom 27. September bis zum 7. Oktober 1994 wurde ein zweiter Besuch in Österreich durchgeführt. Dabei wurden sechs Polizeistationen einschließlich einer Station am Flughafen Schwechat, eine Gendarmeriestation, vier Polizeiliche Gefangenenhäuser und zwei Gefängnisse untersucht. Im Polizeilichen Gefangenenhaus und in der Favoriten Polizeistation in Wien wurden "follow-up" Besuche durchgeführt. Der Bericht wurde bisher nicht veröffentlicht, so daß die folgenden Ausführungen nur den ersten CPT-Besuch einbeziehen.

### 9.1.1.3 HRC

Zwei Berichte der österreichischen Regierung sind bisher vom HRC erörtert worden. Die Diskussion des ersten Berichts im März 1983 hatte keine Schwerpunkte erkennen lassen. Das Komitee stellt einige allgemeine Fragen zur Dauer der Untersuchungshaft, zu Beschwerdemöglichkeiten bei Verletzungen von Art.7 IPBPR und zu Resozialisierungsbemühungen im Strafvollzug. Kritisch äußert sich das Komitee in diesem Verfahren zu der gemeinschaftlichen Unterbringung von jugendlichen mit erwachsenen Straftätern, die sich die österreichische Regierung entgegen Art. 10 Abs.2 b IPBPR ausdrücklich vorbehalten hat<sup>6</sup>. Das betreffende Komiteemitglied hält die Einschränkung, eine Zusammenlegung nur zuzulassen, wenn keine schädlichen Einflüsse zu befürchten seien, für nicht überprüfbar.

<sup>5</sup> Vgl. Response of the Austrian Government, S.2 f., 9.

<sup>6</sup> Vgl. CCPR/C/SR.413, 4.

Der zweite Bericht, vorgelegt am 20. Juli 1990, wurde am 24. und 25. Oktober 1991 erörtert<sup>7</sup>. Drei Wochen nach Veröffentlichung des CPT-Berichts beschäftigt sich das HRC mit zahlreichen vom CPT angesprochenen Aspekten. Der Schwerpunkt des Verfahrens liegt daher auf der Problematik der Mißhandlungen im Polizeigewahrsam und den zugrundeliegenden strukturellen Defiziten. An verschiedenen Stellen spricht das HRC die Regierungsdelegation sogar direkt auf das CPT-Verfahren an. Zu den strukturellen Problemen, die für die Mißhandlungsproblematik verantwortlich gemacht werden, zählen für das HRC neben Ausbildungsfragen insbesondere die Defizite im Disziplinarverfahren gegen Polizisten. Weitere Kritikpunkte sind die mangelnde Unabhängigkeit der Untersuchung, ein Abschreckungseffekt durch eine mögliche Gegenklage wegen Verleumdung und mangelnder juristischer Beistand für die eventuellen Opfer. Daneben stellt das HRC einige Fragen zum System der Gefängniskommissionen, insbesondere zu deren Kompetenzen.

### 9.1.2 Überlappungen

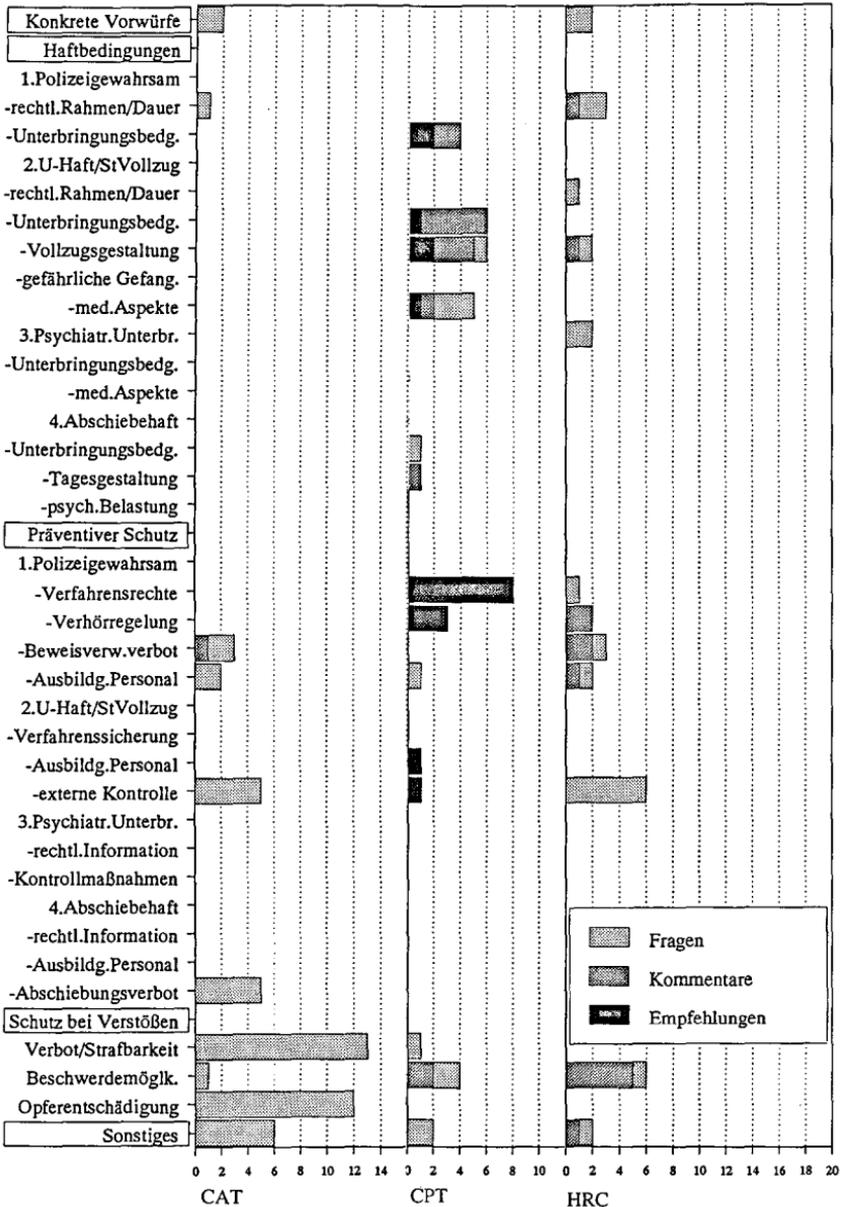
In den untersuchten Österreich-Verfahren gibt es zahlreiche Überschneidungen zwischen der Arbeit des CPT und des HRC, die beide den Schwerpunkt ihrer Aktivitäten auf die Problematik der Mißhandlungen im Polizeigewahrsam und die Lücken in den Schutzmechanismen legen. Wie in *Schaubild 5* ersichtlich, dreht sich ein Großteil der Empfehlungen des CPT sowie der Kommentare des HRC um die präventiven Schutzmechanismen gegen polizeiliche Mißhandlungen. Auch die in der Kategorie "Beschwerdemöglichkeiten" eingestuften Kommentare und Fragen beider Ausschüsse beziehen sich weitgehend auf die Mißhandlungsproblematik. Das CPT thematisiert als einen weiteren Schwerpunkt die Haftbedingungen in Gefängnissen. Mit dem Verfahren des CAT sind nur an einigen Stellen Überschneidungen festzustellen, da dieser Ausschuß schwerpunktmäßig die Strafbarkeit der Folter sowie Maßnahmen zugunsten von Opfern in Österreich untersucht.

Während Einzelfälle nur im Rahmen des CPT-Verfahrens referiert werden, um Beispiele für glaubwürdige Beschwerden darzulegen, fragen alle drei Ausschüsse nach *Statistiken*<sup>8</sup>. Das CAT bezieht sich dabei auf die letzten Jahre vor der Diskussion (1989), das CPT auf Entwicklungen seit einem Rundschreiben Ende 1989 und das HRC auf den Zeitraum seit dem letzten Berichtsverfahren, also von 1983 bis 1991. Insofern überschneiden sich die Informationswünsche des HRC mit denen der anderen Ausschüsse.

<sup>7</sup> Vgl. CCPR/C/51/Add.2 und CCPR/C/SR.1098-1099.

<sup>8</sup> Vgl. CAT/C/SR.18, 21, CPT-Report Austria, RN 102 (i.V.m. 21), CCPR/C/SR.1099, 16 (a, b).

Schaubild 5: Thematische Verteilung der Fragen, Kommentare und Empfehlungen in den Verfahren zu Österreich



Keinem der Ausschüsse werden amtliche Statistiken mitgeteilt. Lediglich im Verfahren vor dem HRC referiert ein Vertreter der österreichischen Regierung Informationen aus einem Bericht von amnesty international von 1990 über Folter und Mißhandlungen in Österreich. Die dort genannten 14 Fälle sind allerdings nicht als statistisches Material einzustufen.

Zu Haftbedingungen äußert sich fast nur das CPT. Der einzige Punkt der auch von den anderen Ausschüssen angesprochen wird, betrifft die maximale *Dauer der Polizeihaft*<sup>9</sup>. In diesem Fall werden die Verfahren von CAT und CPT durch das HRC-Verfahren ergänzt, da die Delegation dort trotz gleichartiger Fragestellung weitere Informationen mitteilt. Im CPT-Report war lediglich im Rahmen der Übersicht über den rechtlichen Rahmen von einer Frist von 48 Stunden die Rede gewesen<sup>10</sup>. Die gleiche Information war aus dem CAT-Verfahren ersichtlich gewesen<sup>11</sup>. In der Diskussion vor dem HRC räumt die Delegation ein, daß dem entscheidenden Richter danach eine weitere Frist von normalerweise 24, an Wochenenden jedoch bis zu 72 Stunden bis zur Anhörung und Entscheidung über die Fortdauer der Haft verbleiben. Somit können bis zur richterlichen Anhörung bis zu 5 Tage vergehen. Hierin sieht das HRC einen Anlaß, in einem Kommentar eine Verkürzung zu empfehlen<sup>12</sup>. Allerdings wird der Gefangene nach Ablauf dieser Frist einem Gericht überstellt<sup>13</sup>, was in der Diskussion nicht deutlich wird.

Im Hinblick auf die Schwerpunktüberschneidung in den Verfahren von CPT und HRC (*Defizite im Schutzsystem gegen polizeiliche Mißhandlungen*) hatte das HRC offenbar unter dem Eindruck des kurz vor der Sitzung des HRC erschienenen CPT-Berichts die Thematik forciert. Diese Überlapung ist nicht zuletzt deshalb so auffällig, da das HRC wiederholt den CPT-Bericht anspricht<sup>14</sup>. Darüber hinaus wiederholt es einzelne CPT-Empfehlungen in Form von Kommentaren: Die elektronische Aufzeichnung von Verhören<sup>15</sup>, die Gegenwart Dritter bei Verhören<sup>16</sup> sowie die Vermittlung von Respekt vor den Menschenrechten in der Ausbildung<sup>17</sup> werden von beiden Ausschüssen angemahnt. Strukturelle Probleme machen beide Aus-

<sup>9</sup> Vgl. CCPR/C/SR.1099, 40 und CAT/C/SR.18, 15.

<sup>10</sup> Vgl. CPT-Report Austria, RN 13.

<sup>11</sup> Vgl. CAT/C/SR.19, 16.

<sup>12</sup> Vgl. CCPR/C/SR.1099, 19 und 40.

<sup>13</sup> Vgl. STUMMVOLL 1994, 462.

<sup>14</sup> Vgl. CCPR/C/SR.1099, 30, 37 und 44.

<sup>15</sup> Vgl. einerseits CPT-Report Austria, RN 67, andererseits CCPR/C/SR.1099, 39 und 47.

<sup>16</sup> Vgl. einerseits CPT-Report Austria, RN 60 (Rechtsanwalt), andererseits CCPR/C/SR.1099, 47 (unparteiischer Zeuge).

<sup>17</sup> Vgl. einerseits CPT-Report Austria, RN 88 und 102, andererseits CCPR/C/SR.1099, 35.

schüsse daneben im Hinblick auf die Disziplinarverfahren gegen Polizisten aus, wobei die mangelnde Unabhängigkeit der Spruchkörper sowie der Abschreckungseffekt einer möglichen Gegenklage wegen Verleumdung kritisiert werden<sup>18</sup>. Diese Überlappung ist in zweierlei Hinsicht bemerkenswert. Erstens nimmt hier ein Komitee den Bericht eines anderen Komitees ausdrücklich auf. Und zweitens wiederholt es aus diesem Anlaß einzelne Forderungen des anderen Ausschusses, ohne dabei allerdings den gesamten ausgefeilten Forderungskatalog des CPT zu übernehmen. Insgesamt sind zwei Fragen (von 21) und fünf Kommentare (von 13) des HRC als bloße Wiederholung von Inhalten des CPT-Berichts einzustufen.

Beim CAT taucht die Thematik der Mißhandlungsvorwürfe nur am Rande auf: Es wird lediglich nach Vorwürfen in der österreichischen Presse gefragt, denen zufolge es trotz hoher Beschwerdezeffern wegen Mißhandlungen in Polizeigewahrsam fast nie zu Verurteilungen komme<sup>19</sup>. Infolgedessen werden auch die Präventionsmechanismen wenig thematisiert. Dabei kommt es zu Überschneidungen mit der Arbeit des HRC im Hinblick auf Unzulässigkeit von durch Zwang bzw. Folter erlangter Beweise<sup>20</sup>. Das HRC nimmt dabei ausdrücklich auf die Regelung des Art. 15 UNCAT Bezug und betont, daß die Verpflichtungen aufgrund des IPBPR darüber hinausreichen, da demnach auch unmenschliche oder erniedrigende Behandlung bei der Erlangung von Beweisen als Unzulässigkeitsgrund vorzusehen sind.

Was die präventive Kontrolle von Haftbedingungen angeht, so werden von allen drei Ausschüssen die Tätigkeit von *Besuchskommissionen für Gefängnisse* untersucht<sup>21</sup>. Dabei stellen CAT und HRC mehrere Fragen nach den Kompetenzen der Besuchskommissionen - mit wenig Erfolg: Dem CAT wird lediglich mitgeteilt, daß die Kommissionen die Einhaltung der Gefängnisvorschriften überwachen<sup>22</sup>, und die Fragen des HRC bleiben ganz ohne Reaktion. Das CPT betont hingegen die Notwendigkeit einer unabhängigen Kontrollkommission für Polizeiliche Gefangenenhäuser.

---

<sup>18</sup> Vgl. CPT-Report Austria, RN 96 f. und CCPR/C/SR.1099, 32,49. Ein weiterer Aspekt wurde vom CAT im Hinblick auf Österreich in einem Individualbeschwerdeverfahren behandelt. Im Fall Hamili-Nedzibi gegen Österreich wurde eine Verletzung des Art. 12 der UNCAT festgestellt, da erst 15 Monate nach Beschwerdeerhebung ein Strafverfahren eingeleitet worden war. Vgl. Communication No. 8/1991, A/49/44 (7th Annual report of the CAT), Annex V A, 13.5.

<sup>19</sup> Vgl. CAT/C/SR.18, 30.

<sup>20</sup> Vgl. CCPR/C/1099, 16 (f), 31, 41; CAT/C/SR.18, 7, 13.

<sup>21</sup> Vgl. CPT-Report Austria, RN 87; CCPR/C/SR.1099, 16 c, 30, 48; CAT/C/SR.18, 15, 20, 25.

<sup>22</sup> Vgl. CAT/C/SR.19, 9.

### 9.1.3 Bezugnahme auf die anderen Verfahren bzw. Konventionen

Das HRC stellt neben dem inhaltlichen Aufgreifen zahlreicher Aspekte der vom CPT behandelten Mißhandlungsproblematik einige Fragen zum CPT-Verfahren. Mitglieder des HRC wollen wissen, ob und wie die österreichische Regierung mit dem CPT kooperiert habe, wobei nicht ganz ersichtlich ist, worauf diese Frage abzielt. Außerdem wird gefragt, ob das CPT hinsichtlich der Antwort der österreichischen Regierung Verletzungen der ECPT festgestellt habe<sup>23</sup>. Hier ist zu vermuten, daß damit die Unvollständigkeit der Regierungsantwort gemeint ist. Des weiteren wird die Veröffentlichung des Berichts und der Regierungsantwort gelobt<sup>24</sup>.

Auch die UNCAT wird vom HRC angesprochen: Zum einen wird gefragt, ob die Ausbildung der Polizisten unter anderem Kenntnisse der UNCAT vermittelt, zum anderen wird die Beachtung des IPBPR bei der Umsetzung des Art. 15 UNCAT angemahnt<sup>25</sup>. Dieser Artikel schreibt nur vor, durch Folter erlangte Beweise nicht zuzulassen, während das HRC in einem "General Comment" klargestellt hatte, daß die Mitgliedsstaaten im nationalen Recht die Unzulässigkeit aller Beweise vorschreiben sollen, die unter Verletzung von Art. 7 IPBPR zustandekommen<sup>26</sup>, also auch bei unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung, die nicht den Schweregrad von Folter erreicht. Letztlich ist die Bezugnahme auf die UNCAT überflüssig, da das HRC im Ergebnis nur auf der Umsetzung des IPBPR und des "General Comment" besteht.

## 9.2 Effektivität

### 9.2.1 Vollständigkeit und Glaubwürdigkeit

Die Untersuchungen des CPT und des HRC haben gezeigt, daß es in Österreich zur Zeit der Durchführung der Verfahren erhebliche Probleme mit Mißhandlungen von Personen im Polizeigewahrsam gegeben hat. Dies entspricht auch der Einschätzung von amnesty international in seinen Berichten über Mißhandlungen in Österreich aus vom Januar 1990 und De-

<sup>23</sup> Vgl. CCPR/C/SR.1099, 30,44.

<sup>24</sup> Vgl. CCPR/C/SR, 37.

<sup>25</sup> Vgl. CCPR/C/SR.1099, 35,41.

<sup>26</sup> Vgl. HRC General Comment 7: Article 7 (16th session, 1982), 1; auch in der diesen General Comment ablösenden Version ist diese Schutzvorkehrung - in schärferer Formulierung - vorgesehen: "(...) the law must prohibit the use of admissibility in judicial proceedings of statements or confessions obtained through torture or other prohibited treatment." HRC General Comment 20: Article 7 (44th session, 1992), 12.

zember 1991<sup>27</sup>. Auch von der österreichischen Regierung werden Probleme in dieser Hinsicht eingestanden.

Das CAT problematisiert diesen Bereich in seinem Berichtsverfahren nicht. Auch soweit die aus der österreichischen Polizeihaft berichteten Mißhandlungsfälle nicht den Schweregrad von Folter erreichen, sind diese Fälle und die Defizite der Präventionsmechanismen zumindest über Art. 16 UNCAT konventionsrelevant. Die Aufmerksamkeit für dieses Themengebiet mag zwar seit dem genannten amnesty-Bericht, der zur Zeit der Diskussion vor dem CAT noch nicht veröffentlicht war, wesentlich gestiegen sein. Dennoch war dem CAT die Problematik nicht völlig unbekannt, wie man an der Frage nach Berichten in der österreichischen Presse zur Erfolglosigkeit von Beschwerdeverfahren sehen kann. Auch hatte amnesty international schon früher auf die Problematik der Mißhandlungen hingewiesen und betont, daß mißhandelte Häftlinge durch die drohende Gegenklage wegen Verleumdung von Beschwerden abgehalten würden und strafrechtliche Verfahren durch präventive Mechanismen wie den Zugang zu einem Anwalt zu ergänzen seien<sup>28</sup>. Eine solche Problematik nicht zu behandeln, mag die Glaubwürdigkeit eines Organs in Frage stellen.

Auch das CPT spricht aufgrund der Konzentration auf die Problematik der Präventionsmechanismen gegen Mißhandlungen im Polizeigewahrsam sowie einige Aspekte der Haftbedingungen, insbesondere in den Polizeigefängnissen, zahlreiche Probleme nicht an. So wird die psychiatrische Unterbringung gar nicht und die administrative Inhaftierung von Ausländern nur sehr kurz angeschnitten. Dennoch scheinen die drängendsten Bereiche untersucht worden zu sein, so daß sich Glaubwürdigkeitszweifel nicht ergeben. Dasselbe gilt für das HRC.

Ähnlich wie in Deutschland sind in Österreich in letzter Zeit vermehrt Beschwerden lautgeworden, nach denen Ausländer Opfer von Mißhandlungen durch die Polizei sowie durch Personal in Gefängnissen und in der Abschiebehafte werden<sup>29</sup>. Auch hier war Anfang der neunziger Jahre eine ausländerspezifische Dimension noch nicht erkennbar, so daß es nachvollziehbar erscheint, daß diese Problematik nicht berücksichtigt wurde.

## 9.2.2 Untersuchung von Risikosituationen und -gruppen

Während das CAT weder auf Risikosituationen noch auf einzelne besonders gefährdete Gefangenengruppen eingeht, arbeitet das CPT die Risikosituation nach einer Festnahme heraus. Daneben wird zwar ein Gefängnis besucht, das vornehmlich der Untersuchungshaft dient, ohne daß dabei vom

<sup>27</sup> Vgl. AI 1990 b und AI 1991 b.

<sup>28</sup> Vgl. AI 1988 420 ff.

<sup>29</sup> Vgl. AI 1994 b.

CPT situationsspezifische Probleme von Untersuchungshäftlingen untersucht würden<sup>30</sup>. Als einzige Risikogruppe werden vom CPT ausländische Gefangene thematisiert, die sowohl in den Polizeigefängnissen (bis zu 90 %) als auch in den Landesgerichtlichen Gefangenenhäusern (mehr als ein Drittel) einen hohen Anteil der Insassen ausmachen. Dabei wird allerdings lediglich auf sprachliche Verständigungsprobleme eingegangen<sup>31</sup>. Ansonsten werden Risikosituationen und -gruppen nur wenig untersucht.

Das HRC übernimmt in seinem zweiten Berichtsverfahren die Einschätzungen des CPT zur Risikosituation nach einer Festnahme. Im übrigen stellt es gänzlich allgemeine Fragen zur psychiatrischen Unterbringung, so daß keine besonderen Probleme herausgearbeitet werden. Im Hinblick auf einzelne Gefangenengruppen kritisiert der Ausschuß die Haltung der österreichischen Behörden zur Behandlung jugendlicher Straftäter, die nicht konsequent getrennt von erwachsenen Inhaftierten untergebracht werden. Diese spezielle Gefährdung der Gefangenengruppe "Jugendliche" ist bereits im IPBPR enthalten. Die österreichische Regierung hatte die Abweichung vom Pakt mit einem Vorbehalt deutlich gemacht.

### 9.2.3 Diskussionsniveau

Einzelfälle werden vom CPT nicht als solche der Regierung zur Stellungnahme vorgelegt, sondern dienen der Einschätzung und Illustration der problematischen Gesamtsituation hinsichtlich von Folter und Mißhandlungen anhand von glaubwürdigen Beschwerden. Anders als das HRC konnte das CPT seine *Einschätzung der Gesamtsituation*, daß ein "ernsthaftes" Risiko einer Mißhandlung in Polizeigewahrsam für festgenommene Personen bestehe, auf zahlreiche konsistente Beschwerden, auf medizinische Informationen sowie die Bemerkungen des Gefängnispersonals stützen. Dabei werden die in diesem Bereich verfahrensbedingt sehr unterschiedlichen Möglichkeiten des HRC und des CPT deutlich. Allerdings versucht das HRC auch gar nicht, Einzelfälle zur Stellungnahme in die Diskussion einzuführen.

Das CPT zeigt sich in seinen zahlreichen kritischen Bemerkungen zu den *Haftbedingungen* in Polizeigewahrsam und Polizeilichen Gefangenenhäusern mitunter etwas zurückhaltender als in späteren Berichten. Beispielsweise kritisiert es die Tatsache, daß Gefangene im Wiener Polizeigefängnis

<sup>30</sup> Vgl. zur österreichischen Untersuchungshaft STUMMVOLL 1994. Auffallend ist vor allem die hohe Inhaftierungsrate in Untersuchungshaft. Hier lag Österreich 1991 mit 28,7 Untersuchungsgefangenen pro 100.000 der Wohnbevölkerung in Europa "an der Spitze", vgl. Council of Europe, Prison Information Bulletin, Nr. 17, 1993, 23.

<sup>31</sup> Vgl. CPT-Report Austria, RN 21 und 32.

zwei Monate oder länger auf medizinische Behandlung warten müssen, mit dem Kommentar, daß kürzere Wartezeiten "wünschenswert" seien<sup>32</sup>. Ähnlich wird die Praxis, die Zellen auch nachts zu beleuchten, nur mit einem sehr diplomatisch formulierten Kommentar bedacht: "Further, the Austrian authorities might wish to reconsider the need for cells (...) to be permanently lighted"<sup>33</sup>. Dabei ist zu berücksichtigen, daß der Bericht an die österreichische Regierung der erste CPT-Bericht überhaupt war.

Das CPT untersucht ausführlich die *Schutzmechanismen gegen Mißhandlungen im Polizeigewahrsam*. Im rechtlichen Bereich nimmt es eine Analyse der einem Festgenommenen gewährten Garantien vor und kommt daraufhin zu konkreten Empfehlungen, mit denen die Defizite behoben werden könnten. Dabei legt es einen ganzen Katalog wünschenswerter Maßnahmen vor.

Das HRC läßt dagegen ein systematisches Vorgehen vermissen. Es spricht zwar auch einzelne dieser Defizite an, andere werden jedoch weggelassen, ohne daß das Komitee sich dabei auf die wichtigsten konzentriert hätte oder die genannten als solche hervorgehoben hätte. Auch differenziert das HRC im Gegensatz zum CPT nicht zwischen Verwaltungsstraftaten und Kriminalstraftaten, was zum Beispiel im Hinblick auf den Zugang zu einem Anwalt unterschiedliche Auswirkungen hat<sup>34</sup>.

Ohne auf die Mißhandlungsproblematik dezidiert einzugehen, adressiert das CAT mit mehreren Fragen zu den Besuchskommissionen für die Gefängnisse, zur Unzulässigkeit von durch Folter erlangter Beweise, zur Ausbildung und zur Berücksichtigung einer Foltergefahr als Ausweisungs- und Abschiebungshindernis auch einige Aspekte aus dem präventiven Bereich. Dabei wird allerdings außerhalb der Art. 3 und 15 UNCAT (Ausweisungsverbot, Unzulässigkeit als Beweis) kein Präventionskonzept erkennbar.

Das CAT konzentriert sich wie in vielen seiner Verfahren auch bei der Untersuchung des Österreich-Berichts weitgehend auf Aspekte der *formellen Verfahren nach erfolgten Verstößen*. Auch in diesem Schwerpunktbereich bleiben die Untersuchungen oftmals oberflächlich. So fragt das CAT zum Thema der Beschwerdemöglichkeiten lediglich nach einer Stellungnahme zum Wahrheitsgehalt von Berichten über eine geringe Erfolgsquote von Beschwerden. In der Antwort werden die genannten Zahlen bestätigt und auf die Umsetzung des Beweisverwertungsverbotes (Art. 15 UNCAT) verwiesen. Schon mangels einer entsprechenden Frage des CAT bleiben die in diesem Bereich relevanten strukturellen Probleme, etwa der drohenden Gegenklage wegen Verleumdung und der mangelnden Unabhängigkeit der Untersuchungen, unerörtert.

<sup>32</sup> Vgl. CPT-Report Austria, RN 84, 86.

<sup>33</sup> Vgl. CPT-Report Austria, RN 76.

<sup>34</sup> Vgl. CPT-Report Austria, RN 14,60.

Auch die Untersuchungen des CAT zur "Folterstrafbarkeit" vermögen keine Diskrepanzen zwischen den Anforderungen der Konvention und den bestehenden Regelungen aufzudecken. So werden die in der UNCAT genannten Absichten als subjektive Tatbestandsmerkmale gar nicht angesprochen, obwohl sie in den einschlägigen Straftatbeständen des österreichischen Rechts nicht auftauchen. Außerdem schützt der von der Delegation angeführte § 312 öStGB nur "Gefangene oder sonst auf behördliche Anordnung Verwahrte". Hier erscheint fraglich, wie dabei eine Berücksichtigung als Folter möglich wäre, wenn die gemäß Art. 1 UNCAT erforderliche Zurechnung in den amtlichen Verantwortungsbereich durch das (stillschweigende) Einverständnis eines Amtsträgers zu der Handlung von ansonsten im privaten Rahmen handelnden Haupttätern begründet wäre.

An einer Stelle spricht ein Komiteemitglied des CAT einen Aspekt an, der gar nicht konventionsrelevant ist. Gefragt wird nach den Entschädigungszahlungen für Kriminalitätsoffer durch den österreichischen Staat für den Fall, daß der Täter illiquide oder nicht gefaßt ist, die auf österreichische Staatsbürger beschränkt ist. Da in dieser Frage kein Zusammenhang zu Folterstraftaten besteht, wo es um eine direkte Staatshaftung geht, besteht kein Anlaß zur Erörterung vor dem CAT. Darauf weist der "Chairman" in der Diskussion auch ausdrücklich hin<sup>35</sup>.

Themenübergreifend wird beim HRC an verschiedenen Stellen eine mangelnde Systematik des Vorgehens deutlich. Dies zeigt sich insbesondere in häufigen Wiederholungen derselben Aspekte durch verschiedene Komiteemitglieder. Zudem tauchen Fragen zu einem bestimmten Themenpunkt an verschiedenen Stellen der Diskussion auf, meist ohne in irgendeiner Weise aufeinander aufzubauen. So wird etwa im Hinblick auf Gefängniskommissionen nach den im Jahresbericht adressierten Hauptproblemen, nach "weiteren Details (...), insbesondere zu Mandat und Erfolgen" und nach den "genauen Kompetenzen" gefragt<sup>36</sup>, wobei die Fragen nach den Befugnissen unbeantwortet blieben. Im übrigen mag es wenig Eindruck machen, wenn ein eigener Verbesserungsvorschlag im selben Atemzug für nahezu obsolet erklärt wird. So fordert ein Komiteemitglied die Einführung der Anwesenheit von Zeugen während einer polizeilichen Vernehmung, um direkt anschließend auszuführen: "That method was used in Sweden - admittedly without much success - but on balance it was not completely negative."<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Vgl. CAT/C/SR.19, 30,32.

<sup>36</sup> Vgl. CCPR/C/SR.1099, 16(c),30,48.

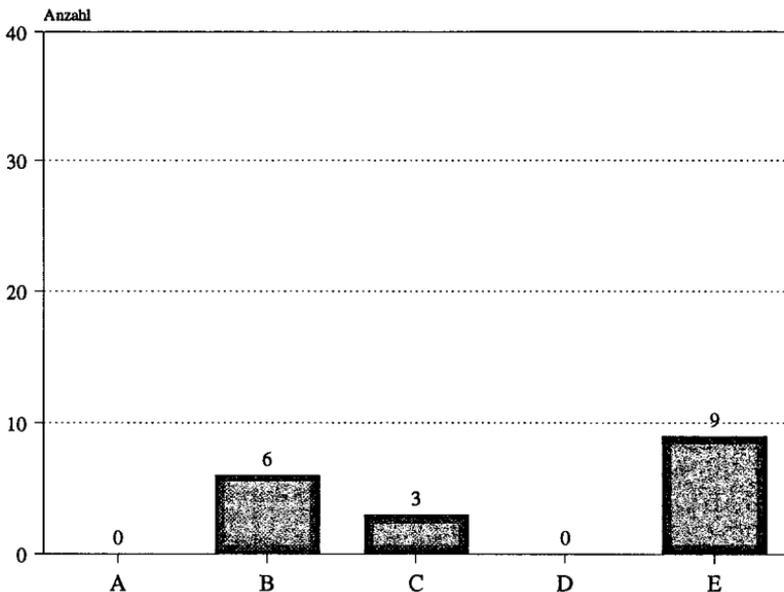
<sup>37</sup> Vgl. CCPR/C/SR.1099, 47.

## 9.2.4 Kooperation und Ergebnisse

### 9.2.4.1 Empfehlungen (nur CPT)

Anstatt auf einzelne Empfehlungen einzugehen, macht die österreichische Regierung in ihrer Antwort auf den CPT-Bericht lediglich einige Ausführungen zur Problematik der Mißhandlungen in Polizeigewahrsam und zu bereits unabhängig vom CPT-Besuch eingeleiteten Maßnahmen. Nachdem eine Arbeitsgruppe des Innenministeriums die Problematik bereits im Jahre 1989 untersucht hatte, konnte die österreichische Regierung im Hinblick auf 6 Empfehlungen auf derartige Maßnahmen verweisen (Kategorie B, vgl. *Schaubild 6*).

*Schaubild 6: Reaktionen der Österreichischen Regierung auf die Empfehlungen des CPT zum Besuch in Österreich*



- A - Maßnahme aufgrund der CPT-Empfehlung
- B - Maßnahme unabhängig von der CPT-Empfehlung
- C - keine Maßnahme
- D - Ablehnung der Empfehlung
- E - keine Antwort

Im übrigen bleibt die Hälfte der Empfehlungen gänzlich ohne Reaktion (Kategorie E, vgl. *Schaubild 6*), insbesondere wird auf sämtliche Aspekte der Haftbedingungen nicht eingegangen. Der Regierungsantwort zufolge blieben die Empfehlungen des CPT also ohne direkte Auswirkungen in Österreich, wenn auch versichert wird, daß die Empfehlungen und Beobachtungen in die Überlegungen zu den geplanten Reformen einbezogen würden<sup>38</sup>.

Seit der Veröffentlichung der Regierungsantwort im Oktober 1991 sind weitere gesetzliche Reformen in Österreich zur Verbesserung des Schutzes von Festgenommenen umgesetzt worden, bei denen punktuell ein Einfluß des CPT-Berichts nicht auszuschließen ist. So wurde mit der Novelle der österreichischen Strafprozeßordnung von 1993 festgeschrieben, daß Festgenommene über ihre Benachrichtigungsrechte und das Recht auf rechtlichen Beistand (aus Anlaß der ersten Vernehmung) zu belehren sind (§§ 39, 178 öStPO). Das Recht auf rechtlichen Beistand hatte zu Zeiten des CPT-Berichtes nur für administrative Vergehen gegolten. Auch war Festgenommenen gesetzlich lediglich das Recht zugestanden worden, eine Person von ihrer Verhaftung zu unterrichten, also einen Verwandten etc. oder einen Anwalt<sup>39</sup>. Außerdem ist nun in der Richtlinienverordnung zum Sicherheitspolizeigesetz von 1993 vorgesehen, daß ein Festgenommener einen Arzt seiner Wahl hinzuziehen kann, wenn er behördlicherseits untersucht werden soll und dies ohne wesentliche Verzögerungen geschehen kann<sup>40</sup>. Andere Aspekte sind zwar bereits 1991 in einem Bericht des Innenministeriums zur Umsetzung der Empfehlungen des CPT ins Auge gefaßt worden, sind aber bis heute ohne Konsequenzen geblieben. Insbesondere ist die vom CPT geforderte elektronische Aufzeichnung von Verhören nicht in die Reform der Strafprozeßordnung aufgenommen worden. Auch die im genannten Papier anvisierte Einführung einer unabhängigen Kontrolle der Haftbedingungen in den Polizeilichen Gefangenenhäusern wurde nicht in das neue Sicherheitspolizeigesetz aufgenommen<sup>41</sup>.

#### 9.2.4.2 Kommentare

Da in der Antwort der österreichischen Regierung kein einziger Kommentar des CPT aufgegriffen wird (Kategorie E, vgl. *Schaubild 7*), ist auch hier kein positiver Impuls durch die Arbeit des CPT nachzuvollziehen. Auch die Kommentare der anderen beiden Ausschüsse haben die Regierung offenbar nicht zu konkreten Maßnahmen veranlaßt.

---

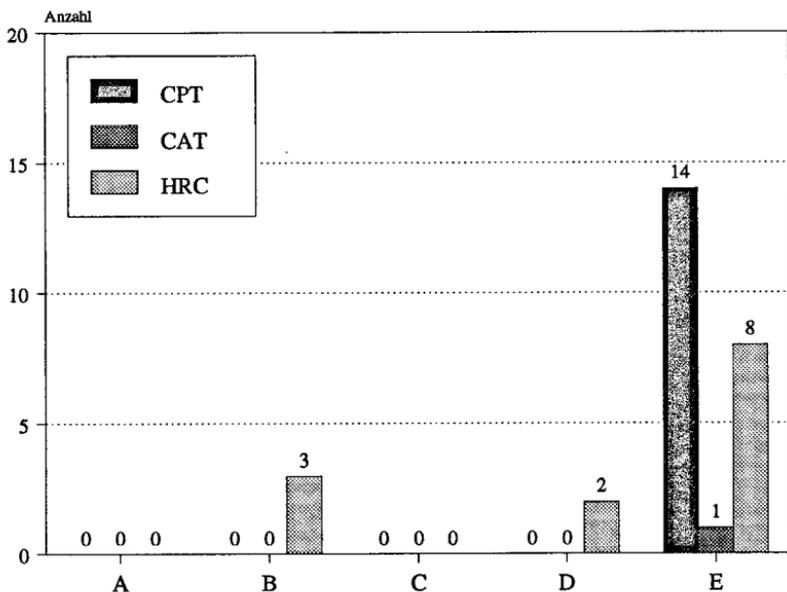
<sup>38</sup> Vgl. Response of the Austrian Government, S.11.

<sup>39</sup> Vgl. CPT-Report Austria, RN 60.

<sup>40</sup> Dies entspricht der Forderung in CPT-Report Austria, RN 64. Zur Kritik an dieser Regelung vgl. NETZER 1994, 14 f.

<sup>41</sup> Vgl. NETZER 1994, 36 f.

Schaubild 7: *Regierungsreaktionen auf die Kommentare der Ausschüsse in den Verfahren zu Österreich*



A - zustimmende Reaktion einschließlich entsprechender Maßnahme

B - zustimmende Reaktion mit Verweis auf unabhängige Maßnahme

C - Zustimmung ohne Maßnahme

D - Ablehnung des Kommentars

E - keine Reaktion

Dennoch ist ein Einfluß der UNCAT in Österreich zu verzeichnen. Aufgrund der Verpflichtung in Art. 15 UNCAT sind seit Inkrafttreten der Konvention in Österreich durch Folter erlangte Beweise unzulässig. Dabei war bereits die Konvention selbst in Verbindung mit der Beitrittserklärung als gesetzliche Grundlage für die Unzulässigkeit anzusehen<sup>42</sup>, wie Österreich auch in seinem Bericht an das CAT betont<sup>43</sup>. Allerdings kam der Oberste Gerichtshof Österreichs in einer Entscheidung vom Juli 1992 zu dem Schluß, daß das in der UNCAT normierte Beweisverwertungsverbot im Strafverfahren unbeachtlich sei<sup>44</sup>. Im Rahmen der Novellierung der Straf-

<sup>42</sup> Österreich führt in Punkt zwei seiner Beitrittserklärung aus: "Österreich betrachtet Art. 15 als gesetzliche Grundlage für die darin vorgesehene Unzulässigkeit der Verwendung von Aussagen, die nachweislich durch Folter herbeigeführt worden sind." Österreichisches BGBl 1987, 492.

<sup>43</sup> Vgl. CAT/C/7/Add.10, 49.

<sup>44</sup> Vgl. NETZER 1994, 19 m.w.N.

prozeßordnung 1993 wurde die Nichteinhaltung des Beweisverwertungsverbotes zu einem relativen Nichtigkeitsgrund aufgewertet<sup>45</sup> - allerdings nur implizit bei Mißachtung von Gesetzen, deren Beobachtung durch grundrechtliche Vorschriften (auch solche der EMRK) geboten ist (§ 281 Abs.1 Nr.4 öStPO). Dies erscheint besonders bemerkenswert, nachdem bereits Jahre zuvor das HRC in seinen "General Comments" zu Art.7 IPBPR verlangt hatte, daß Beweise, die unter Verletzung von Art. 7 IPBPR zustande gekommen sind, durch das nationale Recht für unzulässig zu erklären seien, ohne daß Österreich darauf reagiert hätte.

Eine direkte Ablehnung von Kommentaren kommt kaum vor (Kategorie D, vgl. *Schaubild 7*). Lediglich gegenüber dem HRC werden zwei Kommentare ausdrücklich zurückgewiesen. Die Einführung einer elektronischen Aufzeichnung von Verhören lehnt die österreichische Delegation ab, da diese Methode in den europäischen Demokratien derzeit nicht üblich sei und Gefangene sich trotzdem auf technische Manipulationsmöglichkeiten berufen könnten<sup>46</sup>. Außerdem wird im Hinblick auf jugendliche Inhaftierte die strenge Einhaltung der Trennung von erwachsenen Gefangenen angesichts der insgesamt geringen Anzahl jugendlicher Gefangener für unpraktikabel gehalten<sup>47</sup>. Im übrigen ist das unkooperative Verhalten der Regierungsdelegation in der Diskussion mit dem HRC hervorzuheben, da eine relativ hohe Zahl der Kommentare unbeantwortet bleibt.

#### 9.2.4.3 Fragen

Das Kooperationsverhalten der österreichischen Regierung und ihrer Delegationen im Staatenberichtsverfahren bei der Beantwortung von Fragen der Ausschüsse ist in *Schaubild 8* dargestellt. Wie ersichtlich fällt gegenüber dem CPT auch die Beantwortung der Fragen besonders unbefriedigend aus, da die Regierungsantwort die meisten Aspekte ignoriert (Kategorie D). Beim CAT wird ein Großteil der Fragen (insgesamt 22) akzeptabel beantwortet (Kategorie A), zahlreiche Fragen gehen allerdings auch gänzlich unter (Kategorie D). Ähnlich werden gegenüber dem HRC auf acht Fragen hin korrekte Ausführungen gemacht, während acht andere Fragen offen bleiben. Eine bestimmte Struktur innerhalb der Kategorien ist nicht erkennbar. Immerhin ist darauf hinzuweisen, daß mehrere der unbeantworteten Fragen des HRC sehr allgemein gestellt werden<sup>48</sup>, was sich insbesondere dann auswirken mag, wenn das Thema bereits zuvor angesprochen worden ist. So bittet ein Komiteemitglied um "further details" zur Tätigkeit der Ge-

<sup>45</sup> Vgl. NETZER 1994, 18.

<sup>46</sup> Vgl. CCPR/C/SR.1099, 60,62.

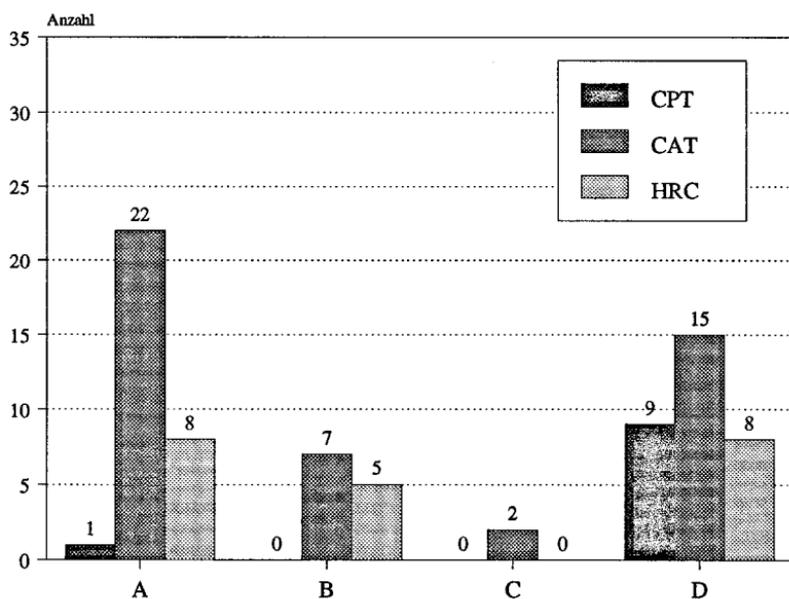
<sup>47</sup> Vgl. CCPR/C/SR.1099, 54.

<sup>48</sup> Vgl. CCPR/C/SR.1099, 16 (b): "Please describe the outcomes, advantages and disadvantages of the various complaints procedures." Ähnlich: RN 16 (f).

fängniskommissionen, insbesondere zu deren Mandat<sup>49</sup>, nachdem die Delegation hierzu bereits Ausführungen gemacht hatte. Es erscheint verständlich, wenn die Delegation daraufhin nicht erneut allgemeine Ausführungen zu den Gefängniskommissionen macht.

Dagegen ist die Nichtbeantwortung von Fragen des CAT nicht mit der mit der Vagheit der Fragen zu beantworten. Hier ist allenfalls denkbar, daß in der Menge der Fragen einige Aspekte übersehen worden sind.

Schaubild 8: *Regierungsreaktionen auf die Fragen der Ausschüsse in den Verfahren zu Österreich*



A - beantwortet

B - teilweise beantwortet

C - formal beantwortet, aber falsch oder irreführend

D - unbeantwortet

<sup>49</sup> Vgl. CCPR/C/SR.1099, 30.

---

## KAPITEL 10

### VEREINIGTES KÖNIGREICH VON GROSSBRITANNIEN UND NORDIRLAND

Die einzelnen hier untersuchten Ausschüsse haben jeweils bereits mehrere Verfahren zum Vereinigten Königreich durchgeführt. Vom HRC wurden vier Berichtsverfahren zum Abschluß gebracht. Die Berichte der Regierung wurden im Januar 1978 und April 1979, April 1985, April 1991 sowie Juli 1995 diskutiert. Das CAT erörterte im November 1991 und November 1995 die zwei bisher vorliegenden periodischen Berichte der Regierung. Auch das CPT widmete dem Vereinigten Königreich mehrere Verfahren: Neben zwei periodischen Besuchen im Juli/August 1990 (England) und im Mai 1994 (England und Schottland) wurde im Juli 1993 ein Ad-hoc-Besuch in Nordirland durchgeführt. Im Interesse der Vergleichbarkeit der Verfahren erschien es angebracht, diese in zwei zeitliche Perioden zu unterteilen, um so eine gewisse zeitliche Nähe der direkt verglichenen Verfahren zu gewährleisten. In diesem Sinne wurden die Verfahren bis 1993 und die jüngeren Verfahren seit 1994 weitgehend eigenständig untersucht. Allerdings wurden die jüngeren Verfahren zur Einschätzung der Auswirkungen der Verfahren bis 1993 herangezogen.

## **10.1 Die Verfahren bis 1993**

### **10.1.1 Inhalte**

#### **10.1.1.1 Überblick über die durchgeführten Verfahren**

Während das CAT und das HRC Großbritannien und Nordirland jeweils in einem gemeinsamen Berichtsverfahren behandeln, liegen vom CPT zwei getrennte Berichte vor. Bei seinem Besuch im Sommer 1990 hat das CPT Polizeistationen und Gefängnisse in England (und Wales) besucht. Während dies ein regulärer Besuch war, wurde im Sommer 1993 ein Ad-hoc-Besuch in Nordirland durchgeführt, der sich hauptsächlich auf die Problematik von Mißhandlungen in Polizeigewahrsam bezog.

### 10.1.1.1.1 CPT (England)

Bei seinem ersten periodischen Besuch in England vom 29. Juli bis zum 10. August 1990 untersuchte das CPT fünf Polizeistationen und fünf Gefängnisse. Gespräche wurden mit Regierungsvertretern, mit dem Gefängnisinspekteur, dem Leiter der Untersuchungskommission zu Gefängnisunruhen, einem Vertreter des Koordinationskomitees der "Boards of Visitors", mit Vertretern von Gewerkschaften des Gefängnispersonals sowie mit Repräsentanten von sechs nationalen NGOs geführt<sup>1</sup>.

Der Ausschuß hörte bei seinem ersten Besuch keine Beschwerden über Folter in Gefängnissen oder Polizeistationen. Eine ausdrückliche Einschätzung der Gefährdung von Gefangenen, in Polizeigewahrsam oder in Gefängnissen mißhandelt zu werden, nimmt der Ausschuß in seinem Bericht nicht vor. Er macht aber deutlich, daß er das Risiko für gering hält.

Die Haftbedingungen in den besuchten Polizeistationen machten einen insgesamt zufriedenstellenden Eindruck und gaben nur im Hinblick auf Waschmöglichkeiten Anlaß zu Verbesserungsvorschlägen. Allerdings konnte wegen der drängenden Probleme im Bereich des Gefängniswesens nur wenig Zeit auf die Polizeistationen verwendet werden.

Von den vorhandenen Safeguards gegen Mißhandlungen in Polizeigewahrsam zeigte sich die Delegation positiv beeindruckt. Der Ausschuß sah sich hier nur zu einer Empfehlung veranlaßt, die die Information der Gefangenen über ihre Rechte in verschiedenen Sprachen fordert. Im übrigen beziehen sich die Kommentare und Fragen des CPT vor allem auf die praktische Umsetzung der zahlreichen Sicherungsmechanismen.

Schwerpunkt des Berichts sind die Haftbedingungen in den drei besuchten Gefängnissen für männliche Untersuchungs- und Strafvollzugshäftlinge. Die Kombination von extremer Überbelegung, mangelhaftem Zugang zu Sanitäreinrichtungen und weitgehend fehlenden Regimeaktivitäten wird vom CPT als unmenschliche und erniedrigende Behandlung eingestuft. Zahlreiche Empfehlungen des CPT zielen auf eine Lösung dieses Problems. Dabei gesteht der Ausschuß zwar zu, daß bei einigen dieser Empfehlungen die Umsetzung längere Zeit in Anspruch nehmen wird, besteht in anderen Aspekten jedoch auf sofortiger Implementation: Die Praxis, 3 Personen in einer Zelle unterzubringen, sei zu beenden, die in Leeds Prison untergebrachten Häftlinge unter 21 Jahren sollten bessere Aktivitätsmöglichkeiten erhalten und in Leeds und Wandsworth sollte den Gefangenen häufiger der Zugang zu den Waschräumen gewährt werden<sup>2</sup>. Daneben hat das CPT auch einige Empfehlungen und Kommentare zu anderen Aspekten des Gefängnislebens abgegeben. Besonders betont wird die

<sup>1</sup> Vgl. CPT-Report UK und Response of the UK Government sowie Follow-up report of the UK Government.

<sup>2</sup> Vgl. CPT-Report UK, RN 230.

Wichtigkeit der Ausbildung des Gefängnispersonals im Hinblick auf kommunikative Fähigkeiten<sup>3</sup>, nachdem das CPT hier besondere Defizite beim Personal ausgemacht hatte. Einige der weiteren Empfehlungen, Kommentare und Fragen des CPT drehen sich um die Behandlung von "gefährlichen Gefangenen" in Form von Einzelhaft und Beruhigungszellen, wobei die Benutzung von Fesselungen sehr kritisch beleuchtet wird. Außerdem warnt der Ausschuß vor einer häufigen Verlegung von besonders schwierigen Gefangenen in andere Anstalten ("prisoner in orbit"), ohne dazu jedoch eine Empfehlung abzugeben<sup>4</sup>.

Während das CPT mit den Haftbedingungen in einem der zwei besuchten Gefängnisse für weibliche Inhaftierte zufrieden war, bot das andere Anlaß zu scharfer Kritik aufgrund der Überbelegung, mangelndem Zugang zu Sanitäreinrichtungen und fehlenden Regimeaktivitäten.

Unter den untersuchten medizinischen Aspekten war die Situation von psychiatrisch behandlungsbedürftigen Gefangenen in Brixton Prison Gegenstand besonderer Kritik, da weder in materieller noch in personeller noch in rechtlicher Hinsicht eine dem Gesundheitszustand angemessene Betreuung möglich erschien.

Die Regierung des Vereinigten Königreichs bestreitet die Probleme in ihrer Antwort nicht, weist aber die Einschätzung der Zustände in den besuchten Männergefängnissen durch das CPT als "unmenschlich und erniedrigend" zurück. In einer Vielzahl von Fällen verweist die Regierungsantwort auf bereits in Gang gesetzte Verbesserungsmaßnahmen. Dies erklärt sich daraus, daß nach einer Serie von Aufständen in britischen Gefängnissen Lord Justice Woolf und Judge Tumin, Her Majesty's Chief Inspector of Prisons, eine Untersuchung über die Gründe und Bedingungen der Serie von Unruhen durchgeführt haben und eine Reihe von Empfehlungen gemacht hatten, die jene des CPT vorwegnahmen<sup>5</sup>.

Auf diesen "interim-report" der Regierung reagierte das CPT mit einem Brief, in dem es einige Antworten der Regierung kommentiert und weitere Informationswünsche konkretisiert. Der Brief ist verbunden mit der Aufforderung, im "follow-up"-Bericht auf diese Aspekte einzugehen. Die darin

<sup>3</sup> Vgl. CPT-Report UK, RN 230.

<sup>4</sup> Vgl. CPT-Report UK, RN 193 f.

<sup>5</sup> Vgl. WOOLF/TUMIN 1991. Die Untersuchung wurde in zwei Schritten durchgeführt. Zunächst wurde Fakten über die sechs schwersten Aufstände gesammelt, bei denen die Gefängniseinrichtungen erheblich und zum Teil völlig zerstört worden waren. Dazu wurden insbesondere öffentliche Anhörungen mit den Gefängnisverwaltungen sowie mit Gefangenen und Anwälten durchgeführt, in denen 170 Personen Zeugenaussagen machten. In einem zweiten Arbeitsabschnitt sollten die Hintergründe, die Probleme des Gefängniswesens beleuchtet werden. Dabei wurden mehrere Seminare von zweitägiger Dauer mit Regierungsvertretern, Experten und NGO-Vertretern durchgeführt. Alle Gefangenen und das Personal in England und Wales wurden brieflich um Stellungnahmen gebeten. Die Untersuchungskommission erhielt 1.730 Antwortbriefe. Vgl. zur Durchführung der Untersuchungen: MORGAN 1991.

geäußerten Informationswünsche beziehen sich insbesondere auf die Fortschritte bei der Renovierung von besuchten Gefängnissen, auf verbliebene Unklarheiten in den Antworten der Regierung sowie mitunter auch auf aktuelle Meldungen<sup>6</sup>. Stellenweise wird auch eine Empfehlung des CPT erläutert, wenn die Regierung in ihrer Antwort nicht vollständig darauf eingegangen war. Beispielsweise war in einer Antwort nicht auf die in der Empfehlung enthaltene Abstufung eingegangen worden, nach der ärztliche Untersuchungen möglichst außerhalb des Sichtbereichs, auf jeden Fall jedoch außerhalb des Hörbereichs von Sicherheitspersonal durchgeführt werden sollten. Statt dessen hatte die Regierung nur Ausführungen über die Gewährleistung einer unüberwachten Untersuchung gemacht. In dem Brief erläutert das CPT erneut die Differenzierung<sup>7</sup>. Daneben setzt sich der Ausschuß mit der Ablehnung der vom CPT vorgeschlagenen festen Begrenzung der Belegungszahlen argumentativ auseinander<sup>8</sup>.

Im "follow-up report" berichtet die Regierung des Vereinigten Königreichs zunächst allgemein über die Verbesserungen in den vom CPT besuchten Gefängnissen und geht dann auf die einzelnen Kommentare zum "interim-report" ein. Tendenziell beharrt die Regierung dabei auf ihren im "interim report" vorgebrachten Standpunkten, ohne auf die in den Kommentaren des CPT enthaltenen neuen Argumente einzugehen. Irgendwelche zusätzlichen Maßnahmen sind aus dem "follow-up report" nicht ersichtlich.

#### 10.1.1.1.2 HRC

Im zweiten Berichtsverfahren<sup>9</sup> erhebt ein Mitglied des HRC den Vorwurf der erniedrigenden Behandlung, wenn die Polizei gewaltsam intime Körperbereiche auf versteckte Waffen untersucht. Dieser Vorwurf bleibt ohne Reaktion. Im übrigen wendet das HRC die meiste Aufmerksamkeit den Beschwerdemöglichkeiten zu. Zumeist geht es dabei um Rechtsmittel gegen die Inhaftierung an sich (in Polizeigewahrsam, Untersuchungshaft, psychiatrischer Unterbringung), einzelne Fragen gelten auch dem Disziplinarverfahren gegen Polizisten. Auf Nordirland beziehen sich nur zwei Fragen und ein Kommentar: Ein Fall von Mißhandlung, in dem amnesty international

<sup>6</sup> Zu letzterem vgl. CPT: Comments on the response (interim report) of the United Kingdom authorities, RN 21. In: Follow-up report of the UK Government, Appendix. Das CPT reagiert damit auf Meldungen über eine schwangere Gefangene in Holloway Prison und fragt, ob ausreichende Plätze in Mutter/Baby-Abteilungen vorhanden sind.

<sup>7</sup> Vgl. CPT: Comments on the response (interim report) of the United Kingdom authorities, RN 16. In: Follow-up report of the UK Government, Appendix.

<sup>8</sup> Vgl. Comments on the response (interim report) of the United Kingdom authorities, RN 7 f. In: Follow-up report of the UK Government, Appendix.

<sup>9</sup> Vgl. CCPR/C/32/ Add.5 und CCPR/C/SR.596.

aktiv geworden war<sup>10</sup>, wird direkt angesprochen. Daneben werden Todesfälle infolge von Hungerstreiks in Nordirland zum Anlaß der Frage genommen, ob darin eine unmenschliche Behandlung liegen könnte. Außerdem wird die maximale Dauer der Haft in Polizeigewahrsam von 7 Tagen bei Terrorismusverdacht kritisiert. Ein anderes Komiteemitglied hält offenbar auch die außerhalb der Terrorismusgesetzgebung geltenden 36 Stunden im Hinblick auf Art. 9 Abs.4 IPBPR für zu lang<sup>11</sup>.

In der Diskussion des dritten Berichts<sup>12</sup> werden einige Fragen zu den Safeguards für Beschuldigte gestellt (Recht auf ärztliche Untersuchung, Benachrichtigung eines Dritten, Zugang zu einem Anwalt, Unzulässigkeit von unter Zwang erreichter Geständnisse). Dabei wird, wie überhaupt in der Diskussion der Art. 7, 9 und 10 IPBPR, nur selten ein Bezug zu der Situation in Nordirland hergestellt oder eine Differenzierung zwischen den Gegebenheiten dort und in Großbritannien erbeten. Insgesamt beziehen sich nur 5 Fragen ausdrücklich oder implizit auf Nordirland. So ist nicht erkennbar, ob das Komitee die Situation in Nordirland im Hinblick auf die Verwirklichung der hier einschlägigen Artikel für problematisch hält oder nicht<sup>13</sup>. Fragen und Kommentare mit kritischem Unterton äußert das HRC dagegen zu Körperstrafen in Schulen<sup>14</sup>, die nur in öffentlichen Schulen ausdrücklich verboten wurden, und zur Unterbringung von Kindern in Sicherheitseinrichtungen<sup>15</sup>, wo die Kinder offenbar nicht nach Einweisungsgründen differenziert (Verurteilung / sonstige Gründe) untergebracht werden. Die Regierungsdelegation weist die diesbezügliche Kritik jedoch zurück. Einzelne Fragen zum Behandlungsvollzug beziehen sich auf praktische Maßnahmen zur Resozialisierung und diesbezügliche Studien.

### 10.1.1.1.3 CAT

Der Bericht der Regierung des Vereinigten Königreichs an das CAT vom 22. März 1991 wurde am 18. November 1991 vom Ausschuß mit Regierungsvertretern erörtert<sup>16</sup>. Die Diskussion dreht sich vorrangig um die Problematik der Mißhandlungen im Polizeigewahrsam in Nordirland und den mutmaßlich zugrundeliegenden Defiziten in der Ausgestaltung der Schutz-

<sup>10</sup> Vgl. AI 1985, 358 zur mutmaßlichen Mißhandlung von Paul Caruana im August 1984.

<sup>11</sup> Vgl. CCPR/C/SR.596, 36.

<sup>12</sup> Vgl. CCPR/C/58/Add.6 und CCPR/C/SR.1045-1049.

<sup>13</sup> Dagegen war der Ausschuß bei der Diskussion des Art. 6 IPBPR (Recht auf Leben) kritisch auf die Nordirlandproblematik eingegangen. Darauf bezieht sich auch die in den "concluding observations" geäußerte Kritik an den exzessiven Vollmachten für die Polizei aufgrund der Anti-Terrorismus-Gesetze, vgl. A/46/40 (Annual Report of the HRC), 411.

<sup>14</sup> Vgl. CCPR/C/SR.1048, 61.

<sup>15</sup> Vgl. CCPR/C/SR.1049, 10.

<sup>16</sup> Vgl. CAT/C/9/Add.6 und CAT/C/SR.91-92.

mechanismen. Das Komitee fragt zu konkreten Vorwürfen nicht nur nach Statistiken, sondern bittet auch um Stellungnahme zu von ihm selbst genannten Zahlen und zu einem Einzelfall, der über amnesty international bekannt geworden war. Die Schutzmechanismen sind in Nordirland nach Ansicht des CAT in vielerlei Hinsicht mangelhaft: Den Beschuldigten werde nicht sofort Zugang zu einem Anwalt gewährt, das Schweigerecht des Beschuldigten sei praktisch außer Kraft gesetzt, die Dauer der Polizeihaft von maximal 7 Tagen sei zu lang, zu Beginn der Haft sei eine "Incommunicado-Inhaftierung" möglich, Geständnisse spielten eine zu wichtige Rolle als Beweismittel insbesondere in den "Diplock-Courts" (mit einem entscheidenden Richter ohne Beteiligung einer Jury) und eine Videoaufzeichnung von Verhören fehle.

Ein anderer Schwerpunkt ist die Strafbarkeit der Folter, wobei einige Fragen sich auf die Sicherstellung der Strafverfolgung im internationalen Rahmen beziehen. Im übrigen gelten einige Fragen dem Schutz vor Auslieferung, Abschiebung und "refoulement". Der Strafvollzug wird nur in vereinzelt Fragen angesprochen.

Die Regierungsdelegation gibt zu zahlreichen gefragten Aspekten Informationen und bemüht sich, die Kritik an den Regelungen in Nordirland zu entkräften, da trotz der dortigen Probleme mit dem Terrorismus die Anforderungen der Konvention vollständig beachtet würden<sup>17</sup>. Dennoch kommt das Komitee in seinen abschließenden Anmerkungen zu dem Ergebnis, daß die Anforderungen der Konvention zwar in den übrigen Gebieten des Vereinigten Königreichs vollständig berücksichtigt würden, in Nordirland jedoch eine alles andere als befriedigende Umsetzung fänden<sup>18</sup>. Für besonders problematisch hält das Komitee das Fehlen von Video-Aufzeichnungen sowie eines Anwesenheitsrechts für Verteidiger bei Verhören und die Verweigerung des Schweigerechts für Beschuldigte<sup>19</sup>.

#### 3.1.1.1.4 CPT (Nordirland)

Während seines Aufenthaltes in Nordirland vom 20. bis 29. Juli 1993 besuchte das CPT vier Polizeistationen, zwei Verhörzentren ("holding centers") und zwei Gefängnisse. Gespräche führte der Ausschuß mit Regierungsvertretern, mit Mitgliedern unabhängiger Kommissionen (u.a. Independent Commission for Police Complaints und Lay Visitors to police stations) sowie mit zwei Repräsentanten von NGOs.

Im Verlauf des Besuches erhielt die Delegation zahlreiche Beschwerden über Mißhandlungen bei Festnahmen und Verhören durch die Polizei von Personen, die wegen terroristischer Straftaten verdächtigt wurden. Die Be-

<sup>17</sup> Vgl. CAT/C/SR.92, 27.

<sup>18</sup> Vgl. CAT/C/SR.92, 61.

<sup>19</sup> Vgl. A/47/44 (5th Annual report of the CAT), 125.

schwerden wurden durch medizinische Untersuchungen durch die Delegation selbst und durch Untersuchungsberichte der zuständigen Ärzte bestätigt. Die Tatsache, daß von 1989 bis 1992 achtzehn Personen wegen Mißhandlungen entschädigt wurden, konnte den besorgniserregenden Eindruck des CPT nur verstärken. Aufgrund dieser Informationen kam das CPT zu der Schlußfolgerung, daß zwar für wegen normaler Delikte festgenommene Personen nur ein geringes Mißhandlungsrisiko bestehe, für im Zusammenhang mit terroristischen Straftaten festgenommene Personen jedoch eine signifikantes Risiko psychologischer und gelegentlich auch körperlicher Mißhandlungen gegeben sei<sup>20</sup>.

Auch die materiellen Unterbringungsbedingungen in den Verhörzentren gaben Anlaß zur Kritik. Das CPT läßt keinen Zweifel daran, daß der Aufenthalt in einem Verhörzentrum auch unter Gesichtspunkten der sehr armseligen materiellen Unterbringung eine höchst unangenehme Erfahrung ist, die neben der Begrenzung der Außenweltkontakte und dem intensiven und eventuell auch langdauernden Verhörprozeß dazu beiträgt, die Inhaftierten psychologisch unter Druck zu setzen<sup>21</sup>.

Weite Teile seiner Empfehlungen, Kommentare und Fragen widmet das CPT den Schutzmechanismen. Neben den bereits aus anderen CPT-Berichten bekannten Aspekten werden hier zwei zusätzliche Gesichtspunkte angeschnitten: zum einen fordert das CPT Safeguards gegen Mißhandlungen nicht nur nach, sondern auch bei einer Festnahme, und zum anderen wird auch in der Ausstattung der Verhörräume ein präventives Potential ausgemacht. So sollten etwa die Stühle in Verhörräume festgeschraubt werden, um sie für Mißhandlungen, sowohl seitens der Polizeibeamten als auch seitens der verhörten Personen, unbrauchbar zu machen<sup>22</sup>.

Zwar wurden auch zwei Gefängnisse besucht, dies aber hauptsächlich, um die dort inhaftierten Personen nach ihrer Behandlung in Polizeigewahrsam zu befragen. Auch wenn aus diesem Grund keine umfassende Untersuchung der Gefängnisbedingungen vorgenommen wurde, empfiehlt der Ausschuß einige Verbesserungen im Hinblick auf Überbelegung, materielle Ausstattung, Regimeaktivitäten, Einzelhaft und Behandlung von HIV-infizierten Gefangenen.

Während einzelne Vorschläge des CPT, insbesondere zu den Schutzmechanismen gegen Mißhandlung in Polizeigewahrsam, in der Antwort der Regierung kategorisch abgelehnt werden, wird zu manchen anderen Aspekten auf bereits erfolgte Maßnahmen verwiesen. Trotz der wenige Monate vor der Veröffentlichung der Antwort abgegebenen einstweiligen Gewaltverzichtserklärung der IRA reagiert die Regierung insgesamt im Hinblick auf eine Verbesserung der Standards in der Behandlung von terro-

<sup>20</sup> Vgl. CPT-Report Northern Ireland, RN 106, 110.

<sup>21</sup> Vgl. CPT-Report Northern Ireland, RN 109.

<sup>22</sup> Vgl. CPT-Report Northern Ireland, RN 49.

ristischen Gefangenen noch recht abwehrend. Nach der Beendigung des "Waffenstillstandes" im Februar 1996 besteht derzeit auch wenig Hoffnung, daß sich an dieser Haltung in der nächsten Zukunft etwas ändern könnte. Vielmehr wurde am 3. April 1996 ein neues Anti-Terror-Gesetz beschlossen, durch das die Rechte der Polizei unter anderem zur Durchsuchung von auf der Straße angehaltenen Personen ausgeweitet wurden.

### 10.1.1.2 Überlappungen

Wie in *Schaubild 9 a* erkennbar ist, legt das CPT im Rahmen seines periodischen Besuches im Vereinigten Königreich (England) den Schwerpunkt auf die Haftbedingungen in den Gefängnissen, denen insgesamt 37 Empfehlungen, 24 Kommentare und 18 Fragen gewidmet werden. Die thematische Verteilung der angesprochenen Aspekte in den Verfahren von HRC, CAT und CPT (Nordirland) ist in *Schaubild 9 b* dargestellt. Auch in seinem Ad-hoc-Besuch in Nordirland untersucht das CPT einige Fragen der Haftbedingungen, setzt seinen Schwerpunkt jedoch hauptsächlich auf die präventiven Schutzmechanismen gegen polizeiliche Mißhandlungen. Diesem Thema gilt auch ein Hauptinteresse des CAT, das daneben auch auf den Schutz nach Verstößen umfangreicher eingeht. Dagegen ist beim Verfahren des HRC kein Schwerpunkt erkennbar.

Im Hinblick auf Großbritannien (ohne Nordirland) steht das CPT mit seinem Schwerpunkt zu *Haftbedingungen in den Gefängnissen* allein. Lediglich das CAT stellt in diesem Bereich eine allgemeine Frage nach der Implementation der UN Standard Minimum Rules und nach sanitären Standards.

Zur Frage von *psychischen Problemen und Erkrankungen im Strafvollzug* nimmt außer dem CPT auch das CAT Stellung, indem es sich mit Maßnahmen bei Selbstmordgefährdung beschäftigt und insbesondere die Verwendung von "strip-cells" kritisiert<sup>23</sup>. Das CPT geht zwar auch auf die Selbstmordprävention ein, verzichtet jedoch angesichts des wenige Monate nach dem CPT-Besuch vorgelegten Berichts und der Empfehlungen des "Her Majesty's Inspector of Prisons" auf eigene spezifische Empfehlungen.

Im CPT-Bericht zu England werden zwar ebenso wie im CAT-Verfahren *Ausbildungsmaßnahmen* empfohlen, die jedoch aufgrund der anderen Problemlage eine andere Zielrichtung als die in dem auf die Nordirland-Frage zentrierten CAT-Verfahren angesprochenen Aspekte aufweisen. So fordert das CPT für Polizisten die Ausbildung von Fähigkeiten zur Identifizierung von psychischen Krankheiten und Drogenproblemen<sup>24</sup>, während das CAT die Notwendigkeit betont, das Verbot von Mißhandlungen in der Ausbildung zu verdeutlichen<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Vgl. CAT/C/SR.91, 24, 60, 71.

<sup>24</sup> Vgl. CPT-Report UK, RN 222.

<sup>25</sup> Vgl. CAT/C/SR.91, 19, 46.

Daneben empfiehlt das CPT, bei Einstellung und Ausbildung von Gefängnispersonal mehr Wert auf kommunikative Fähigkeiten zu legen, mit denen Konfliktsituationen besser zu vermeiden oder entschärfen sind<sup>26</sup>.

Im Hinblick auf Nordirland setzen CPT und CAT den Schwerpunkt auf die Mißhandlungsproblematik und die Verbesserung der Schutzmechanismen<sup>27</sup>. Soweit *konkrete Mißhandlungsfälle* untersucht werden, zeigt sich ein unterschiedliches Vorgehen der Ausschüsse. Während das CAT Fragen zu konkreten Einzelfällen stellt, etwa nach dem Ergebnis eines bestimmten Verfahrens wegen der Mißhandlung oder nach Kommentaren zu weiteren Vorwürfen in Veröffentlichungen von amnesty international, bleiben beim CPT Empfehlungen, Kommentare oder Fragen zu konkreten Einzelfällen aus. Vielmehr beschränkt sich das CPT diesbezüglich auf die Recherchen und die anschließende Diagnose, daß die zahlreichen Beschwerden glaubwürdig sind.

Bei der Behandlung der *Safeguards* gibt es zahlreiche Überschneidungen zwischen den beiden Ausschüssen, wobei das CPT detaillierter auf die Fragen eingeht. Die maximale Dauer der Polizeihaft für terrorismusverdächtige Personen von 7 Tagen bis zu einer Entscheidung über die Verhängung der Untersuchungshaft wird von beiden Ausschüssen kritisch gesehen<sup>28</sup>. Während das CAT dies zu einem "matter of concern" erklärt, bittet das CPT, nachdem es noch die statistische Häufigkeit der Ausschöpfung dieses Zeitrahmens dargelegt hat, die Regierung um Kommentierung von Verkürzungsmöglichkeiten. Schon in seinem Bericht zum England-Besuch hatte das CPT die Regierung in Form eines Kommentars aufgefordert, diese Sonderregelung für terrorismusverdächtige Personen zu überprüfen<sup>29</sup>.

Im Hinblick auf die Rechte eines Beschuldigten auf Benachrichtigung eines Dritten, Zugang zu einem Anwalt und Untersuchung durch einen Arzt eigener Wahl stellt das CAT fest, diese Rechte würden in den ersten 48 Stunden terrorismusverdächtigen Gefangenen nicht gewährt<sup>30</sup>. Das CPT geht differenzierter auf die Situation ein und weist darauf hin, daß die besagten Rechte grundsätzlich auch für Personen vorgesehen sind, die unter dem "Prevention of Terrorism Act" (P.T.A.) festgehalten werden, die Ausübung dieser Rechte jedoch unter gesetzlich bestimmten Voraussetzungen um 48 Stunden verschoben werden kann. Während das CPT im Hinblick auf die Benachrichtigung eines Dritten die praktische Handhabung nicht eruieren konnte, zeigt es, daß das Recht auf Zugang zu einem Anwalt in einem Großteil der Fälle sofort gewährt wird.

<sup>26</sup> Vgl. CPT-Report UK, RN 96 f.

<sup>27</sup> Den Schutzmechanismen gelten 9 Kommentare und 8 Fragen des CAT sowie 9 Empfehlungen, 4 Kommentare und 9 Fragen des CPT. Vgl. *Schaubild 9 b*.

<sup>28</sup> Vgl. CAT/C/SR.91, 29 und CPT-Report Northern Ireland, RN 105.

<sup>29</sup> Vgl. CPT-Report UK, RN 224.

<sup>30</sup> Vgl. CAT/C/SR.91, 29.

Schaubild 9 a: Thematische Verteilung der Fragen, Kommentare, und Empfehlungen des CPT zum Besuch im Vereinigten Königreich (England) 1990

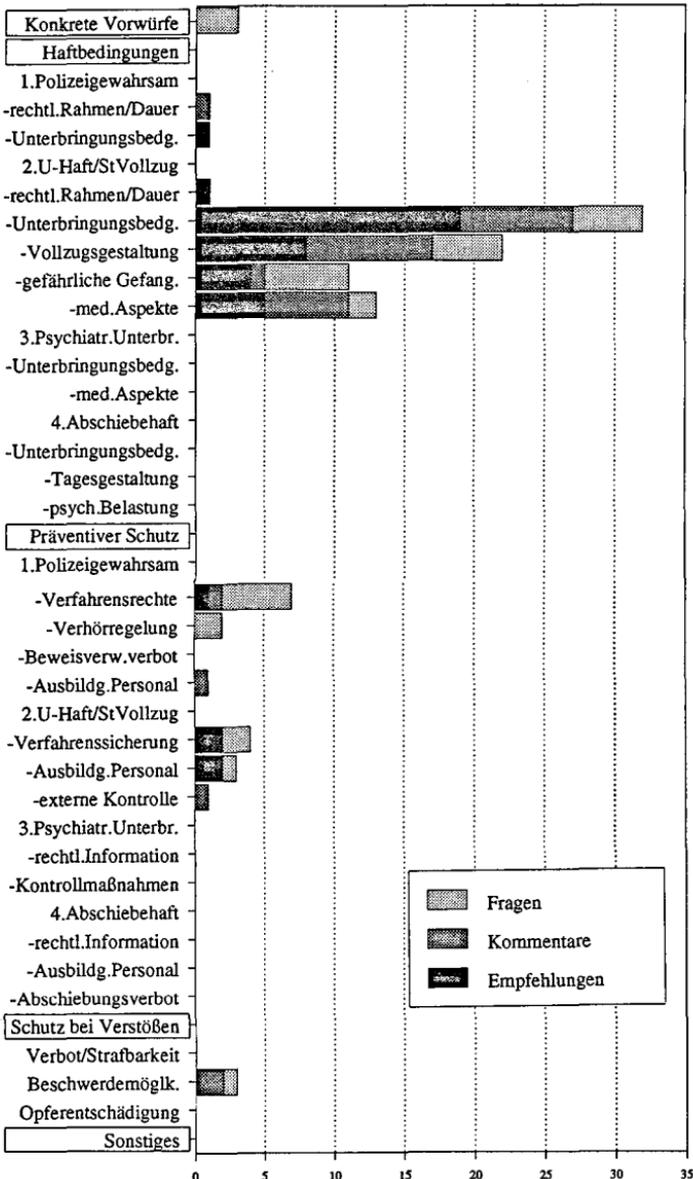
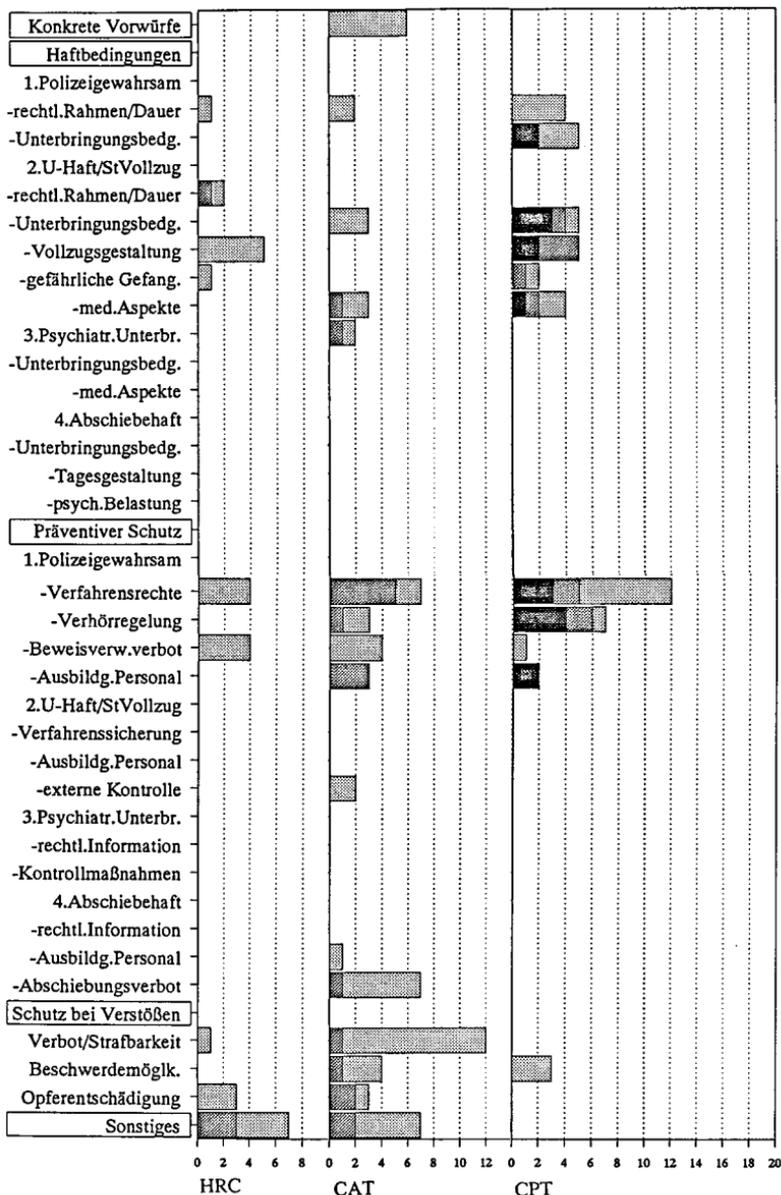


Schaubild 9 b: Thematische Verteilung der Fragen, Kommentare und Empfehlungen in den Verfahren von HRC, CAT und CPT (Nordirland) 1991-1993



Im übrigen schlägt das CPT konstruktiv vor, den Zugang zu einem unabhängigen Pflichtanwalt zuzulassen, wenn eine Konsultation mit dem Anwalt der eigenen Wahl aus untersuchungstechnischen Gründen während der ersten 48 Stunden nicht gewährt werden kann<sup>31</sup>. Hinsichtlich des Rechts, sich von einem eigenen Arzt untersuchen zu lassen, hinterfragt das CPT den Sinn der Möglichkeit, dieses Recht für 48 Stunden zu verweigern, da ohnehin alle Arztbesuche von einem Mitglied des medizinischen Polizeipersonals überwacht werden<sup>32</sup>.

Auch die elektronische Aufzeichnung von Verhören wird von CAT und CPT gefordert. Während das CAT das Argument der Delegation, eine solche Aufzeichnung könnte Aussagewillige aus Angst vor Repressionen wegen der öffentlichen Benutzung in der Gerichtsverhandlung von Aussagen abschrecken, nicht für stichhaltig hält, zeigt das CPT Verständnis für diese Argumentation und betont vielmehr, daß bei der Abwägung zwischen Sicherheitsbelangen und dem Schutz vor Mißhandlung nicht einseitig zugunsten von Sicherheitsinteressen zu entscheiden sei<sup>33</sup>.

Die Nichtzulässigkeit erzwungener Geständnisse beschäftigt CAT, CPT und HRC. Alle drei Ausschüsse stellen Verständnisfragen zu Begriffen bzw. Reichweite der Tatbestände<sup>34</sup>. Das CPT stellt dabei sehr genaue Fragen nach der unterschiedlichen Begrifflichkeit in den Vorschriften für normale Kriminalität und für terroristische Straftaten.

Fragen, Kommentare und Empfehlungen zur Ausbildung des Personals beziehen sich entsprechend der Schwerpunkte im CAT- und im CPT-Nordirland-Verfahren hauptsächlich auf das Polizeipersonal. Dabei wird von beiden Ausschüssen gefordert, dem Polizeipersonal das Verbot jeder Art von Mißhandlung bewußter zu machen<sup>35</sup>.

Die Verfahren externer Kontrolle greift zwar neben dem CPT (in beiden Berichten) auch das CAT auf, hier gibt es jedoch keine direkte thematische Verdoppelung. Während das CPT sich mit dem "system of lay visitors" (Großbritannien und Nordirland) und dem "Independent Commissioner" (Nordirland) für die Polizeihaft und den "Boards of Visitors" für die Gefängnisse beschäftigt, geht das CAT nur auf die "Mental Health Act Commission" und deren Bedeutung für die Gefangenen ein<sup>36</sup>.

Mit dem Thema der Beschwerdemöglichkeiten gegen polizeiliches Fehlverhalten beschäftigen sich CAT und CPT (Nordirland-Bericht). Das CAT fragt nach der Unabhängigkeit der Untersuchungen und bittet um Informa-

<sup>31</sup> Vgl. CPT-Report Northern Ireland, RN 58.

<sup>32</sup> Vgl. CPT-Report Northern Ireland, RN 67.

<sup>33</sup> Vgl. CAT/C/SR.91, 31 und CPT-Report Northern Ireland, RN 82-89.

<sup>34</sup> Vgl. CAT/C/SR.91, 15, 27, 58, CPT-Report Northern Ireland, RN 22 und CCPR/C/SR.1049, 11.

<sup>35</sup> Vgl. CAT/C/SR.91, 19, 46 und CPT-Report Northern Ireland, RN 30, 110.

<sup>36</sup> Vgl. CPT-Report UK, RN 200, 226, CPT-Report Northern Ireland, RN 101 f. und CAT/C/SR.91, 70 f.

tionen zur "Independent Commission for Police Complaints", die in Nordirland 1988 eingerichtet wurde. Dank der Auskunftsfreudigkeit der Delegation wie auch schon des Regierungsberichts enthalten die Dokumente zu diesem Thema zahlreiche Informationen. Die beeindruckende Erfolglosigkeit der Beschwerden bleibt jedoch ohne Reaktion seitens des CAT. Dies ist dagegen der Punkt an dem das CPT ansetzt und sich auf die Suche nach strukturellen Gründen begibt, etwa hinsichtlich der häufigen "Einstellung mangels Kooperation des Beschwerdeführers"<sup>37</sup>.

### 10.1.1.3 Bezugnahme auf die anderen Verfahren bzw. Konventionen

Während in den CPT-Berichten und den Summary Records zu den Verfahren des HRC keiner der anderen Ausschüsse erwähnt wird, sind die Aktivitäten des CPT Gegenstand einer Anmerkung des Mitglieds von CAT und CPT, Bent Soerensen, mit denen dieser in der CAT-Diskussion die Hoffnung zum Ausdruck bringt, daß der CPT-Bericht veröffentlicht werde<sup>38</sup>.

Die britische Regierung reagiert auf die Verdoppelung der Berichtspflichten gegenüber dem HRC und dem CAT, indem sie in den Berichten an die Ausschüsse ganze Passagen wörtlich wiederholt. Dabei tauchen alle im Bericht an das HRC enthaltenen Passagen auch im Bericht an das CAT auf, der zudem noch zahlreiche weitere Aspekte enthält.

## 10.1.2 Effektivität

### 10.1.2.1 Vollständigkeit und Glaubwürdigkeit

Im Vereinigten Königreich sind zur Zeit der hier untersuchten Verfahren schwerwiegende Probleme bei der Umsetzung des Verbots von Folter und unmenschlicher Behandlung festzustellen. Zum einen betreffen diese die Mißhandlungen im Polizeigewahrsam in Nordirland, zum anderen die Haftbedingungen in einigen Gefängnissen in England. Beide Problembereiche haben national wie international viel Aufmerksamkeit erfahren<sup>39</sup>. Die

<sup>37</sup> Vgl. CAT/C/SR.91, 23, 32 (Antwort SR.92, 41) und CPT-Report Northern Ireland, RN 91-96.

<sup>38</sup> Vgl. CAT/C/SR.91, 41.

<sup>39</sup> Vgl. zur Nordirlandproblematik etwa Human Rights Watch 1993 b, 249 f., ai 1991, 152 ff. (insbesondere zu den aufgrund von gesetzeswidrigen Praktiken der Polizei zustande gekommenen Fehlurteilen in den siebziger Jahren), Ai 1992, 172-175, Ai 1993, 190. Zu den Problemen im englischen Gefängniswesen vgl. neben dem Woolf-Report etwa HUMAN RIGHTS WATCH 1993 a, 241-246 (zu zwei im Juni 1991 und Februar 1993 durchgeführten Besuchsmissionen), Kaiser in KAISER/KERNER/SCHÖCH 1992, 113, STERN 1987, 36-58 (overcrowding) und 219-242 (prison conditions). Außerdem hatte es schon 1986 eine Reihe von Aufständen gegeben, vgl. HER MAJESTY'S CHIEF INSPECTOR OF PRISONS 1987.

Arbeit eines Ausschusses erscheint unglaubwürdig, wenn einer dieser Aspekte nicht thematisiert wird.

Während das CPT beide Aspekte eingehend untersucht, äußert sich das HRC nur zur Situation in Nordirland. Dabei läßt es in den wenigen auf diese Problematik bezogenen Fragen nicht die Einschätzung erkennen, daß es dort ein gravierendes Problem mit polizeilichen Mißhandlungen gäbe. Die dortige Situation wird weitgehend nur im Licht des Art. 6 IPBPR (Recht auf Leben) erörtert. Zu Art. 7 IPBPR wird lediglich nach einer einzelnen Beschwerde wegen Mißhandlung (zweites Berichtsverfahren) oder bestenfalls nach einzelnen Bestimmungen der Terrorismusgesetzgebung gefragt. Im Hinblick auf die Haftbedingungen beschränken sich die Aktivitäten auf allgemeine Fragen zum Behandlungsvollzug und zur Resozialisierung, ohne daß ein Bewußtsein für Bedingungen ersichtlich wäre, die mitunter die Einhaltung fundamentaler Mindeststandards nicht gewährleisten.

Das CAT geht zwar umfangreich auf die Problematik in Nordirland ein, stellt jedoch zum Thema der Haftbedingungen in englischen Gefängnissen lediglich allgemeine Fragen nach der Umsetzung der UN Standard Minimum Rules und nach sanitären Standards, obwohl ein Regierungsvertreter in seinem Einleitungsstatement auf einige Probleme und den Woolf-Report hingewiesen hatte. Sicherlich könnte man nach einer genaueren Untersuchung dieses Reports zu dem Schluß kommen, die Probleme seien identifiziert und erfolgversprechende Maßnahmen vorgeschlagen, so daß sich eine weitere Erörterung erübrige. Eine solche Einschätzung ist jedoch aus den Äußerungen der CAT-Mitglieder in keiner Weise erkennbar.

### **10.1.2.2 Untersuchung von Risikosituationen und -gruppen**

Beim CAT und im Nordirland-Verfahren des CPT steht eine Risikosituation im Mittelpunkt des Interesses: die Gefährdung von terrorismusverdächtigen Personen durch Mißhandlungen in Polizeigewahrsam. Das CPT untersucht neben dieser Situation nach einer Festnahme außerdem die Gefährdung bei einer Festnahme durch übermäßige Gewaltanwendung seitens der Sicherheitskräfte. Dieser Aspekt wird vom CAT nicht angesprochen.

Im Verfahren zu England geht das CPT dagegen auf die Risikosituation nach Gefängnisunruhen ein. Im übrigen werden die Haftbedingungen in den besuchten Gefängnissen umfassend untersucht. Spezifische Probleme der Untersuchungshaft werden allerdings nicht herausgearbeitet, wenn man einmal von einer Empfehlung, den Untersuchungsgefangenen das Tragen eigener Kleidung zu ermöglichen, absieht<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Für einen Überblick über die rechtlichen Regelungen zugunsten von Untersuchungshäftlingen und deren mangelnde Anwendung in der Praxis, vgl. MORGAN 1994 b, 202-204.

Was einzelne Risikogruppen angeht, so besuchte das CPT auch zwei Frauengefängnisse. Als spezifisches Problem weiblicher Inhaftierter wird dabei allerdings nur die Unterbringung von Müttern mit ihren Säuglingen angesprochen. Ausländer werden als Risikogruppe gar nicht untersucht. Dagegen geht das CPT in mehreren Empfehlungen und Fragen auf die Situation von jugendlichen Gefangenen ein, bei denen noch mehr Wert als bei erwachsenen Gefangenen auf ein ansprechendes Betreuungs- und Aktivitätsangebot gelegt wird. Auch die Trennung von jugendlichen und erwachsenen Inhaftierten wird angesprochen.

### 10.1.2.3 Diskussionsniveau

Bei der *Untersuchung von konkreten Mißhandlungsvorwürfen* in Nordirland schlagen sich die unterschiedlichen Verfahrensmöglichkeiten des CPT und der beiden anderen Ausschüsse im Niveau nieder. Während das CPT in Nordirland zahlreichen Beschwerden selbst durch Interviews und medizinische Untersuchungen nachgeht, sind HRC und CAT darauf angewiesen, nach allgemeinen Angaben zu Beschwerden und Statistiken sowie nach dem Ausgang von Untersuchungen von einzelnen Beschwerden, die jeweils bereits von amnesty international aufgegriffen worden waren, zu fragen<sup>41</sup>. Auf dieser Grundlage erhalten die Ausführungen des CPT eine bei weitem größere Aussagekraft als die der beiden anderen Ausschüsse. Dieses Vorgehen erlaubt es dem CPT, auf das Ausmaß der Problematik zur Zeit des Besuches einzugehen, nachdem ein erheblicher Rückgang der Beschwerden zu verzeichnen gewesen war. HRC und CAT sind dagegen anhand der Informationen aus NGO-Quellen nicht immer in der Lage, ihren Erörterungen ein aktuelles Bild zugrunde zu legen.

Dabei nutzt das HRC die vorliegenden Informationen nicht aus, um bei der Antwort der Regierungsdelegation kritisch nachzufassen. So hatte die Delegation in der Diskussion behauptet, die Beschwerden hätten nicht mit medizinischen Untersuchungsberichten übereingestimmt<sup>42</sup>. Dagegen waren die Vorwürfe von amnesty international unter anderem auf medizinische Untersuchungsergebnisse gestützt worden.

Die *Haftbedingungen* werden fast ausschließlich vom CPT erörtert, das sich besonders in seinem Bericht zu England umfangreich zu der materiellen Ausstattung und zur Tagesgestaltung in den Gefängnissen äußert. Das CPT kommt aufgrund seiner Untersuchungen zu konkreten Empfehlungen und Kommentaren, mit denen der problematischen Situation gezielt abgeholfen werden soll. Gleiches gilt für die in seinem Nordirland-Bericht angesprochenen Aspekte der Unterbringungsbedingungen im Polizeigewahrsam.

<sup>41</sup> Vgl. CCPR/C/SR.596, 14 und ai 1985, 358; CAT/C/SR.91, 34, 40 und ai 1991, 153.

<sup>42</sup> Vgl. CCPR/C/SR.596, 29.

In der Erörterung der *Schutz- und Kontrollmechanismen* zeigt sich an verschiedenen Stellen, daß das CPT in seinem Nordirland-Bericht bei denselben Aspekten mehr in die Tiefe geht als das CAT in seinem Staatenberichtsverfahren. So sprechen beide Ausschüsse die Regelungen zur Unzulässigkeit erzwungener Beweise an. So fragt das CAT zweimal nach der Bedeutung des Rechtsbegriffes "oppression", der die ein Beweisverwendungsverbot auslösende Handlung charakterisiert. Das CPT stellt dieselbe Frage, erweitert um die Differenzierung zwischen den Regelungen für normale Straftaten und denen mit terroristischem Hintergrund, die nicht identisch formuliert sind<sup>43</sup>.

Während das CPT stets zwischen Regelungen für normale und solchen für terroristische Straftaten differenziert, werden die Unterschiede bei den anderen Ausschüssen wenig berücksichtigt. Beim HRC erwecken einzelne Fragen gar den Eindruck, diese Unterscheidung werde nicht nachvollzogen. So wird etwa nach einem angeblichen Widerspruch im Regierungsbericht gefragt, der zwischen dem an einer Stelle erwähnten gesetzlichen Recht auf Benachrichtigung eines Dritten und Zugang zu einem Anwalt und der an anderer Stelle erwähnten Überprüfung einer Verschiebung der Ausübung dieses Rechts durch einen Polizeibeamten bestehen soll. Dies ist kein Widerspruch, da der Bericht zuvor darauf hingewiesen hatte, daß auch für Terrorismusverdächtige die Rechtsausübung verschoben werden kann<sup>44</sup>.

Wenn CPT und CAT die gleichen Aspekte kritisieren, vermag das CPT mitunter seinen Forderungen argumentativ mehr Nachdruck zu verleihen. So wird die Möglichkeit, das Recht auf Untersuchung durch einen eigenen Arzt aufgrund der Terrorismusgesetzgebung zu verschieben, von beiden Ausschüssen bemängelt. Das CPT deckt aber außerdem die Unsinnigkeit der Regelung auf, da ohnehin auch bei der Untersuchung durch einen eigenen Arzt medizinisches Personal der Polizei anwesend sein muß<sup>45</sup>.

*Themenübergreifend* mangelt es dem CAT-Verfahren an systematischem Vorgehen. Zahlreiche Aspekte werden von mehreren Ausschußmitgliedern wiederholt. Text und Inhalt des § 134 Criminal Justice Act, der die Strafbarkeit der Folter festschreibt, werden nicht weniger als sechs Mal nachgefragt. In diesem Zusammenhang wird auch die allgemeine Frage, ob die Folterdefinition in dem genannten Gesetz identisch mit derjenigen der UNCAT sei, zweimal gestellt. Auch nach der Verfolgung von Ausländern, die im Ausland gefoltert haben, und der Frist von sieben Tagen in Polizeihaft für Terrorismusverdächtige wird mehrmals gefragt.

<sup>43</sup> Vgl. CAT/C/SR.91, 15, 27 und CPT-Report Northern Ireland, RN 22.

<sup>44</sup> Vgl. CCPR/C/58/Add.6, 112, 115 und 109 (d).

<sup>45</sup> Vgl. CAT/C/SR.91, 29 und CPT-Report Northern Ireland, RN 67. Allerdings widerspricht die Überwachung einer solchen Untersuchung der sonstigen Linie des CPT, die die Vertraulichkeit von ärztlichen Untersuchungen gegenüber dem Polizeipersonal fordert.

Ein besonderer Fall von unkoordiniertem Vorgehen unterläuft dem CAT, als ein Komiteemitglied die mangelnden Bemühungen um Ausbildung des medizinischen Personals zum Erkennen von Folteropfern kritisiert und wenig später in der Diskussion ein anderes Mitglied es "ermutigend" nennt, daß dies nach Angaben der Regierung mangels Beschwerden auch nicht nötig sei<sup>46</sup>.

Ein nicht nachvollziehbares Verständnis der UNCAT offenbart ein CAT-Mitglied, als es die Delegation um eine Stellungnahme dazu bittet, daß im Bericht keine Ausführungen zu Art. 1 der Konvention gemacht wurden<sup>47</sup>. Dieser Artikel enthält jedoch lediglich die Definition der Folter, die der Interpretation und Umsetzung der Art. 2 bis 16 zugrunde zu legen ist. Eine Stellungnahme dazu erscheint also kaum sinnvoll.

Ein positives Beispiel zielgerichteter, konkreter Fragen, die zudem die anderen Verfahren thematisch ergänzen, zeigt sich punktuell im dritten Verfahren des HRC. Im Hinblick auf die Sicherheitsunterbringung von Kindern wird nach der absoluten Anzahl der untergebrachten Kinder und dem quantitativen Verhältnis von verurteilten und nicht verurteilten Kindern gefragt, was einen Eindruck von der Dimension des Problems erlaubt. Hintergrund scheint die Sorge zu sein, bei dieser Art von Unterbringung handele es sich weniger um einen Teil der Fürsorge für Kinder als vielmehr um einen Teil des Strafsystems. Zudem wird nach den Gründen der Einweisung und der Rolle der Eltern dabei gefragt<sup>48</sup>.

Trotz der hohen Qualität der CPT-Arbeit weisen die *Antworten der Regierung* Mängel auf, etwa wenn die Regierung auf die CPT-Empfehlung (Nordirland) zum Licht in Verhörräumen und Zellen einer Polizeistation nur mit Ausführungen zu den Verhörräumen antwortet<sup>49</sup>. Außerdem werden mitunter den Ausführungen des CPT, die sich kritisch mit der tatsächlichen Handhabung einzelner Mechanismen beschäftigen, lediglich Hinweise auf die bestehenden Regelungen entgegengesetzt. So reagiert die Regierung auf die Zweifel des CPT an der De-facto-Vertraulichkeit von Gesprächen zwischen Anwälten und Beschuldigten mit Hinweisen auf die bestehenden Regelungen, die vom CPT jedoch gar nicht angezweifelt worden waren<sup>50</sup>.

Eine Schwäche in der Regierungsantwort auf den CPT-Bericht zum England-Besuch zeigt sich in den Ausführungen zu einem bestimmten Vorfall. Das CPT hatte um Auskunft über die Untersuchungen der Behörden wegen einer mutmaßlichen Mißhandlung von Gefangenen nach Beendi-

<sup>46</sup> Vgl. CAT/C/SR.19,38 und 46.

<sup>47</sup> Vgl. CAT/C/SR.91, 52.

<sup>48</sup> Vgl. CCPR/C/SR.1048, 49 (d), 1049, 10.

<sup>49</sup> Vgl. Response of the UK Government (Northern Ireland), RN 10.

<sup>50</sup> Vgl. CPT-Report Northern Ireland, RN 61 und Response of the UK Government (Northern Ireland), RN 21.

gung eines Ausbruchversuchs gebeten. Nachdem die Regierung in der interim-response zunächst auf die laufenden Ermittlungen verwiesen hatten, wird in der "follow-up response" nur noch von den Verfahren gegen die aufständischen Gefangenen berichtet, von den Mißhandlungen ist dort keine Rede mehr.

#### 10.1.2.4 Kooperation und Ergebnisse

##### 10.1.2.4.1 Empfehlungen (nur CPT)

Wie in *Schaubild 10* ersichtlich, reagiert die Regierung auf einen Großteil der CPT-Empfehlungen zu **England** mit dem Hinweis auf bereits laufende oder ins Auge gefaßte Maßnahmen (Kategorie B). Grund dafür ist vor allem der in Reaktion auf vorausgegangene Gefängnisunruhen von Lord Justice Woolf und Judge Tumin (Her Majesty's Chief Inspector of Prisons) verfaßte Bericht, der zahlreiche Empfehlungen enthält, die denen des CPT sehr ähneln<sup>51</sup>. Da die Regierung bereits aufgrund des Woolf-Reports mit Maßnahmen begonnen hatte<sup>52</sup>, konnten die Empfehlungen des CPT hier kaum zu gänzlich neuen Maßnahmen Anstoß geben. Dennoch waren die Empfehlungen des CPT nicht ohne signifikanten Einfluß und der Besuch nicht überflüssig, sondern unterstützten die anderen Berichte. Nach Angaben aus der Gefängnisverwaltung beschleunigte der CPT-Bericht die Fertigstellung des Einbaus von Sanitäreinheiten in einem der Gefängnisse und verlieh den Forderungen der Gefängnisverwaltung bei Verhandlungen mit der Regierung über die zur Verfügung zu stellenden Haushaltsmittel Nachdruck<sup>53</sup>. Noch deutlicher äußerte sich Andrew Coyle, seit 1991 Direktor des Brixton Prison, der meinte, ohne die Berichte von Judge Tumin und des CPT wären die seitdem erreichten Verbesserungen in Brixton unmöglich gewesen<sup>54</sup>.

In drei Fällen scheint die britische Regierung CPT-Empfehlungen unmittelbar zum Anlaß für Maßnahmen genommen zu haben (Kategorie A). Nachdem in der Stellungnahme bereits zugesichert worden war, durch entsprechende Anweisungen die Beachtung der Empfehlung zur Auslagerung von "body-belts" aus dem unmittelbaren Bereich der Beruhigungszellen sicherzustellen<sup>55</sup>, gab es Berichte, nach denen dies in Wandsworth tatsächlich geschehen ist. Das CPT hatte dies allerdings allgemein für alle Ge-

<sup>51</sup> Vgl. WOOLF/TUMIN 1991, 433-455, insbesondere "Section 11: Buildings" (442-444), "Section 13: Staff" (448-450) und "Section 14: Prisoners" (450-455).

<sup>52</sup> Vgl. zu einer ersten Einschätzung der Auswirkungen der Empfehlungen des Woolf-Reports: PRISON REFORM TRUST 1992.

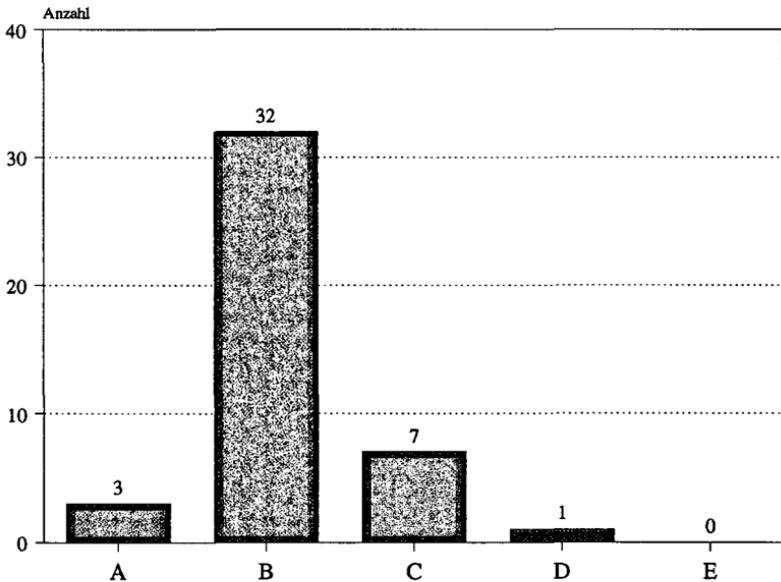
<sup>53</sup> So äußerte sich ein Gefängnisabteilungsleiter gegenüber B. Jenkinson. Vgl. JENKINSON 1993, 22 f.

<sup>54</sup> Mündliches Statement im Rahmen des "Seminar on the Implementation of the ECPT" in Strasbourg, 5. bis 7. Dezember 1994.

<sup>55</sup> Vgl. Response of the UK Government, S. 10.

fängnisse gefordert<sup>56</sup>. Zum anderen hatte das CPT empfohlen, den jugendlichen Gefangenen in Leeds entweder dort ein besseres Aktivitätsangebot bereitzustellen oder sie anderswo unterzubringen. In ihrer Antwort teilt die Regierung mit, daß die betreffenden Gefangenen in ein anderes Gefängnis überstellt worden seien<sup>57</sup>. Schließlich hatte das CPT Maßnahmen gegen die Praxis gefordert, Untersuchungsgefangene nach Gerichtsterminen in gänzlich anderer sozialer und materieller Umgebung innerhalb desselben Gefängnisses unterzubringen. Daraufhin sichert die Regierung zu, mit Rundschreiben die Gefängnisleitungen zu allen vernünftigen Maßnahmen gegen damit verbundene "Entwurzelungseffekte" zu bewegen<sup>58</sup>. Dies ist allerdings keine sehr weitreichende Maßnahme.

Schaubild 10: Reaktionen der Regierung auf die Empfehlungen des CPT zum Besuch im Vereinigten Königreich (England) 1990



- A - Maßnahme aufgrund der CPT-Empfehlung
- B - Maßnahme unabhängig von der CPT-Empfehlung
- C - keine Maßnahme
- D - Ablehnung der Empfehlung
- E - keine Antwort

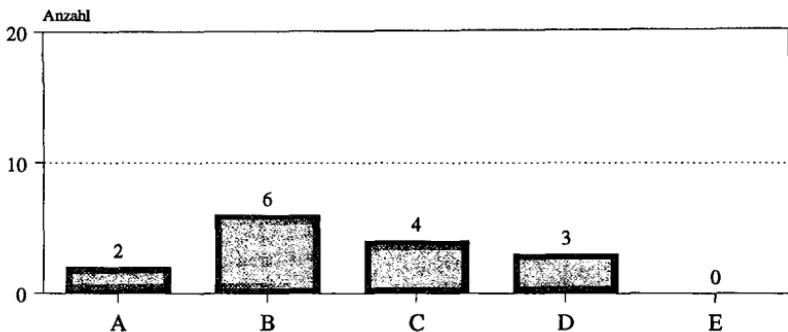
<sup>56</sup> Vgl. CPT-Report UK, RN 93 und JENKINSON 1993, 21.

<sup>57</sup> Vgl. CPT-Report UK, RN 66 und Response of the UK Government, S. 1.

<sup>58</sup> Vgl. CPT-Report UK, RN 107 und Response of the UK Government, S. 12.

Offen abgelehnt (Kategorie D) wird von der Regierung eine feste Begrenzung der Belegungszahlen für die Gefängnisse. Bei dieser Einstellung bleibt die Regierung nicht nur in ihrem "interim report", sondern auch in ihrem "follow-up report" trotz der diesbezüglichen Kritik des CPT in einer Anmerkung zum Zwischenbericht. Nachdem bis Ende 1992 das Überbelegungsproblem in der Tat durch Maßnahmen zur Reduzierung der Gefangenenzahlen auf 41.000 sowie durch Kapazitätserweiterungen entschärft werden konnte, hat seitdem ein scharfer Anstieg der Gefangenenzahlen (auf 47.000 Ende 1993) das Problem wieder virulent werden lassen. Außerdem konnten die genannten Berichte offenbar nicht eine nachhaltige Verbesserung der Situation im Wandsworth Prison bewirken, die noch immer in Hinblick auf die materielle Unterbringung und das Aktivitätsangebot heftig kritisiert wird<sup>59</sup>.

Schaubild 11: Reaktionen der Regierung auf die Empfehlungen des CPT zum Besuch in Nordirland 1993



- A - Maßnahme aufgrund der CPT-Empfehlung
- B - Maßnahme unabhängig von der CPT-Empfehlung
- C - keine Maßnahme
- D - Ablehnung der Empfehlung
- E - keine Reaktion

Die Reaktionen der Regierung auf die Empfehlungen des CPT im Besuchsbericht zu **Nordirland** werden im *Schaubild 11* dargestellt. Die Regierung gibt in ihrer Antwort nur im Hinblick auf zwei Empfehlungen des CPT an, diese zum Anlaß von Maßnahmen genommen zu haben (Kategorie A). So wurde den Gefangenen in der "Assessment Unit" im Gefängnis von Belfast täglich eine Stunde Freiluftaktivitäten gewährt. Außerdem wurden Maßnahmen getroffen, um die Vertraulichkeit von HIV-Infektionen bei Gefan-

<sup>59</sup> Vgl. MOTTET 1994, 7.

genen zu gewährleisten<sup>60</sup>. Daneben kann die Regierung bei der Behandlung einer ganzen Reihe von Empfehlungen darauf hinweisen, daß sich die Situation der materiellen Unterbringungsbedingungen und des Regimeangebots in dem besuchten Gefängnis wesentlich gebessert hat (Kategorie B). Hier waren jedoch nicht der CPT-Bericht, sondern Gefängnisunruhen im Juli 1994, bei denen unionistische Gefangene zahlreiche Zellen und sonstige Einrichtungen des Gefängnisses zerstört hatten, ausschlaggebend für die Aktivitäten. Die anschließende Verlegung aller in Belfast inhaftierten paramilitärischen Gefangenen (insgesamt 210) in das "Maze Prison" reduzierte die Probleme der Überbelegung und des geringen Aktivitätsangebots<sup>61</sup>.

Im Hinblick auf die Verbesserung der Safeguards für festgenommene, terrorismusverdächtige Personen zeigt sich die Regierung sehr defensiv. Zwar wird unter Hinweis auf die Gewaltverzichtserklärung der terroristischen "IRA" eine Überprüfung der Notstandsgesetze in Aussicht gestellt, die vom CPT vorgeschlagenen Änderungen jedoch meist mit dünnen Worten für bereits erfüllt erklärt (Kategorie C) oder ganz zurückgewiesen (Kategorie D). Abgelehnt werden die Empfehlungen des CPT zur Einführung eines Rechts auf Zugang zu einem unabhängigen Anwalt für terrorismusverdächtige Gefangene sofort nach der Festnahme, die akustische Überwachung der Verhörräume und die elektronische Aufzeichnung von Verhören, die im Zusammenhang mit terroristischen Straftaten stehen. Begründet werden diese ablehnenden Antworten mit Behinderungen des Ermittlungsprozesses, insbesondere durch Beeinträchtigung der Kooperationsbereitschaft der Verhörten, sowie durch praktische Grenzen der Wirksamkeit, wenn bis zu 20 Verhöre gleichzeitig überwacht werden sollen<sup>62</sup>.

#### 10.1.2.4.2 Kommentare

Während sich die Regierung bzw. ihre Repräsentanten gegenüber dem CAT, dem HRC und dem CPT im Hinblick auf die Situation in Nordirland wenig offen für die Kommentare der Ausschüsse zeigen und einen Großteil ablehnen oder gar nicht reagieren, wird gegenüber dem CPT im Verfahren zu England, wie schon im Hinblick auf die Empfehlungen, besonders häufig auf bereits laufende Maßnahmen verwiesen. Die Regierungsreaktionen sind in *Schaubild 12* graphisch dargestellt.

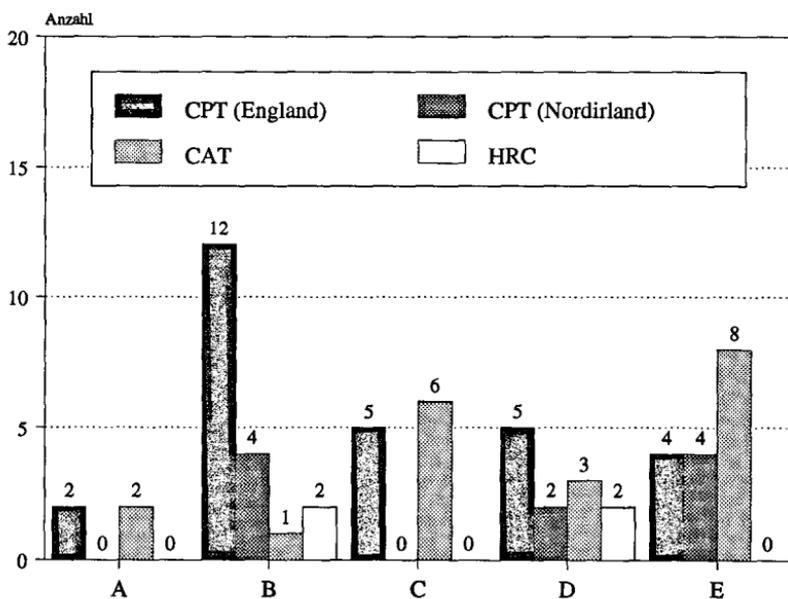
<sup>60</sup> Vgl. Responses of the UK Government (Northern Ireland), RN 44 und 45.

<sup>61</sup> Vgl. Response of the UK Government (Northern Ireland), RN 39, 40, 41, 43, 45, Annex A. Dabei wird allerdings fast nichts darüber gesagt, wie sich die Verhältnisse im "Maze Prison" durch den Transfer einer so großen Zahl von Gefangenen entwickelt haben. Lediglich auf die dortige Trennung von unionistischen und republikanischen Gefangenen und deren ständigen Zugang zu Sanitäreinrichtungen wird hingewiesen.

<sup>62</sup> Vgl. Response of the UK Government (Northern Ireland), RN 18, 28, 29.

Gegenüber dem CAT und gegenüber dem CPT (England) erklärt sich eine Delegation bzw. die Regierung zu einzelnen Maßnahmen aufgrund von Kommentaren bereit (Kategorie A). Nachdem die Regierung in ihrem Bericht an das CAT spezielle Ausbildungsmaßnahmen zur Erkennung von Foltermerkmalen für medizinisches Personal mangels Vorkommen von Folterfällen für überflüssig erklärt hatte, reagierte das CAT mit scharfer Kritik. Angesichts dieser Kommentare sichert die Delegation zu, die bestehenden Vorkehrungen daraufhin zu überprüfen, ob sie den Anforderungen von Art. 10 der Konvention genügen<sup>63</sup>.

Schaubild 12: Regierungsreaktionen auf die Kommentare in den Verfahren der Ausschüsse zum Vereinigten Königreich 1990-1993



- A - zustimmende Reaktion einschließlich entsprechender Maßnahme
- B - zustimmende Reaktion mit Verweis auf unabhängige Maßnahme
- C - Zustimmung ohne Maßnahme
- D - Ablehnung des Kommentars
- E - keine Reaktion

Auf Kommentare im CPT-Bericht zu England reagiert die Regierung in zwei Fällen mit Maßnahmen. Zum einen wurden anlässlich der Kritik an

<sup>63</sup> Vgl. CAT/C/9/Add.6, 16, CAT/C/SR.91, 19,38 und SR.92, 23.

dem schlechten Zustand von Toiletten in Leeds spezielle Putzkolonnen gebildet, was nach Angaben der Regierung die Sauberkeit wesentlich steigern konnte<sup>64</sup>. Zum anderen wurden auf die vom CPT übermittelten Beschwerden über Ungeziefer (Schaben) in Holloway die betroffenen Gebäudeteile einem Schädlingsbekämpfungsprogramm unterzogen sowie die "Mutter und Baby"-Abteilung in einen nicht betroffenen Bereich verlegt<sup>65</sup>.

In Reaktion auf den CPT-Bericht zu England werden eine Reihe von Kommentaren abgelehnt (Kategorie D). Entgegen der vom CPT jeweils vertretenen Ansicht wird die Versorgung mit Handtüchern und Bettlaken in den Gefängnissen ebenso wie die nächtliche Anwesenheit von medizinisch qualifiziertem Personal für ausreichend gehalten<sup>66</sup>. Keine Verbesserung der Situation brächte nach den Ausführungen der Regierung die Ausstattung der Zellen mit Küchentüchern<sup>67</sup>. Ebenso werden das Auslegen von Beschwerdeformularen und ein Zustellungssystem von Beschwerden, das eine Übergabe von Beschwerdeformularen an das Personal vermeidet, für überflüssig gehalten<sup>68</sup>.

Im Hinblick auf das Nordirland-Verfahren des CPT werden in Konsequenz der Ablehnung von Empfehlungen auch zweimal die diese Empfehlungen ergänzenden Kommentare zurückgewiesen. Das CPT hatte darauf gedrängt, bei Verweigerung des Zugangs zu dem eigenen Anwalt wenigstens die Konsultation eines unabhängigen (Pflicht-)Anwalts zuzulassen sowie dem "Independent Commissioner for the Holding Centers" Zugang zu den elektronischen Aufzeichnungen zu gewähren. Die Ablehnungen werden wie bei den entsprechenden Empfehlungen mit der durch den Terrorismus geprägten Sondersituation in Nordirland begründet<sup>69</sup>.

Im CAT-Verfahren lehnt die Delegation wie im CPT-Verfahren die Einführung von elektronischer Aufzeichnung mit dem Hinweis auf die Beeinträchtigung der Kooperationsbereitschaft von Personen aus dem terroristischen Umfeld ab<sup>70</sup>. Die Bemerkungen des CAT im Zusammenhang mit dem Recht des Beschuldigten auf Aussageverweigerung weist die Delegation als falsch zurück<sup>71</sup>. Das CAT hatte kritisiert, daß durch die Möglichkeit, eine Aussageverweigerung durch einen Beschuldigten in die Beweiswürdigung miteinzubeziehen, das Recht des Beschuldigten auf Schweigen praktisch abgeschafft sei.

Gegenüber dem HRC werden zwei Kommentare zurückgewiesen, beide mit dem Argument, die bestehende Regelung sei ausreichend. So wird etwa

<sup>64</sup> Vgl. CPT-Report UK, RN 100 und Response of the UK Government, S. 15.

<sup>65</sup> Vgl. CPT-Report UK, RN 123 und Response of the UK Government, S. 26.

<sup>66</sup> Vgl. Response of the UK Government, S. 15, 32.

<sup>67</sup> Vgl. Response of the UK Government, S. 15.

<sup>68</sup> Vgl. Response of the UK Government, S. 35.

<sup>69</sup> Vgl. Response of the UK Government (Northern Ireland), RN 20, 34.

<sup>70</sup> Vgl. CAT/C/SR.92, 32.

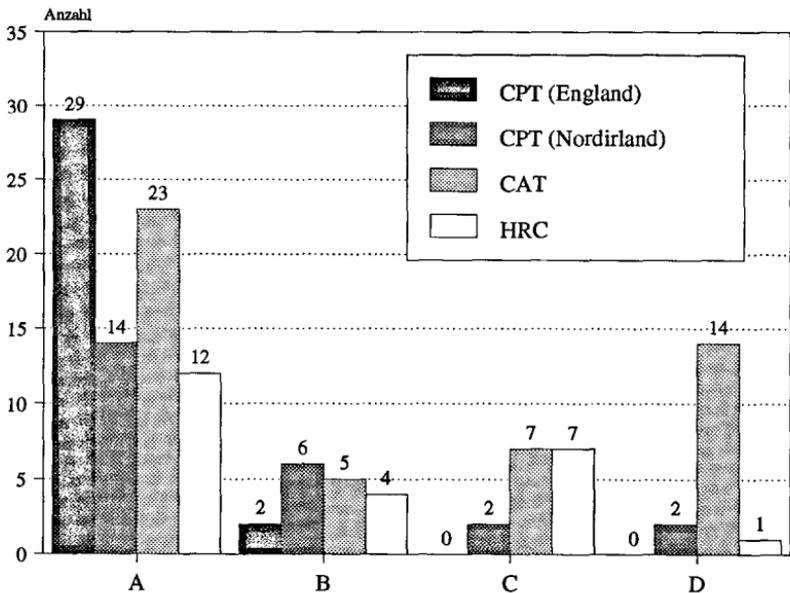
<sup>71</sup> Vgl. CAT/C/SR.92, 37, 39.

die Kritik an der Beschränkung des Verbots von Körperstrafen auf den Bereich der öffentlichen Schulen damit begründet, daß ein Verbot für private Schulen ein Schutz durch das Strafrecht bestehe und im übrigen nicht jede Form der Züchtigung kriminalisiert werden solle<sup>72</sup>.

#### 10.1.2.4.3 Fragen

Während im CPT-Verfahren zu England fast alle Fragen vollständig beantwortet werden und im Nordirland-Verfahren des CPT immerhin noch der überwiegende Teil, wird gegenüber dem HRC und dem CAT ein erheblicher Teil der Fragen nur teilweise, falsch oder gar nicht beantwortet (vgl. *Schaubild 13*).

*Schaubild 13: Regierungsreaktionen auf die Fragen der Ausschüsse in den Verfahren zum Vereinigten Königreich 1990-1993*



A - beantwortet

B - teilweise beantwortet

C - formal beantwortet, aber falsch oder irreführend

D - unbeantwortet

<sup>72</sup> Vgl. CCPR/C/SR.1049, 20. Der andere abgelehnte Kommentar betrifft die Verbote des Art.7 IPBPR im Recht Hongkongs, vgl. CCPR/C/SR.1049, 15, 39.

Die im Vergleich zum England-Verfahren des CPT geringere Kooperationsbereitschaft der Regierung besteht darin, daß diese sich in mehreren Antworten angesichts laufender Überlegungen zu der vom Komitee angerissenen Frage bedeckt hält<sup>73</sup> oder die Weitergabe von als geheim behandelten Dokumenten verweigert<sup>74</sup>. Ein Beispiel für mangelhaftes Kooperationsverhalten zeigt sich etwa in der Antwort der Regierung auf den CPT-Bericht zu Nordirland, wo behauptet wird, ohne weitere Detailangaben sei kein Kommentar möglich<sup>75</sup>. Das CPT hatte beobachtet, daß Gefangene mitunter den behandelnden Arzt darum bitten, Beschwerden von Mißhandlungen und die eventuellen Verletzungen nicht in seinen Bericht aufzunehmen. Hier hätte die Regierung ohne allzu viel Aufwand wenigstens ein paar Ärzte aus diesem Bereich zu den Vorwürfen anhören können.

Die nicht akzeptabel beantworteten Fragen (Kategorien B bis D) der anderen Ausschüsse lassen keine bestimmten Strukturen erkennen. Insbesondere kann man beim Verfahren des CAT nicht sagen, daß etwa Fragen zu Nordirland in höherem Maße umgangen werden als solche zu anderen Themen.

#### *10.1.2.4.4 Die Auswirkungen im Licht der jüngeren Verfahren*

Das CPT konzipierte seinen zweiten Besuch zum Teil ausdrücklich als "follow-up"-Besuch. Insbesondere wurden zwei Gefängnisse und eine Polizeistation zum zweiten Mal besucht.

In der einzigen zum zweiten Mal besuchten Polizeistation (Paddington Green) fand das CPT nach wie vor keine ausreichenden Vorrichtungen für die körperliche Hygiene der Gefangenen vor. Die Regierung hatte diesbezüglich jedoch auch keine Verbesserungen in Aussicht gestellt<sup>76</sup>.

Im Hinblick auf die Gefängnisse konnte die Delegation bei ihrem Besuch in einigen Punkten Verbesserungen im Sinne der CPT-Empfehlungen feststellen. Dabei ist allerdings nicht nachzuvollziehen, welchen Beitrag die CPT-Empfehlungen in dieser Hinsicht geleistet haben, da, wie bereits betont, ein Großteil der Empfehlungen auch im Woolf-Bericht abgegeben worden war. Dennoch ließ auch fast vier Jahre nach dem ersten Besuch des CPT die Umsetzung in vielen Punkten noch auf sich warten.

Trotz einiger Neu- und Anbaumaßnahmen konnte die Situation der *Überbelegung* nicht auf ein akzeptables Maß reduziert werden. Dies liegt vor allem daran, daß die Entlastungseffekte durch die Baumaßnahmen durch einen starken Anstieg der Gefängnispopulation insgesamt weitgehend konterkariert wurden. Neben dem fortbestehenden Überbelegungs-

<sup>73</sup> Vgl. Response of the UK Government (Northern Ireland), RN 30 und 31.

<sup>74</sup> Vgl. Response of the UK Government (Northern Ireland), RN 1.

<sup>75</sup> Vgl. Response of the UK Government (Northern Ireland), RN 25.

<sup>76</sup> Vgl. Response of the UK Government, S. 42.

problem schlägt sich dies auch in Verzögerungen bei der Renovierung veralteter Abteilungen nieder, da diese aus Kapazitätsgründen nicht geräumt werden konnten. Durch diese Entwicklungen wurden auch die Maßnahmen zur Ausstattung aller Unterkünfte mit jederzeitigem Zugang zu Sanitäreinrichtungen und zum Ausbau des Aktivitätsangebots behindert und verzögert. In einzelnen Abteilungen der Gefängnisse in Leeds und Wandsworth waren die Haftbedingungen seit dem ersten CPT-Besuch praktisch unverändert.

Die *positiven Entwicklungen* betrafen in Leeds die Beendigung der Praxis, drei Häftlinge in Ein-Mann-Zellen unterzubringen, den Transfer der jugendlichen Gefangenen in ein Gefängnis mit besserem Regimeangebot, den Bau einer Sporthalle und eines Fitnesszentrums, die Installation von Sanitäreinrichtungen in den Zellen einiger Abteilungen und von zusätzlichen Duschen sowie die Erlaubnis für Untersuchungsgefangene zum Tragen eigener Kleidung. In Wandsworth waren einige Gebäudeflügel renoviert und insbesondere mit zusätzlichen Duschen und Sanitäreinheiten für jede Zelle ausgestattet worden. Entsprechend der CPT-Empfehlung im ersten Bericht sind Zeiten zur gemeinsamen Gestaltung in einzelnen Flügeln eingeführt worden. Auch beim Arbeitsangebot wurden vom CPT einzelne Verbesserungen festgestellt.

In einigen Punkten *entsprachen die Bedingungen nicht den Anforderungen des CPT*, obwohl die Regierung in ihrer Antwort auf den ersten Bericht versprochen hatte, mit entsprechenden Maßnahmen der Kritik abzuweichen. So hatte die Regierung auf den Kommentar des CPT, mit dem der Zustand bestimmter Sanitäreinrichtungen angegriffen worden war, auf die Einsetzung von Putzkolonnen verwiesen, die den Zustand erheblich verbessert hätten. Beim zweiten Besuch fand die Delegation die besagten Sanitäreinrichtungen wiederum in einem vollkommen verschmutzten Zustand vor<sup>77</sup>. In der neuen Antwort verweist die Regierung ihrerseits wieder auf einen kürzlich eingeführten Reinigungsplan, der die Sauberkeit erheblich verbessert habe.

Ähnlich hatte die Regierung in ihrer Antwort auf den ersten CPT-Bericht zugesichert, mit Rundschreiben an die Gefängnisleitungen daraufhinzuwirken, daß die Untersuchungsgefangenen nach Gerichtsterminen nicht in neuen Zellen und mit anderen Gefangenen untergebracht werden. Dennoch gingen der Delegation bei dem Besuch 1994 zahlreiche Beschwerden in dieser Richtung zu. Auf die erneute Aufforderung des CPT, die Gefängnisleiter zu allen entsprechenden Maßnahmen anzuhalten<sup>78</sup>, reagiert die Regierung ablehnend. Die Gefängnisleiter seien sich des Problems bewußt und eine zentrale Anleitung sei nicht erforderlich<sup>79</sup>.

<sup>77</sup> Vgl. CPT-Report UK (1994), RN 95.

<sup>78</sup> Vgl. CPT-Report UK (1994), RN 125.

<sup>79</sup> Vgl. Final Response of the UK Government (visit 1994) to the CPT-Report (1994), S. 25.

Ein Einfluß des dritten Staatenberichtsverfahrens auf die *Umsetzung des IPBPR* ist im vierten Verfahren vor dem HRC hinsichtlich der Art. 7, 9 und 10 nicht nachzuzeichnen. Dies liegt schon daran, daß im dritten Staatenberichtsverfahren nur wenige Aspekte kritisch vom Komitee angesprochen worden waren und in den "concluding observations" zu diesen Fragen auch keinerlei Kommentar enthalten ist. Auf die immerhin mit kritischen Anmerkungen diskutierte Frage der Körperstrafen in privaten Schulen geht die Regierung zwar in ihrem vierten Bericht ein, ohne daß jedoch eine Veränderung der Haltung erkennbar wäre<sup>80</sup>.

Nach der Durchführung des ersten *Berichtsverfahrens im Rahmen der UNCAT* gab es im Hinblick auf die vom CAT besonders kritisierte Situation in Nordirland einige Verbesserungen, auf die im Bericht der Regierung an das CAT hingewiesen wird: Ende 1992 wurde der "Independent Commissioner for the Holding Centres" eingesetzt, der die Haftbedingungen von terrorismusverdächtigen Gefangenen beobachten und darüber berichten soll. Zur gleichen Zeit wurde eine "Independent Assessor of Military Complaints Procedures" eingesetzt, der sich mit Beschwerden befassen soll, die keine Straftaten betreffen. Diese beiden Punkte waren in der ersten Diskussion vor dem CAT allerdings nicht besonders problematisiert worden.

Außerdem wurden "Codes of Practice" für die Inhaftierung, Behandlung, Vernehmung und Identifizierung von Personen unter der Terrorismusgesetzgebung geschaffen. Auf die Punkte, die von CAT-Mitgliedern am Ende der ersten Diskussion für besonders problematisch erachtet wurden - Fehlen von Videoaufzeichnungen und von einem Anwesenheitsrecht eines Anwalts bei Vernehmungen -, wird im zweiten Bericht der Regierung nicht eingegangen. Dagegen finden sich Ausführungen zu der ebenfalls kritisierten Beeinträchtigung des Schweigerechts von Beschuldigten. Diesbezüglich wird sogar von einer Ausweitung der betreffenden Vorschriften auf England und Wales berichtet<sup>81</sup>.

Insgesamt gibt es also nur wenige Anknüpfungspunkte von positiven Entwicklungen, die durch die Kritik des CAT im Rahmen des ersten Berichtsverfahrens veranlaßt worden sein könnten. Selbst in dem einzigen Punkt, in dem sich die Regierungsdelegation im ersten Verfahren zu einer Maßnahme bereit erklärt hatte, indem sie die Überprüfung der Ausbildungsmaßnahmen für medizinisches Personal in der Erkennung von Foltermerkmalen zugesichert hatte, ist keine Entwicklung erkennbar. Der zweite Regierungsbericht geht nicht speziell auf diesen Aspekt ein, und auch in der Diskussion wird hier nicht nachgehakt.

<sup>80</sup> Vgl. CCPR/C/95/Add.3, 169 f.

<sup>81</sup> Vgl. CAT/C/25/Add.6, 62.

## 10.2 Die Verfahren 1994 und 1995

### 10.2.1 Inhalte

#### 10.2.1.1 Überblick über die durchgeführten Verfahren

##### 10.2.1.1.1 CPT: Zweiter periodischer Besuch (England und Schottland)

In der Zeit vom 15. bis zum 28. Mai 1994 führte das CPT seinen zweiten periodischen Besuch im Vereinigten Königreich durch, der sich der Situation in England und Schottland widmete. Besucht wurden in England drei Gefängnisse, eine Einrichtung für jugendliche Straftäter, fünf Einrichtungen der Einwanderungsbehörden sowie eine Abteilung in einem Gefängnis für unter dem "Immigration Act" inhaftierte Personen, ein Spezialkrankenhaus, sieben Polizeistationen sowie eine Inhaftierungseinrichtung der Zollbehörden. Im Verlauf des Besuchs traf der Ausschuß zu Gesprächen mit zahlreichen Regierungsvertretern sowie mit Repräsentanten von insgesamt sieben NGOs zusammen. Zwei der in Augenschein genommenen Gefängnisse (Leeds und Wandsworth) sowie eine der Polizeistationen (Paddington Green, London) waren bereits beim ersten Besuch begutachtet worden, so daß es sich in diesen Punkten auch um einen "follow-up"-Besuch handelte. In Schottland wurden die Bedingungen in zwei Gefängnissen und vier Polizeistationen untersucht. Eines der Gefängnisse wurde zwar in erster Linie wegen Interviews mit Personen, die zuvor in Polizeihaft inhaftiert gewesen waren, aufgesucht, dennoch äußert sich der Ausschuß zu einzelnen Aspekten der Haftbedingungen<sup>82</sup>.

In **England** stieß der Ausschuß auf keinerlei Hinweise auf Folter. Auch andere Formen von Mißhandlung waren selten Gegenstand von Beschwerden, mit einzelnen Ausnahmen: Zum einen sollen Ausländer bei ihrer Überführung zur Abschiebung u.a. mit Knebeln mißhandelt worden sein. Zum anderen sollen Gefangene, die für eine Zeit ihrer Untersuchungshaft oder ihres Strafvollzuges in Polizeizellen untergebracht waren, Beschwerden zufolge dort häufig von Polizeibeamten mißhandelt worden sein, wenn sie in irgendeiner Weise als unruhig eingeschätzt wurden. Da für diese Gefangenengruppe kaum Schutzmechanismen bestanden, kam das CPT zu dem Schluß, daß die in der betreffenden polizeilichen Einrichtung untergebrachten Untersuchungs- und Strafvollzugsgefangenen einem nicht unbedeutenden Mißhandlungsrisiko ausgesetzt sind<sup>83</sup>.

<sup>82</sup> Vgl. CPT-Report UK (1994) und Final Response of the UK Government (visit 1994).

<sup>83</sup> Vgl. CPT-Report UK (1994), RN 22.

Während die Polizeizellen in der Regel für die normalen Unterbringungszeiten angemessene Haftbedingungen aufwiesen, gilt dies nicht für längere Inhaftierungszeiten. In dieser Hinsicht kritisierte das CPT die Praxis, in Polizeizellen für die oben angesprochenen Kategorien sowie für Personen zu benutzen, die aufgrund der Einwanderungsgesetze inhaftiert waren. Am extremsten waren die Bedingungen für die in einer Liverpoolscher Polizeistation untergebrachten Justizvollzugshäftlinge, die in extrem überfüllten Zellen ohne jede Freiluftbewegung und praktisch ohne Beschäftigungsmöglichkeiten festgehalten wurden. Auch die bei den Zollbehörden untersuchten Einrichtungen waren nur für kurze Inhaftierungszeiten, nicht aber für eine mehrtägige Unterbringung geeignet.

Bei der Untersuchung der Gefängnisse wurde festgestellt, daß trotz verschiedener Maßnahmen zur Verbesserung der Haftbedingungen noch immer schwere Probleme mit der Überbelegung von Einrichtungen, mit dem ständigen Zugang zu menschenwürdigen Sanitäreinrichtungen und mit dem Aktivitätsangebot bestehen. Daher kam der Ausschuß zu dem Schluß, daß in einigen Abteilungen der drei besuchten Gefängnisse die Haftbedingungen als unmenschliche und erniedrigende Behandlung zu beschreiben sind<sup>84</sup>. Das CPT fordert verschärfte Anstrengungen, um diesen Problemen zu begegnen. Im übrigen wurde auf Fragen der Gesundheitsversorgung, des Verhältnisses von Personal und Inhaftierten, der Freiluftbewegung, des Vorgehens bei der Aufnahme neuer Gefangener, der Kontakte nach außen, der Disziplinarmaßnahmen, der Beschwerdemöglichkeiten und externen Kontrolle sowie der Unterbringung von Untersuchungsgefangenen nach Gerichtsterminen eingegangen. Kritisiert werden auch die materiellen Bedingungen und die Mängel im Aktivitätsangebot für Einzelhaftgefangene.

In dem besuchten Jugendgefängnis mangelte es mit Ausnahme von zwei Abteilungen sowohl an akzeptablen materiellen Bedingungen als auch an einem Aktivitätsangebot, das Erziehungs- und Ausbildungselemente reflektiert hätte.

Im Hinblick auf die Unterbringungsbedingungen von Ausländern, die auf Grundlage des "Immigration Act" inhaftiert waren, fand die Delegation zumeist entweder akzeptable Bedingungen vor oder der Ersatz durch neue Einrichtungen stand bevor. Das Personal eines "Immigration Detention Centre" (Mitarbeiter eines privaten Sicherheitsunternehmens, das mit der Durchführung der Haft beauftragt war) zeigte gewisse Defizite hinsichtlich der Kenntnisse in Fremdsprachen und fremden Kulturen. Daneben gab es auch Lücken in der medizinischen Grundversorgung. Trotz der annehmbaren Bedingungen der in einem Gefängnis auf Grundlage des "Immigration Act" inhaftierten Personen wendet sich das CPT gegen dieses Vorgehen, da es ein Gefängnis per se nicht für einen angemessenen Ort für die Inhaftierung von Personen hält, denen keine Straftat vorgeworfen wird.

<sup>84</sup> Vgl. CPT-Report UK (1994), RN 78.

Bei dem Besuch eines geschlossenen psychiatrischen Krankenhauses kritisierte das CPT das Mißverhältnis zwischen der Anzahl der Psychiater und der Patienten. Auch eine nächtliche Notfallversorgung innerhalb angemessener Zeit erschien dem Ausschuß nicht gewährleistet. Bedenken wurden daneben hinsichtlich der Praxis geäußert, die Hälfte der Patienten systematisch nachts einzuschließen, was besonders für psychotische oder depressive Patienten problematisch erschien.

In **Schottland** besteht dem CPT-Bericht zufolge für Gefangene der Polizei nur eine geringe Mißhandlungsgefahr, obwohl die Delegation in Einzelfällen von Mißhandlungen bei Festnahmen oder beim Transfer zu einer Polizeistation gehört hatte. Der Ausschuß sieht zwar kein generelles Problem von Mißhandlungen von Inhaftierten durch Gefängnispersonal, weist aber dennoch auf eine gewisse Gefährdung von als gewalttätig eingeschätzten Gefangenen insbesondere nach größeren Vorfällen hin. Zudem hatte das CPT von drei Fällen schwerer Mißhandlung gehört, die von den Behörden bereits untersucht worden waren.

Die Unterbringungsbedingungen in der Polizeihaft waren im großen und ganzen recht annehmbar, ohne allerdings für längere Perioden geeignet zu sein.

In Peterhead Prison griff das Komitee die Haftbedingungen für in Einzelhaft inhaftierte Personen scharf an. Die schlechten materiellen Bedingungen in Verbindung mit dem Fehlen jeder sinnvollen Beschäftigungsmöglichkeit führen nach Einschätzung des Ausschusses zu einer unmenschlichen Haftsituation. Auch in dem anderen Gefängnis, Barlinnie Prison, waren die Bedingungen für längere Perioden von Einzelhaft nicht akzeptabel. Daneben wurden der Abteilung für Untersuchungsgefangene die Haftbedingungen aufgrund der Kombination von Überbelegung, fehlendem Zugang zu Sanitäreinrichtungen und armseeligem Aktivitätsangebot als unmenschlich und erniedrigend klassifiziert<sup>85</sup>.

Die Regierungsantworten auf diesen CPT-Bericht sind nur in der Fassung einer sogenannten "final response" veröffentlicht, in der mehrfach auf die "interim response" Bezug genommen wird. Angesichts der Form und des Umfangs dieser "final response" liegt allerdings die Vermutung nahe, daß es sich nicht um die reguläre "follow-up response" der Regierung handelt. In dieser veröffentlichten Version wird auf fast alle Empfehlungen, Kommentare und Fragen des CPT umfassend eingegangen, was für eine "follow-up response" unüblich wäre.

Ähnlich wie in der Antwort zum ersten CPT-Bericht bestreitet die Regierung die Probleme nicht. Im Hinblick auf die Haftbedingungen in den Gefängnissen verweist die Regierung wiederum in vielen Fällen auf die laufenden Maßnahmen, etwa zur Renovierung der bestehenden Gefängnisse. Dabei wird allerdings vermehrt ein Bewußtsein dafür deutlich, daß mögli-

<sup>85</sup> Vgl. CPT-Report UK (1994), RN 343.

che Fortschritte vor allem von der Entwicklung der Gefangenenzahlen abhängen. So wird auch ein Ende der vom CPT scharf kritisierten Praxis, Gefangene aus dem Justizvollzug in Polizeistationen unterzubringen, unter dem Vorbehalt unvorhergesehener Entwicklungen in der Gefängnispopulation zugesichert<sup>86</sup>. Auch im Hinblick auf die schottischen Gefängnisse zeigt sich an den häufigen Verweisen auf laufende oder geplante Maßnahmen, daß bei den Behörden für viele der vom CPT angesprochenen Fragen bereits ein Problembewußtsein vorhanden war. Dennoch nimmt die Regierung in einigen Punkte den CPT-Bericht zum Anlaß für Verbesserungsmaßnahmen.

Besondere Zurückhaltung zeigt die Regierung in ihrer Antwort dagegen hinsichtlich der CPT-Kritik an verschiedenen Aspekten der administrativen Inhaftierung von Ausländern. Häufig werden hier die Anregungen des CPT direkt abgelehnt, insbesondere was den Ausbau von "safeguards" zugunsten der Betroffenen angeht.

#### *10.2.1.1.2 HRC: Viertes Berichtsverfahren*

Der vierte periodische Bericht der Regierung des Vereinigten Königreichs über die Umsetzung des IPBPR vom Oktober 1994<sup>87</sup> wurde vom HRC am 20. und 21. Juli 1995 mit Repräsentanten der Regierung erörtert<sup>88</sup>. Die Artikel 7, 9 und 10 IPBPR werden anläßlich des Notstandes in Nordirland zusammen mit den Artikeln 4 (Notstand), 6 (Recht auf Leben) und 14 (Recht auf ein faires Verfahren) des Paktes untersucht. Im folgenden werden nur die Aspekte dargestellt, die sich zumindest auch auf Art. 7, 9 und 10 IPBPR beziehen.

Wie schon die Zusammenfassung der verschiedenen Artikel zu einem Thema erkennen läßt, ist die Situation in Nordirland ein Schwerpunkt der Untersuchungen. Die Fragen und Kommentare der Komiteemitglieder beziehen sich auf das Fehlen einer Tonbandaufzeichnung von Verhören in Nordirland bei terrorismusverdächtigen Personen, auf eine Unterminierung der Rechte durch fehlenden Anwaltskontakt und fehlender Benachrichtigung eines Dritten in den ersten 48 Stunden der Inhaftierung sowie die angebliche Möglichkeit einer "Incommunicado"-Inhaftierung von bis zu sieben Tagen. Gefragt wird auch nach der Umsetzung von Empfehlungen eines Berichts, der die Schließung des Verhörzentrums in Castlereagh, audiovisuelle Aufzeichnung von Verhören und sofortigen Zugang zu rechtlicher Beratung vorgeschlagen hatte. Weitere Fragen gelten der Verwendung von Plastikgeschossen sowie der Überprüfung der "prison rules and standing orders".

<sup>86</sup> Vgl. Final Response of the UK Government (visit 1994), S. 10.

<sup>87</sup> Vgl. CCPR/C/95/Add.3.

<sup>88</sup> Vgl. CCPR/C/SR. 1432 bis 1434.

In einzelnen Fällen von Mißhandlungsvorwürfen, die auf Informationen von amnesty international beruhten, baten Komiteemitglieder um Erklärungen und Unterrichtung über getroffene Maßnahmen. Anlässlich der tödlichen Mißhandlung einer Jamaikanerin beim Vollzug einer Abschiebung wird nach Maßnahmen gefragt, mit denen ähnlichen Vorfällen vorgebeugt werden soll. Die Anwendung exzessiver Gewalt bei der Durchführung von Abschiebungen wird in den "concluding observations" scharf kritisiert.

Einzelne Komiteemitglieder bringen Zweifel an der Glaubwürdigkeit und Unabhängigkeit der Untersuchungen von Vorwürfen gegen die Sicherheitskräfte zum Ausdruck.

Im Hinblick auf die Haftbedingungen in Nordirland werden Vorwürfe vorgehalten, nach denen 500 Gefangene unter sehr widrigen Bedingungen leiden, einige nordirische Gefangene in großer Entfernung zu ihren Familien inhaftiert und Gefangene in Castlereagh in unzureichend beleuchteten Räumen untergebracht seien. Die Möglichkeit eines "discretionary life sentence" (Kombination von Strafe und Sicherheitsverwahrung) wird angesprochen. Außerdem werden kritische Fragen zu der Durchführung von "strip-searches" gestellt. Trotz der Verbesserungen in den Haftbedingungen zeigt sich das Komitee besorgt über die hohe Zahl von Selbstmorden, wie es in den "concluding observations" betont.

Als "Safeguards" in diesem Bereich wird die Einrichtung des Prison Ombudsman und dessen Einfluß auf die Rechte der Gefangenen seit seiner Bestellung thematisiert. Auch nach Garantien für Verurteilte, die zeitweise in Polizeistationen inhaftiert sind, wird gefragt.

Kritisiert wird die Übertragung staatlicher Aufgaben einschließlich der Anwendung von Gewalt und Inhaftierung an private Unternehmen, wodurch die Gewährleistung der durch den Pakt geschützten Rechte gefährdet werde.

Das HRC ist der Ansicht, daß die Inhaftierung von Personen, die abgeschoben werden sollen, nicht immer erforderlich ist, insbesondere nicht in der praktizierten Dauer.

Weitere Fragen betreffen Körperstrafen in Schulen und das Schweigerecht von verhörten Personen, wobei beide Aspekte vom Komitee sehr kritisch gesehen werden. Die Diskussion des Schweigerechts wird allerdings auf Art. 14 bezogen.

Die meisten Antworten der Regierungsdelegation beschränken sich auf die Zusammenstellung von Informationen zu den angeschnittenen Fragenkreisen. Insofern geht es in den Antworten weniger darum, etwa die scharfen gesetzlichen Bestimmungen in Nordirland zu rechtfertigen. Gar nicht eingegangen wird auf die vom Komitee angesprochenen konkreten Fälle.

Abschließend empfiehlt das HRC, Verfahren zur unabhängigen Untersuchung von Beschwerden gegen die Sicherheitskräfte einzuführen, das Verhörzentrum in Castlereagh sofort zu schließen sowie das Personal zur Beachtung internationaler Regeln wie der UN Standard Minimum Rules an-

zuhalten. Daneben sollten allgemein die Notstandsmaßnahmen in Nordirland abgeschafft werden. Auch die Körperstrafe in Schulen sollte vollständig, also auch für private Schulen, verboten werden.<sup>89</sup>

### 10.2.1.1.3 CAT: Zweites Berichtsverfahren

Der zweite periodische Bericht der Regierung an das CAT vom März 1995<sup>90</sup> wurde vom Komitee am 17. November 1995 mit 12 Regierungsvertretern erörtert<sup>91</sup>. Im Bericht wie in der Diskussion wurden auch die Dependent Territories mituntersucht, wobei vom CAT vor allem zu Hongkong Fragen gestellt wurden. In die folgende Darstellung sind die Aspekte, die die Dependent Territories betreffen, nicht miteinbezogen.

Schwerpunkt der Diskussion ist die Situation in Nordirland, insbesondere im Hinblick auf die trotz des damaligen "Waffenstillstands" fortbestehende Notstandsgesetzgebung. Die kritischen Fragen der Komiteemitglieder gelten der Aushebelung wichtiger Schutzmechanismen bei terrorismusverdächtigen Personen, wie dem Recht auf Konsultation eines Anwalts und auf Anwesenheit eines solchen bei Verhören. Auch die Verhörzentren werden kritisiert. Daneben wird die Berechtigung einer Benutzung von möglicherweise tödlichen Plastikgeschossen gegen friedliche Demonstranten in Zweifel gezogen. Mitglieder des Komitees weisen darauf hin, daß die Polizisten in Nordirland speziellen Ausbildungsmaßnahmen unterworfen werden sollten, um ein Bewußtsein für Menschenrechte zu schaffen.

Das Komitee bittet um Statistiken über Disziplinarverfahren aufgrund von mutmaßlichen Verstößen bei Verhören, wobei ihm eine unabhängige Untersuchung fraglich erscheint, da diese von der Polizei selbst ausgeführt werde.

Ein weiterer häufig angesprochener Aspekt betrifft das Schweigerecht eines Verhörten, das nach der bestehenden Regelung dadurch beeinträchtigt werde, daß ein Schweigen gegen den Betroffenen ausgelegt werden kann.

Außerhalb der Nordirland-Problematik gelten einige Fragen und Anmerkungen der Situation der Gefängnisse. So wird ein Gefängnisneubauprogramm und die Bestellung eines "Prison Ombudsman" begrüßt. Kritisch beleuchtet wird dagegen die angebliche Praxis des routinemäßigen "strip-searching" von Inhaftierten nach Besuchen, auch wenn die Gefangenen von den Besuchern durch eine Scheibe abgetrennt waren. Als problematisch wird die Selbstmordrate in Gefängnissen behandelt.

Die Suizidproblematik gilt den Bemerkungen des CAT zufolge auch für die Inhaftierungseinrichtungen der Einwanderungsbehörden. Daneben wird die nach Einschätzung von Komiteemitgliedern mitunter exzessive An-

<sup>89</sup> Vgl. A/50/40 (Annual Report of the HRC), 427 bis 435.

<sup>90</sup> Vgl. CAT/C/25/Add.6.

<sup>91</sup> Vgl. CAT/C/SR.234 und 235.

wendung von Gewalt bei der Durchführung von Abschiebungen kritisiert. Anlässlich eines Todesfalls aufgrund einer solchen Behandlung wird nach Änderungen in der Ausbildung sowie nach Regelungen für private Unternehmen, die zur Durchführung eingeschaltet werden, der Ausbildung der privaten Mitarbeiter sowie nach Safeguards bei dieser Übertragung staatlicher Aufgaben an Private gefragt. Allgemeiner werden auch Informationen über die Umsetzung der "concluding observation" des HRC erbeten, derzufolge die exzessive Gewaltanwendung beim Vollzug von Abschiebungen Anlaß zur Sorge gebe.

Anlässlich eines beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anhängigen Verfahrens zum Abschiebungsschutz bei drohender Folter wird nach dem Verhältnis von nationalem und internationalem Recht in diesem Punkt gefragt. Zudem interessiert sich der Ausschuß für die Kriterien, mit denen "sichere Drittstaaten" bestimmt werden, nachdem zwei Fälle von Personen bekannt geworden waren, die nach ihrer Abschiebung in ihrem Heimatland getötet worden waren.

Weitere Fragen betreffen die besondere Gefährdung von Schwarzen durch Mißhandlungen, Körperstrafen in Schulen und die Anerkennung des Art. 22 - Verfahrens. Vereinzelt werden Fragen zur Strafbarkeit der Folter hinsichtlich der Rechtfertigungsgründe und der Schwere der Strafe gestellt, die von einem Komiteemitglied angegriffen wird, da sie Richter möglicherweise von Schuldsprüchen abhalte.

Um die identifizierten Defizite anzugehen, empfiehlt das CAT der Regierung, die Verhörzentren in Nordirland zu schließen, die Notstandsmaßnahmen aufzuheben, die Polizeibeamten in Nordirland im Hinblick auf eine Förderung des Friedensprozesses fortzubilden, die Aufzeichnung von Verhören auch für terroristische Straftaten einzuführen sowie die Anwesenheit eines Anwalts bei Verhören zuzulassen. Im Hinblick auf die Abschiebung sollte die Beachtung des Art. 3 UNCAT sichergestellt werden. Das Personal sollte dahingehend ausgebildet werden, daß beim Vollzug von Abschiebungen nur ein Minimum an Gewalt angewandt wird. Auch die Politik einer fortschreitenden Privatisierung in diesem Bereich sollte einer Überprüfung unterzogen werden. Zudem empfiehlt das CAT, die Modernisierung der Gefängnisse fortzuführen<sup>92</sup>.

### 10.2.1.2 Überlappungen

Wie in den *Schaubildern 14 a und b* zu erkennen ist, legt das CPT einen Schwerpunkt auf die Haftbedingungen der Untersuchungs- und Strafvollzugshäftlinge, die Bedingungen in psychiatrischen Einrichtungen und in der Abschiebehaft sowie auf die jeweiligen präventiven Schutzmechanis-

<sup>92</sup> Vgl. CAT/C/SR.235, 57 (E).

men<sup>93</sup>, während die anderen beiden Ausschüsse die präventiven Mechanismen gegen polizeiliche Mißhandlungen sowie konkrete Vorwürfe eingehender erörtern<sup>94</sup>. Zum Komplex "konkrete Vorwürfe" werden auch vom CPT zahlreiche Fragen gestellt, die sich zu einem Teil auf Statistiken beziehen, zu einem anderen Teil auf bestimmte Einzelfälle.

Während es zwischen dem CPT und den beiden anderen Verfahren nur an einzelnen Punkten zu Überlappungen kommt, da insbesondere die Schwerpunkte gänzlich unterschiedlich gesetzt sind, weisen die Verfahren von HRC und CAT erhebliche Überschneidungen auf. Die Untersuchungen des CPT beschränken sich regional auf England und Schottland. Das HRC und das CAT konzentrieren dagegen einen wesentlichen Teil ihrer Aufmerksamkeit auf die Situation in Nordirland, insbesondere auf die Notstandsgesetze, sowie auf einige Beschwerden über das Vorgehen bei der Abschiebung von Ausländern.

Das CPT widmet den *Haftbedingungen in der Untersuchungshaft und im Strafvollzug* viel Aufmerksamkeit und kommt dabei zu dem Schluß, daß nach wie vor in einigen Abteilungen unmenschliche und erniedrigende Bedingungen herrschen. Dieses Thema wird von den anderen Ausschüssen nur am Rande angeschnitten. So begrüßt das CAT lediglich die Programme zum Neubau und zur Modernisierung von Gefängnissen<sup>95</sup>, wie sie von der Regierung im Bericht vorgetragen worden waren. Ähnlich beschränkt sich das HRC auf eine positive Anmerkung in dieser Richtung<sup>96</sup> und weist lediglich an anderer Stelle auf die trotzdem fortbestehende Suizidproblematik hin<sup>97</sup>. Letzterer Aspekt ist auch für das CAT ein Aspekt der Sorge<sup>98</sup>. Im übrigen beschäftigen sich CAT und CPT mit den Programmen zur Selbstmordverhütung<sup>99</sup>.

---

<sup>93</sup> Bemerkenswert im Hinblick auf das in *Schaubild 14 a* dargestellte Inhaltsprofil des CPT-Verfahrens erscheint, daß in Einrichtungen der Einwanderungsbehörden viele Fragen angerissen wurden, die zuvor kaum in Berichten des CPT aufgetaucht waren, etwa der Vollzug der Inhaftierung durch ein privates Unternehmen sowie die Isolierung von Inhaftierten. Diese konnten nicht den aus anderen Verfahren bekannten Unterpunkten zugeordnet werden.

<sup>94</sup> Die im *Schaubild 14 b* berücksichtigten Empfehlungen und ein Teil der Kommentare von HRC und CAT stammen aus den "concluding observations" der Ausschüsse am Ende der jeweiligen Diskussion.

<sup>95</sup> Vgl. CAT/C/SR.234, 34; 235, 57 (E.7).

<sup>96</sup> Vgl. A/50/40 (Annual Report of the HRC), 415.

<sup>97</sup> Vgl. A/50/40 (Annual Report of the HRC), 419.

<sup>98</sup> Vgl. CAT/C/SR.235, 57 (D.3).

<sup>99</sup> Vgl. CPT-Report UK (1994), RN 90, CAT/C/SR.234, 34.

Schaubild 14 a: Thematische Verteilung der Fragen, Kommentare und Empfehlungen des CPT zum Besuch im Vereinigten Königreich 1994 (England und Schottland)

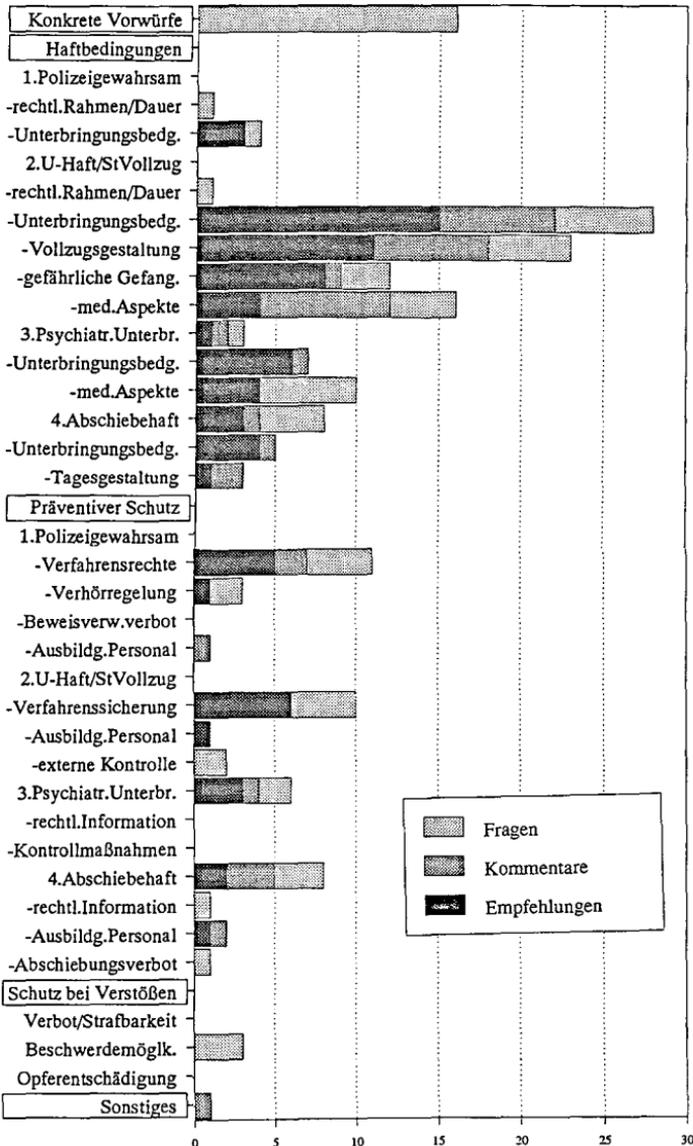
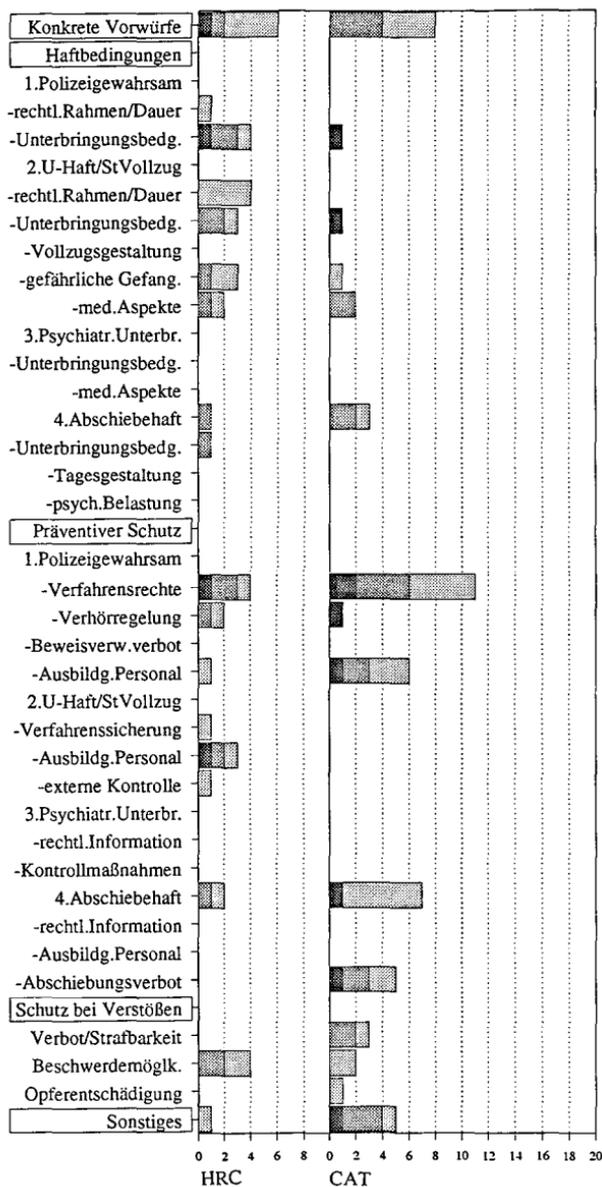


Schaubild 14 b: Thematische Verteilung der Fragen, Kommentare und Empfehlungen in den Verfahren von HRC und CAT zum Vereinigten Königreich 1995



Auch die Haftsituation von *Untersuchungs- und Strafvollzugsgefangenen*, die zeitweise wegen Überfüllung von Gefängnissen in *Polizeistationen* untergebracht werden, wird vom CPT anhand zweier Einrichtungen eingehend untersucht. Dabei wird unter anderem herausgearbeitet, daß die betreffenden Gefangenen weder den Schutzmechanismen der "Prison Rules" noch denen der Polizeigesetze unterfallen, sondern lediglich anhand von internen polizeilichen Regelungen behandelt werden<sup>100</sup>. Diesen Punkt spricht auch das HRC an, wenn es nach den "Safeguards" fragt, die für diese Gefangenengruppe gelten<sup>101</sup>.

Alle drei Ausschüsse äußern sich kurz zu der Einrichtung eines neuen Amtes für einen "*Prison-Ombudsman*". Das HRC fragt nach dessen Einfluß, das CAT und das CPT begrüßen die Einführung dieses Amtes<sup>102</sup>.

Ein weiterer Punkt, der außer vom CPT auch von anderen Ausschüssen angesprochen wird, ist die *Übertragung der Durchführung bestimmter Inhaftierungsmaßnahmen an private Unternehmen*. Dabei werden allerdings vor dem gemeinsamen Problemhintergrund der Übertragung wichtiger staatlicher Funktionen einschließlich der Anwendung von Gewalt an Private im einzelnen unterschiedliche Ausprägungen untersucht. Das CPT spricht diese Konstellation im Hinblick auf die Inhaftierungseinrichtungen des "Immigration Service" an und wirft dabei insbesondere Fragen der Qualifikation der Mitarbeiter sowie der medizinischen Versorgung auf. Zudem fragt das CPT nach den Vollmachten privater Sicherheitsdienste zur Anwendung von Fesselungsmaßnahmen, wenn diese zur Durchführung von Abschiebungen eingesetzt werden. Dieser Aspekt wird ebenso vom CAT angesprochen<sup>103</sup>. Zu diesem Einsatzbereich privater Dienste werfen einzelne Mitglieder des CAT zudem Fragen zur Auswahl, Ausbildung und Kontrolle des Personals solcher privater Unternehmen auf. Allgemeiner wird nach den Gründen für die Übertragung staatlicher Aufgaben im Bereich der öffentlichen Sicherheit an private Unternehmen sowie nach der Sicherstellung des Schutzes von betroffenen Individuen gefragt<sup>104</sup>. Das HRC knüpft dagegen an die Übertragung der Führung von Gefängnissen an private Unternehmen an und bringt seine Zweifel zum Ausdruck, ob die Rechte der Betroffenen ebenso durch ein privates Unternehmen beachtet werden wie durch den Staat<sup>105</sup>.

Im übrigen wird von allen drei Ausschüssen ein *konkreter Fall von Mißhandlung* angesprochen. Im Sommer 1993 war die Jamaikanerin Joy Gardner zur Durchführung der Abschiebung festgenommen worden. Die Frau

<sup>100</sup> Vgl. CPT-Report UK (1994), RN 28.

<sup>101</sup> Vgl. CCPR/C/SR.1433, 51 (f).

<sup>102</sup> Vgl. CPT-Report UK (1994), RN 124, CCPR/C/SR.1433, 51 (h), CAT/C/SR.234, 35.

<sup>103</sup> Vgl. CPT-Report UK (1994), RN 173 und CAT/C/SR.234, 58.

<sup>104</sup> Vgl. CAT/C/SR.234, 65 und 70.

<sup>105</sup> Vgl. CCPR/C/SR.1433, 51 (f) und A/50/40 (Annual report of the HRC), 423.

starb vier Tage später, Beschwerden von amnesty international<sup>106</sup> zufolge an den Verletzungen, die durch das Abkleben des Mundes in Verbindung mit der Fesselung der Arme hinter dem Rücken bei der Festnahme verursacht worden waren. Nur das CPT bittet um Informationen über den Ausgang des Verfahrens gegen die beteiligten Polizeibeamten, das zur Zeit der Diskussionen vor HRC und CAT bereits beendet war. Alle drei Ausschüsse nehmen den Fall zum Anlaß, nach strukturellen Aspekten zu forschen. So fragen CAT-Mitglieder nach der Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips durch die Polizei beim Vorgehen gegen abzuschiebende Personen, nach der Straflosigkeit von beteiligten Polizeibeamten sowie nach Ausbildungsmaßnahmen, mit denen solchen Fällen vorgebeugt werden soll. In die gleiche Richtung geht die Frage eines HRC-Mitglieds über Maßnahmen zur zukünftigen Verhütung solcher Vorfälle. In ähnlicher Weise bittet das CPT um die Darlegung der praktischen Schritte, die einer Überprüfung der Abschiebungsregelungen gefolgt sind<sup>107</sup>.

Auch um den *Schutz vor Abschiebungen* in Länder, in denen Folter oder Tod drohen, machen sich das CPT und das CAT Sorgen. Dabei fragt das CPT lediglich nach den genauen Maßnahmen zur Beachtung des Abschiebungsverbots, während das CAT diesen Punkt als Anlaß zur Sorge einstuft und ein Art. 3 UNCAT entsprechendes Vorgehen ausdrücklich einfordert<sup>108</sup>.

Weitere Überlappungen sind zwischen den Verfahren von HRC und CAT zu beobachten, die sich zum Teil sogar in den "concluding observations" ähneln.

Was die *Behandlung einzelner Fälle* angeht, wird neben dem oben genannten Fall der Joy Gardner auch der von Omanese Lumumba von beiden Ausschüssen angesprochen, der 1991 in der Haft aufgrund von exzessiver Gewalt seitens der Gefängniswärter ums Leben gekommen sein soll<sup>109</sup>.

Besonders auffällig sind die Überschneidungen im Hinblick auf die *Situation in Nordirland*. Scharf kritisiert werden die Haftbedingungen in Verhörzentren in Nordirland bzw. insbesondere in Castlereagh. So empfiehlt das HRC die sofortige Schließung der Einrichtung in Castlereagh, das CAT sogar die generelle Abschaffung derartiger Zentren<sup>110</sup>.

Die Verfahrensrechte eines Festgenommenen sind den Anmerkungen beider Ausschüsse zufolge nur unzureichend gewährleistet. Die fehlende Möglichkeit zur Benachrichtigung eines Dritten, zur Kontaktierung eines Anwalts und dessen Anwesenheit bei Verhören sowie einer Untersuchung

<sup>106</sup> Vgl. Ai 1994, 197.

<sup>107</sup> Vgl. CPT-Report UK (1994), RN 172, 173, CAT/C/SR.234, 59, 71 und CCPR/C/SR.1434, 12.

<sup>108</sup> Vgl. CPT-Report UK (1994), RN 235; CAT/C/SR.234, 38, 40, 72; SR.235, 51 (D.5 und E.2).

<sup>109</sup> Vgl. CCPR/C/SR.1433, 79; CAT/C/SR.234, 58. Vgl. ai 1994, 197.

<sup>110</sup> Vgl. A/50/40 (Annual Report of the HRC), 418, 429 und CAT/C/SR.23557 (E.1).

durch einen Arzt der eigenen Wahl werden von CAT und HRC kritisiert<sup>111</sup>. Vor diesem Hintergrund fordern beide die Abschaffung der Notstandsgesetze<sup>112</sup>. Das CAT fragt zudem nach der möglichen Ausdehnung von Vollmachten, die aufgrund der Notstandsgesetze bestehen, auf Großbritannien<sup>113</sup>. Außerdem fordert es die Ausweitung der Tonbandaufzeichnung von Vernehmungen auf terroristische Fälle und grundlegende Neuausbildung des Personals im Hinblick auf den Friedensprozeß<sup>114</sup>. Das Fehlen einer Tonbandaufzeichnung bei terroristischen Fällen wird auch vom HRC kritisiert, ohne allerdings in eine Empfehlung zu münden<sup>115</sup>. Beide Ausschüsse stellen Fragen zur Benutzung von Plastikgeschossen durch die Sicherheitskräfte, wobei nur das CAT eine Mißbilligung dieser Praxis zum Ausdruck bringt<sup>116</sup>. Außerdem wird von beiden Ausschüssen die Unabhängigkeit der polizeilichen Untersuchungen von Beschwerden in Zweifel gezogen<sup>117</sup>.

Im Hinblick auf Haftbedingungen in Gefängnissen wird von beiden Ausschüssen die Praxis der "strip searches" in Hochsicherheitsabteilungen nach Besuchen angegriffen<sup>118</sup>.

Weitere Überschneidungen betreffen die *Notwendigkeit der Inhaftierung von abzuschiebenden Personen*, die von beiden Ausschüssen in Frage gestellt wird<sup>119</sup>, sowie die Beeinträchtigung des *Rechts auf Schweigen* für Beschuldigte. Den letzten Aspekt diskutiert das HRC im Hinblick auf Art. 14 IPBPR ("fair-trial"-Grundsatz), ohne daß eine Verbindung zu Art. 7 und 10 IPBPR hergestellt würde. Während sich dieses Vorgehen eindeutig im Rahmen des IPBPR bewegt, versäumt es das CAT dagegen, einen klaren Bezug dieser Frage zur UNCAT herzustellen.

### 10.2.1.3 Bezugnahme auf die anderen Verfahren bzw. Konventionen

Eine solche Bezugnahme kommt nur selten vor. An einer Stelle bezieht sich ein Mitglied des CAT ausdrücklich auf eine "concluding observation" des HRC, indem es eine Schlußfolgerung des HRC wörtlich vorhält und nach Maßnahmen zur Abhilfe fragt<sup>120</sup>.

<sup>111</sup> Vgl. CAT/C/SR.234, 29, 54, 79; CCPR/C/SR.1433, 72 f.

<sup>112</sup> Vgl. CAT/C/SR.235, 57 (E.1); A/50/40 (Annual Report of the HRC), 418, 429.

<sup>113</sup> Vgl. CAT/C/SR.234, 32.

<sup>114</sup> Vgl. CAT/C/SR.235, 57 (E.3, 5).

<sup>115</sup> Vgl. CCPR/C/SR.1433, 51 (j), 72.

<sup>116</sup> Vgl. CCPR/C/SR.1433, 51 (c); CAT/C/SR.235, 57 (D.6).

<sup>117</sup> Vgl. CAT/C/SR.234, 31; A/50/40 (Annual Report of the HRC), 420.

<sup>118</sup> Vgl. CCPR/C/SR.1433, 19 und A/50/40 (Annual Report of the HRC), 418; CAT/C/SR.234, 39.

<sup>119</sup> Vgl. A/50/40 (Annual Report of the HRC), 422, CAT/C/SR.234, 66.

<sup>120</sup> Vgl. CAT/C/SR.234, 80.

Daneben erwähnt ein CAT-Mitglied, das gleichzeitig Mitglied des CPT ist, seine Beteiligung am CPT-Besuch. Aufgrund der Vertraulichkeit der Informationen aus dem CPT-Verfahren beschränkt er seine Diskussionsbeiträge ausdrücklich auf medizinische Aspekte<sup>121</sup>.

## 10.2.2 Effektivität

### 10.2.2.1 Vollständigkeit und Glaubwürdigkeit

Auch wenn sich in den letzten Jahren die Situation im Hinblick auf die beiden wichtigsten Problembereiche im Vereinigten Königreich etwas gebessert haben mag, behalten die Probleme dennoch eine Dimension, die es den Ausschüssen unmöglich macht, sie ohne Glaubwürdigkeitsverluste zu übergehen. Zum einen ist damit die Situation der Haftbedingungen in britischen, insbesondere englischen Gefängnissen gemeint, die teilweise noch immer an der Kombination von Überbelegung, fehlendem Zugang zu Sanitäreinrichtungen und Mangel an Aktivitätsangeboten leiden. Zum anderen hat sich die Situation in Nordirland zwar seit einiger Zeit entspannt, insbesondere nachdem die terroristischen Gruppen einen Gewaltverzicht erklärt hatten. Dennoch blieben die Notstandsmaßnahmen in Kraft.

Ein weiteres Problem, was die öffentliche Aufmerksamkeit auf sich gezogen hat, ist die Behandlung von Abschiebehäftlingen, insbesondere im Hinblick auf die Durchführung von Abschiebungen.

Während einige Aspekte der Abschiebungsproblematik von allen Ausschüssen behandelt wurden, gilt dies nicht für den Themenkomplex der Haftbedingungen in den Gefängnissen. Das CAT und das HRC gehen auf diese Problematik nur insofern ein, als die Anstrengungen der Regierung zur Modernisierung und zum Neubau von Gefängnissen gelobt werden. Insofern sind hinsichtlich der Behandlung der drängendsten Problembereiche nur bedingte Fortschritte gegenüber den vorausgegangenen Verfahren von CAT und HRC zu verzeichnen.

Das CPT hat die Mißhandlungsproblematik in Nordirland von vornherein durch die geographische Beschränkung auf England und Schottland aus dem Themenkreis ausgeschlossen, so daß hier keine Vollständigkeitsmängel vorliegen. Das HRC erörtert zwar Fragen zur Situation in Nordirland, die allerdings nur selten auf die Problematik von Mißhandlungen in Polizeigewahrsam zugeschnitten sind. Oftmals werden Tötungsfälle zum Anlaß genommen, die Notstandsregelungen oder die fehlende Unabhängigkeit der polizeilichen Untersuchungen zu rügen. Mit einer solchen Anknüpfung ist eigentlich Art. 6 IPBPR betroffen, wobei der strukturelle Hintergrund der

<sup>121</sup> Vgl. CAT/C/SR.234, 60.

angesprochenen Tötungsfälle teilweise dem der Mißhandlungsproblematik entspricht. Immerhin werden in der strukturellen Kritik im Gegensatz zum vorausgegangenen Verfahren auch Punkte angesprochen, die eindeutig der Mißhandlungsproblematik zuzuordnen sind, etwa der fehlende Zugang zu anwaltlichem Beistand für terrorismusverdächtige Personen während der ersten 48 Stunden ihrer Inhaftierung.

### 10.2.2.2 Untersuchung von Risikosituationen und -gruppen

Neben den bereits im ersten Bericht identifizierten Risikosituationen geht das CPT nun auch auf die Übertragung des Vollzugs einer Freiheitsentziehung an private Unternehmen ein. Diese Konstellation wurde im Hinblick auf die Inhaftierung von Ausländern aufgrund der Einwanderungsgesetze untersucht. Dabei wurde insbesondere auf punktuelle Probleme des Sicherheitsunternehmens bei der Erfüllung des Vertrages hingewiesen. Nicht untersucht wurden durch private Unternehmen geleitete Gefängnisse, von denen bereits mehrere in Großbritannien im Betrieb sind<sup>122</sup>. Daneben wurde die mangelnde Versorgung psychiatrischer Patienten problematisiert.

Vom HRC und vom CAT werden ebenfalls die Privatisierungstendenzen, sei es in der Abschiebehaft (CAT) oder allgemein (HRC) kritisiert, ohne daß allerdings die möglichen Gefährdungsmomente identifiziert würden. Das CAT geht außerdem auf die Gefährdung von abzuschiebenden Personen durch Folter im Heimatland ein.

### 10.2.2.3 Diskussionsniveau

Wie schon bei den früheren Verfahren ist ein im Vergleich genaueres Vorgehen des CPT sowie ein mitunter in sich defizitäres Vorgehen der anderen beiden Ausschüsse zu beobachten.

Eine genauere und umfassendere Prüfung von Gesichtspunkten durch das CPT zeigt sich beispielsweise bei der Untersuchung der Situation von Untersuchungs- und Strafvollzugshäftlingen, die in Polizeistationen untergebracht waren. Zwar spricht auch das HRC einen wichtigen Aspekt an, wenn es nach den "Safeguards" für diese Gefangenen fragt. Daneben hätte hier jedoch die Frage nach den Haftbedingungen dieser Gefangenen nahegelegen. Die mangelhafte Ausstattung dieser Einrichtungen für längere Aufenthalte liegt auf der Hand, auch ohne von der mitunter offenbar extre-

<sup>122</sup> Zu den Erfahrungen in dem ersten Gefängnis dieser Art, vgl. PRISON REFORM TRUST 1993. Das in Vertrag genommene Sicherheitsunternehmen bemüht sich offenbar um gute materielle Bedingungen und ein ansprechendes Regime. Dennoch bleiben viele Probleme, insbesondere in der medizinischen Versorgung. So wird im Bericht betont, "(a)lthough the staff relate to prisoners is commendable, the company still has to find a satisfactory way of reconciling innovations with the demands of a secure institution" (S. 38).

men Überbelegung zu wissen. Diese Punkte werden vom CPT detailliert erörtert.

Wiederum greifen einige CAT-Mitglieder Aspekte auf, die bereits zuvor in der Diskussion angesprochen worden waren, ohne dabei neue Gesichtspunkte aufzuwerfen. So wird mehrmals der fehlende Zugang zu anwaltlichem Beistand für terrorismusverdächtige Personen in Nordirland angesprochen<sup>123</sup>. Auch die Zukunft der Notstandsgesetzgebung<sup>124</sup> und die De-facto-Abschaffung eines Schweigerechts<sup>125</sup> werden mehrmals nachgefragt.

Punktuell werden von CAT-Mitgliedern Aspekte angesprochen, bei denen eine Konventionsrelevanz nicht erkennbar ist. So spricht ein Komiteemitglied die rassistische Diskriminierung Schwarzer durch die Strafverfolgungsbehörden und die Justiz an. Inwiefern eine Ungleichbehandlung in der Länge der Strafe und im Gerichtsverfahren jedoch eine Verletzung der UNCAT darstellen könnte, bleibt offen. Ähnlich wird die Regelung zur Berücksichtigung des Schweigens eines Beschuldigten mehrmals aufgegriffen, allerdings ohne daß ein Bezug zur Konvention hergestellt würde. So wird beispielsweise ausgeführt, diese Regelung verstoße vollständig gegen rechtliche Grundsätze<sup>126</sup>. Davon könnte man zwar ableiten, daß hier ungerechte Urteile drohten, inwiefern eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung droht, bleibt jedoch unklar.

An einer anderen Stelle wird nach der Umsetzung von Art. 1 UNCAT gefragt<sup>127</sup>, der, wie bereits betont, keiner Umsetzung bedarf. Daneben mag es überraschen, wenn nach dem Strafmaß für Folterstraftaten unter dem "Criminal Justice Act" gefragt wird, nachdem unmittelbar zuvor ein anderes Komiteemitglied die für diese Straftat vorgesehene lebenslange Freiheitsstrafe als zu streng kritisiert hatte<sup>128</sup>.

Auch den Mitgliedern des HRC unterlaufen Wiederholungen, etwa im Hinblick auf die Selbstmordproblematik, wo zweimal die gestiegene Anzahl von derartigen Todesfällen ohne weitere Erläuterungen angesprochen wird<sup>129</sup>. Zudem gibt ein Komiteemitglied widersprüchliche Diskussionsbeiträge ab, wenn es zunächst die fehlende Möglichkeit für terrorismusverdächtige Personen, in den ersten 48 Stunden einen Anwalt zu kontaktieren, kritisiert und später nach dem Bestehen dieser Möglichkeit fragt<sup>130</sup>.

Mitunter wird einer Anmerkung eine falsche Annahme zugrunde gelegt: So wird die Möglichkeit einer "Incommunicado"-Inhaftierung von bis zu 7

<sup>123</sup> Vgl. CAT/C/SR.234, 29, 54, 79.

<sup>124</sup> Vgl. CAT/C/SR.234, 32, 74.

<sup>125</sup> Vgl. CAT/C/SR.234, 66, 69.

<sup>126</sup> "... inferences to be drawn from a person's silence was entirely contrary to the rule of law." CAT/C/SR.234, 69. Ähnlich: CAT/C/SR.234, 66.

<sup>127</sup> Vgl. CAT/C/SR.234, 78.

<sup>128</sup> Vgl. CAT/C/SR.234, 79 und 76.

<sup>129</sup> Vgl. CCPR/C/SR.1433, 79; 1434, 8.

<sup>130</sup> Vgl. CCPR/C/SR.1433, 72 f.

Tagen behauptet<sup>131</sup>, die selbst bei Personen, die unter den Terrorismusgesetzen inhaftiert sind, auf maximal 48 Stunden beschränkt ist. Dies wäre im übrigen aus dem Regierungsbericht an das CAT zu ersehen gewesen, der zur Zeit der Diskussion vor dem HRC bereits vorlag<sup>132</sup>.

#### 10.2.2.4 Kooperation und Ergebnisse

##### 10.2.2.4.1 Empfehlungen (nur CPT)

Die Reaktionen der Regierung auf die Empfehlungen des CPT sind in *Schaubild 15* graphisch dargestellt<sup>133</sup>. Wie schon im Rahmen des ersten Besuchsverfahrens des CPT reagiert die Regierung auf einen Großteil der Fragen mit dem Hinweis auf bereits laufende Maßnahmen (Kategorie B). Dies ist vor allem damit zu erklären, daß in Folge der Empfehlungen des Woolf-Reports umfangreiche Anstrengungen eingeleitet wurden, die teilweise noch immer nicht abgeschlossen sind.

In zehn Fällen sind offenbar aufgrund des CPT-Berichts Maßnahmen in die Wege geleitet worden (Kategorie A). Dabei handelt es sich meistens (in acht Fällen) um kleinere bis mittlere materielle Maßnahmen wie die Installation von Duschen in der Polizeistation von Paddington, die Unbrauchbarmachung von zu kleinen Zellen im Empfangsbereich in Wandsworth sowie von sogenannten "silent cells" in Peterhead, die Installation einer Gegensprechanlage im Besuchsbereich in Liverpool, die Entfernung von eisenbeschlagenen Holzblöcken in Zellen für gewalttätige Gefangene in Leeds und die Verbesserung der materiellen Ausstattung von Absonderungsräumen in einer psychiatrischen Einrichtung<sup>134</sup>. Zwei Empfehlungen werden durch "management instructions" umgesetzt. So sind in Barlinnie Anweisungen ergangen, den Gefangenen bei Bedarf den Zugang zu den Toiletten zu gewähren und nicht mehr drei Gefangene in Ein-Mann-Zellen unterzubringen<sup>135</sup>. Letztere Anweisung enthielt allerdings den Vorbehalt einer entgegenstehenden Entwicklung der Gefangenenzahlen.

Eine ansatzweise strukturelle Fortentwicklung der Sicherungsmechanismen ist in zwei weiteren positiven Reaktionen der Regierung enthalten. So wird entsprechend der CPT-Empfehlung die Aushändigung eines Informationsblattes an festgenommene Personen in Schottland anvisiert. Dabei wird allerdings nicht auf die ebenfalls geforderte Übersetzung eines sol-

<sup>131</sup> Vgl. CCPR/C/SR.1434, 8.

<sup>132</sup> Vgl. CAT/C/25/Add.6, 52.

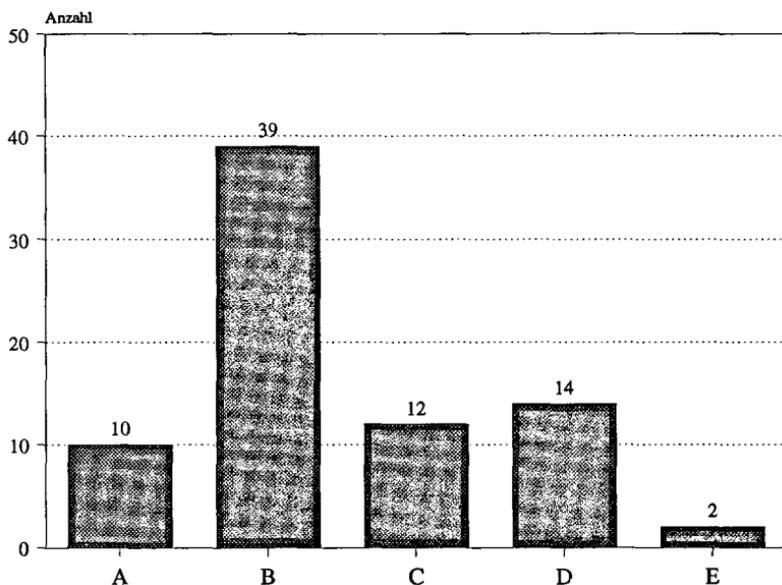
<sup>133</sup> Reaktionen auf die Empfehlungen der anderen beiden Ausschüsse liegen noch nicht vor.

<sup>134</sup> Vgl. Final Response of the UK Government (visit 1994), S. 11, 23, 53, 66 (zu CPT-Report, RN 35, 98, 102, 108, 268, 325).

<sup>135</sup> Vgl. Final Response of the UK Government (visit 1994), S. 69 f. (zu CPT-Report, RN 348, 350).

chen Informationsblattes in verschiedene Sprachen eingegangen<sup>136</sup>. Ein weiterer Punkt ist die Einführung eines separaten Registers für die Benutzung der "silent cell" in Barlinnie<sup>137</sup>.

Schaubild 15: Reaktionen der Regierung auf die Empfehlungen des CPT zum Besuch im Vereinigten Königreich 1994 (England und Schottland)



A - Maßnahme aufgrund der CPT-Empfehlung

B - Maßnahme unabhängig von der CPT-Empfehlung

C - keine Maßnahme

D - Ablehnung der Empfehlung

E - keine Antwort

Auch wenn derzeit angesichts der bestehenden Regelung kein Handlungsbedarf gesehen wird, stellt die Regierung in Aussicht, den Zugang zu einem anderen als dem gewünschten Anwalt zukünftig rechtsverbindlich zu gewährleisten<sup>138</sup>.

<sup>136</sup> Vgl. Final Response of the UK Government (visit 1994), S. 59 (zu CPT-Report, RN 296).

<sup>137</sup> Vgl. Final Response of the UK Government (visit 1994), S. 71 (zu CPT-Report, RN 354).

<sup>138</sup> Vgl. Final Response of the UK Government (visit 1994), S. 12 (zu CPT-Report, RN 40).

Während auf zwei der CPT-Empfehlungen praktisch gar keine Reaktion erfolgt<sup>139</sup>, werden vierzehn Empfehlungen direkt abgelehnt (Kategorie D). Diese Reaktionen richten sich meist gegen Vorschläge, die größere Veränderungen materieller oder struktureller Art erfordern würden.

Angesichts der gestiegenen Gefangenzahlen werden Kapazitätserwägungen gegen die Einzelbelegung von Zellen eines Gefängnisflügels in Liverpool ebenso wie gegen den Anbau von Sanitärannexen durch die Umwandlung von drei in zwei Zellen angeführt<sup>140</sup>. Gleich an drei Stellen wird die Forderung des CPT nach täglich mindestens einer Stunde Freiluftbewegung in einem Areal von ausreichender Größe zurückgewiesen. Begründet wird diese Haltung mit der Möglichkeit zu Aktivitäten innerhalb von Gebäuden oder mit den begrenzten räumlichen Gegebenheiten<sup>141</sup>. Begrenzte personelle Ressourcen verhindern nach Auskunft der Regierung Änderungen in den Besuchsmodalitäten<sup>142</sup>. Eine Überprüfung der Benutzung von Segregationsabteilungen in sogenannten "local prisons" wird abgelehnt, da die derzeitigen Benutzungsmodalitäten unvermeidbar seien<sup>143</sup>. Als überflüssig wird eine Aufforderung der Gefängnisleitungen erachtet, eine Verlegung von Untersuchungsgefangenen im Zusammenhang mit Gerichtsterminen zu vermeiden. Ebenfalls unnötig sind nach Auffassung der Regierung die Einstellung eines weiteren medizinischen Mitarbeiters in Feltham, der Ausbau der psychologischen Betreuung von aufgrund der Einwanderungsgesetze inhaftierten Ausländern sowie die Trennung von Notfall- und chronischen Patienten in einer psychiatrischen Einrichtung<sup>144</sup>. Die Unterbringung von administrativ inhaftierten Ausländern in Gefängnissen ist der Regierungsantwort zufolge aus Sicherheitsgründen mitunter unvermeidbar<sup>145</sup>. Ein Ausbau der Schutzmechanismen zugunsten dieser Personen ent-

<sup>139</sup> Eine von drei in RN 333 des CPT-Report enthaltenen Empfehlungen ist offenbar übersehen worden. Eine andere Antwort geht an der Empfehlung, die Unterbringung in einer bestimmten Abteilung mindestens alle drei Monate umfassend, gegebenenfalls anhand einer medizinisch-sozialen Stellungnahme, zu überprüfen (CPT-Report UK (1994), RN 139), vorbei. Der bloße Hinweis auf die wöchentliche Überprüfung durch den Abteilungsleiter und das Personal läßt gerade keine umfassende Überprüfung erwarten. Vgl. Final Response of the UK Government (visit 1994), S. 34.

<sup>140</sup> Vgl. Final Response of the UK Government (visit 1994), S. 15, 70 (zu CPT-Report, RN 72, 349).

<sup>141</sup> Vgl. Final Response of the UK Government (visit 1994), S. 22, 35, 72 (zu CPT-Report, RN 94, 149, 356).

<sup>142</sup> Vgl. Final Response of the UK Government (visit 1994), S. 23 (zu CPT-Report, RN 101).

<sup>143</sup> Vgl. Final Response of the UK Government (visit 1994), S. 24 (zu CPT-Report, RN 119).

<sup>144</sup> Vgl. Final Response of the UK Government (visit 1994), S. 25, 35, 41, 53 (zu CPT-Report, RN 125, 149, 213, 268).

<sup>145</sup> Vgl. Final Response of the UK Government (visit 1994), S. 42 (zu CPT-Report, RN 230).

sprechend der im strafprozessualen Bereich bestehenden Sicherungen wird unter Hinweis auf die Unterschiede zwischen den Aufgaben der Polizei in der Kriminalverfolgung und der Behandlung von legalen oder illegalen Einwanderern abgelehnt<sup>146</sup>.

#### 10.2.2.4.2 *Kommentare*

Die Reaktionen der Regierung bzw. der Delegationen sind in *Schaubild 16* dargestellt. Gegenüber dem CPT erklärt die Regierung in zwei Fällen, anlässlich des CPT-Berichts Maßnahmen veranlaßt zu haben (Kategorie A). Demnach wird nun die Vertraulichkeit der Bitte von neu in einem Gefängnis ankommenden Gefangenen um die Konsultation eines Arztes gewährleistet<sup>147</sup>. Außerdem wurde der Anstrich eines für körperliche Durchsuchungen benutzten Raumes erneuert<sup>148</sup>.

Dagegen stießen elf Kommentare des CPT auf ablehnende Reaktionen (Kategorie D), die nur selten begründet werden. Die meisten Vorschläge werden als überflüssig oder nicht sinnvoll verworfen. So werden die Vorschläge zur nächtlichen Anwesenheit von qualifiziertem Krankenpflegepersonal<sup>149</sup>, zur besseren Abschirmung von Toiletten für selbstmordgefährdete Jugendliche und für psychiatrische Patienten<sup>150</sup>, zu Schutzmechanismen bei der isolierten Unterbringung und zur finanziellen Unterstützung des Besucherkomitees einer Einrichtung zur administrativen Inhaftierung von Ausländern<sup>151</sup> sowie zur mangelnden Eignung eines Haftzentrums auf einem Flughafen für eine längerfristige Unterbringung zurückgewiesen<sup>152</sup>. In ähnlicher Weise werden dem Vorschlag, die Einrichtungen für die Freiluftbewegung mit Wetterschutz auszustatten, die Bewegungsmöglichkeiten innerhalb der Gebäude entgegengehalten<sup>153</sup>.

---

<sup>146</sup> Dieses Argument erscheint wenig einleuchtend, da Unterschiede vom CPT nicht in Abrede gestellt worden waren. Vgl. Final Response of the UK Government (visit 1994), S. 42 (zu CPT-Report, RN 234).

<sup>147</sup> Vgl. CPT-Report UK (1994), RN 162 und Final Response of the UK Government (visit 1994), S. 37.

<sup>148</sup> Vgl. CPT-Report UK (1994), RN 93 und Final Response of the UK Government (visit 1994), S. 26.

<sup>149</sup> Vgl. Final Response of the UK Government (visit 1994), S. 68 (zu CPT-Report, RN 336).

<sup>150</sup> Vgl. Final Response of the UK Government (visit 1994), S. 36, 53 (zu CPT-Report, RN 158, 250).

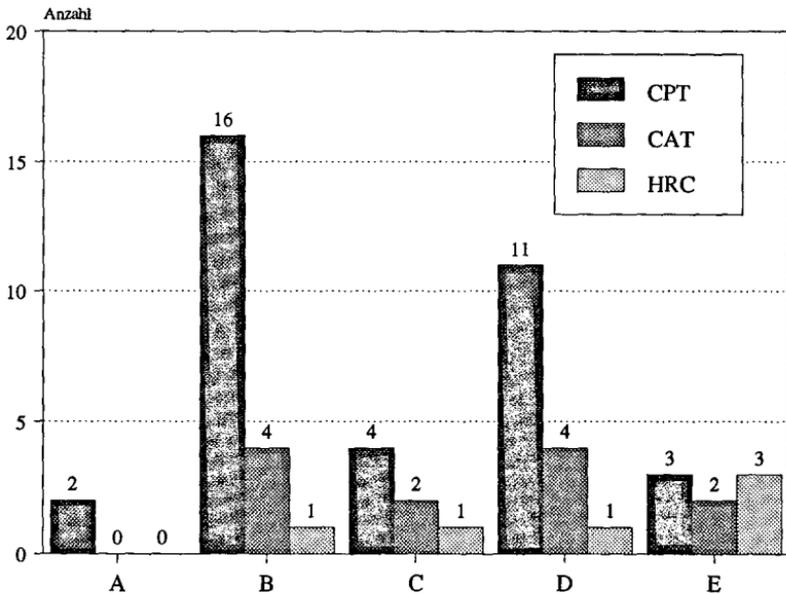
<sup>151</sup> Vgl. Final Response of the UK Government (visit 1994), S. 44 (zu CPT-Report, RN 219, 224).

<sup>152</sup> Vgl. Final Response of the UK Government (visit 1994), S. 43 (zu CPT-Report, RN 186).

<sup>153</sup> Vgl. Final Response of the UK Government (visit 1994), S. 26 (zu CPT-Report, RN 96).

Die Kritik an der unzureichenden Ausstattung eines Haftzentrums für Ausländer mit Möglichkeiten zur Entgegennahme von Telefonanrufen wird als falsche Einschätzung der Gegebenheiten durch die Delegation dargestellt<sup>154</sup>. Ohne weitere Erklärung wird die Straffung des Zeitplans für die Schaffung jederzeitiger Zugangsmöglichkeiten zu Sanitäreinrichtungen in Barlinnie abgelehnt<sup>155</sup>. Ebenso wird die Zusicherung, eine Liverpooler Polizeistation nicht mehr zur Unterbringung von Strafgefangenen zu benutzen, ohne Begründung nicht erteilt<sup>156</sup>.

Schaubild 16: *Regierungsreaktionen auf die Kommentare der Ausschüsse in den Verfahren zum Vereinigten Königreich 1994/1995*



A - zustimmende Reaktion einschließlich entsprechender Maßnahme

B - zustimmende Reaktion mit Verweis auf unabhängige Maßnahme

C - Zustimmung ohne Maßnahme

D - Ablehnung des Kommentars

E - keine Reaktion

<sup>154</sup> Vgl. Final Response of the UK Government (visit 1994), S. 43 (zu CPT-Report, RN 210).

<sup>155</sup> Vgl. Final Response of the UK Government (visit 1994), S. 70 (zu CPT-Report, RN 349).

<sup>156</sup> Vgl. Final Response of the UK Government (visit 1994), S. 4 (zu CPT-Report, RN 22).

Ein Kommentar des CPT hatte sich auf die Kooperationspflichten der Regierung im Hinblick auf den unbeschränkten Zugang von CPT-Delegationen zu den medizinischen Akten von inhaftierten Personen bezogen. Die Regierung weist das Ansinnen des CPT, auch ohne vorherige Zustimmung des jeweiligen Patienten Einblick zu erhalten, unter Hinweis auf entgegenstehendes nationales Recht zurück<sup>157</sup>.

Die wenigen kommentierenden Anmerkungen von Mitgliedern des HRC in der Diskussion stoßen auf wenig Resonanz bei der Regierungsdelegation. Auf die Hälfte dieser Anmerkungen wird gar nicht (Kategorie E), auf die andere Hälfte nur sehr knapp reagiert, ohne daß irgendwelche Maßnahmen in Aussicht gestellt würden.

Auch gegenüber dem CAT erklärt sich die Delegation in keinem Fall zu irgendwelchen Maßnahmen bereit. In vier Fällen werden Kommentare von CAT-Mitgliedern zurückgewiesen (Kategorie D). Dabei werden die Ausführungen der CAT-Mitglieder als unrichtig dargestellt oder die damit vorgeschlagene Maßnahme (beispielsweise die Verkürzung der Strafandrohung für Folterstraftaten) als überflüssig abgelehnt.

#### 10.2.2.4.3 Fragen

Wie aus *Schaubild 17* ersichtlich, werden alle Fragen des CPT beantwortet, zu einem Teil (12 von 54) allerdings nicht ganz vollständig (Kategorie B). Dagegen bleibt in den Verfahren der anderen beiden Komitees ein erheblicher Teil der Fragen unbeantwortet (Kategorie D).

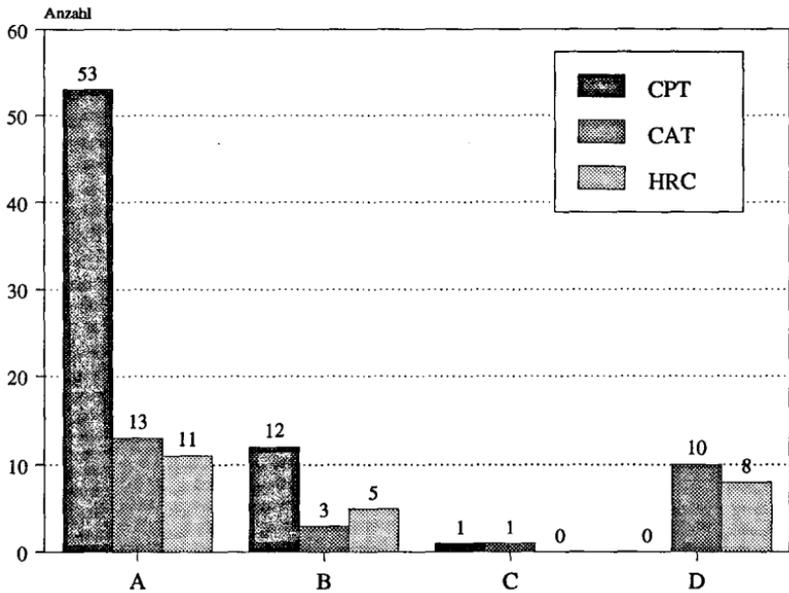
Während in der Diskussion vor dem HRC alle Fragen von der "list of issues" vollständig beantwortet werden, ist dies bei dem Rest der Fragen nur zu einem kleinen Teil der Fall. Oft werden Teilaspekte übergangen (Kategorie B). Beispielsweise wird auf die Frage nach dem Anstieg der Selbstmorde in den Gefängnissen zwar auf ein Präventionsprogramm verwiesen, auf die Gründe für den Anstieg der Zahlen jedoch nicht eingegangen<sup>158</sup>. Daneben wird auf die Vorhaltungen zu konkreten Fällen von Mißhandlungen oder anderer erniedrigender Behandlung nicht reagiert, mit Ausnahme der Frage zu Körperstrafen in privaten Schulen.

Gegenüber dem CAT werden zwar die meisten Fragen vollständig beantwortet, ein erheblicher Teil der Fragen bleibt jedoch ganz ohne Reaktion. Insbesondere der Fragenkomplex zu der Rolle von privaten Sicherheitsdiensten bei dem Vollzug von Abschiebungen wird nicht beantwortet.

<sup>157</sup> Vgl. Final Response of the UK Government (visit 1994), S. 3 (zu CPT-Report, RN 9).

<sup>158</sup> Vgl. CCPR/C/SR.1433, 79 und SR.1434, 29.

Schaubild 17: *Regierungsreaktionen auf die Fragen der Ausschüsse in den Verfahren zum Vereinigten Königreich 1994/1995*



A - beantwortet

B - teilweise beantwortet

C - formal beantwortet, aber falsch oder irreführend

D - unbeantwortet

## KAPITEL 11 FRANKREICH

### 11.1 Inhalte

#### 11.1.1 Überblick über die durchgeführten Verfahren

##### 11.1.1.1 HRC

Die Verfahren zu Frankreich vor dem HRC (Diskussion des 1. Berichts im Juli 1983, des 2. Berichts im März 1988<sup>1</sup>) beschäftigen sich nur mit wenigen Aspekten der Art. 7, 9 und 10 IPBPR. Dabei sind keinerlei Schwerpunkte erkennbar, mehrere Fragen werden lediglich zur Dauer der Untersuchungshaft gestellt. In diesem Punkt bleiben auch nach dem zweiten Berichtsverfahren Zweifel an der Erfüllung der Konvention, wie aus den kritischen "General observations" der Komiteemitglieder am Ende des Berichtsverfahrens hervorgeht. Insbesondere wird das Fehlen einer Obergrenze für die Zeit in Untersuchungshaft bemängelt<sup>2</sup>.

##### 11.1.1.2 CAT

Am 14. November 1989 erörterte das CAT den Bericht der französischen Regierung vom 30. Juni 1988<sup>3</sup>. Von den insgesamt nur wenigen Fragen konzentriert sich ein Großteil auf die Strafbarkeit von Folterhandlungen und Maßnahmen zugunsten von Folteropfern. Zur Strafbarkeit der Folter stellen die Komiteemitglieder Fragen zum Ausschluß der Strafbarkeit im Rahmen der den Ordnungskräften gesetzlich erlaubten Gewalt, zur Strafverfolgung im internationalen Rahmen, zu einzelnen Elementen der Tatbestände sowie nach Statistiken. Aus den Fragen und Anmerkungen zur Entschädigung von Folteropfern wird deutlich, daß zum einen der Staat für Entschädigungszahlungen verantwortlich sein muß, damit das Opfer nicht

<sup>1</sup> Vgl. CCPR/C/46/Add.2 und CCPR/C/SR.800-803.

<sup>2</sup> Vgl. CCPR/C/SR.803, 42. Vgl. zur Problematik auch MERIGEAU 1994, 205-250 (insbes. 241).

<sup>3</sup> Vgl. CAT/C/5/Add.2. und CAT/C/SR.26-27.

auf das Zivilverfahren gegen den Täter beschränkt ist, und zum anderen eine Beschränkung von Entschädigungsleistungen auf eigene Staatsbürger oder auf Staatsbürger aus Ländern, mit denen ein Gegenseitigkeitsabkommen im Hinblick auf Entschädigungsfragen abgeschlossen wurde, nicht mit der Konvention vereinbar wäre. Die Zweifel, ob Frankreich in diesen Punkten seinen Verpflichtungen aus der Konvention vollständig nachkommt, konnte die französische Delegation in den Antworten offenbar ausräumen. In einer abschließenden Bemerkung wird betont, "legislation, judicial practice and preventive machinery in France could usefully serve as a model to other countries in efforts to combat torture"<sup>4</sup>.

### 11.1.1.3 CPT

Das CPT hat Frankreich vom 27. Oktober bis zum 8. November 1991 besucht. Der Bericht des Ausschusses wurde am 19. Januar 1993 zusammen mit der Antwort der französischen Regierung veröffentlicht<sup>5</sup>. Besucht wurden vier Einrichtungen von Polizei oder Gendarmerie, eine Zellenabteilung im "Palais de Justice" in Paris, zwei "maisons d'arrêt", ein "centre pénitentiaire", fünf medizinische bzw. psychiatrische Einrichtungen und vier Einrichtungen zur administrativen Inhaftierung von Ausländern. Der Ausschuß sprach im Rahmen seines Besuches mit zahlreichen Regierungsvertretern sowie mit Repräsentanten von drei NGOs.

Seit der Durchführung dieses regulären Besuchs wurden zwei weitere Besuche als Ad-hoc-Missionen auf französischem Territorium durchgeführt. Vom 3. bis zum 6. Juli 1994 wurde das Überseedepartement Martinique besucht. Dabei wurden jeweils eine Einrichtung der Polizei und der Gendarmerie sowie ein Gefängnis untersucht. In der Zeit vom 20. bis zum 22. Juli 1994 wurde in Paris ein Ad-hoc-Besuch der Untersuchung von insgesamt sechs Polizeieinrichtungen gewidmet. Bei einer der besuchten Einrichtungen handelte es sich um den "Dépôt de la préfecture de police", der bereits im Rahmen des ersten (regulären) Besuchs des CPT unter anderem in Form einer "immediate observation" hart kritisiert worden war. Offenbar war die Tatsache, daß trotz anderslautender Beteuerungen der französischen Regierung Verbesserungsmaßnahmen ausblieben, der auslösende Faktor für die Durchführung eines Ad-hoc-Besuchs. Die französische Regierung hatte auf die Kritik des CPT an den materiellen Unterbringungsbedingungen der dort inhaftierten Ausländer, insbesondere in hygienischer Hinsicht, Probleme eingestanden und auf vorgesehene Modernisierungs- und Ausbaumaßnahmen verwiesen. Die auch lange nach dieser Zu-

<sup>4</sup> CAT/C/SR.27, 36.

<sup>5</sup> Vgl. CPT-Rapport France und Réponse du Gouvernement de la République française. Auch ein Folgebericht der französischen Regierung liegt vor: Rapport du suivi du Gouvernement Français.

sicherung aus verschiedenen Quellen (Presse, NGOs, Rechtsanwälte) veröffentlichte Kritik an den Bedingungen hatten den Eindruck erhärtet, daß keine ausreichenden Maßnahmen durch die französischen Behörden unternommen worden waren.<sup>6</sup> Das CPT weist zwar in seinem Bericht an die französische Regierung auf einige Verbesserungsmaßnahmen hin, zeigt aber hinsichtlich der meisten Probleme eine unverändert kritische Situation auf.

Der Bericht des CPT an die französische Regierung über den regulären Besuch von 1991 enthält zahlreiche kritische Passagen. Der Ausschuß stieß auf zahlreiche Beschwerden wegen Mißhandlungen (z.B. Faustschläge, Ohrfeigen, psychologische Druckmittel, Entzug von Nahrung oder Medikamenten) vor allem seitens der Polizei. Aus der Konsistenz der Beschwerden zusammen mit den Schwächen im Netz der Schutzmechanismen folgte der Ausschuß, "qu'une personne privée de sa liberté par les forces de l'ordre court un risque non négligable d'être maltraitée."<sup>7</sup> Daher fordert der Ausschuß zahlreiche Verbesserungen in den Rechten eines Beschuldigten nach seiner Festnahme, Ausarbeitung eines Reglements für Verhöre usw. Außerdem betont der Ausschuß die Wichtigkeit der Ausbildung des Personals. Die Haftbedingungen in den Einrichtungen der Polizei und der Gendarmerie wurden zum Teil heftig kritisiert. Diese Kritik wurde am Ende des Besuches direkt gegenüber Regierungsvertretern artikuliert. Daraufhin wurden einige Zellen außer Betrieb genommen und bei anderen eine baldige Schließung anvisiert. Ebenfalls Anlaß zu sofortigen Maßnahmen war die Kritik des CPT an der mangelhaften Essensversorgung der Inhaftierten.

In den Gefängnissen gab es im allgemeinen wenig Beschwerden über Mißhandlungen, dennoch wurde ein Fall mutmaßlicher Mißhandlung nach Aufgabe eines Fluchtversuches den französischen Behörden zur Stellungnahme zugeleitet. Unmenschliche und erniedrigende Behandlung warf das CPT den französischen Behörden im Umgang mit weiblichen Gefangenen vor, die zur Niederkunft in ein ziviles Krankenhaus eingewiesen worden waren. Während ihres Klinikaufenthaltes wurden die Betroffenen an ihr Bett gefesselt.

Ein weiterer Vorwurf unmenschlicher und erniedrigender Behandlung betrifft die Disziplinarabteilung im *Maison d'Arrêt* in Nizza, wo auf 7 qm drei Gefangene gezwungen waren, 23 Stunden des Tages zu verbringen. Auch sonst ließen nach Meinung des CPT die Haftbedingungen in den beiden besuchten *Maisons d'Arrêt* sehr zu wünschen übrig. Überbelegung, schlechte Hygiene, wenig Aktivitätsangebote erforderten umfangreiche Verbesserungsmaßnahmen. Auch fehlte es an medizinischem Personal in den Gefängnissen.

<sup>6</sup> Vgl. ROUGET 1995, 205 ff. m.w.N.

<sup>7</sup> CPT-Rapport France, RN 11.

Die Haftbedingungen in der Abschiebehafte waren in den meisten Einrichtungen bis auf einige Aspekte akzeptabel, nur in Paris gaben die hygienischen Bedingungen sowie das völlige Fehlen von Aktivitäten und Bewegungsmöglichkeiten an der frischen Luft Anlaß zur Sorge.

Die "Unité pour Malades Difficiles" im Krankenhaus Montfavet stellte nach Ansicht des CPT ein konstantes Risiko unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung dar. Die anonyme Ausgestaltung der Räumlichkeiten, der Mangel an therapeutischen Aktivitäten sowie an Kontrollen über Maßnahmen wie Isolierung oder Fesselung ließen das CPT zu diesem Schluß kommen.

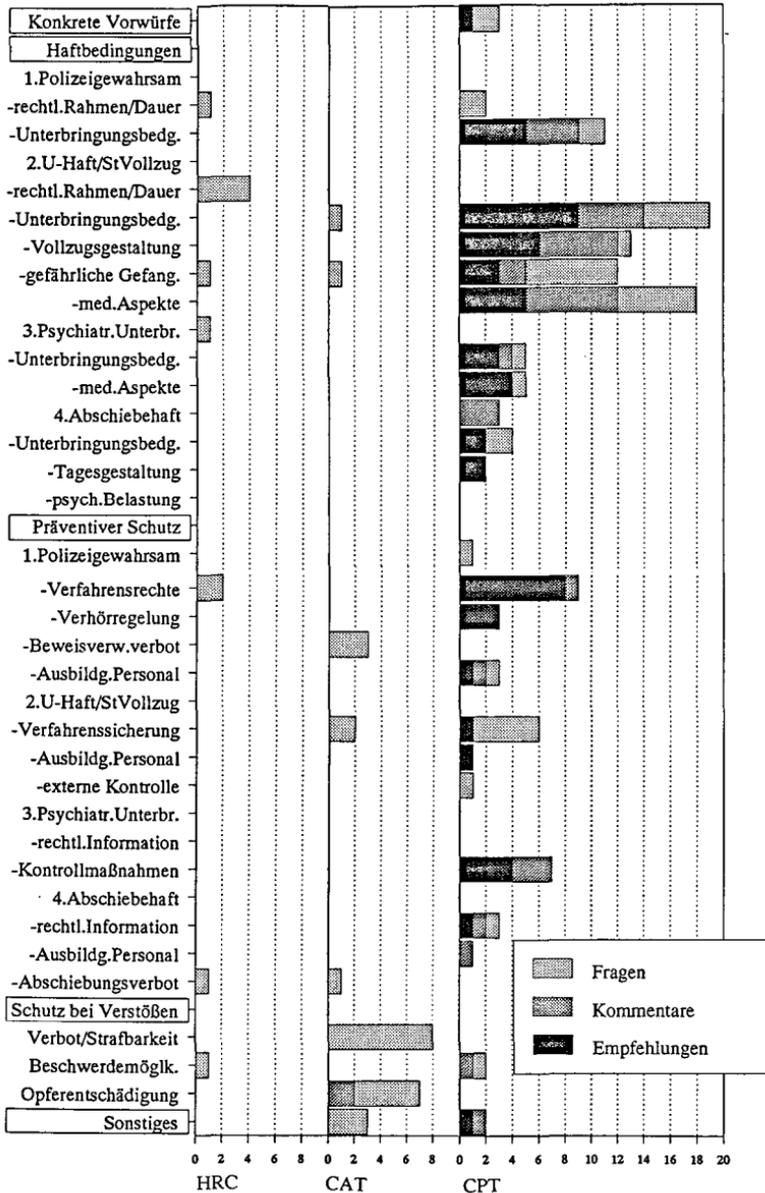
Die französische Regierung möchte in ihrer Antwort die Einschätzung des CPT des "risque non négligable d'être maltraitée" dadurch relativiert wissen, daß gegenüber anderen Ländern die schärfere Formulierung "risque sérieux" verwandt wird. Von den Empfehlungen zur Verbesserung des Schutzes von Festgenommenen sind einige Aspekte in dem neuen Code de Procédure Pénale enthalten, etwa im Hinblick auf Benachrichtigung eines Familienmitglieds oder auf Zugang zu einem Anwalt. Unter Hinweis auf diese Verbesserungen werden andere Empfehlungen, etwa die elektronische Aufzeichnung von Verhören<sup>8</sup>, zurückgewiesen. Auf die Kritik an den materiellen Haftbedingungen in verschiedenen Einrichtungen reagiert die französische Regierung relativ offen. Bei einem Teil der Empfehlungen erklärt sie sich aufgrund des CPT-Berichtes zu Maßnahmen bereit, bei vielen anderen verweist sie auf bereits laufende Renovierungs- und Neubaumaßnahmen.

### 11.1.2 Überlappungen

Wie aus *Schaubild 18* ersichtlich ist, setzt das CAT einen gewissen Schwerpunkt bei den Fragen des Schutzes bei Verstößen, während beim HRC keine Schwerpunkte erkennbar sind. Das CPT untersucht intensiv die Haftbedingungen im Polizeigewahrsam und in den Gefängnissen sowie die präventiven Schutzmechanismen gegen polizeiliche Mißhandlungen. In etwas geringerem Umfang werden auch die Haftbedingungen in psychiatrischen Einrichtungen und in der Abschiebehafte zum Gegenstand von Empfehlungen, Kommentaren und Fragen gemacht. Trotz der insgesamt geringen Zahl von Fragen und Anmerkungen in den Berichtsverfahren von HRC und CAT (vgl. *Schaubild 18*) gibt es in einzelnen Details Überlappungen zwischen den verschiedenen Ausschüssen. Mehrfach untersucht das CPT Themen, für die sich zuvor bereits das HRC oder das CAT interessiert hatten.

<sup>8</sup> Vgl. Réponse du Gouvernement de la République française, RN 133.

Schaubild 18: Thematische Verteilung der Fragen, Kommentare und Empfehlungen in den Verfahren zu Frankreich



Gewisse Überlappungen sind bei der Untersuchung der Haftbedingungen zu beobachten, wobei das CPT die angesprochen Themen stets weitaus detaillierter als die beiden anderen Ausschüsse untersucht. Zudem stehen beim CPT tatsächliche Aspekte im Vordergrund.

Während das HRC zur *Dauer der Polizeihaft* nur nach der gesetzlichen Begrenzung fragt, bittet das CPT um Auskunft, ab wann genau die betreffende Periode berechnet wird, nachdem der Eindruck entstanden war, der Beginn der Berechnung sei nicht unbedingt mit dem Zeitpunkt der Festnahme identisch<sup>9</sup>.

Das HRC fragt nach *Recht und Praxis der Untersuchungshaft*. In der Antwort werden die gesetzlichen Gründe zur Verhängung einer Untersuchungshaft sowie die besonderen Rechte von Untersuchungshäftlingen aufgezählt. Außerdem wird auf das Problem der Überbelegung hingewiesen. Das CPT besuchte zwei Einrichtungen, in denen auch Untersuchungshäftlinge untergebracht waren, und zeigte eingehend die Problematik der Haftbedingungen einschließlich der Überbelegung auf. Dabei werden allerdings nicht die speziellen Probleme von Untersuchungshäftlingen herausgestellt<sup>10</sup>.

Zum Thema *Einzelhaft* bittet das CAT um Informationen zu Bedingungen und Dauer, ohne darauf eine Antwort zu erhalten. Auch das CPT untersucht diese Fragen, insbesondere im Hinblick auf materielle Haftbedingungen, Aktivitätsmöglichkeiten einschließlich der Freiluftbewegung und angemessene menschliche Kontakte. Dabei stößt der Ausschuß zum Teil auf wenig befriedigende Zustände und mahnt konkrete Verbesserungen an<sup>11</sup>.

Das HRC hatte *Verfahrenssicherungen nach einer Festnahme* angesprochen, insbesondere im Hinblick auf die Information Dritter über die Festnahme und den Zugang zu einem Anwalt. Auf die Antwort, daß beide Rechte nicht gesetzlich vorgesehen seien, reagiert das HRC nicht. Das CPT formuliert aufgrund desselben Ergebnisses seine Empfehlungen, die Rechte sofort ab Festnahme gesetzlich zu fixieren<sup>12</sup>. Das CPT behandelt also das gleiche Thema wie das HRC, geht jedoch einen Schritt weiter.

Das CAT fragt nach dem Vorgehen bei Gefängnisunruhen (insbesondere Einsatz von Schlagstöcken etc.) sowie nach dem Vorkommen solcher Unruhen in den letzten Jahren. Das CPT macht anläßlich von Mißhandlungsbeschwerden im Zusammenhang mit einem gescheiterten Ausbruchversuch Vorschläge zu Safeguards gegen Mißhandlungen, wenn externe Ord-

<sup>9</sup> Vgl. CCPR/C/SR.802, FN 1 c und CPT-Rapport France, RN 37.

<sup>10</sup> Vgl. CCPR/C/SR.802, FN 1 a (I) und CPT-Rapport France, RN 91 ff.

<sup>11</sup> Vgl. CAT/C/SR.26, 39 und CPT-Rapport France, RN 109,142.

<sup>12</sup> Vgl. CCPR/C/SR.802, FN 1 d,e und CPT-Rapport France, RN 38-42.

nungskräfte zur Bewältigung von Krisensituationen herangezogen werden<sup>13</sup>.

Nur das CAT und das HRC beziehen sich auf einen *Schutz vor Abschiebung* bei drohender Folter oder anderer unmenschlicher Behandlung. Während das HRC allgemein nach prozessualen Garantien im Abschiebungsverfahren fragt, stellt das CAT eine Detailfrage zur aufschiebenden Wirkung bei Antrag auf gerichtliche Entscheidung<sup>14</sup>.

### 11.1.3 Bezugnahme auf die anderen Verfahren bzw. Konventionen

Während beim HRC und beim CPT die anderen Ausschüsse und deren Arbeit gar nicht erwähnt werden, wird beim CAT auf die ECPT Bezug genommen. Das Komitee fragt, ob Frankreich irgendwelche gesetzlichen Veränderungen aufgrund seines Beitritts zur ECPT vorgenommen habe<sup>15</sup>, und lobt die Regierung für ihren Beitrag zur Schaffung der ECPT<sup>16</sup>.

## 11.2 Effektivität

### 11.2.1 Vollständigkeit und Glaubwürdigkeit

Die drängendsten Probleme in Frankreich zu Anfang der neunziger Jahre sind dem CPT-Bericht ebenso wie NGO-Berichten zufolge die polizeilichen Mißhandlungen<sup>17</sup> sowie die Haftbedingungen in vielen Gefängnissen, insbesondere im Hinblick auf die Überbelegungsproblematik<sup>18</sup>.

Die Verfahren des CAT und des HRC erwecken schon durch die geringe Anzahl der Fragen und Kommentare den Eindruck, die Komitees seien von vornherein oder aufgrund der Länderberichte weitgehend überzeugt von der Umsetzung der jeweiligen Konvention durch die französischen Behörden. Dabei hatte amnesty international schon 1988 von Beschwerden über Miß-

---

<sup>13</sup> Vgl. CAT/C/SR.27, 24,26 und CPT-Rapport France, RN 87.

<sup>14</sup> Vgl. CCPR/C/SR.802, FN 1 f und CAT/C/SR.26, 49.

<sup>15</sup> Vgl. CAT/C/SR.26, 46.

<sup>16</sup> Vgl. CAT/C/SR.27, 36.

<sup>17</sup> Vgl. AI 1991 a, 139, AI 1992, 159, AI 1993, 175 f. Hier wird festgestellt, daß den Beschwerden zufolge häufig Einwanderer und französische Staatsbürger nordafrikanischer Herkunft betroffen waren.

<sup>18</sup> Vgl. etwa OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS 1994, 48. In einigen Untersuchungsgefängnissen lag der Belegungsgrad im Januar 1994 weit über 200 %.

handlungen im Polizeigewahrsam berichtet<sup>19</sup>. Diese Information wäre zumindest zum Zeitpunkt der Diskussion vor dem CAT verfügbar gewesen.

Auch die Lückenhaftigkeit der "Safeguards" hätte bei einer systematischen Untersuchung auffallen können. Angesichts der vom CPT angesprochenen Defizite in diesem Bereich erscheint die Diagnose des CAT, die in Frankreich damals vorhandenen Präventionsmechanismen könnten als Modell für andere Länder dienen, sehr gewagt.

Die weiteren vom CPT angesprochenen Probleme, die im Vergleich zu anderen Länderberichten des CPT besonders häufig in den Vorwurf einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung münden, sind Aspekte der tatsächlichen Situation und zum Teil Detailprobleme der besuchten Anstalten, wie etwa die Haftbedingungen in der Disziplinarabteilung in Nizza<sup>20</sup> oder das Festketten von inhaftierten Patienten in zivilen Krankenhäusern. Derartige Aspekte sind von CAT und HRC nur schwer im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens aufzudecken. Etwas anderes gilt, wenn eher strukturelle Gesichtspunkte wie etwa die Überbelegung untersucht werden. Hierzu bezieht sich das CPT in seinem Bericht auf "zahlreiche offizielle Dokumente, französische wie internationale", aus denen dieses "chronische" Problem bekannt sei<sup>21</sup>. Diese Informationen scheinen das HRC und das CAT indessen nicht erreicht zu haben.

### 11.2.2 Untersuchung von Risikosituationen und -gruppen

Während in den Verfahren von HRC und CAT auf risikobelastete Situationen oder Gruppen fast gar nicht eingegangen wird, nimmt das CPT eine genaue Analyse der Risikosituation nach einer Festnahme, beim Eingreifen externer Ordnungskräfte zur Bewältigung von Gefängnisunruhen sowie bei der Behandlung von psychiatrischen Patienten eines geschlossenen Krankenhauses vor. Daneben wird vom CPT die Gefahr einer unmenschlichen Behandlung bei der Überstellung von Gefängnisinsassen in ein ziviles Krankenhaus aufgedeckt. Die Situation von Ausländern in den Gefängnissen wird trotz eines sehr hohen Anteils an der Gefängnispopulation in den besuchten Anstalten ebenso wie im Landesdurchschnitt<sup>22</sup> nicht thematisiert.

<sup>19</sup> Vgl. AI 1988, 399 f.

<sup>20</sup> Auf die Beschwerdemöglichkeiten gegen Einzelhaftanordnungen geht das CPT dabei nicht ein. Hier bestand jedoch zur Zeit des CPT-Besuchs noch ein Defizit, da erst seit der Entscheidung des "Conseil d'état" vom 17.2.1995 ("Marie") eine gerichtliche Überprüfung von Isolierungsmaßnahmen anerkannt ist.

<sup>21</sup> Vgl. CPT-Rapport France, RN 98.

<sup>22</sup> Der Anteil an der Gefängnispopulation betrug 1991 rund ein Drittel, während der Anteil an der Gesamtbevölkerung nur 6,4 % betrug. Die Gefangenenerate pro

### 11.2.3 Diskussionsniveau

In den Verfahren des HRC erlauben die geringe Anzahl der Fragen und deren zum Teil vollkommen allgemein gehaltene Form, etwa wenn nach "Recht und Praxis" der Untersuchungshaft gefragt wird<sup>23</sup>, keine gründliche Erörterung von Aspekten. Trotz detaillierter Angaben der Regierungsdelegation in der Diskussion des ersten Berichts<sup>24</sup> wird in dem folgenden Berichtsverfahren wiederum gänzlich allgemein nach der maximalen Dauer von Polizeihaft und Untersuchungshaft gefragt. Sicherlich könnte sich zwischen den Berichtsverfahren hier etwas geändert haben. Dann hätte man aber schon direkt nach dem Fortbestehen von als problematisch angesehenen Regelungen fragen können. Im übrigen war die französische Regierung auf diese Frage bereits im Bericht eingegangen<sup>25</sup>.

Die unsystematische Vorgehensweise des CAT führt auch im Frankreich-Verfahren dazu, daß Aspekte des Foltertatbestandes unerörtert bleiben. So wird die Frage der Strafbarkeit von psychischer Folter nicht vom CAT angesprochen, obwohl der im Bericht der französischen Regierung zur Folterstrafbarkeit angeführte Tatbestand psychische Zwangseinwirkungen nicht ausdrücklich berücksichtigt. Allerdings weist der Bericht später darauf hin, daß auch psychologische Schockeinwirkungen als Gewalt interpretiert werden könnten.

Punktuell stellt sich die Frage, inwieweit einzelnen Mitglieder des CAT der Regelungsgehalt der ECPT geläufig ist. So fragt ein Mitglied, ob Frankreich irgendwelche gesetzlichen Veränderungen aufgrund seines Beitritts zur ECPT vorgenommen habe<sup>26</sup>. Wie in der Antwort des Regierungsvertreters korrekt ausgeführt wird, bedarf die ECPT keiner innerstaatlichen gesetzlichen Maßnahmen, da sie anders als die UNCAT keine materiellen Regelungen enthält.

Das CPT geht differenziert auf zahlreiche problematische Aspekte der unterschiedlichen Inhaftierungsformen ein und reagiert mit konkreten Empfehlungen, Kommentaren und Fragen. Die französische Regierung übermittelt in ihrer Antwort sehr detaillierte Informationen.

---

100.000 Personen der Wohnbevölkerung betrug daher bei Franzosen 62 und bei Ausländern 404 Inhaftierte. Vgl. TOMASEVSKI 1994, 9 f.

<sup>23</sup> Vgl. CCPR/C/SR.802, FN 1 (a). Die Frage spricht allerdings wörtlich von "preventive detention", die darauf bezogenen Ausführungen der Delegation handeln dagegen von der Untersuchungshaft ("provisional detention"). Da dies ohne Widerspruch bleibt, ist davon auszugehen, daß das auch so gemeint war.

<sup>24</sup> Vgl. etwa die Ausführungen zu Anordnung und Dauer von Polizeihaft und Untersuchungshaft im ersten Berichtsverfahren CCPR/C/SR.445, 44 ff.

<sup>25</sup> Vgl. CCPR/C/46/Add.2, 168, 171, 188.

<sup>26</sup> Vgl. CAT/C/SR.26, 46.

## 11.2.4 Kooperation

### 11.2.4.1 Empfehlungen (nur CPT)

*Schaubild 19* zeigt, daß sich die französische Regierung insgesamt recht kooperativ gibt, indem sie in neun Fällen die Empfehlungen des CPT zum Anlaß für Maßnahmen nimmt (Kategorie A). Dabei handelt es sich einerseits um einzelne Aspekte der Haftbedingungen, vor allem in Hinblick auf das "maison d'arrêt" in Marseille-Baumettes. Hier wurde den Renovierungsarbeiten und Maßnahmen zur Beendigung der Überbelegung hohe Priorität eingeräumt, wobei entsprechend einer speziellen Empfehlung des CPT neu renovierte Zellen mit einem Rufsystem ausgestattet werden<sup>27</sup>. Auch wurde die medizinische Versorgung in dieser Einrichtung in personeller Hinsicht verbessert<sup>28</sup>. Unmittelbaren Einfluß hatten die CPT-Empfehlungen auch auf die Haftbedingungen der Gefangenen in der "Souricière" in Paris, wo die Versorgung mit Essen durch entsprechende Instruktionen der Regierung sichergestellt wurde. Schließlich hat die französische Regierung auf die Kritik des CPT an dem unangemessenen Rahmen für Verhandlungen von Disziplinarfragen Anweisungen zur Behebung der Mängel erlassen<sup>29</sup>. Im Bereich der präventiven Schutzmechanismen war der CPT-Besuch Anlaß für Maßnahmen zum Intimitätsschutz bei körperlichen Durchsuchungen in polizeilichen Einrichtungen<sup>30</sup> sowie zu Bemühungen um eine Sensibilisierung des Personals des besuchten psychiatrischen Krankenhauses im Hinblick auf Fesselungen von Patienten<sup>31</sup>. In manchen Fällen wird allerdings nur mit dem pauschalen Hinweis geantwortet, die entsprechenden Anweisungen seien erteilt worden.

Besonders bemerkenswert ist die Reaktion der französischen Regierung auf die Kritik des CPT an der Fesselung von ins Krankenhaus eingelieferten Gefangenen, insbesondere soweit es sich um weibliche Inhaftierte unmittelbar vor der Niederkunft handelt. Nach Untersuchung der Vorwürfe wurde als Sofortmaßnahme in dem betreffenden Krankenhaus ein spezielles Zimmer für inhaftierte Patientinnen eingerichtet, das den Sicherheitsanforderungen ebenso entsprechen soll wie den Bedürfnissen der Betroffenen nach menschenwürdiger Behandlung. Im übrigen wurde eine Kommission

<sup>27</sup> Vgl. Réponse du Gouvernement de la République française, RN 266, 267, 382 und Rapport de suivi du Gouvernement français, RN 160.

<sup>28</sup> Vgl. Réponse du Gouvernement de la République française, RN 439.

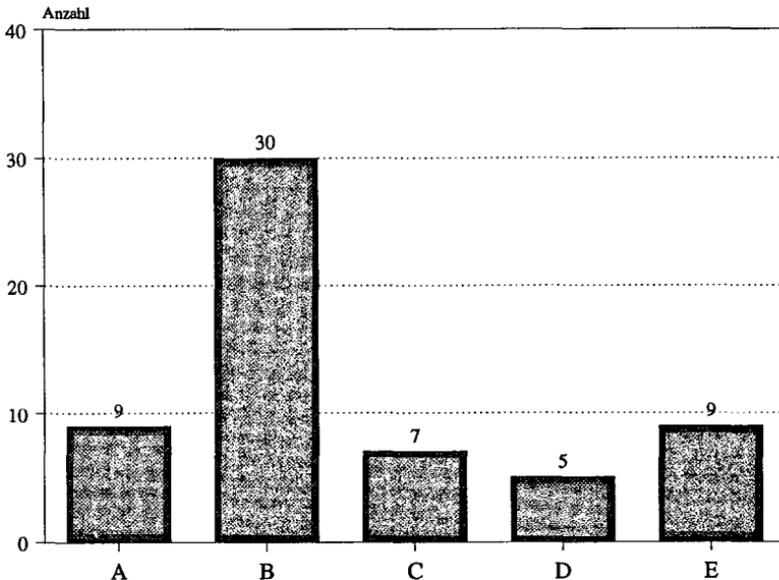
<sup>29</sup> Vgl. Réponse du Gouvernement de la République française, RN 312.

<sup>30</sup> Vgl. Réponse du Gouvernement de la République française, RN 86. Allerdings werden diese nur in Aussicht gestellt, ohne daß im Rapport de suivi darauf eingegangen würde.

<sup>31</sup> Vgl. Réponse du Gouvernement de la République française, RN 531.

mit der Untersuchung der Bedingungen für inhaftierte Patienten in zwei Kliniken von Marseille betraut, die detaillierte Empfehlungen zu diesem Thema erarbeitet hat<sup>32</sup>.

Schaubild 19: Reaktionen der französischen Regierung auf die Empfehlungen des CPT zum Besuch in Frankreich



- A - Maßnahme aufgrund der CPT-Empfehlung
- B - Maßnahme unabhängig von der CPT-Empfehlung
- C - keine Maßnahme
- D - Ablehnung der Empfehlung
- E - keine Antwort

Auffallend defensiv zeigt sich die französische Regierung dagegen im Hinblick auf die Verbesserung der Schutzmechanismen zugunsten von festgenommenen Personen. Von den insgesamt elf Empfehlungen des Komitees zu den Rechten nach einer Festnahme und zum polizeilichen Verhör wird keine einzige zum Anlaß von Veränderungen genommen und außerdem in nur drei Fällen auf die Neuerungen im "Code de Procédure Pénale" verwiesen (Recht auf Benachrichtigung eines Dritten, Recht auf sofortigen Zugang zu einem Anwalt, Informationsbroschüre). Hier bleiben auch fünf

<sup>32</sup> Vgl. Réponse du Gouvernement de la République française, RN 251 und Rapport de suivi du Gouvernement français, RN 132-146.

Empfehlungen unbeantwortet, was durch die Vorgehensweise der Regierung, diese elf Empfehlungen als Themenblock zusammengefaßt zu beantworten, erst bei genauerer Lektüre der Regierungsantwort ins Auge fällt.

Bei den genannten Neuerungen im "Code de Procédure Pénale" vom Januar 1993 ist nicht festzustellen, inwieweit hier das CPT-Verfahren einen positiven Einfluß ausgeübt hat. Immerhin stellten die Änderungen eine Verbesserung der Garantien für festgenommene Personen im Sinne der CPT-Empfehlungen dar. Zum Teil wurden diese Garantien allerdings bereits im August 1993 wieder aufgeweicht. Das entsprechende Gesetz modifiziert die Regelungen des "Code de Procédure Pénale" dahingehend, daß die Möglichkeit einer medizinischen Untersuchung durch einen unabhängigen Arzt, der von einer durch die Staatsanwaltschaft zu erstellenden Liste auszuwählen war, wieder abgeschafft wurde. Die Regierung begründet diesen Schritt mit praktischen Problemen bei der Umsetzung<sup>33</sup>, was nach einem halben Jahr seit Inkrafttreten der entsprechenden Regelung nicht ganz überzeugt. Daneben wurde das durch das Gesetz vom Januar in Art. 63-4 des "Code de Procédure Pénale" eingefügte Recht auf sofortigen Zugang zu einem Anwalt abgeschafft und durch ein Zugangsrecht ab 20 Stunden nach der Inhaftierung ersetzt. Bei Ermittlungen wegen Straftaten aus dem Bereich der sog. organisierten Kriminalität wurde dieser Zeitraum auf 36 Stunden festgesetzt<sup>34</sup>.

Von den insgesamt fünf abgelehnten Empfehlungen (Kategorie D) beziehen sich drei auf diesen Themenbereich (elektronische Aufzeichnung von Verhören, Einzelgewahrsamsverzeichnis, Recht auf Untersuchung durch einen eigenen Arzt<sup>35</sup>). Im übrigen lehnt die Regierung eine Aufhebung des Telefonverbots in den "maisons d'arrêt"<sup>36</sup> sowie die Anwesenheit von in erster Hilfe ausgebildetem Personal rund um die Uhr in den Gefängnissen<sup>37</sup> ab. Die ablehnenden Reaktionen werden damit begründet, daß bestehende Mechanismen ausreichen (Verhöraufzeichnung, Gewahrsamsverzeichnis), Sicherheitsbedenken (Telefonverbot, Manipulationsmöglichkeiten bei Verhöraufzeichnung) sowie hohe Kosten (Verhöraufzeichnung) entgegenstünden und medizinisch qualifiziertes Personal fehle. Ohne eine Empfehlung direkt zurückzuweisen, betont die französische Regierung außerdem im Hinblick auf die administrative Inhaftierung von ausländischen Staatsange-

<sup>33</sup> Vgl. Rapport de suivi du Gouvernement française, RN 94 f.

<sup>34</sup> Vgl. Rapport de suivi du Gouvernement française, RN 97 f., 103.

<sup>35</sup> Vgl. Réponse du Gouvernement de la République française, RN 133; 139; 124 ff. Zwar wird das Recht auf einen eigenen Arzt im Prinzip zugestanden, aber nur, wenn nicht Staatsanwaltschaft oder Polizei bereits amtlicherseits einen Arzt bestellen. Dies hebt den vom CPT mit seiner Forderung verfolgten Präventiveffekt jedoch gerade aus.

<sup>36</sup> Vgl. Réponse du Gouvernement de la République française, RN 314.

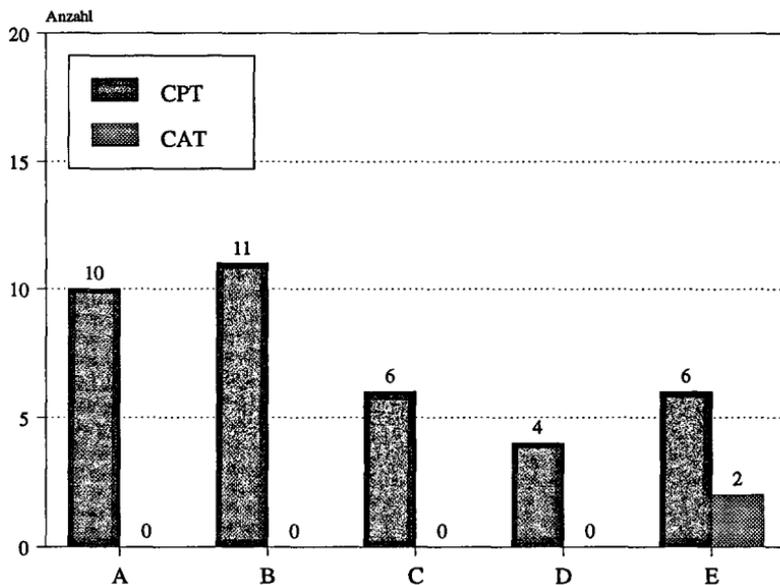
<sup>37</sup> Vgl. Réponse du Gouvernement de la République française, RN 454.

hörigen ausdrücklich die finanzielle Grenzen der Verbesserungsmöglichkeiten<sup>38</sup>.

### 11.2.4.2 Kommentare

Da das HRC sich nicht kommentierend gegenüber der französischen Regierung äußert, sind in *Schaubild 20* nur die Kommentare des CAT und des CPT gegenübergestellt. Wie ersichtlich, bleiben die zwei vom CAT geäußerten Kommentare ohne Reaktion (Kategorie E).

*Schaubild 20: Regierungsreaktionen auf die Kommentare der Ausschüsse in den Verfahren zu Frankreich*



- A - zustimmende Reaktion einschließlich entsprechender Maßnahme
- B - zustimmende Reaktion mit Verweis auf unabhängige Maßnahme
- C - Zustimmung ohne Maßnahme
- D - Ablehnung des Kommentars
- E - keine Reaktion

Dagegen gibt das CPT zu 36 Aspekten Kommentare ab. Davon führt ein bemerkenswerter Anteil (insgesamt 10) zu Maßnahmen durch die französische Regierung (Kategorie A). Das Frankreich-Verfahren des CPT ist daher ein Beispiel dafür, welchen Einfluß auch die Kommentare auszuüben ver-

<sup>38</sup> Vgl. Réponse du Gouvernement de la République française, RN 249.

mögen, wenn sie von der betroffenen Regierung entsprechend ernst genommen werden.

Die meisten der aktiven Reaktionen auf die CPT-Kommentare betreffen Aspekte der Haftbedingungen, insbesondere materielle Mängel in verschiedenen Einrichtungen. Auf die Anregung des CPT, das Waschen und Trocknen von Kleidung in den Zellen möglichst zu vermeiden, hat die Gefängnisverwaltung für die Strafvollzugsanstalten die Installierung von Waschküchen für die persönliche Wäsche der Häftlinge vorgesehen<sup>39</sup>. Für die "Maisons d'arrêt" werden allerdings lediglich Studien zur Lösung des Problems in Aussicht gestellt, die auch im Folgebericht nicht spezifiziert werden. In der Souricière in Paris sind auf die Kritik des CPT hin Renovierungsarbeiten durchgeführt worden. Allerdings zogen sich diese bis Mitte 1994 hin, nachdem sie ursprünglich für Anfang 1993 vorgesehen waren<sup>40</sup>. Ebenso wurden für die Krankenstation in Marseille-Baumettes für Ende 1993 Renovierungsmaßnahmen eingeplant<sup>41</sup>. Zur Überprüfung der Essensqualität in derselben Einrichtung wurde eine Spezialistin eingestellt<sup>42</sup>.

Hinsichtlich der administrativen Inhaftierung von Ausländern, werden zwei Kommentare mit einem Hinweis auf die Umsetzung aufgrund des CPT-Berichts beantwortet, ohne daß die konkreten Maßnahmen dargelegt würden. So wird lediglich ausgeführt, Vorkehrungen zur Verhinderung einer erneuten Verschlechterung der materiellen Bedingungen im "centre de rétention" für Ausländer in Nizza seien getroffen worden<sup>43</sup> und der Zugang zu einem Arzt sowie zu den Telefonen in der Polizeipräfektur gewährleistet.

Einzelne der positiven Reaktionen betreffen Aspekte des Disziplinarverfahrens und der Beschwerdemöglichkeiten. Die fehlenden Regelungen über die Dauer des Strafaufschubs bei der Verhängung von Disziplinarmaßnahmen im "maison d'arrêt" in Marseille-Baumettes waren vom CPT kritisiert worden. Die französische Regierung hat daraufhin diesen Aspekt in ihre Anweisungen zum Disziplinarverfahren aufgenommen<sup>44</sup>. Aufgrund eines Kommentars des CPT wurde der Präsident des CPT in die Liste der Personen aufgenommen, bei denen sich Gefangene mit vertraulichem Brief beschweren können<sup>45</sup>.

<sup>39</sup> Vgl. Réponse du Gouvernement de la République française, RN 331 f.

<sup>40</sup> Vgl. Réponse du Gouvernement de la République française, RN 434 und Rapport de suivi du Gouvernement français, RN 164.

<sup>41</sup> Vgl. Réponse du Gouvernement de la République française, RN 458 (Krankenraum), 460 (Fußboden im klinischen Bereich), Rapport de suivi du Gouvernement français, RN 175

<sup>42</sup> Vgl. Réponse du Gouvernement de la République française, RN 456.

<sup>43</sup> Vgl. Réponse du Gouvernement de la République française, RN 188, 187.

<sup>44</sup> Vgl. Réponse du Gouvernement de la République française, RN 342.

<sup>45</sup> Vgl. Rapport de suivi du Gouvernement de la République française, RN 161.

Direkte Ablehnung erfuhren vier Kommentare des CPT (Kategorie D). Unter Hinweis auf die räumliche Unmöglichkeit wird eine Verbesserung der Besuchsmöglichkeiten von Inhaftierten, die in das besuchte zivile Pariser Krankenhaus eingeliefert werden, abgelehnt. Im Hinblick auf dasselbe Krankenhaus wurde die Kritik des CPT an der mangelnden äußeren Unterscheidbarkeit von Krankenhaus- und Polizeipersonal mit der Begründung zurückgewiesen, die dortigen Mediziner hätten verlangt, daß im Krankenhaus keine Uniformen getragen werden. Bessere Areale für den Freiluftaufenthalt von Einzelhaftgefangenen in Marseille scheitern nach Angaben der Regierung an Sicherheitserfordernissen. Schließlich wird die Anzahl der im medizinischen Bereich des M.A. de Nice beschäftigten Personen im Verhältnis zur Gefangenzahl entgegen dem CPT-Kommentar für angemessen gehalten.<sup>46</sup>

### 11.2.4.3 Fragen

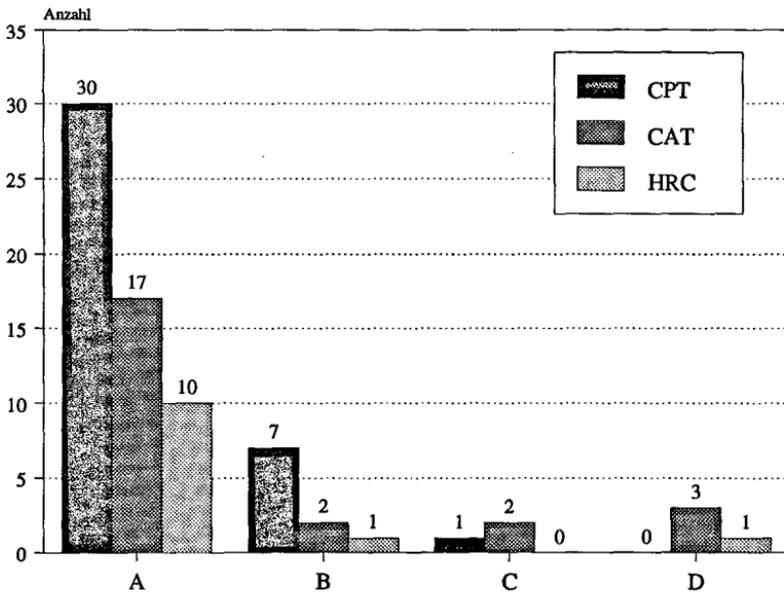
*Schaubild 21* läßt erkennen, daß bei allen drei Ausschüssen die meisten Fragen beantwortet werden (Kategorie A). In den Verfahren vor dem CAT und dem HRC zeigt sich die französische Delegation sehr kooperationsfreudig, wenn sie auch auf allgemeingehaltene Fragen detaillierte Informationen mitteilt.

In der Stellungnahme zum CPT-Bericht werden einige Fragen (insgesamt 7) nur zum Teil beantwortet. Nur vereinzelt handelt es sich dabei um Fragen, deren Beantwortung wegen laufender Ermittlungen noch nicht möglich war. In anderen Fällen fehlt die vom CPT nachgefragte Dimension einer praktischen Umsetzung bestimmter Maßnahmen. Beispielsweise fragt das CPT nach einer Kontrolle der Einrichtungen des Polizeigewahrsams durch die Justizbehörden, woraufhin die Regierung lediglich Informationen über die rechtliche Rolle der Justizbehörden hinsichtlich des Polizeigewahrsams als "la gardienne des libertés individuelles"<sup>47</sup> mitteilt. Die praktische Inspektion von Einrichtungen wird nicht erwähnt.

<sup>46</sup> Vgl. Réponse du Gouvernement de la République française, RN 169 f., 316, 443.

<sup>47</sup> Réponse du Gouvernement de la République française, RN 149.

Schaubild 21: *Regierungsreaktionen auf die Fragen der Ausschüsse in den Verfahren zu Frankreich*



A - beantwortet

B - teilweise beantwortet

C - formal beantwortet, aber falsch oder irreführend

D - unbeantwortet

#### 11.2.2.4 Einfluß des CPT-Verfahrens im Licht des Ad-hoc-Besuchs 1994

Ein wesentlicher Teil dieses Besuchs war als "follow-up"-Mission im "Dépot de la préfecture de la police de Paris" konzipiert. Im "quartier pour hommes" hat sich zwar die allgemeine Hygiene etwas gebessert, die übrigen im ersten Bericht kritisierten Aspekte, insbesondere die Überbelegung der Zellen, blieben jedoch unverändert, obwohl die französische Regierung in ihrer Antwort auf den ersten Bericht eine "harmonischere" Auslastung der vorhandenen Zellen in Aussicht gestellt hatte<sup>48</sup>. Immerhin wurde im Rahmen des "follow-up"-Besuchs eine Zelle mit besonders mangelhafter Belüftung aufgrund einer "immediate observation" des CPT sofort außer

<sup>48</sup> Vgl. Réponse du Gouvernement de la République française, RN 68 und CPT-Rapport France (ad hoc 1994), RN 9.

Betrieb genommen. Wesentlich verbessert wurden die Haftbedingungen für jugendliche Inhaftierte.

Besonders scharf hatte das CPT die Haftbedingungen für administrativ inhaftierte Ausländer kritisiert, die vor allem in hygienischer und gesundheitlicher Hinsicht zu wünschen übrig ließen. Die französische Regierung hatte anlässlich der "immediate observation" des CPT auf geplante Modernisierungs- und Ausbauarbeiten verwiesen. Auch auf die weiteren Kritikpunkte im Bericht war mit Hinweisen auf ein allgemeines Programm zur Renovierung von Polizeistationen reagiert worden<sup>49</sup>. Während einzelne positive Maßnahmen zu einer leichten Verbesserung der Situation beitragen konnten, blieben die wesentlichen Probleme nach wie vor bestehen: Die hygienischen Bedingungen bedurften weiterer Verbesserungen, die Freiluftbewegung war auf einen kleinen Käfig beschränkt und die Sauberkeit der Bettbezüge war noch immer unzureichend. Keinerlei positive Veränderungen gab es im Hinblick auf gesundheitliche Aspekte, insbesondere auf das natürliche Licht in den Zellen, und die Aktivitätsmöglichkeiten. Auch die Zellen in einem neuen Trakt der Einrichtung sowie in einem Anbau einer anderen Einrichtung waren sehr dunkel und zum Teil schmutzig<sup>50</sup>. In der Antwort der Regierung wird wiederum auf ein Renovierungsprogramm verwiesen, das die Berücksichtigung der vom CPT geforderten Elemente gewährleisten soll. Im Mai 1995 wurde das Haftzentrum schließlich provisorisch zur Durchführung der Renovierungsmaßnahmen geschlossen<sup>51</sup>.

Auch die Zusicherung der französischen Regierung auf eine entsprechende Bemerkung des CPT im ersten Bericht, den Zugang zu einem Arzt zu gewährleisten, wurde offenbar nicht effektiv in die Praxis umgesetzt. Entgegen dieser Behauptung stellte sich bei dem Ad-hoc-Besuch heraus, daß die ärztliche Versorgung noch immer sehr unzureichend war<sup>52</sup>.

Auch die übrigen vom CPT besuchten Polizeistationen wiesen erhebliche Mängel auf, insbesondere hinsichtlich der Größe der Zellen, den hygienischen Bedingungen und der Ausgabe von Bettzeug. Hier stieß die Delegation ein weiteres Mal auf ein Problem, dessen Abhilfe die Regierung in der Antwort zum ersten Bericht zugesichert hatte: Zahlreiche der von der Polizei festgehaltenen Personen hatten seit Beginn ihrer Inhaftierung (bis zu 24 Stunden) nichts zu trinken und zu essen erhalten<sup>53</sup>.

---

<sup>49</sup> Vgl. CPT-Rapport France, RN 70-72 und Réponse du Gouvernement de la République française, RN 187, 71-74 und 28-36.

<sup>50</sup> Vgl. CPT-Rapport France (ad hoc 1994), RN 15-19.

<sup>51</sup> Vgl. Réponse du Gouvernement de la République française (ad hoc 1994), in: CPT/Inf 96 (2), S. 23.

<sup>52</sup> Vgl. CPT-Rapport France (ad hoc 1994), RN 23-26.

<sup>53</sup> Vgl. CPT-Rapport France (ad hoc 1994), RN 34, CPT-Rapport France, RN 30 und Réponse du Gouvernement de la République française, RN 84.

Die Ergebnisse des Ad-hoc-Besuchs zeigen, daß auch in Fragen, wo die Regierung Zustimmung signalisiert und sogar abhelfende Maßnahmen zusichert, eine entsprechende Umsetzung nicht immer gewährleistet ist. Die Renovierungsmaßnahmen im "Dépot" benötigen lange Planungs- und Umsetzungsphasen, wie es häufig der Fall ist, wenn derartige Maßnahmen als Teil eines großen landesweiten Programms verwirklicht werden sollen. Dennoch erscheint es bedenklich, wenn angesichts der Schärfe der CPT-Kritik nichts unternommen wird, um die Vorgänge zu beschleunigen. Dies gilt um so mehr, als das nationale Modernisierungsprogramm bereits 1985 beschlossen worden war. Während das CPT hier mit längeren Zeiten für die Umsetzung in gewisser Weise rechnen konnte - spätestens seit dem Abschlußbericht der französischen Regierung vom Februar 1994, in dem noch immer von einem "Programm" und nicht von Maßnahmen die Rede ist<sup>54</sup> -, gilt dies nicht für die Zusicherung der ärztlichen Versorgung und der Essenszuteilung, deren sofortige Umsetzung in der Regierungsantwort suggeriert worden war. Das CPT sieht sich hier schwierigen Aufgaben gegenüber, wenn nicht einmal die zugesicherten Aspekte entsprechende Umsetzung erfahren.

---

<sup>54</sup> Vgl. Rapport de suivi du Gouvernement français, RN 122.

---

## KAPITEL 12

### ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE DER LÄNDERANALYSEN ZU DEUTSCHLAND, ÖSTERREICH, DEM VEREINIGTEN KÖNIGREICH UND FRANKREICH

#### 12.1 Inhalte

##### 12.1.1 Überlappungen

Die hier untersuchten Verfahren von CPT und CAT ergänzen sich zum Teil, soweit unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt werden. Während das CPT sich mehr für die Haftbedingungen, vor allem in Gefängnissen, mitunter aber auch in psychiatrischen Einrichtungen, interessiert, legt das CAT in den Verfahren zu Deutschland, Österreich und Frankreich seinen Schwerpunkt auf die Strafbarkeit von Folter. Anders ist das Hauptinteresse in den Verfahren zum Vereinigten Königreich gelagert: Sowohl CAT in seinen beiden Staatenberichtsdiskussionen als auch das CPT bei einem gesonderten Nordirland-Besuch konzentrieren sich weitgehend auf die Problematik von Mißhandlungen terrorismusverdächtiger Personen im Polizeigewahrsam und die weitreichenden polizeilichen Vollmachten bei der Verfolgung terroristischer Straftaten. Daneben sind vom CPT bereits zwei Besuche im Vereinigten Königreich durchgeführt worden, die unter Ausschluß der Nordirlandproblematik schwerpunktmäßig die kritischen Bedingungen in einigen britischen Gefängnissen beleuchten.

In den Verfahren des HRC zu den betreffenden Ländern sind die Schwerpunkte weniger ausgeprägt. Eine Ausnahme mag für die Erörterung der Mißhandlungsproblematik in der Diskussion des österreichischen Berichts gelten. Diese Schwerpunktsetzung entspricht derjenigen im CPT-Bericht zu Österreich. Eine Art Schwerpunkt stellen auch die Fragen und Kommentare des HRC zur Behandlung von terroristischen Gefangenen in deutschen Gefängnissen sowie im vierten Berichtsverfahren zum Vereinigten Königreich die Mißhandlungsproblematik in Nordirland dar. In der letzteren Diskussion ist eine Schwerpunktüberlappung mit dem Verfahren des CAT und dem Nordirland-Verfahren des CPT festzustellen.

Wenn also neben einigen Überschneidungen in den Schwerpunkten insbesondere die Verfahren von CPT und CAT sich mitunter inhaltlich ergänzen, werden insgesamt im Hinblick auf jedes untersuchte Land einige Aspekte von mehreren Ausschüssen angesprochen.

Im Hinblick auf Vorwürfe von Folter oder unmenschlicher Behandlung wird in der Regel nicht derselbe Fall von mehreren Ausschüssen angesprochen, was schon deshalb naheliegt, da jeweils weitgehend nur aktuelle Fälle interessieren und die untersuchten Verfahren überwiegend mindestens ein Jahr auseinanderliegen. Dies gilt jedoch nicht für die zeitlich eng zusammenliegenden Verfahren zum Vereinigten Königreich in den Jahren 1994 und 1995, wo ein Vorfall von allen drei Ausschüssen und mehrere weitere Fälle vom HRC und vom CAT angesprochen werden. Statistiken zu Beschwerden wegen Fehlverhaltens des Personals sowie zu Straf- und Disziplinarverfahren werden dagegen zumeist von allen Ausschüssen nachgefragt. Wenn sich die Fragen auf den "Berichtszeitraum" beziehen, also bei HRC und CAT jeweils ca. die letzten vier Jahre vor dem laufendem Verfahren, müßten eigentlich dieselben Statistiken mehreren Ausschüssen vorgetragen werden. Die Antworten beschränken sich jedoch zumeist auf die Mitteilung von Zahlen für ein Jahr.

Die Haftbedingungen werden weitgehend nur vom CPT erörtert. Zu einzelnen Detailüberlappungen kommt es im Hinblick auf die Dauer der Untersuchungshaft, die mehrmals sowohl vom HRC als auch vom CAT thematisiert wird. Auch einige rechtliche Regelungen der Einzelhaft werden vom CPT und vom HRC gegenüber derselben Regierung (Deutschland) angesprochen. Was die tatsächliche Situation von Inhaftierten anbetrifft, so fragen hiernach mitunter auch CAT und HRC. Wenn dies auch in vollkommen allgemeiner Form erfolgt, so kann man dies dennoch als gewisse thematische Überschneidung mit den detaillierten Recherchen des CPT auffassen.

Dagegen werden im Themenbereich der präventiven Schutzmechanismen häufiger dieselben Details von mehreren Ausschüssen angesprochen. Dabei behandelt das CPT diesen Themenkomplex allerdings in jedem Bericht als einen Schwerpunkt<sup>1</sup> und untersucht einen ganzen Katalog von wünschenswerten Maßnahmen, von denen jeweils nur einzelne von den anderen Ausschüssen erörtert werden.

Die Verfahren bei Verstößen und Mißständen sind der zentrale Themenblock des CAT, nur die Beschwerdemöglichkeiten gegen Mißhandlungen oder gegen Haftbedingungen stoßen auch beim HRC und vor allem beim CPT auf umfangreicheres Interesse.

---

<sup>1</sup> Dies gilt nur in abgeschwächter Form für den zweiten Besuchsbericht zum Vereinigten Königreich (England und Schottland), nachdem im ersten Bericht dieses Thema bereits ausführlich behandelt worden war.

## 12.1.2 Verhältnis der Verfahren untereinander

In den Verfahren der verschiedenen Ausschüsse wird nur punktuell auf eine der anderen Konventionen oder Verfahren Bezug genommen. Das HRC weist mitunter auf Regelungen der UNCAT hin, die aufgrund der begrifflich auf Folter beschränkten Geltung nicht den Anforderungen des IPBPR genügen. In einem jüngeren Verfahren wird von einem CAT-Mitglied auch eine Passage aus den "concluding observations" des HRC in die Diskussion eingeführt.

Nicht auf vereinzelte Bezugnahmen beschränkt ist dagegen das Vorgehen des HRC in der Diskussion des zweiten österreichischen Berichts, das den kurz zuvor erschienenen CPT-Bericht umfangreich aufgreift und die darin kritisierten Mißhandlungen im Polizeigewahrsam sowie die Defizite in den Schutzmechanismen zum Schwerpunkt der Diskussion macht.

## 12.2 Effektivität

### 12.2.1 Vollständigkeit und Glaubwürdigkeit

Beeinträchtigungen der Glaubwürdigkeit sind zu konstatieren, wenn Themenbereiche nicht angesprochen werden, die in dem betreffenden Staat mit erheblichen Problemen belastet sind. Dem CAT kann man solche Unterlassungen in jedem der untersuchten Länder vorhalten, und auch das HRC übergeht mehrmals derartige Aspekte. Das CAT spricht in seinen Berichtsverfahren zu Österreich die Mißhandlungen in Polizeigewahrsam und bei der Diskussion des ersten Berichts des Vereinigten Königreichs die Haftbedingungen in einigen englischen Gefängnissen nicht an. In abgeschwächtem Maße mag auch kritisiert werden, daß im Verfahren zu Deutschland die Einzelhaft nicht thematisiert wird. Im Frankreich-Verfahren werden die gravierendsten im CPT-Bericht angesprochenen Probleme (Mißhandlungen in Polizeigewahrsam und die Überfüllung von Gefängnissen) sowohl vom CAT als auch vom HRC übergangen. Daneben greift auch das HRC in seinem dritten Berichtsverfahren zum Vereinigten Königreich die Situation in englischen Gefängnissen nicht auf. In demselben Verfahren geht es zudem kaum auf die Mißhandlungsproblematik in Nordirland ein.

Die Auslassungen von HRC und CAT in den genannten Verfahren zum Vereinigten Königreich werden in den darauffolgenden Verfahren zu diesem Land wenigstens in einer Weise angesprochen, die erkennen läßt, daß die Ausschüsse von den Problemen Kenntnis haben. Die Haftbedingungen in britischen Gefängnissen sind allerdings lediglich Gegenstand von einzel-

nen Bemerkungen, mit denen die Bemühungen der Regierung zur Lösung des Problems gelobt werden.

Auch wenn man berücksichtigt, daß das CAT und das HRC nicht über dieselben Möglichkeiten wie das CPT verfügen, um praktische Probleme zu untersuchen, erscheint es doch nicht unmöglich, sich etwa mit Hilfe von NGO-Berichten einen Eindruck von den tatsächlichen Problemen erheblichen Ausmaßes zu verschaffen. Auf einer solchen Grundlage könnten derartige Probleme mit gezielten Fragen thematisiert werden. Wird dies unterlassen, ist es nicht verwunderlich, wenn das CAT Frankreich als "Musterland" qualifiziert, obwohl das CPT zeigt, daß erhebliche Probleme mit den Haftbedingungen in einigen Gefängnissen sowie mit polizeilichen Mißhandlungen bestehen, die nicht zuletzt auf Defiziten im Schutzsystem beruhen. In diesem Fall hatte das CAT seiner Einschätzung als "Musterland" nicht einmal eine profunde Analyse der rechtlichen Regelungen zugrunde gelegt.

Im Gegensatz zu den Themengebieten mit schwerwiegenden Problemen, ist nicht zu erwarten, daß ein Ausschuß in einem Verfahren die gesamte mögliche Themenpalette untersucht. In diesem Sinne gibt es auch in den CPT-Verfahren Lücken, wenn die Situation einzelner Gefangenengruppen, beispielsweise die der ausländischen, weiblichen oder jugendlichen Inhaftierten, kaum thematisiert wird. Es ist jedoch zu erwarten, daß das CPT sich den Bereichen, die im ersten Verfahren lückenhaft oder gar nicht behandelt wurden, bei der zweiten Besuchsrunde zuwendet. In diesem Sinne hat das CPT beim zweiten regulären Besuch im Vereinigten Königreich, der der Situation in England und Schottland gewidmet war, eine Schwerpunktsetzung auf Bereiche erkennen lassen, die in dem ersten Besuchsverfahren kaum behandelt wurden (Haftbedingungen in Polizeistationen, Einrichtungen der Einwanderungsbehörden, einem Jugendgefängnis sowie einer psychiatrischen Einrichtung). In gewissem Maße sind diese Möglichkeiten allerdings durch die Notwendigkeit zu "follow-up"-Besuchen in einzelnen Einrichtungen begrenzt.

Auch hinsichtlich der weiteren Verfahren von HRC und CAT ist damit zu rechnen, daß sich die Ausschüsse auch Themen zuwenden, die bisher wenig erörtert wurden. Insbesondere ist zu erwarten, daß das CAT seine Schwerpunktsetzung von der Überprüfung der Strafvorschriften auf andere Aspekte verlagert.

### **12.2.2 Untersuchung von Risikosituationen und -gruppen**

Während die Arbeit des CPT in einigen Aspekten grundlegend auf der Analyse von Risikosituationen aufbaut, ist dies bei den anderen Ausschüssen kaum zu beobachten. Als Ausnahmen sind insbesondere beim HRC die

Gesichtspunkte einer überlangen Dauer von Untersuchungshaft oder Einzelhaft zu nennen. Das CPT untersucht dagegen in jedem Berichtsverfahren gründlich die Situation nach einer Festnahme durch die Polizei, einerseits anhand von Beschwerden, andererseits anhand der bestehenden Schutzmechanismen<sup>2</sup>. Das CPT kommt zu spezifischen Einschätzungen der Gefährdungslage von festgenommenen Personen in jedem einzelnen Land. Auf das Mißhandlungspotential *bei* einer Festnahme geht das CPT allerdings nur im Hinblick auf Nordirland (Ad-hoc-Besuch) und Schottland (Besuch 1994) ein. Als weitere Risikosituationen werden vom CPT das Eingreifen externer Ordnungskräfte bei Gefängnisunruhen, die Einzelhaft, eine längerfristige Unterbringung von Inhaftierten in Polizeistationen, die strukturell widerstreitenden Interessen zwischen medizinischen Bedürfnissen und Sicherheitsinteressen, fehlende Therapie in psychiatrischen Einrichtungen sowie die Diskriminierung und Separierung von HIV-positiven Gefangenen untersucht.

Während dieser Katalog in den Länderberichten des CPT immer wieder auftaucht und gegebenenfalls umfassend untersucht wird, werden andere Situationen wie die Untersuchungshaft und die Abschiebehaft zwar angesprochen, ein wesentlicher Teil der spezifischen Gefährdungsmomente jedoch nicht untersucht. Auch die Erörterung besonders gefährdeter Gefangenengruppen durch den CPT erfolgt nur selten. In den untersuchten Ländern werden gelegentlich Probleme von ausländischen und weiblichen Gefangenen angesprochen, in anderen Ländern auch die von Jugendlichen. Ausländische Inhaftierte werden jedoch lediglich im Hinblick auf sprachliche Probleme und mangelnde Kontaktmöglichkeiten nach außen problematisiert, andere Aspekte werden nicht angesprochen. Hier besteht insbesondere angesichts des hohen Anteils ausländischer Häftlinge in den Gefängnissen noch Nachholbedarf. Als spezifischer Problempunkt weiblicher Gefangener wird im Zusammenhang mit einzelnen Besuchen von Frauengefängnissen vor allem auf die Unterbringung von jungen Müttern mit ihren Kleinkindern oder Säuglingen eingegangen.

Auch auf besonders gefährdete Gefangenengruppen gehen die anderen beiden Ausschüsse fast gar nicht ein. Nur zu Jugendlichen stellt das HRC einige Fragen, die allerdings nicht über die im Konventionstext gesetzten Maßstäbe hinausgehen.

---

<sup>2</sup> Wie KAISER 1996, 796 betont, werden dabei mitunter detailliertere Ergebnisse erzielt als selbst in hochrangigen internationalen Studien. Vgl. zum Beispiel CPT-Report Germany, RN 30-45 mit LEIGH/ZEDNER 1992, 45 f.

### 12.2.3 Diskussionsniveau - Analyse der Schwächen in Fragen und Antworten / Effektivitätsbeeinflussende Faktoren

Im folgenden sollen die in der Untersuchung der Aktivitäten in den einzelnen Ländern beobachteten Defizite zusammengestellt werden. In den Staatenberichtsverfahren von HRC und CAT sind dabei andere Probleme zu beobachten als in den Besuchsverfahren des CPT, was zu einem Teil verfahrensimmanente Gründe hat.

#### 12.2.3.1 Die Staatenberichtsverfahren von HRC und CAT

Die Analyse der einzelnen Länderberichte hat gezeigt, daß das Diskussionsniveau vor allem bei CAT und HRC unter verschiedenen Faktoren bei der Gestaltung der Fragen und Kommentare leidet<sup>3</sup>. Dabei waren in den untersuchten Staatenberichtsverfahren des HRC und des CAT folgende Aspekte zu beobachten:

*(1) Die Diskussionen bewegen sich oftmals auf oberflächlichem Niveau.*

Die Gründe hierfür liegen größtenteils in der mangelnden Konkretheit der Fragen. So spricht das HRC ganz bestimmte Vorwürfe lediglich schlagwortartig an. Damit werden die betreffenden Regierungsvertreter dazu eingeladen, mit weitschweifenden Ausführungen zu antworten ohne genaue Fakten nennen zu müssen. Darüber hinaus stellt das HRC mitunter völlig allgemein gehaltene Fragen, vor allem in seiner "List of issues". Dies erscheint um so unverständlicher, als diese Fragen vor der Diskussion vorbereitet werden. Insbesondere im Vergleich zum CPT fällt auf, daß das HRC und das CAT ihre Fragen und Kommentare oft deutlich undifferenzierter vortragen. Beispielsweise wird mitunter nicht nach Sonderregelungen für terroristische und solchen für andere Straftaten unterschieden. Es liegt nahe, daß die Antworten dabei oft weniger informativ ausfallen.

Das CAT beschränkt sich meist auf die Erörterung rechtlicher Aspekte. Bemühungen um die Ergreifung der praktischen Dimensionen eines Problems fehlen oftmals. Wird doch ein praktisches Problem angesprochen, wird häufig nicht nach den strukturellen Ursachen dafür geforscht.

*(2) Das Vorgehen des HRC und des CAT in den Diskussionen ist unsystematisch und nicht unter den einzelnen Komiteemitgliedern koordiniert.*

Dies zeigt sich daran, daß bei beiden Komitees oftmals dieselben Fragen von mehreren Komiteemitgliedern wiederholt werden, ohne daß auf diese Weise die besonders problematischen Punkte hervorgehoben würden. Auch wenn mit mehreren Fragen verschiedene Aspekte eines Themenpunktes angeschnitten werden, bauen die Fragen nicht aufeinander auf.

<sup>3</sup> Zu den Defiziten in den Staatenberichtsverfahren vgl. auch DORMENVAL 1991, insbes. 126 ff.

Im Ablauf der Fragen und Kommentare ist ein roter Faden weitgehend nicht erkennbar. Die Beiträge der Komiteemitglieder springen vielmehr zwischen verschiedensten Aspekten hin und her. Ein Bündeln der verschiedenen Fragen zu einem Thema bleibt den Regierungsdelegationen überlassen, was dazu führt, daß regelmäßig verschiedene Punkte übergangen werden.

Besonders ins Gewicht fällt ein unsystematisches Vorgehen bei der Untersuchung komplexer Probleme wie der Prüfung durch das CAT, ob die nationale Regelung der Strafbarkeit von Folter die in der Folterdefinition der UNCAT vorgesehenen Merkmale abdeckt. Hier führt das unsystematische Vorgehen dazu, daß etwaige Diskrepanzen mitunter nicht angesprochen werden. Die UNCAT-Definition soll zwar nicht wörtlich in einen Straftatbestand umgesetzt werden, dennoch sollten die enthaltenen Elemente in den nationalen strafrechtlichen Regelungen berücksichtigt sein.

Unkoordiniertes Vorgehen ist zu bescheinigen, wenn sich die Aussagen einzelner Komiteemitglieder widersprechen. So war beim CAT in einem Verfahren zu beobachten, daß derselbe Aspekt von einem Komiteemitglied kritisiert, von einem anderen begrüßt wurde<sup>4</sup>.

*(3) Den eigenen Fragen und Kommentaren wird nicht mit Nachdruck nachgegangen.*

Werden Fragen oder Kommentare der beiden Ausschüsse gar nicht oder unbefriedigend beantwortet, wird nur selten nachgefaßt. Auch in den folgenden Verfahren ist nicht zu erkennen, daß die Lücken aus den vorausgegangenen Diskussionen oder auch die von einer Delegation zugesicherten Maßnahmen aufgegriffen würden<sup>5</sup>. Besonders mißlich erscheint es, wenn eigene Forderungen verwässert werden. Beim HRC wurde in einem Fall die eigene Forderung durch das nachfolgende Eingeständnis geschwächt, daß die vorgeschlagene Maßnahme anderswo ohne Erfolg eingesetzt wurde.

*(4) Mitunter erwecken einzelne Komiteemitglieder beider Komitees den Eindruck unzureichender Vorbereitung.*

So werden immer wieder Fragen gestellt, deren Antwort bereits aus dem Bericht der betreffenden Regierung hervorgegangen war. Beim CAT war außerdem zu beobachten, daß die Berichtsverfahren des HRC offenbar

---

<sup>4</sup> Unkoordiniertes Vorgehen der Komiteemitglieder war früher beim HRC in gewisser Weise durch die in dem Verhalten der Mitglieder sich reflektierenden Blockgegensätze zwischen Ost und West zu beobachten. Dies führte auch mitunter zu völlig unterschiedlichen abschließenden Einschätzungen eines Berichtsverfahrens.

<sup>5</sup> Beispielsweise wird im 3. Bericht der Regierung des Vereinigten Königreichs an das HRC zu keinem der im 2. Verfahren unbeantworteten Fragen Stellung genommen. In der Diskussion des 3. Berichts wird nur ein Problem vom Komitee wieder aufgegriffen, vgl. CCPR/C/SR.1049, 3.

nicht immer bekannt waren, wenn Fragen gestellt werden, die schon vor dem HRC behandelt worden waren.

Daneben sprechen Komiteemitglieder des CAT in Einzelfällen Aspekte an, die nicht konventionsrelevant sind.

*(5) Die Mündlichkeit begrenzt das Niveau in den Diskussionen der Staatenberichte.*

Dies zeigt sich zum einen an der großen Zahl unbeantworteter Fragen: Manche Fragen sind aus dem Stegreif nicht zu beantworten. Daneben mag eine gewisse Anzahl von Fragen in der Menge der angesprochenen Aspekte untergehen, da nicht auf jede Frage einzeln geantwortet wird, sondern zunächst jedes Komiteemitglied seine Fragen stellt und diese dann gesammelt von den Regierungsvertretern beantwortet werden.

Zum anderen schleichen sich bei rechtlich komplexeren Fragestellungen an manchen Stellen in den Antworten der Delegationen Fehler ein. Dieselben Aspekte werden gegenüber dem CPT korrekt dargestellt, was die These unterstreicht, daß die beobachteten Fehler in der Mündlichkeit der Verfahren begründet liegen.

### **12.2.3.2 Die Besuchsverfahren des CPT**

Das CPT schneidet im Vergleich zu HRC und CAT sehr gut ab, da die Empfehlungen, Kommentare und Fragen zu ganz überwiegenden Teilen präzise und zielgerichtet formuliert sind, so daß ein eventuelles schwaches Niveau bei den Antworten nicht dem Komitee oder der Verfahrensausgestaltung anzulasten ist, sondern bereits als mangelhafte Kooperation einzustufen wäre. Zu bemängeln war beim CPT in dieser Hinsicht lediglich, daß in einem Fall bestimmte Mißhandlungsvorwürfe nicht unmittelbar im Rahmen des Besuches den betreffenden Behörden mitgeteilt wurden. Dies hatte dazu geführt, daß diese sich in der Regierungsantwort darauf berufen hatten, die abgelaufene Zeit mache eine Aufklärung inzwischen unmöglich.

Trotz der fundierten Arbeit des CPT weisen einige Antworten der Regierungen folgende Schwachpunkte auf:

- Bei der Reaktion auf konkrete Vorwürfe von Mißhandlungen übergehen manche Antworten wichtige Aspekte des vom CPT unterbreiteten Sachverhalts.
- Mitunter wird der vom CPT dargelegte Sachverhalt ohne weiteren Kommentar abgeändert.
- Anstatt auf die Vorwürfe einzugehen, wird ohne weitere Detailangabe pauschal auf eingeleitete Straf- und Disziplinarverfahren verwiesen.
- Manche Antworten ignorieren die einer Empfehlung etc. des CPT zugrundeliegende Kritik. So werden etwa die bestehenden Regelungen aufgezählt, obwohl das CPT gerade Mängel in dem betreffenden Bereich festgestellt hatte,

die bestehenden Regelungen also in der Praxis nach Ansicht des CPT nicht die wünschenswerten Effekte gezeigt hatten. Oder es wird behauptet, die bestehenden Vorkehrungen seien wirkungsvoll, ohne daß sich die Antwort mit der Kritik des Ausschusses auseinandersetzen würde.

- Insbesondere die Antworten auf die CPT-Vorschläge zum Ausbau der präventiven Schutzmechanismen nehmen oft keine Abwägung zwischen Strafverfolgungsinteressen der Regierung und präventiven Effekten vor. Die Zielrichtung der Empfehlungen des CPT wird somit übergangen.
- Punktuell fehlt die Abstimmung innerhalb eines föderalen Systems (Deutschland) bei der Reaktion auf die CPT-Vorschläge.
- In Einzelfällen wird nur ein Teil des Bereichs in der Antwort abgedeckt, auf den sich die Empfehlung bezogen hatte. Beispielsweise war auf eine Empfehlung zu Verhorräumen und Zellen nur eine Antwort zu Verhorräumen gegeben worden.

## 12.2.4 Kooperation und Auswirkungen

### 12.2.4.1 Analyse der tatsächlich umgesetzten Aspekte: "Impact"

Ein unmittelbarer Einfluß des Verfahrens ist beim CPT zu beobachten, wo die Empfehlungen und Kommentare in einigen Fällen Anlaß für bestimmte Maßnahmen waren. Diese Maßnahmen betreffen ganz überwiegend (32 von 39) kritisierte Einzelaspekte, insbesondere materieller Art. In einigen Fällen sind die getroffenen Maßnahmen weitgehend kostenneutral, etwa das Schließen einzelner Zellen, die Auslagerung problematischer Gegenstände, die Bildung von Häftlingsputzkolonnen oder Erteilung von Anweisungen an das betreffende Personal. Auch die Einräumung einer "hohen Priorität" für bereits geplante Verbesserungen und die Vermeidung einer erneuten Verschlechterung der Bedingungen verursachen möglicherweise wenig zusätzliche Kosten. Einige der, insbesondere von der französischen Regierung, getroffenen Maßnahmen sind dagegen recht kostenintensiv, da sie Investitionen in Geräte (z.B. Waschküchen, Rufsystem), Renovierungsmaterial und/oder Arbeitskräfte (Schädlingsbekämpfungsprogramm, Einstellung von neuem Krankenpersonal oder einer Spezialistin zur Überprüfung der Essensqualität) erfordern. Auch die Einrichtung eines speziellen Krankenzimmers für Gefangene, die Einsetzung einer Untersuchungskommission und der Transfer von allen jugendlichen Inhaftierten einer Einrichtung in ein anderes Gefängnis mögen mit nicht unerheblichen Kosten verbunden sein. Anhand der Informationen in den Regierungsantworten nicht unter Kostengesichtspunkten einzuordnen sind die tägliche Gewäh-

rung von einer Stunde Freiluftaufenthalt sowie die Verbesserung des Zugangs zu einem Telefon und der ärztlichen Versorgung.

Maßnahmen, die strukturelle Veränderungen betreffen, sind dagegen rar: In Nordirland soll die Vertraulichkeit von HIV-Infektionen sichergestellt worden sein, in Frankreich bei körperlichen Durchsuchungen die Intimität geschützt werden, die Strafverlängerung durch Disziplinarstrafen geregelt sowie das CPT als Beschwerdeadresse aufgenommen worden sein. In Schottland wird nun festgenommenen Personen eine Informationsbroschüre ausgehändigt, ein separates Register für die Benutzung einer "silent cell" angelegt sowie die Vertraulichkeit der Bitte um eine ärztliche Konsultation durch neuankommende Häftlinge sichergestellt. Bei allen hier genannten strukturellen Maßnahmen sind allenfalls geringfügige Gegeninteressen erkennbar, so daß die Neuerungen gewissermaßen nahezu zum "Nulltarif" möglich waren.

Allerdings ist selbst eine positive Zusicherung der Umsetzung von Kommentaren oder Empfehlungen keine Garantie dafür, daß sich die Situation tatsächlich in der versprochenen Art und Weise bessert, wie der Ad-hoc-Besuch des CPT in Paris 1994 in mehreren Fällen gezeigt hat. Auch beim "follow-up"-Besuch in England stellte das CPT im Hinblick auf verschiedene Gesichtspunkte fest, daß die Problematik trotz anderslautender Versicherungen der Regierung fortbestand. Diese Gefahr besteht um so mehr, soweit auf bereits laufende Maßnahmen verwiesen wird. So haben die "follow-up"-Besuche gezeigt, daß umfangreichere Veränderungen trotz der zumindest zum Teil ernsthaften Bemühungen der Regierungen mitunter langwierig sein können oder Gefahr laufen, durch aktuelle Entwicklungen konterkariert zu werden.

Zu bedenken sind neben diesen unmittelbaren Auswirkungen der Empfehlungen und Kommentare auch die weiteren Wirkungen der CPT-Arbeit. So hat die Veröffentlichung des CPT-Berichts in der Bundesrepublik Deutschland zu der Versetzung eines gegenüber dem CPT in sehr negativer Weise aufgefallenen Psychiaters geführt. In England und in Deutschland wird die Wichtigkeit des CPT-Berichts zur Stärkung der Position der Gefängnisleitung bei Haushaltsverhandlungen und zur allgemeinen Unterstützung der Forderungen des "Chief Inspector of Prisons" betont.

Im Hinblick auf die anderen beiden Ausschüsse werden nur gegenüber dem CAT, und auch hier nur in seltenen Ausnahmefällen, Kommentare zum Anlaß genommen, Maßnahmen in Aussicht zu stellen. Die Delegation des Vereinigten Königreichs und die deutschen Regierungsvertreter sichern zu, die Bemühungen um die Ausbildung im Erkennen von Foltermerkmalen bei eventuellen Opfern, insbesondere bei Flüchtlingen, zu überprüfen bzw. zu intensivieren. In der Bundesrepublik sollen außerdem die Möglichkeiten zur Verdeutlichung des Folterverbots im GG überprüft werden.

Was die oben genannte Zusicherung der Delegation des Vereinigten Königreichs anbetrifft, so ist allerdings anhand des zweiten Berichtsverfahrens nicht erkennbar, daß tatsächlich etwas in dieser Richtung unternommen wurde.

#### **12.2.4.2 Analyse der Begründungen für die Ablehnung der Kooperation (Begrenzende Momente)**

Die abgelehnten Empfehlungen und Kommentare beziehen sich zu einem sehr hohen Anteil auf strukturelle Aspekte. Insbesondere ein Ausbau der Schutzmechanismen für Gefangene in Polizeigewahrsam begegnet großen Widerständen, wobei gegen die Einführung von elektronischer Aufzeichnung von Verhören mit Ausnahme von England, wo ein solches System bereits existiert, durchweg ablehnend argumentiert wird.

Die Ablehnung vorgeschlagener Maßnahmen wird mit folgenden Argumenten begründet:

##### *(1) Berufung auf entgegenstehende äußere Zwänge:*

Unter Hinweis auf fehlende räumliche Möglichkeiten, fehlendes Personal, hohen Belegungsdruck und entgegenstehende rechtliche Verpflichtungen wie beispielsweise einen Aufnahmewang für Gefängnisse oder Erfordernisse des Datenschutzes wird die Erfüllung von Forderungen für unmöglich erklärt. Dabei ist zu differenzieren zwischen solchen Gründen, die tatsächlich eine Umsetzung zumindest auf absehbare Zeit faktisch unmöglich machen, wie etwa ein Mangel an qualifiziertem Personal am Arbeitsmarkt, und solchen, die lediglich eine strukturelle Veränderung der Politik in dem betreffenden Themenbereich erfordern würden. So macht etwa der Aufnahmewang für Gefängnisse nicht die Festlegung von verbindlichen Kapazitätsgrenzen unmöglich, vielmehr wäre eine solche Begrenzung mit der politischen Entscheidung für die Abschaffung des Aufnahmewanges zu verbinden. Dabei wäre bei Erreichen der Kapazitätsgrenzen ein zeitweiser Vollzugsstau in Kauf zu nehmen.

##### *(2) Zurückweisung der Forderung als nicht praktikabel:*

Die Umsetzung der Forderung wird zwar nicht als unmöglich eingestuft, jedoch in der Praxis für schwierig gehalten, etwa unter Hinweis auf die große Heterogenität der Adressatengruppe (Berücksichtigung religiöser Gebräuche bei der Essensausgabe in der Abschiebehäft) oder die Grenzen einer zentralen akustischen Überwachung bei einer großen Anzahl von parallel durchgeführten Verhören.

##### *(3) Das Strafverfolgungsinteresse steht einer Umsetzung entgegen:*

Diese Argumentation findet sich vor allem in den Ausführungen der Regierung des Vereinigten Königreichs zur Situation in Nordirland. Hier wird ein Ausbau der Schutzmechanismen abgelehnt, da dies terroristischen Ver-

dächtigen die Möglichkeit zur Beeinträchtigung der Ermittlungen bieten könnte (Zugangsrecht zu unabhängigem Anwalt) und die Kooperationsbereitschaft der Verdächtigen beeinträchtigt würde (akustische Überwachung und elektronische Aufzeichnung von Verhören). Auch ohne daß ausdrücklich darauf hingewiesen wird, spielt dieser Aspekt sicherlich auch bei den Antworten der anderen Regierungen eine Rolle, in denen der Ausbau der Safeguards für den Zeitraum nach einer Festnahme abgelehnt wird.

*(4) Bei Umsetzung der Forderung würden Sicherheitsinteressen beeinträchtigt:*

Eventuelle Manipulationsmöglichkeiten und Bedürfnisse des Zeugeschutzes werden insbesondere den Forderungen nach einer elektronischen Aufzeichnung entgegengesetzt. Außerdem werden unter Hinweis auf die Sondersituation im Land bzw. Landesteil (Nordirland) Sicherheitsinteressen über das Interesse an einem verbesserten Integritätsschutz von Festgenommenen gestellt.

*(5) Die Forderung wird als überflüssig zurückgewiesen:*

Die Regierungen bzw. die Delegationen verweisen häufig darauf, daß die derzeitigen Regelungen ausreichend seien oder die vorgeschlagene Änderung keine Verbesserung gegenüber der gegenwärtigen Regelung bringe. Ebenso werden keine Maßnahmen für nötig gehalten, wenn die zugrundeliegenden Vorwürfe bestritten werden.

*(6) Die Ablehnung erfolgt unter Hinweis auf die finanziellen Kosten<sup>6</sup>:*

Dieses Argument wird von den hier untersuchten Staaten ausdrücklich lediglich gegenüber dem Vorschlag einer elektronischen Aufzeichnung von Verhören vorgebracht. Auch bei einem Hinweis auf fehlendes Personal ohne einen entsprechenden Engpaß am Arbeitsmarkt sind die Kosten vermutlich der ausschlaggebende Faktor. Im übrigen kommt das finanzielle Argument als versteckter Grund für eine Ablehnung von Forderungen in den hier untersuchten Verfahren nur in Ausnahmefällen in Betracht, etwa im Hinblick auf die Einführung eines Einzelgewahrsamsverzeichnisses oder als Hintergrund bei dem Verweis auf zu begrenzte räumliche Möglichkeiten.

<sup>6</sup> Es ist damit zu rechnen, daß dieses Argument bei der Umsetzung von Empfehlungen und Kommentaren insbesondere des CPT wachsende Bedeutung erlangen wird, wenn die neuen Mitgliedsstaaten der ECPT in Osteuropa sich mit den Forderungen konfrontiert sehen werden. Hierzu schlägt die schweizerische APT vor, finanziell notleidenden Staaten bei der Etablierung eines Mindeststandards mit Mitteln aus einem speziell einzurichtenden Fonds unter die Arme zu greifen. Vgl. MOTTET 1995, 186.

### *(7) Berufung auf europäischen Vergleichsmaßstab:*

Dieser Aspekt wird nur einmal von der österreichischen Regierung angeführt, und zwar gegen die Einführung der elektronischen Aufzeichnung von Verhören. Hier kann man nur mutmaßen, daß dieser Gesichtspunkt intern für eine Entschuldigung der Passivität größere Bedeutung hat als in den untersuchten Verfahren erkennbar. Zumindest ist umgekehrt damit zu rechnen, daß die Umsetzung einer bestimmten Maßnahme in einem Großteil der europäischen Länder für die übrigen Länder in Europa eine gewisse Sogwirkung entfalten könnte.

#### **12.2.4.3 Reaktionen auf die Fragen**

In den Antworten auf die CPT-Berichte ist mit Ausnahme der österreichischen Regierungsreaktion durchweg eine hohe Beantwortungsquote festzustellen. Zum Teil haben die Antworten auch ein hohes Niveau und vermitteln Informationen, die zuvor nicht zugänglich waren. Dies ist auch als ein Ausdruck der Kooperationsbereitschaft der Regierungen aufzufassen. In den Verfahren von HRC und CAT ist dagegen eine wesentlich niedrigere Beantwortungsquote festzustellen, was, wie oben erläutert, weitgehend verfahrensimplante Gründe hat, etwa das ungeordnete Vorgehen der Ausschüsse oder die Mündlichkeit.

### **12.2.5 Verwertung von NGO-Informationen**

In den hier untersuchten Verfahren des HRC ist amnesty international die einzige NGO, auf die sich das Komitee in seinen Fragen und Kommentaren bezieht. Auch dort, wo das Komitee keine Quelle für in die Diskussion gebrachte Aspekte, deren Herkunft aus dem NGO-Bereich nahe liegt, angibt, finden sich die angesprochenen Probleme auch in den amnesty-Berichten. In den Verfahren zur Bundesrepublik Deutschland nehmen die Informationen von amnesty sogar eine herausragende Rolle ein, da fast alle der von amnesty international in ihren Jahresberichten angesprochenen konkreten Vorwürfe, insbesondere die zur Behandlung von terroristischen Gefangenen, thematisiert werden. Eine bestimmte Systematik im Umgang mit den von amnesty international veröffentlichten Vorwürfen ist insgesamt allerdings nicht erkennbar. So werden in den Verfahren zum Vereinigten Königreich (3. Verfahren) und zu Frankreich (2. Verfahren) die amnesty-Vorwürfe, die die Umsetzung der Art. 7, 9 und 10 IPBPR betreffen, nicht angesprochen. Auch im Verfahren zu Österreich (2. Verfahren) mag der amnesty-Bericht zu Mißhandlungen im Polizeigewahrsam zwar den Hintergrund bilden für die Aufmerksamkeit, die das HRC diesem Thema zuwendet, konkret scheint das Komitee jedoch noch mehr vom CPT-Bericht,

auf den es sich in der Diskussion mehrfach bezieht, angeregt worden zu sein.

Das CAT bringt seinerseits in den untersuchten Ländern außer in den Verfahren zum Vereinigten Königreich nur selten Aspekte in die Diskussion ein, für die Informationen von NGOs erforderlich gewesen wären. Selbst wenn sich etwa in amnesty-Berichten strukturelle Probleme abzeichnen, so z.B. die Verleumdungsgegenklage bei Beschwerden über Mißhandlungen in Polizeigewahrsam in Österreich<sup>7</sup>, ist das für das CAT kein Anlaß, in der Diskussion nach solchen Aspekten zu fragen. Ausnahmen sind die Verfahren zum Vereinigten Königreich, wo das Komitee sich mehrfach auf amnesty international bezieht und außerdem Informationen der "Howard League for Penal Reform" oder des "Committee on the Administration of Justice" anspricht<sup>8</sup>.

In den Berichten des CPT ist nicht zu erkennen, welche Aspekte aufgrund von NGO-Informationen angesprochen wurden, da nicht auf bestimmte NGOs Bezug genommen wird. Eine Ausnahme stellt dabei das Vorgehen im Frankreich-Bericht dar, in dem das CPT die Rolle des "Comité Inter-Mouvement auprès des Evacués (CIMADE)" anspricht und um eine Stellungnahme zu der Verweigerung des Zugangs zu Einrichtungen für eine administrative Inhaftierung von Ausländern bittet. Mit Vertretern dieser NGO hatte sich der Ausschuß im Verlauf seines Besuches unterhalten. Ansonsten ist lediglich zu vermuten, daß den Informationen von seiten des APT eine besondere Rolle insbesondere im Hinblick auf eine sinnvolle Auswahl der zu besuchenden Einrichtungen zukommt, wenn diese NGO dem CPT einen Bericht über ein zu besuchendes Land zustellt<sup>9</sup>. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß das Netz an nationalen NGOs, die zu den einschlägigen Themen arbeiten, sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. So arbeiten in Großbritannien mehrere große NGOs mit guter Infrastruktur zu Themen des Strafvollzuges (etwa Howard League for Penal Reform und Prison Reform Trust). In der Bundesrepublik gibt es dagegen kaum nationale NGOs, die in diesem Themenbereich aktiv sind. Hier konzentriert sich die meiste Arbeit von NGOs auf lokale Gefangenenhilfsgruppen.

<sup>7</sup> Vgl. AI 1988, 421.

<sup>8</sup> Vgl. CAT/C/SR.91, 24, 28, 34, 47 und CAT/C/SR.234, 22.

<sup>9</sup> Diese Berichte sind zunächst vertraulich, werden mitunter aber nach dem CPT-Besuch in "bereinigter" Form (d.h. ohne Daten, die weiterhin vertraulich bleiben müssen) vom APT veröffentlicht. Vgl. etwa die "Informations on the Conditions of Detention in England and Wales" (MOTTET 1994).

---

**TEIL B**  
**VERGLEICH VON GLEICHARTIGEN VERFAHREN**

**KAPITEL 13**  
**DIE BESUCHE VON CPT, CAT UND UN-SONDER-  
BERICHTERSTATTER IN DER TÜRKEI**

Die seit Jahren anhaltenden Vorwürfe gegen die Türkei wegen schwerer Menschenrechtsverletzungen, insbesondere Folter, waren der Anlaß dafür, daß die Türkei als einziges europäisches Land außer vom CPT auch vom CAT und vom Sonderberichterstatter besucht wurde. Somit ist die Türkei auch das einzige Beispiel, an dem sich die Besuchsverfahren unmittelbar in der Praxis vergleichen lassen, wenn auch als Grundlage dazu lediglich die jeweiligen summarischen Berichte sowie im Falle des CPT das "Public Statement", in dem nur über einzelne Aspekte der durchgeführten Besuche berichtet wird, herangezogen werden können.

### **13.1 Ablauf und Schwerpunkte der Besuche**

#### **13.1.1 UN-Sonderberichterstatter**

Der Sonderberichterstatter hatte bereits mehrmals in seinen Jahresberichten die Bereitschaft erklärt, die Situation in Mitgliedsländern der UNO in Gesprächen mit Behördenvertretern, privaten Organisationen und Betroffenen vor Ort genauer zu untersuchen<sup>1</sup>, als er sich nach Vorgesprächen mit dem türkischen Botschafter in Genf im Juli 1988 an die türkische Regierung mit dem Vorschlag und dem Programm eines Besuches wandte. Dieser wurde schließlich vom 31. August bis zum 6. September 1988 durchgeführt. Dabei traf er mit Vertretern verschiedener Ministerien (Justiz, Auswärtiges, Inneres, Verteidigung), dem Direktor der Polizeiakademie, einem Politikwissenschaftler, einem Mitglied der "Turkish Medical Association" sowie dem Vorsitzenden der türkischen Menschenrechtsvereinigung zusammen.

---

<sup>1</sup> Vgl. etwa E/CN.4/1987/13, 22 und 87.

Des weiteren wurde ihm der Besuch eines zivilen sowie eines Militärgefängnisses gewährt, wo er mit Häftlingen und den Gefängnisverwaltungen sprach.

In seinem folgenden Jahresbericht referiert der Sonderberichterstatter über die Ergebnisse seines Besuchs, die er in den historischen Kontext der Militärdiktatur der frühen achtziger Jahre stellt. Er kommt zu dem Schluß, daß Folter in der Türkei noch nicht vollständig eliminiert werden konnte, was auch von den türkischen Behörden nicht bestritten worden sei. Im Hinblick auf das Ausmaß vermeidet er eine ausdrückliche eigene Einschätzung und stellt statt dessen die Ansichten der Regierung, die einen Großteil der Anschuldigungen für politisch motivierte Verleumdungen hält, sowie von Oppositionsparteien und Nichtregierungsorganisationen gegenüber, die Folter nach wie vor für sehr verbreitet halten, insbesondere im Zusammenhang mit dem Kurdistan-Konflikt<sup>2</sup>.

Trotz dieser Zurückhaltung bei einer ausdrücklichen Einschätzung des Problems spricht der UNO-Sonderberichterstatter verschiedene strukturelle Defizite in den Schutzmechanismen an und schließt seinen Bericht mit einer Liste von sieben Empfehlungen zum Ausbau der Schutzmechanismen ab.

Inzwischen bemüht sich der Sonderberichterstatter um einen erneuten Besuch in der Türkei, wie er in seinem jüngsten Jahresbericht erwähnt<sup>3</sup>.

### 13.1.2 CPT

Das CPT hat bereits vier Besuche in der Türkei durchgeführt. Die zwei ersten Besuche, vom 9. bis 21. September 1990 und vom 29. September bis zum 7. Oktober 1991, wurden aufgrund der dem CPT über Folter und Mißhandlungen in türkischem Polizeigewahrsam zugegangenen Berichte als Ad-hoc-Besuche organisiert. Der dritte Besuch vom 22. November bis zum 3. Dezember 1992 war regulärer Natur. Nachdem nach Ablauf von mehr als zwei Jahren seit dem ersten CPT-Besuch nur wenig zur Verbesserung der kritischen Situation unternommen worden war und das CPT weiterhin zahlreiche Berichte über Folterungen und Mißhandlungen in türkischen Polizeikommissariaten erhalten hatte, beschloß der Ausschuß bereits vor dem dritten Besuch im Oktober 1992, das Verfahren zur Abgabe einer öffentlichen Erklärung (Art. 10 Abs. 2 ECPT) in Gang zu setzen. Die türkische Regierung wurde hierüber informiert. Nach einer Erörterung der Stellungnahme hierzu sowie der Ergebnisse des dritten (periodischen) Besuchs vom November / Dezember 1992 entschied der Ausschuß am 15. Dezem-

<sup>2</sup> Vgl. E/CN.4/1989/15, 232.

<sup>3</sup> Vgl. E/CN.4/1996/55, 5.

ber 1992 mit der erforderlichen zwei-Drittel Mehrheit der Mitglieder, ein "Public Statement" abzugeben. Darin wird über die Ergebnisse der drei Besuche vor allem hinsichtlich der Folterproblematik und die benötigten Maßnahmen zur Überwindung der strukturellen Defizite in den Schutzmechanismen berichtet<sup>4</sup>. Um die Entwicklungen nach der Abgabe der öffentlichen Erklärung zu untersuchen, wurde vom 16. bis zum 28. Oktober 1994 ein "follow-up"-Besuch durchgeführt, dessen Ergebnisse nicht bekannt sind. Die weitere Entwicklung wurde unter anderem dadurch verfolgt, daß im Mai 1996 die Mitglieder des "Bureau" des CPT zu Gesprächen mit Regierungsmitgliedern und weiteren hochrangigen Behördenvertretern in die Türkei reisten. Im Zusammenhang mit diesen Gesprächen besuchte das "Bureau" auch mehrere Polizeistationen, um die praktische Umsetzung einiger von den türkischen Behörden eingeleiteter Maßnahmen zu überprüfen<sup>5</sup>.

Bei allen Besuchen traf das CPT wie üblich mit Vertretern der Regierung und von NGOs zusammen. Untersucht wurden von den CPT-Delegationen zahlreiche Polizeistationen und Verhörzentren sowie Einheiten der Gendarmerie und einige Gefängnisse. Im Rahmen des dritten Besuches wurde außerdem auch eine psychiatrische Einrichtung und eine geschlossene Abteilung für inhaftierte Personen in einem Krankenhaus, beim vierten Besuch ein Militärgefängnis sowie eine Inhaftierungseinrichtung für Ausländer begutachtet. Während der erste Besuch sich auf Einrichtungen in Ankara und Diyarbakir beschränkt hatte, wurden bei den folgenden Besuchen die Aktivitäten mehr und mehr geographisch gestreut.

Bereits nach dem ersten Besuch kam das Komitee aufgrund der zahlreichen Beschwerden einer großen Bandbreite von Personen, die zudem immer wieder von bestimmten Techniken berichteten, sowie aufgrund der Übereinstimmung der von der Delegation durchgeführten medizinischen Untersuchungen mit den Beschwerden zu der Schlußfolgerung, daß Folter und schwere Mißhandlungen charakteristische Merkmale des Polizeigewahrsams in der Türkei waren<sup>6</sup>. Insbesondere die verhörenden Beamten in den Anti-Terror-Abteilungen in Ankara und Diyarbakir griffen nach den Erkenntnissen des CPT häufig zu derartigen Methoden. Diese Einschätzungen wurden zudem durch die Rahmenbedingungen gestützt. Die schlechten materiellen Haftbedingungen im Polizeigewahrsam, die Verhörräume, die Einstellung und das Verhalten der Polizeibeamten sowie die mitunter mangelhafte Kooperation der Polizei, die die Delegation Verzögerungen, falschen Informationen und Vertuschungsmanövern aussetzte, konnte den

<sup>4</sup> Vgl. hierzu TANKA 1993 und PARMENTIER 1993.

<sup>5</sup> Vgl. Council of Europe, Press Release, 13.06.1996.

<sup>6</sup> Vgl. CPT Public Statement on Turkey, RN 4-7.

Eindruck nur bestärken. In seinem Bericht an die türkische Regierung äußerte das CPT Empfehlungen zur Verstärkung der Schutzmechanismen.

Während des zweiten Besuchs konnte das CPT keinerlei Verbesserungen der Situation feststellen. Wiederum erhielt es zahlreiche glaubwürdige Beschwerden über Folter und Mißhandlungen. Der Ausschuß kam zu dem Schluß, daß insbesondere in den Anti-Terror-Abteilungen in Ankara und Diyarbakir die Praxis schwerer Menschenrechtsverletzungen unvermindert weitergegangen sei<sup>7</sup>.

Ein weiteres Jahr später überprüfte der Ausschuß die von der türkischen Regierung übermittelten Informationen über die aufgrund der zwei Berichte getroffenen Maßnahmen. Während die Verbesserung der materiellen Bedingungen in Polizeihaft den Regierungsangaben zufolge in Angriff genommen wurde und auch Probleme der Gefängnisse angegangen wurden, gab es keine Fortschritte bei den Mechanismen gegen Folter und Mißhandlung in Polizeigewahrsam. Auch im Hinblick auf die scharf kritisierten Anti-Terror-Abteilungen wurden die CPT-Empfehlungen offenbar gar nicht oder nur sehr schleppend umgesetzt, wie auch aus Gesprächen mit der türkischen Regierung in Ankara im September 1992 deutlich wurde.

Auch während des dritten (periodischen) Besuchs konnten im Hinblick auf die Folterproblematik keine neuen positiven Entwicklungen festgestellt werden. Wiederum erhielt der Ausschuß zahlreiche glaubwürdige Berichte über Folterungen, die durch medizinische Untersuchungen der Delegation bestätigt wurden. In den Polizeihauptquartieren in Ankara und Diyarbakir wurden außerdem Verhörzellen inspiziert, die mit mutmaßlichen Ausrüstungen für die Verabreichung von Elektroschocks oder für das Aufhängen von Gefangenen an den Armen ausgestattet waren.

So kam der Ausschuß nach seinen drei Besuchen zu dem Schluß, daß die Praktizierung von Folter und anderer Formen schwerer Mißhandlung von Personen in Polizeigewahrsam, sowohl normaler Straftaten Verdächtigter als auch unter der Terrorismus-Gesetzgebung festgehaltener Personen, in der Türkei noch immer weit verbreitet sei<sup>8</sup>. In deutlich abgeschwächtem Maße besteht nach Einschätzung des CPT die Problematik auch im Hinblick auf die Gendarmerie, die für die Polizeifunktionen in ländlichen Gebieten zuständig ist. Hier gab es Beschwerden über Mißhandlungen bei Festnahmen sowie beim Transport von Gefangenen. Der Ausschuß empfiehlt auch in seinem "Public Statement" zahlreiche Maßnahmen zur Verbesserung der Schutzmechanismen, wobei er betont, daß gesetzliche Maß-

<sup>7</sup> Vgl. CPT Public Statement on Turkey, RN 10.

<sup>8</sup> Vgl. CPT Public Statement on Turkey, RN 21.

nahmen allein das Problem nicht lösen können, sondern die Einstellungen der am Strafrechtssystem beteiligten Personen verändert werden müßten<sup>9</sup>.

Was türkische Gefängnisse angeht, in denen es nach Erkenntnissen des CPT keine Folter und nur wenig Mißhandlungsprobleme seit dem ersten Besuch gab, so zeigt sich der Ausschuß mit dem Dialog zu den sonstigen, nicht weiter benannten Problemen zufrieden. Auch ein Besuch der größten psychiatrischen Einrichtung des Landes wurde positiv bewertet.

### 13.1.3 CAT

Neben dem für alle Staaten angewandten Staatenberichtsverfahren, in dessen Rahmen das CAT im November 1990 den türkischen Bericht mit Regierungsvertretern vor allem im Hinblick auf die Problematik von Folter im Polizeigewahrsam erörterte<sup>10</sup>, wurde gegenüber der Türkei außerdem ein Besuchsverfahren nach Art. 20 der UNCAT durchgeführt. Dabei wurde zunächst im April 1990 die türkische Regierung um eine Stellungnahme zu Berichten von amnesty international und anderen NGOs sowie des UN-Sonderberichterstatters gebeten, die nach Ansicht des CAT glaubwürdig und begründete Anzeichen für eine systematische Folterpraxis in der Türkei enthielten. Nachdem bis Ende 1991 die türkische Regierung unter dem Hinweis, das Komitee überschreite seine Kompetenzen, jede Kooperation verweigert hatte, erklärte sich die ab November 1991 amtierende neue Regierung mit einem Besuch einverstanden, der schließlich auf den Zeitraum vom 6. bis zum 18. Juni 1992 festgesetzt wurde. Die beiden mit der Untersuchung beauftragten Komiteemitglieder trafen in Ankara mit verschiedenen Regierungsmitgliedern (Außen-, Innen-, Menschenrechts- sowie Justizminister), Vertretern der Justiz sowie der Menschenrechtskommission des türkischen Parlaments zusammen. In Diyarbakir sprach die Delegation mit zivilen und militärischen Behördenvertretern und mit dem für die Umsetzung des Notstandes zuständigen Präfekten. Unter Begleitung eines medizinischen Experten wurden Haftanstalten des Innenministeriums und des Justizministeriums in Ankara und Diyarbakir besucht, wo die CAT-Mitglieder sich mit Gefangenen unterhalten konnten. In Diyarbakir wurde ihnen allerdings der Zugang zu bestimmten Abteilungen der Einrichtungen des Innenministeriums verwehrt.

Im November 1992 unterrichtete die Delegation die übrigen CAT-Mitglieder von den Ergebnissen ihrer Untersuchung. Das Komitee übermittelte

<sup>9</sup> Vgl. CPT Public Statement on Turkey, RN 36. Vgl. zu dem Thema der Wurzeln der Folterproblematik AKÇAM 1991, 155 ff.

<sup>10</sup> Vgl. CAT/C/SR.61 und 62. Auch hier kommt das CAT zu der Schlußfolgerung, daß die Türkei Maßnahmen treffen sollte, um die noch immer weitverbreitete Praktizierung der Folter zu beenden, vgl. CAT/C/SR.62, 46.

daraufhin den Bericht und die Schlußfolgerungen an die türkische Regierung, der bis Ende Januar 1993 Zeit gegeben wurde, dem CAT die zur Umsetzung der Schlußfolgerungen geplanten Maßnahmen mitzuteilen. Nach der Erörterung der im März und April 1993 übermittelten Antworten wurde die Türkei um Stellungnahme zu der beabsichtigten Veröffentlichung eines zusammengefaßten Berichts gebeten. Trotz der ablehnenden Haltung der türkischen Regierung veröffentlichte das CAT den summarischen Bericht in der vorgesehenen Weise, um eine vollständige Berücksichtigung der Konvention in der Türkei zu fördern<sup>11</sup>. In diesem summarischen Bericht geht das CAT auf einige strukturelle Probleme im Hinblick auf die zugrundeliegenden gesetzlichen Regelungen ein und weist auf die problematischen Haftbedingungen in Polizeigewahrsam hin. Dabei wird die Inhaftierung in Einzelhaftzellen von 60 mal 80 cm Größe, den sogenannten "Särgen", ausdrücklich als Folter bezeichnet. Im übrigen gelangt das CAT zu der Überzeugung, daß angesichts der Glaubwürdigkeit der Aussagen über Praktiken, Orte und Umstände die Existenz systematischer Folter nicht bestritten werden könne<sup>12</sup>. Dies gelte jedoch nicht für die Gefängnisse, wo die Delegation nicht auf Anzeichen von systematischer Folter gestoßen sei.

### 13.2 Inhaltliche Überlappungen

Die Schwerpunkte und Zielrichtung der Besuche sind bei den beiden Ausschüssen und dem Sonderberichterstatter gleich: Es geht um die Untersuchung der Problematik von Folter und Mißhandlungen im Polizeigewahrsam und um Wege zur Beendigung der verbreiteten Anwendung derartiger Praktiken. Daneben wird die Situation in Gefängnissen untersucht, allerdings in unterschiedlicher Gewichtung. So nimmt das CPT hier umfangreichere Untersuchungen vor, über die allerdings im "public statement" nur wenige Informationen enthalten sind. Der Sonderberichterstatter geht hierauf gar nicht ein, während das CAT einige Bemerkungen auch diesem Thema widmet.

Im Hinblick auf die besuchten Orte ist nicht genau nachzuvollziehen, inwieweit dieselben Einrichtungen besucht wurden. Während man aus dem Bericht des Sonderberichterstatters gar nicht ablesen kann, welche Einrichtungen er besucht hat<sup>13</sup>, wird aus dem Bericht des CAT lediglich deutlich, daß Einrichtungen in Ankara und Diyarbakir besucht wurden. Unter

<sup>11</sup> Vgl. zu allem CAT: Summary account of the result of the proceedings concerning the inquiry on Turkey. A/48/44/Add.1, 3-21.

<sup>12</sup> Vgl. A/48/44/Add.1, 38 und 58.

<sup>13</sup> Vgl. E/CN.4/1989/15, 230. Hier ist nur die Rede von "a civilian and a military prison".

den vom CPT besuchten Einrichtungen finden sich ebenfalls einige in Ankara und Diyarbakir<sup>14</sup>.

Die beiden Ausschüsse und der UNO-Sonderberichterstatter kommen alle drei zu der Einschätzung, daß Folter und Mißhandlung von Gefangenen ein weitverbreitetes Problem ist. Alle drei betonen dabei, daß es sich um ein Problem des Polizeigewahrsams handelt, wobei das CPT noch zwischen Polizei und Gendarmerie abstuft, und nicht um eines der Gefängnisse. Auch was die Analyse der zugrundeliegenden strukturellen Defizite angeht, ergeben sich weitgehende Übereinstimmungen und Überschneidungen. Die maximale Dauer von Polizeihaft, insbesondere in den extremen Ausprägungen von bis zu 15 Tagen bei Verdacht von Straftaten, die in die Zuständigkeit des Staatssicherheitsgerichtes fallen, und sogar 30 Tagen in Notstandsgebieten, werden von den beiden Ausschüssen und dem Sonderberichterstatter problematisiert<sup>15</sup>. Das gleiche gilt weitgehend für die "incommunicado"-Inhaftierung ohne Benachrichtigung eines Dritten (hier nur CPT und Sonderberichterstatter<sup>16</sup>) und Zugang zu einem Anwalt<sup>17</sup> sowie das Recht auf unabhängige ärztliche Untersuchung<sup>18</sup>. Während die Rechte auf Benachrichtigung eines Dritten und auf anwaltlichen Beistand im Zuständigkeitsbereich der Staatssicherheitsgerichte auch nach Abschluß des dritten CPT-Verfahrens noch nicht bestanden, hatten nach Angaben des Sonderberichterstatters zur Zeit seiner Untersuchungen lediglich Besuchsrechte des Anwalts und der Familie bestanden, die mangels Kenntnis dieser Personen von der Verhaftung zumeist ohne Wirkung blieben. Zur Zeit des "Public Statement" des CPT waren die entsprechenden Rechte zwar für normale Straftaten eingeführt, hier fehlten jedoch Vorkehrungen, um die Information von Festgenommenen über diese Rechte sicherzustellen. Im Hinblick auf unabhängige ärztliche Untersuchung kritisieren CAT und CPT unisono das Fehlen einer gesetzlichen Regelung, da ein solches Recht lediglich in verwaltungsinternen Anweisungen vorgesehen ist.

Die Anmerkungen zum Beweisverwertungsverbot sind dagegen leicht widersprüchlich. Der Sonderberichterstatter hatte auf Entscheidungen türkischer Gerichte hingewiesen, nach denen für die Geltendmachung von Folter als Unzulässigkeitsgrund von Beweismitteln die gesetzliche Grund-

<sup>14</sup> Vgl. CPT 1st General Report: Appendix 3 (D), 2nd General Report: Appendix 3 (F), 3rd General Report: Appendix 3 (G) und 5th General Report: Appendix 3 (H).

<sup>15</sup> Vgl. E/CN.4/1989/15, 213, A/48/44/Add.1, 25 und CPT Public Statement on Turkey, RN 30.

<sup>16</sup> Vgl. E/CN.4/1989/15, 214 und CPT Public Statement on Turkey, RN 33.

<sup>17</sup> Vgl. E/CN.4/1989/15, 214, CAT: A/48/44/Add.1, 25 und CPT Public Statement on Turkey, RN 33.

<sup>18</sup> Vgl. E/CN.4/1989/15, 217 (hier allerdings nur im Hinblick auf Untersuchung nach einer Beschwerde wegen Mißhandlungen), CAT: A/48/44/Add.1, 28 und CPT Public Statement on Turkey, RN 35.

lage fehle (auch nach Inkrafttreten der UNCAT). Das CAT hatte die Einführung einer entsprechenden Regelung zwar begrüßt, jedoch lediglich als Unterstützung bereits bestehender Gesetze. Letzteres hatte auch das CPT betont<sup>19</sup>.

Eine Ausweitung der Bemühungen um den Respekt vor den Menschenrechten im Rahmen der Ausbildungsprogramme wird von allen drei Institutionen gefordert. Ausdrücklich benannt werden die Defizite allerdings nur beim Sonderberichterstatler, der die fehlende Berücksichtigung des "Code of Conduct for Law Enforcement Officials" und der "Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners" in der Ausbildung aufdeckt<sup>20</sup>.

Die Haftbedingungen in Polizeigewahrsam werden vom CAT und vom CPT angesprochen, wobei allerdings unterschiedlich Probleme angeschnitten werden. Das CPT hatte die allgemein schlechten materiellen Haftbedingungen in den besuchten Einrichtungen in Ankara und Diyarbakir kritisiert, die daraufhin von den türkischen Behörden verbessert wurden. Diese Maßnahmen scheinen jedoch auf die betreffenden Einrichtungen beschränkt zu sein, wie das CPT aus den inakzeptablen Bedingungen in dem beim dritten Besuch erstmalig untersuchten Polizeihauptquartier in Adana schließt<sup>21</sup>. Das CAT kritisiert die materiellen Bedingungen der Einzelhaft, die nach Einschätzung des Ausschusses in den Fällen einer Inhaftierung in den sogenannten "Särgen", Zellen von 60 cm mal 80 cm Grundriß, als solche eine Form der Folter darstellen<sup>22</sup>. Auch das CPT hatte die Benutzung derartiger Zellen kritisiert<sup>23</sup>.

Im Hinblick auf Gefängnisse wird vor allem darauf hingewiesen, daß hier Folter wenig oder gar nicht vorkommt<sup>24</sup>. Im übrigen hat das CPT die Haftbedingungen untersucht, berichtet hierüber jedoch wenig, da in diesen Fragen die türkische Regierung offenbar zufriedenstellende Maßnahmen getroffen hat, die Fortschritte im Sinne der CPT-Empfehlungen erkennen lassen<sup>25</sup>. Insofern gab es keinen Anlaß, diese Fragen in das "Public Statement" einzubeziehen, so daß mangels Veröffentlichungswillen der türkischen Regierung diese Aspekte vertraulich blieben.

<sup>19</sup> Vgl. E/CN.4/1989/15, 220, CAT: A/48/44/Add.1, 26 und CPT Public Statement on Turkey, RN 29.

<sup>20</sup> Vgl. E/CN.4/1989/15, 226, CAT: A/48/44/Add.1, 46 und CPT Public Statement on Turkey, RN 8, 26.

<sup>21</sup> Vgl. CPT Public Statement on Turkey, RN 7, 12 und 26.

<sup>22</sup> Vgl. CAT: A/48/44/Add.1, 52.

<sup>23</sup> Vgl. CPT Public Statement on Turkey, RN 5.

<sup>24</sup> Zu diesem Ergebnis kommt auch die Untersuchung von ÖZDEN, 1995, 11-13, der die Fälle von Folter an Gefängnisinsassen auf die Intervention der Polizei zurückführt, etwa bei einem Transfer zum Gericht, beim Eingreifen aufgrund von Gefängnisunruhen oder bei Verhören.

<sup>25</sup> Vgl. CPT Public Statement on Turkey, RN 12, 22.

Obwohl das CAT feststellte, daß die Gefängnisse ("places of detention under the authority of the Ministry of Justice") hinsichtlich Art. 20 UNCAT keine Probleme aufwerfen, empfahl es in drei Punkten Verbesserungen: die Überbelegung sollte reduziert werden, die Einzelhaftzellen in Diyarbakir (Gefängnis Nr.1) sollten zerstört werden und die im dortigen Gefängnis Nr.2 untergebrachten weiblichen Gefangenen in ein anderes Gefängnis transferiert werden<sup>26</sup>.

Nachdem also weitgehend dieselben strukturellen Probleme für die verbreitete Folterpraxis verantwortlich gemacht werden, würde es naheliegen, daß es auch bei den empfohlenen Verbesserungsmaßnahmen vielfach Übereinstimmungen gibt<sup>27</sup>. Dies ist bei CPT und CAT in der Tat der Fall, wohingegen die sieben Empfehlungen des Sonderberichterstatters nur einen Teil der Aspekte abdecken. So empfehlen CPT und CAT die Verkürzung der Zeitlimits für den Polizeigewahrsam ohne richterliche Vorführung, wobei das CAT allerdings nur die maximale Haftdauer bei einem Verdacht auf terroristische Straftaten in Notstandsgebieten nennt (30 Tage), während das CPT auch die außerhalb solcher Gebiete geltenden Fristen von 15 Tagen bei Terrorismusverdacht sowie von 8 Tagen bei gemeinschaftlich begangenen Straftaten verkürzt wissen will<sup>28</sup>. Die vom CPT geforderten grundlegenden Rechte auf Benachrichtigung eines Dritten, Zugang zu einem Anwalt und Untersuchung durch einen unabhängigen Arzt werden mit Ausnahme des Benachrichtigungsrechts auch vom CAT dezidiert gefordert, wobei beide Ausschüsse die Notwendigkeit zu Verbesserungen insbesondere im Zuständigkeitsbereich der Staatssicherheitsgerichte betonen<sup>29</sup>. Der Sonderberichterstatter hatte nur die Einführung eines Rechts auf rechtlichen Beistand durch einen unabhängigen Anwalt gefordert. Das CPT empfiehlt außerdem die Sicherung der Rechtsausübung durch zuverlässige Information der betroffenen Gefangenen über diese Rechte.

Die Ausbildung des Polizeipersonals halten alle drei für ein wichtiges Feld, in dem die Umsetzung der Menschenrechte unterstützt werden sollte. Dabei hebt der Sonderberichterstatter auf die Verhaltens- und Behandlungsrichtlinien der UNO ab, CAT und CPT betonen dagegen mehr die

<sup>26</sup> Vgl. CAT/A/48/44/Add.1, 55.

<sup>27</sup> Das CAT legt Veränderungen meist ausdrücklich nahe, indem es die Maßnahmen positiv formuliert (z.B. "the forensic examination of persons in police custody *should be* completely separate from the police element", Hervorhebung durch den Autor, vgl. CAT: A/48/44/Add.1, 27). Mitunter wird jedoch nur die Kritik geäußert, die aber ebenfalls Maßnahmen herausfordert und hier wie eine Empfehlung behandelt werden soll (z.B. "It considers that the maximum time-limit (...) is excessive and may leave room for acts of torture", vgl. CAT/A/48/44/Add.1, 25).

<sup>28</sup> Vgl. CAT/A/48/44/Add.1, 25 und CPT Public Statement on Turkey, RN 29, 30, 32.

<sup>29</sup> Vgl. CAT/A/48/44/Add.1, 25, 27, 48 und CPT Public statement on Turkey, RN 8, 27, 30, 35.

Ausbildung in Verhörtechniken, die ohne Folter effizient sind<sup>30</sup>. CAT und CPT empfehlen darüber hinaus Kontrollkommissionen, die Verhalten des Personals und Haftbedingungen überprüfen<sup>31</sup>.

Während der Sonderberichterstatte (1988) noch die Einführung eines Beweisverwertungsverbotes fordert, geht das CAT vier Jahre später bereits auf die Umsetzung eines solchen Verbotes im Prozeß ein, wo der Richter bei entsprechenden Beschwerden nach Ansicht des Ausschusses verpflichtet sein sollte, sofort eine eigene Prüfung durchzuführen, ohne die Ergebnisse eines eventuellen separaten Verfahrens abzuwarten<sup>32</sup>.

Im Hinblick auf die Untersuchung von Beschwerden über Folterungen wird von allen drei Organen gefordert, eine unabhängige und qualifizierte medizinisch-forensische Untersuchung zu gewährleisten. Dabei schlägt das CAT zur Förderung der Unabhängigkeit vor, derartige Untersuchungen außerhalb der Polizeistationen durchzuführen, während der Sonderberichterstatte empfiehlt, dieses Ziel über die Einführung einer Liste für solche Untersuchungen spezialisierten Ärzte anzustreben, die von einer unabhängigen Ärzteorganisation zusammenzustellen wäre<sup>33</sup>. Die Unparteilichkeit der Untersuchung von Beschwerden will der Sonderberichterstatte außerdem über eine unabhängige Beschwerdeinstanz von der Art eines Ombudsmann fördern. Daneben legen CAT und der Sonderberichterstatte ausdrücklich Wert auf die Bestrafung von Folterhandlungen, insbesondere mit härteren Straffahnen<sup>34</sup>.

Während sich das CPT zu den Verhörregelungen nicht weiter äußert, nachdem bereits nach dem ersten CPT-Besuch Regelungen für die Durchführung von Verhören eingeführt worden waren, fordert das CAT, die Benutzung von Augenbinden zu verbieten<sup>35</sup>.

---

<sup>30</sup> Vgl. E/CN.4/1989/15, 233 (g), CAT: A/48/44/Add.1, 44 und CPT Public Statement on Turkey, RN 26.

<sup>31</sup> Vgl. CAT: A/48/44/Add.1, 43, 47 und CPT Public Statement on Turkey, RN 26.

<sup>32</sup> Vgl. E/CN.4/1989/15, 233 (f) und CAT: A/48/44/Add.1, 28.

<sup>33</sup> Vgl. E/CN.4/1989/15, 233 (b), CAT: A/48/44/Add.1, 27 und CPT Public Statement on Turkey, RN 26.

<sup>34</sup> Vgl. E/CN.4/1989/15, 233 (e) und CAT: A/48/44/Add.1, 35. Zum Problem der Straflosigkeit vgl. ÖZDEN 1995, 26 ff.

<sup>35</sup> Vgl. CAT: A/48/44/Add.1, 48 und CPT Public Statement on Turkey, RN 9.

## 13.3 Effektivität

### 13.3.1 Niveau

Die Zusammensetzung der Delegationen ist ein Faktor, der die Qualität und den Umfang der Untersuchungen beeinflusst. In quantitativer Hinsicht bestehen sehr unterschiedliche Voraussetzungen. So führte der Sonderberichterstatter den Besuch nur in Begleitung einer Mitarbeiterin und eines Dolmetschers durch. Die CAT-Delegation bestand aus zwei Komiteemitgliedern, die von einem medizinischen Experten unterstützt wurden. Die vier Besuchsdelegationen des CPT bestanden aus jeweils vier oder fünf Mitgliedern und zwei Experten sowie zwei Mitarbeitern des Sekretariats.

Das CPT verfügte also über die besten Möglichkeiten zu einer gründlichen Untersuchung der Vorwürfe. Dies schlug sich auch darin nieder, daß eine größere Anzahl von Einrichtungen inspiziert werden konnte. So überrascht es nicht, daß sich beim CPT mehrfach eine genauere Differenzierung der Problematik findet. Während der Sonderberichterstatter auf die Opferstruktur gar nicht und auf die regionale Verteilung nur in einer kurzen Bemerkung, die auf den Kurdistan-Konflikt hinweist, eingeht, entsteht beim CAT der Eindruck, die Problematik beziehe sich hauptsächlich auf Personen, die terroristischer Straftaten verdächtigt werden. Dies wird zwar nicht ausdrücklich so gesagt, als Folteropfer erwähnt werden jedoch lediglich Personen aus dieser Gruppe von Gefangenen. So wird der Behauptung der türkischen Regierung, die vom CAT gesammelten Zeugenaussagen kämen im wesentlichen von terroristenverdächtigen Personen, die derartige Behauptungen aus politischen Gründen machten, nur insofern widersprochen, daß die Aussagen glaubwürdig seien, nicht aber, daß ihnen auch eine andere Zeugen- und Opferstruktur zugrunde liege<sup>36</sup>. Das CPT weist jedoch mehrfach dezidiert darauf hin, daß die Folterproblematik auch Verdächtige "normaler", nicht-terroristischer Straftaten betreffe<sup>37</sup>. Daneben reagiert das CPT sehr kritisch auf die mangelnde Verbesserung der Schutzmechanismen bei einem Verdacht auf Straftaten im Zuständigkeitsbereich der Staatssicherheitsgerichte. Der Sonderberichterstatter erwähnt diese Problematik zwar im Zusammenhang mit der maximalen Haftdauer in Polizeigewahrsam und auch das CAT bedauert den Ausschluß dieses Bereichs von den Verbesserungen im Strafprozeßrecht, beide nehmen dies jedoch nicht zum Anlaß, diesbezüglich besondere Maßnahmen einzufordern<sup>38</sup>. Das CAT

<sup>36</sup> Vgl. CAT: A/48/44/Add.1, 37 f.

<sup>37</sup> Vgl. CPT Public Statement on Turkey, RN 5, 17, 21, 31 ff.

<sup>38</sup> Vgl. E/CN.4/1989/15, 213, CAT: A/48/44/Add.1, 25, 49 und CPT Public Statement on Turkey, RN 27.

übergeht diesen Mangel sogar in seiner Abschlußbemerkung, in der es für die eingeleiteten Maßnahmen dankt.

Schließlich fällt auf, daß CAT und CPT, gestützt auf die glaubwürdigen Aussagen von Betroffenen über Methoden und Orte sowie auf medizinische Beweise, zu einer klaren eigenen Einschätzung der Foltervorwürfe kommen, wohingegen der Sonderberichterstatter lediglich die hinlänglich bekannten Positionen der türkischen Regierung einerseits und einiger Oppositionsparteien und Menschenrechtsorganisationen andererseits gegenüberstellt. Dies erscheint als eine schwache Position, wenn man den Zweck einer solchen Aussage darin sieht, einerseits den eigenen Forderungen Nachdruck zu verleihen, andererseits durch eine Einschätzung seitens eines internationalen Organs allgemein den (internationalen) Druck auf eine Regierung zur Beendigung von systematischen Menschenrechtsverletzungen zu erhöhen. Andererseits entspricht ein solches Vorgehen einer engen Auslegung des konsultativen Charakters eines Besuches durch den Sonderberichterstatter. Diese Zurückhaltung wurde jedoch bei anderen Besuchsberichten zugunsten einer klaren Schlußfolgerung hinsichtlich des Vorkommens von Folter aufgegeben<sup>39</sup>.

### 13.3.2 Kooperation und Umsetzung der Empfehlungen

Eine genaue Analyse der umgesetzten Empfehlungen wie bei den oben untersuchten Länderberichten ist im Fall der Türkei nicht möglich, da aus den veröffentlichten Dokumenten, insbesondere im "Public Statement" des CPT, nur zum Teil ersichtlich ist, wie die türkische Regierung auf einzelne Forderungen reagiert hat.

Über Schwierigkeiten bei der Planung und Durchführung seines Besuches in der Türkei ist aus den Jahresberichten des Sonderberichterstatters nichts zu entnehmen. Was den weiteren Dialog anbetrifft, so finden sich Informationen über Mitteilungen der türkischen Regierung in den Jahresberichten unter der Rubrik "Follow-up to visits". Nachdem er im Oktober 1989 zunächst über aktuelle Neuerungen in der türkischen Gesetzgebung zur Verkürzung der maximalen Dauer der Polizeihaft und zum Recht auf Zugang zu einem Anwalt unterrichtet worden war, ging ihm im November 1989 die Antwort auf die von ihm geäußerten Empfehlungen zu. Dabei wurden bis auf die Forderung nach einem Beweisverwertungsverbot alle Fragen beantwortet, ohne daß allerdings neue Maßnahmen als Reaktion auf die Empfehlungen des Sonderberichterstatters erkennbar wären. Statt dessen wird lediglich behauptet, die bestehenden Regelungen reichten aus, es

<sup>39</sup> Vgl. etwa E/CN.4/1992/17/Add.1, 73 (Visit to Indonesia); E/CN.4/1996/35/Add.2, 73 (Visit to Chile).

werde bereits im Sinne der Empfehlungen gehandelt oder der Vorschlag passe nicht für das türkische Rechtssystem (Ombudsmann)<sup>40</sup>. In einem späteren Jahresbericht referiert der Sonderberichterstatter Informationen der türkischen Regierung, die auf die Einführung einer Verhörregelung hinweisen<sup>41</sup>. Dies geht jedoch nicht auf eine Forderung des Sonderberichterstatters, sondern auf eine des CPT zurück, wie nicht nur aus dem Hinweis im "Public Statement" zu entnehmen ist<sup>42</sup>, sondern auch aus der inhaltlich weitgehenden Übereinstimmung der Regelung mit der etwa im zweiten Jahresbericht spezifizierten CPT-Forderung<sup>43</sup>.

Eine mangelhafte Kooperation der türkischen Behörden bei der Durchführung der CPT-Besuche ist im "Public Statement" nur an einer Stelle erkennbar: Das CPT bemängelt die Umstände unter denen Besuche in bestimmten Einrichtungen stattfanden, insbesondere im Polizeihauptquartier in Ankara, wo die Delegation einer Reihe von Verzögerungen und Irreführungen unterworfen wurde und mehrfach das Zusammentreffen der Delegation mit Gefangenen verhindert wurde, indem die betreffenden Personen kurzfristig verlegt wurden<sup>44</sup>. Hier scheinen die türkischen Behörden gegen Art. 8 Abs. 2 (c) und 3 ECPT verstoßen zu haben.

Die Umsetzung der Empfehlungen verlief in wichtigen Bereichen nicht zufriedenstellend, wie aus der Abgabe des "Public Statement" hervorgeht. Nachdem die türkische Regierung den Defiziten in den Schutzmechanismen sowie der Kritik an den Aktivitäten der Anti-Terror-Abteilungen in Ankara und Diyarbakir nicht im Sinne der CPT-Empfehlungen abgeholfen hatte, entschied sich das CPT zu der Abgabe der öffentlichen Erklärung. Wenn man dies mit der ebenfalls sehr geringen Veränderungsbereitschaft in anderen besuchten Ländern, insbesondere was die Schutzmechanismen betrifft, vergleicht, wird deutlich, daß das CPT nicht nur von der Passivität zu der öffentlichen Erklärung veranlaßt wurde, sondern die Schwere der Probleme und Defizite mit ausschlaggebend gewesen sein muß. Zwar wurden durch einige Gesetzesänderungen die Schutzmechanismen erheblich verbessert (Benachrichtigungsrecht, Zugang zu einem Anwalt, Verhörregelung, Herbeiführung einer gerichtlichen Entscheidung über die Haft, Verkürzung der Maximaldauer des Polizeigewahrsams), dies bezog aber die Fälle innerhalb der Zuständigkeit des Staatssicherheitsgerichts gerade nicht mit ein, obwohl hier die gravierendsten Probleme lagen. Auch die Kritik an den genannten Anti-Terror-Abteilungen führte nur zu zögernden, oberflächlichen Maßnahmen. So wurde eine Untersuchungskommission

<sup>40</sup> Vgl. E/CN.4/1990/17, 257 f.

<sup>41</sup> Vgl. E/CN.4/1992/17, 270.

<sup>42</sup> Vgl. CPT Public Statement on Turkey, RN 9.

<sup>43</sup> Vgl. CPT 2nd General Report, RN 39.

<sup>44</sup> Vgl. CPT Public Statement on Turkey, RN 7.

eingesetzt, die ihre Tätigkeit erst fast zwei Jahre nach dem ersten Besuch des CPT aufnahm und deren Mitglieder weder die Qualifikationen noch die Vollmachten besaßen, um eine gründliche Untersuchung durchzuführen. Auch wurden mit einer verwaltungsinternen Untersuchung der Foltervorwürfe dieselben Polizeieinheiten beauftragt, denen die Vorwürfe gegolten hatten. Zu den Maßnahmen zur Verbesserung der materiellen Haftbedingungen in den besuchten Polizeieinrichtungen und zu den Reaktionen auf die Kritik an den Bedingungen in den Gefängnissen äußerte sich das CPT dagegen positiv.

Das CAT lobt in seinem "Final Statement" die Kooperation der türkischen Behörden während der Untersuchung und beglückwünscht diese, auf viele der Empfehlungen reagiert zu haben und Maßnahmen getroffen zu haben, um die Umsetzung der Konvention zu verstärken sowie die Menschenrechtssituation in der Türkei zu verbessern<sup>45</sup>. Dabei erwähnt das Komitee nicht, daß in den besonders problematischen Bereichen (Zuständigkeitsbereich der Staatssicherheitsgerichte und Notstandsgebiete) nichts in dieser Richtung unternommen wurde, obwohl dies punktuell aus dem Bericht hervorgeht<sup>46</sup>. Andere Empfehlungen werden gar nicht beantwortet, etwa die Empfehlungen zum Verbot von Augenbinden bei Verhören und zum sofortigen und systematischen Abriß aller als "Särge" bezeichneten Einzelhaftzellen<sup>47</sup>. Ebenfalls nicht kritisiert wird in diesem abschließenden Statement die Verweigerung des Zugangs zu einigen Polizeiabteilungen in Diyarbakir<sup>48</sup>.

Soweit dies aus den Berichten ersichtlich ist konnten der Sonderberichterstatter und die CAT-Delegation die Hürden, die einer Untersuchung durch die rechtlich vollständige Abhängigkeit von der Kooperation der türkischen Regierung gesetzt waren, weitgehend überwinden. Allerdings wurden im Verfahren des CAT die Grenzen der rechtlichen Befugnisse in Form einer langen Vorlaufzeit wegen der ablehnenden Haltung der damaligen Regierung und der Verweigerung des Zugangs zu bestimmten Bereichen in Diyarbakir deutlich. Letzterer Aspekt wird jedoch dadurch relativiert, daß auch dem CPT - freilich unter Verstoß gegen die ECPT - nicht immer ungehindert Zugang zu sämtlichen Räumlichkeiten und Inhaftierten gewährt wurde. Hinsichtlich der Möglichkeiten, überhaupt einen Besuch durch-

<sup>45</sup> Vgl. CAT: A/48/44/Add.1, 57.

<sup>46</sup> Vgl. CAT: A/48/44/Add.1, 49. Hier wird darauf hingewiesen, daß die im neuen Strafprozeßrecht vorgesehenen Safeguards bei Straftaten im Zuständigkeitsbereich der Staatssicherheitsgerichte nicht gelten.

<sup>47</sup> Zu den Einzelhaftzellen wird nur auf neue Regelungen über angemessene Abmessungen solcher Zellen verwiesen; dies bezog sich aber eher auf die Forderung des CAT, die anderen Einzelhaftzellen internationalen Standards anzupassen. Zu dem geforderten Abriß wird nichts gesagt. Vgl. CAT: A/48/44/Add.1, 52 f.

<sup>48</sup> Vgl. CAT/A/48/44/Add.1, 15.

zuführen, zeigen sich dagegen die Vorteile der ECPT sehr deutlich, da das CPT bereits in dem ersten Jahr seiner Tätigkeit eine Delegation in die Türkei entsenden konnte, also ohne lange Vorlaufzeit. Zudem konnte der erste CPT-Besuch zu einem Zeitpunkt durchgeführt werden, zu dem die damalige Regierung einen Besuch des CAT noch ablehnte. Dabei ist bemerkenswert, daß ein Besuch des CAT im Rahmen des Art. 20 UNCAT, der glaubwürdige Hinweise auf eine systematische Folterpraxis voraussetzt, noch kompromittierender für eine Regierung ist, als ein Ad-hoc-Besuch des CPT, der immerhin auch schon auf besondere Probleme in dem betreffenden Land hinweist, die aber nicht unbedingt den Grad einer systematischen Folterpraxis erreichen müssen.

### **13.4 Verhältnis des CAT-Besuchs zum Staatenberichtsverfahren nach der UNCAT**

Die Bedeutung des CAT-Besuchsverfahrens in der Türkei läßt sich auch in Abgrenzung zu dem zuvor durchgeführten Staatenberichtsverfahren betrachten. Thematisch ergeben sich erhebliche Überschneidungen zwischen den beiden durchgeführten Verfahren. Das Staatenberichtsverfahren hatte sich bereits schwerpunktmäßig um die Problematik von Folter und Mißhandlungen im Polizeigewahrsam gedreht und dabei Themen wie die maximale Dauer der Polizeihaft, die Möglichkeiten einer "incommunicado"-Inhaftierung, die Stellung des Staatssicherheitsgerichts, Ausbildungsprogramme, niedrige Verurteilungsquoten bei hoher Anzahl von Beschwerden und Sanktionsrahmen angesprochen, die auch im Besuchsverfahren adressiert werden. Die Behandlung der Themen fällt allerdings qualitativ sehr unterschiedlich aus. Im Staatenberichtsverfahren beschränkt sich das CAT zumeist darauf, zu den genannten Themen Fragen zu stellen und nur ausnahmsweise konkrete Aspekte, insbesondere einen zu niedrigen Strafrahmen und eine überlange Dauer der Polizeihaft, als Defizite zu benennen, trotz allgemeiner Hinweise auf "verschiedene Mängel"<sup>49</sup>. Dagegen kommt der Ausschuß in seinem Bericht zum Türkei-Besuch zu eigenen Einschätzungen und teilweise zu darauf aufbauenden Empfehlungen. Dies ist allerdings eher ein Schwachpunkt in der Durchführung des Staatenberichtsverfahrens, da es sich hierbei weitgehend um Themen handelt, die nicht unbedingt eine Untersuchung vor Ort erfordern, zumindest was die Defizite in der rechtlichen oder administrativen Ausgestaltung angeht. Hier muß man sich fragen, wie das Ziel des Staatenberichtsverfahrens, dem betreffenden Staat dabei zu assistieren, Schritte zur Bekämpfung der Folter zu unter-

<sup>49</sup> CAT/C/SR.61, 22 (vgl. auch 38 und 57).

nehmen<sup>50</sup>, erreicht werden soll, wenn nicht deutlich gemacht wird, wo nach Ansicht des Komitees die Defizite liegen und welche Maßnahmen zur Verbesserung ins Auge gefaßt werden könnten. Zusätzlich beeinträchtigt wird der Eindruck, wenn die wenigen Kommentare durch allgemeine Phrasen verwässert werden, in denen etwa der türkischen Gesetzgebung und Verfassung bescheinigt wird, sie biete gute Schutzmechanismen und entspreche internationalen Standards<sup>51</sup>.

Soweit es um die Einschätzung geht, ob und inwieweit Folter in der Türkei praktiziert wird, so kam das Komitee bereits im Staatenberichtsverfahren zu klaren Aussagen. Dort wurde von überzeugenden, durch eine NGO vorgelegten Beweisen für eine systematische Folterpraxis<sup>52</sup> sowie in der abschließenden Anmerkung von noch immer weiter Verbreitung derartiger Praktiken gesprochen<sup>53</sup>. Wenn das CAT auch nach dem Besuchsverfahren zu der gleichen Einschätzung kommt, so ist diese dennoch von anderer Qualität, da sie nun auf eigenen Recherchen und Zeugenvernehmungen vor Ort beruht.

Zudem nutzte das CAT im Rahmen des Besuchsverfahrens die Möglichkeit, Haftbedingungen im Polizeigewahrsam und in Gefängnissen zu inspizieren, was auch zu einzelnen Empfehlungen Anlaß gab.

### 13.5 Fazit: Bedeutung der Besuchsverfahren in der Türkei

Auf verfahrenstechnischer Ebene ist zunächst die im Vergleich zu den anderen Organen mit vier Besuchen sehr ausgeprägte Präsenz des CPT zu betonen. Hierin sowie in der unterschiedlichen Besetzung der Delegationen und in dem unbegrenzten Zugangsrecht zeigen sich die wesentlich größeren Befugnisse des CPT.

In inhaltlicher Hinsicht lassen sich weitreichende Überlappungen festhalten, wobei die Untersuchungen qualitativ zum Teil unterschiedlich ausfallen. Dabei kommt das CPT mitunter zu differenzierteren Ansätzen, was auch auf die weitreichenderen Verfahrensmöglichkeiten dieses Ausschusses zurückzuführen sein mag. Punktuell mögen sich die Verfahren sogar gegenseitig beeinträchtigen, wenn durch die Empfehlungen unterschiedliche Maßstäbe gesetzt werden. Dabei ist beispielsweise an die unterschiedli-

<sup>50</sup> Dieses Ziel nennt der "Chairman" gegenüber der türkischen Delegation: "The Committee's goal was not to sit in judgement, but to assist State Parties in taking steps to eradicate torture". CAT/C/SR.61, 57.

<sup>51</sup> Vgl. CAT/C/SR.61, 45 (vgl. auch SR.62, 47).

<sup>52</sup> Vgl. CAT/C/SR.61, 57.

<sup>53</sup> Vgl. CAT/C/SR.62, 46.

chen Anforderungen zu denken, die von den Organen an die Verkürzung der maximalen Inhaftierungszeit in Polizeigewahrsam gestellt werden.

Nicht zuletzt unter diesem Gesichtspunkt liegt die Frage nahe, ob der Einfluß auf die Situation dadurch noch verstärkt werden kann, daß mehrere internationale Organe hintereinander Besuche durchführen. Zum einen ist es positiv zu bewerten, wenn durch Besuchsverfahren die Aufmerksamkeit auf UN-Ebene und auf Europaratsebene demonstriert wird. Zum anderen vermögen die UN-Mechanismen die grundsätzlich vertraulichen Bemühungen des CPT insofern zu ergänzen, als ihnen weitergehende Veröffentlichungsmöglichkeiten offenstehen. Insbesondere kann der Sonderberichterstatter seinen Bericht an die Regierung ungekürzt veröffentlichen. Im Hinblick auf eine Verdoppelung der Bemühungen verschiedener Organe auf UN-Ebene ist zu bedenken, daß zwischen dem Besuch des Sonderberichterstatters und dem des CAT vier Jahre lagen. Bei einem solchen Zeitabstand zwischen zwei Besuchen können sich die Verfahren ebenfalls nur ergänzen.

Trotz der Aktivitäten der drei Organe wurden die Probleme nicht bewältigt, wie die weiterhin zahlreichen Beschwerden über Folter und Mißhandlungen in der Türkei zeigen. Die Schutzmechanismen wurden nur vereinzelt und zögerlich ausgebaut. Die Tatsache, daß die durchgeführten Verbesserungen gerade nicht die Verfolgung von Straftaten im Zuständigkeitsbereich der Staatssicherheitsgerichte umfassen, also insbesondere auch die in der Türkei als terroristisch eingestuften Straftaten, deutet auf einen eher geringen Einfluß der internationalen Bemühungen in diesem sensiblen Bereich hin, was allerdings auch in anderen europäischen Staaten, die mit Sondergesetzen gegen terroristische Aktivitäten vorgehen, zu beobachten ist. In bürgerkriegsähnlichen Situationen wie im türkischen Teil Kurdistans ist der Einfluß sicherlich noch geringer. Auch die Haftbedingungen in den Gefängnissen sind offenbar sehr problematisch<sup>54</sup>, obwohl das CPT auch in diesem Bereich aktiv geworden ist und sich der Dialog mit der türkischen Regierung besser als hinsichtlich der Folterproblematik entwickelt hat.

Die Verwirklichung der Menschenrechte ist letztlich von nationalen Maßnahmen abhängig. In diesem Sinne formuliert der Sonderberichterstatter treffend: "The Special Rapporteur feels that these (international) measures could be supplemented in a meaningful way by taking measures at the national level"<sup>55</sup>. Die wichtigsten Maßnahmen zu einer Verbesserung des Schutzes wurden bisher nicht getroffen. Es ist daher auch nicht auszu-

<sup>54</sup> So wird häufig über Hungerstreiks berichtet, mit denen Gefangene gegen die Haftbedingungen protestieren, vgl. CETIM 1993 a und 1993 b. Auch die fehlende medizinische Versorgung wird scharf kritisiert. Vgl. ÖZDEN 1995, 13-17, OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS (APT) 1995, 208-212, HUMAN RIGHTS WATCH 1993 a, 240.

<sup>55</sup> E/CN.4/1989/15, 233.

schließen, daß die Mitgliedschaft in Konventionen wie der UNCAT und der ECPT sowie Maßnahmen wie die Einladung des Sonderberichterstatters vorrangig dazu benutzt werden, außenpolitisch Aktivitäten zum Schutz der Menschenrechte zu demonstrieren, ohne die entsprechenden innenpolitischen Schritte zu ergreifen. Die Veröffentlichungen der Organe zeigen jedoch, daß sie die Mangelhaftigkeit der getroffenen Maßnahmen aufzudecken gewillt sind. Der internationale Druck, den die Besuchsverfahren zu unterstützen suchen, wird allerdings zumeist nicht in der Außenpolitik der Regierungen anderer Länder reflektiert, und zwar auch nicht auf europäischer Ebene. Hier steht in der Praxis der Regierungen die geopolitischen Bedeutung der Türkei in der Regel der Ausübung diplomatischen Drucks entgegen<sup>56</sup>.

Insgesamt mag internationale Kritik, insbesondere im europäischen Rahmen, dazu beitragen, diejenigen Kräfte in der Türkei zu stärken, die an einer stärkeren Integration der Türkei in den europäischen Institutionen interessiert sind und für eine nachhaltige Verbesserung der menschenrechtlichen Probleme eintreten.

---

<sup>56</sup> Allerdings stellt sich hier die grundsätzliche außenpolitische Frage, ob eher über eine verstärkte Einbindung von Ländern wie der Türkei oder eher über eine möglichst scharfe Sanktionierung mehr zu erreichen ist. Dies war auch der Punkt, an dem sich die Diskussion im Europaparlament über die Zollunion mit der Türkei entzündet hat, bei der sich die Mehrheit der Abgeordneten für den Weg der Einbindung in europäische Strukturen entschieden hat.

---

## VIERTER TEIL

### Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

#### KAPITEL 14

#### ZUSAMMENFASSUNG

Im Laufe der achtziger Jahre wurde das Instrumentarium zum Schutz gegen Folter und unmenschliche Behandlung wesentlich ausgeweitet. Mit dem Sonderberichterstattung der Commission on Human Rights, dem Committee against Torture und dem European Committee for the Prevention of Torture wurden Einrichtungen geschaffen, die sich speziell dem Schutz dieser Menschenrechte widmen. Nach nunmehr sechs- bis zehnjährigem Wirken stellen sich die Fragen, wie die zugrundeliegenden rechtlichen Vorgaben in die Praxis umgesetzt wurden, welche Überschneidungen verfahrenstechnischer und inhaltlicher Art zwischen den verschiedenen Organen vorkommen und wie effektiv die Arbeit der Organe ist. Diese Fragen wurden nicht nur im Verhältnis der neuen Mechanismen untereinander untersucht, sondern auch zum bereits bestehenden Instrumentarium, insbesondere der Tätigkeit des Human Rights Committee, in Beziehung gesetzt.

Um diesen Fragen nachzugehen, wurden drei Untersuchungsansätze gebildet. Zum einen wurden - ausgehend von den rechtlichen Vorgaben der Konventionen bzw. Resolutionen - die Handhabung des Mandats, die Organisation der Arbeit und die Verfahrensmöglichkeiten analysiert und verglichen (Erster Teil). Zum anderen wurde herausgearbeitet, welche Themen von den verschiedenen Organen behandelt werden und welche Mindeststandards dabei deutlich werden (Zweiter Teil). Schließlich wurden die Aktivitäten der einzelnen Organe hinsichtlich bestimmter Länder gegenübergestellt (Dritter Teil).

## 14.1 Zusammenfassung der Untersuchungen von Verfahren und Organisation

Die den verschiedenen Organen zur Verfügung stehenden Verfahrensmöglichkeiten können zunächst in einzelfallbezogene und länderbezogene Mechanismen eingeteilt werden.

Bei den einzelfallbezogenen Verfahren stellt sich die Frage einer Überlappung nicht, soweit die Verfahrensvoraussetzung einer fehlenden Anhängigkeit bei einem anderen internationalen Organ solche Überlappungen vermeidet. Dies ist durchgehend im Hinblick auf eine gleichzeitige Anhängigkeit der Fall. Das HRC faßt die entsprechende Regelung jedoch nur als aufschiebendes Zulässigkeithindernis auf, so daß nach Abschluß eines Individualbeschwerdeverfahrens durch das CAT oder durch die europäischen Organe durchaus ein konkurrierendes Verfahren des HRC möglich ist.

Bei den länderbezogenen Mechanismen sind derartige Konkurrenzregelungen nicht vorgesehen. Sie alle dienen dem Ziel, die rechtliche und tatsächliche Situation in dem jeweils untersuchten Land oder teilweise auch nur in einzelnen Einrichtungen, insbesondere im Hinblick auf etwaige Defizite, zu erfassen und gegebenenfalls auf eine Verbesserung hinzuwirken. An dieser gemeinsamen Zielsetzung ändert auch die Tatsache nichts, daß in einigen Verfahren eine ausdrückliche Einschätzung der Situation vorgenommen wird und in anderen nicht. Die genannte Zielsetzung wird mit sehr unterschiedlichen Verfahren verfolgt. Grundsätzlich zu unterscheiden sind dabei die Staatenberichtsverfahren des HRC und des CAT auf der einen Seite und die Besuchsverfahren des CPT, des CAT und des Sonderberichterstatters auf der anderen Seite.

Die Staatenberichtsverfahren von HRC und CAT sind weitgehend gleich ausgestaltet. Der wesentliche Unterschied besteht darin, daß der IPBPR mit nur wenigen weitgefaßten Normen, durch Festschreibung eines Verbotes von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung sowie eines Gebotes der menschenwürdigen Behandlung inhaftierter Personen, den Rahmen für die Prüfung von Staatenberichten durch das HRC setzt, während die UNCAT zahlreiche verbindliche Vorschriften enthält, mit denen das Verbot von Folter und unmenschlicher Behandlung durchgesetzt werden soll. Anders als beim IPBPR sind damit schon Wege zur Umsetzung in der Konvention konkretisiert, die Gegenstand des Staatenberichtsverfahrens sind.

Die Besuchsverfahren beruhen auf unterschiedlichen Grundkonzeptionen: Während der Sonderberichterstatter unter Betonung des beratenden Charakters seiner Besuchsmissionen um die Einladung von Regierungen nachsucht und andererseits durch die vollständige Öffentlichkeit des Ver-

fahrens eine gewisse Öffentlichkeitswirkung für sich arbeiten lassen kann, beruht das Besuchssystem der ECPT auf dem Recht des Ausschusses zum grundsätzlich bedingungslosen Besuch jeder Einrichtung der staatlichen Freiheitsentziehung in den Mitgliedsländern sowie auf der strengen Vertraulichkeit der Besuchsergebnisse. Somit arbeitet der Sonderberichterstat-ter nach den Prinzipien von Konsens und Publizität, das CPT nach Grund-sätzen der Konsensfreiheit und Kooperation sowie der Vertraulichkeit. Bei einem Besuchsverfahren im Rahmen einer Untersuchung nach Art. 20 UNCAT sind das Konsensprinzip und das Vertraulichkeitsprinzip kombi-niert. Die Erlangung einer Zustimmung zu einem Besuch ist jedoch auf-grund der weiteren Verfahrensvoraussetzung von zuverlässigen Hinweisen auf systematische Folterungen in einem Land bereits erschwert. Dazu kommt die Durchbrechung des Vertraulichkeitsgrundsatzes, die eine Veröf-fentlichung der Ergebnisse nach Abschluß des Verfahrens auch ohne Frei-gabe durch die betreffende Regierung ermöglicht. Letztlich erhöht dies wiederum die Schwierigkeiten, die Zustimmung zu einem Besuch zu erlan-gen.

Diese verfehlte Konzeption des Besuchsverfahrens im Rahmen des Art. 20 UNCAT<sup>1</sup> hat dazu geführt, daß das CAT in nunmehr acht Jahren Tätig-keit nicht mehr als einen Besuch durchführen konnte. Dagegen können sowohl das CPT als auch der Sonderberichterstat-ter auf eine eindrucksvolle Besuchstätigkeit zurückblicken.

Eine unmittelbare Überschneidung der Aktivitäten ist im übrigen nur möglich, soweit der geographische Einzugsbereich identisch ist. Dies ist zum einen abhängig von der Mitgliedschaft in den verschiedenen zugrun-deliegenden Abkommen und zum anderen von den sonstigen Verfahrensvoraussetzungen, die nicht auf alle Mitgliedsstaaten zutreffen mögen. So ist bei den untersuchten Besuchsverfahren angesichts der Konzentration der auf UN-Ebene angesiedelten Verfahren auf Länder mit einer erheblichen Folterproblematik, die in vielen Mitgliedsstaaten der ECPT fehlt, nur ein relativ kleines Potential an Ländern vorhanden, die für einen Besuch von allen drei Organen in Frage kommen. Dagegen gibt es größere Zuständig-keitsüberschneidungen im Verhältnis der Staatenberichtsverfahren unter-einander sowie zu den Besuchsverfahren. Auch die Besuchsverfahren von CAT und Sonderberichterstat-ter weisen einen größeren gemeinsamen Ein-zugsbereich auf.

Die länderbezogenen Mechanismen verfügen alle über Möglichkeiten, um auf besondere Situationen zu reagieren, sei es durch Anforderung von

<sup>1</sup> Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß das Untersuchungsverfahren der UNCAT auch unabhängig von der Durchführung von Besuchen keine große Bedeutung erlangt hat. Mit der im September 1996 anstehenden Veröffentlichung des Ägypten-Berichts wird erstmalig der Abschluß einer Untersuchung im Rahmen von Art. 20 UNCAT öffentlich dokumentiert, ohne daß ein Besuch durchgeführt worden wäre.

gesonderten Berichten in den Staatenberichtsverfahren oder durch die Durchführung von Besuchen durch das CPT (Ad-hoc-Besuche) oder den Sonderberichterstatter. Im Hinblick auf ein "follow-up" der Ergebnisse des eigenen Verfahrens finden sich in den Konventionen und Resolutionen keine Regelungen. Das CPT ist bestrebt, nach dem Ende eines Besuches einen fortlaufenden Dialog mit dem betreffenden Staat zu führen, in dem seitens des CPT auch ablehnende Regierungsreaktionen argumentativ aufgegriffen werden können. Zudem besteht die Möglichkeit, "follow-up"-Besuche als Ad-hoc-Missionen durchzuführen. Auf diese Weise versucht das CPT, den Kontakt und die Bemühungen um eine Verbesserung des Schutzes auch zwischen den regulären Besuchen nicht abreißen zu lassen. Den anderen Organen steht zu diesem Zweck nur die schriftliche Korrespondenz über die Umsetzung der Empfehlungen offen, wobei der Sonderberichterstatter natürlich außerdem um einen weiteren Besuch nachsuchen kann. In der Praxis wird in dieser Hinsicht offenbar wenig unternommen. Der Sonderberichterstatter bemüht sich zwar in der letzten Zeit um die Möglichkeit, einige Länder ein zweites Mal zu besuchen. Diese Besuche haben allerdings kaum "follow-up"-Charakter, wenn lange Zeiträume seit dem Erstbesuch verstrichen sind.

Trotz der Unterschiedlichkeit der Verfahren zeigen sich im Vergleich der thematischen Eingrenzung der Mandate weitreichende Überlappungen. Zwar gibt es in den Details einzelne Abweichungen, etwa die Einbeziehung privater Akte in die Konzeption von "Folter" durch das HRC oder den in einigen Punkten weiterreichenden Schutz vor unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung durch den IPBPR im Vergleich zur UNCAT und insbesondere zum Sonderberichterstatter, dennoch können alle hier untersuchten Organe weitgehend dieselben Themen ansprechen. Demnach sind die Organe für die Untersuchung von Vorwürfen von Folter und Mißhandlungen, von Haftbedingungen in der staatlichen Freiheitsentziehung, von präventiven Schutzmechanismen sowie von Verfahren bei Verstößen und Mißständen zuständig. Freilich sind aus den Grundkonzeptionen heraus unterschiedliche Schwerpunktsetzungen zu erwarten. So sind in der UNCAT mehrere Artikel der Strafbarkeit und Strafverfolgung von Folter gewidmet, was auf einen Tätigkeitsschwerpunkt in diesem Bereich hindeutet. Auch kann der Sonderberichterstatter aufgrund seines begrifflich auf "Folter" beschränkten Mandats Haftbedingungen erst bei einem wesentlich schwereren Problemgrad untersuchen als das CPT oder das HRC, die bereits bei der Gewährleistung einer menschenwürdigen Behandlung inhaftierter Personen ansetzen mögen. Insbesondere sind jedoch alle untersuchten Ausschüsse und der Sonderberichterstatter mit der Untersuchung präventiver Elemente beauftragt. Dabei geht es nicht nur um die reflexartige Präventionswirkung einer wirksamen Verfolgung bereits erfolgter Ver-

stöße, sondern auch um Mechanismen rein vorbeugender Art. Vor allem in diesem gemeinsamen präventiven Bereich erscheinen daher thematische Überschneidungen bei der praktischen Durchführung der verschiedenen Verfahren naheliegend.

Was die Organisation der Tätigkeit angeht, so ist zunächst festzustellen, daß die Ausschüsse jeweils mit einer den Aufgaben entsprechenden Zahl von Mitgliedern besetzt sind. Insbesondere erscheint die große Zahl der CPT-Mitglieder durch die zeitaufwendige Besuchstätigkeit des Ausschusses gerechtfertigt. Die Ausschüsse arbeiten intern generell nach dem Konsensprinzip, was aber durch eine pragmatische Handhabung so aufgeweicht ist, daß es nicht die Arbeit zu behindern vermag. Daneben ist darauf hinzuweisen, daß die Ausstattung mit Mitarbeitern sowie die Konzentration der Komiteetätigkeit auf zweimal zwei Wochen pro Jahr beim CAT unzureichend erscheint.

Alle untersuchten Organe unterhalten Kontakte zu NGOs, die eine wichtige Informationsquelle für die Arbeit darstellen. Die eingehenden Informationen werden zu Länderdossiers zusammengestellt und so für die länderbezogenen Aktivitäten verfügbar gemacht. Dies geht allerdings nicht so weit, daß in den Staatenberichtsverfahren vom Sekretariat aus diesen Materialien eine Analyse für die Komiteemitglieder erstellt würde. Dagegen wird das CPT über die Situation in einem zu besuchenden Land vom Sekretariat durch ein "briefing" der analysierten NGO-Informationen unterrichtet. In demselben Rahmen werden die Berichte der jeweils anderen Organe berücksichtigt.

## **14.2 Zusammenfassung der Untersuchungen zu thematisierten Inhalten und "Standard Setting"**

Die Analyse der Jahres- und Länderberichte der Ausschüsse hat erwartungsgemäß gezeigt, daß die Möglichkeiten, die der weite thematische Rahmen bietet, sehr unterschiedlich wahrgenommen werden. Das CPT behandelt aufgrund einer weiten Interpretation seiner präventiven Aufgaben ein äußerst breites Spektrum von Themen. Bisherige Schwerpunkte der Arbeit sind die Behandlung von Gefangenen durch die Polizei und die Rechte dieser Personen direkt nach einer Festnahme sowie die konkreten Haftbedingungen in Gefängnissen und psychiatrischen Einrichtungen, in geringerem Maße auch in Einrichtungen für die Abschiebehaft. Dabei untersucht das CPT neben den materiellen Unterbringungsbedingungen und Beschäftigungsmöglichkeiten insbesondere die Situation von segregierten Gefangenen und die rechtlichen Sicherungen bei der Anwendung solcher Maßnahmen. Auch die medizinische Betreuung von Inhaftierten von der

Grundversorgung bis zur Aids-Vorsorge spielt in der Arbeit des CPT eine wichtige Rolle. Gemieden wird hingegen ein Hinterfragen des Inhaftierungsgrundes und weitgehend auch der Inhaftierungsdauer.

In den Staatenberichtsverfahren sprechen das CAT und das HRC die Haftbedingungen fast gar nicht an. Soweit die tatsächliche Situation überhaupt problematisiert wird, geschieht dies meist durch Vorhalten von Beschwerden aus regierungsunabhängigen Quellen, insbesondere amnesty international. Im Hinblick auf die Haftbedingungen überrascht das vor allem beim HRC, da im IPBPR dieses Thema aufgrund von Art. 10 Abs. 1 eigentlich naheliegt. Nach präventiven Aspekten wird eher sporadisch gefragt, wobei sich in jüngerer Zeit eine wachsende Aufmerksamkeit der Komitees abzuzeichnen scheint. Das CAT widmet vielmehr dem Verbot und der Strafbarkeit von Folter sowie deren strafrechtlicher Verfolgung viel Aufmerksamkeit. Beim HRC sind kaum inhaltliche Schwerpunkte auszumachen. Am häufigsten kommen Fragen nach Statistiken über Mißhandlungsbeschwerden, nach Beschwerdemöglichkeiten und im Hinblick auf Art. 9 Abs. 3 IPBPR nach der Dauer von Untersuchungshaft vor.

Im Rahmen der Besuchsverfahren von CAT und Sonderberichterstatter spielen dagegen neben der Untersuchung einer eventuellen Praktizierung von Folter auch Aspekte der vorbeugenden Bekämpfung und der Unterbringungsbedingungen von Inhaftierten eine wichtigere Rolle.

Ähnlich wie bei der Frage, welche Themen überhaupt behandelt werden, ist das CPT auch beim Setzen von Standards am offensivsten. In vielen einschlägigen Bereichen sind aus der Arbeit des HRC und insbesondere des CAT keine Standards herauszulesen. Oft ziehen sich diese Organe auch pauschal auf bestehende Standardsammlungen zurück, insbesondere hinsichtlich der Haftbedingungen. Insofern nutzen diese beiden Ausschüsse auch ihre Möglichkeiten, Standards zu prägen, nur sehr unvollständig. Zudem werden der vorgegebene Rahmen durch die Regelungen der UNCAT bzw. die "Allgemeinen Bemerkungen" des HRC meist wenig konkretisiert.

Der Sonderberichterstatter setzt vor allem im Bereich der Schutzmechanismen Maßstäbe, die teilweise recht konkret sind. In anderen Fragen beschränkt sich der Sonderberichterstatter zu sehr auf "Folter", etwa bei der Forderung eines Beweisverwertungsverbots. Hier wäre es möglich gewesen, ein Verwertungsverbot auch von durch unmenschliche oder erniedrigende Behandlung erlangter Beweise unter Präventionsgesichtspunkten ohne eine Überschreitung des Mandats zu fordern.

Mitunter kommt es vor, daß ein Ausschuß zu einem Aspekt niedrigere Standards setzt als ein anderer. Solche Äußerungen mögen die Position des Organs, das strengere Maßstäbe setzen will, schwächen. Allerdings betreffen die meisten der beobachteten Abweichungen Differenzen zwischen dem CPT und einem der Mechanismen auf UN-Ebene. Es ist davon auszu-

gehen, daß die Autorität des CPT durch schwächere Maßstäbe auf UN-Ebene kaum beeinträchtigt wird.

Das Verhältnis zu bestehenden Standards beschränkt sich bei den auf UN-Ebene tätigen Organen auf die pauschale Bezugnahme auf UN-Standardsammlungen. Das CPT greift dagegen zahlreiche der in den EPR festgehaltenen Grundsätze auf und entwickelt diese durch Übertragung auf Inhaftierungsformen außerhalb von Gefängnissen und durch Konkretisierungen weiter. In zahlreichen Bereichen werden auch gänzlich neue Standards geprägt. Im Vergleich zur Rechtsprechung der EMRK-Organe scheint das CPT eher zu der Etikettierung einer Behandlung als "unmenschlich" oder "erniedrigend" zu greifen, insbesondere im Hinblick auf die Haftbedingungen.

### 14.3 Zusammenfassung der Länderanalysen

Die Aktivitäten der einzelnen Organe zu Deutschland, Österreich, United Kingdom und Frankreich wurden gegenübergestellt, um sie auf inhaltliche Überlappungen und Effektivität zu vergleichen.

Im Hinblick auf die **Bundesrepublik Deutschland** wurden die von den einzelnen Ausschüssen in den Jahren 1990 bis 1992 durchgeführten Verfahren untersucht. Das HRC stellt in der Diskussion des dritten Berichts der Bundesregierung im März 1990 vor allem Fragen zur Behandlung terroristischer Gefangener unter einem Hochsicherheitsregime an. In geringerem Maße wird auch die Dauer der Untersuchungshaft problematisiert. Das CPT widmet sich in seinem Bericht über den Besuch in der Bundesrepublik im Dezember 1991 dagegen schwerpunktmäßig den Haftbedingungen in den besuchten Gefängnissen sowie den Schutzmechanismen gegen Mißhandlungen im Polizeigewahrsam. Dabei werden kritische Einschätzungen insbesondere zur Einzelhaft sowie zu den psychiatrischen Abteilungen der Gefängnisse geäußert, wo es nach Einschätzung des CPT insbesondere an therapeutischen Aktivitäten mangelte. Das CAT legt in der Diskussion des ersten Berichts der Bundesregierung im November 1992 den Schwerpunkt auf das Verbot und die Strafbarkeit von Folter. Sowohl das CAT als auch das CPT wenden der Situation infolge der Vereinigung der beiden deutschen Staaten viel Aufmerksamkeit zu. Dabei widmen sich die Ausschüsse allerdings ganz unterschiedlichen Gesichtspunkten: Das CAT untersucht die rechtlichen Folgen insbesondere hinsichtlich der Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen durch das SED-Regime, das CPT problematisiert dagegen die Haftbedingungen von Gefangenen unter dem Einfluß der Umbruchsituation. Neben diesen Verfahren ist auch ein kurzer Besuch des Sonderberichterstatters zu erwähnen, der aktiv geworden war, um die Haft-

bedingungen von terroristischen Gefangenen mit Vertretern der Bundesregierung zu erörtern.

Angesichts der seit etwa 1994 in großer Zahl publizierten Berichte über unmenschliche Haftbedingungen in manchen Einrichtungen der Abschiebehaft erscheint es aus heutiger Sicht etwas überraschend, daß HRC und CAT nicht auf diesen Problembereich eingehen und das CPT aus der untersuchten Einrichtung in Berlin nicht über sehr problematische Zustände berichtet. Dabei ist allerdings zweierlei zu bedenken. Zum einen haben sich die Bedingungen seit dem CPT-Besuch offenbar wesentlich verschlechtert. Zum anderen fehlte zu dieser Zeit, auch soweit schon schwerwiegende Defizite in den Haftbedingungen mancher derartiger Einrichtungen bestanden haben mögen, in der Bundesrepublik sowohl in den Medien als auch bei den größeren NGOs das Bewußtsein für die Problematik, so daß das CPT keine entsprechenden Hinweise erhalten konnte. Es ist davon auszugehen, daß das CPT bei seinem zweiten Besuch 1996, bei dem auch eine Einrichtung für die Abschiebehaft sowie eine Einrichtung des Bundesgrenzschutzes inspiziert worden sind, den Problemen nachgegangen ist.

Ähnliches gilt für die in den letzten Jahren in den Medien gehäuft erhobenen Vorwürfe gegen Polizeibeamte wegen Mißhandlungen von Ausländern, die mangels öffentlicher Diskussion zur Zeit des ersten CPT-Besuchs nicht untersucht wurden.

Im übrigen wurden vom CPT zwar mehrere Risikosituationen untersucht, insbesondere die nach einer Festnahme durch die Polizei, nach Gefängnisunruhen sowie bei Einzelhaft, andere Risikokonstellationen werden jedoch lediglich angeschnitten. Dies gilt vor allem hinsichtlich der Situation von Untersuchungshäftlingen sowie von ausländischen Inhaftierten in Gefängnissen. Die anderen beiden Ausschüsse diskutierten kaum Aspekte, die eine Analyse von Risikofaktoren erkennen ließen.

Während das CPT detaillierte und konkrete Empfehlungen, Kommentare und Fragen stellt, leidet das Diskussionsniveau im Staatenberichtsverfahren des HRC darunter, daß auf bestimmte Vorwürfe nur schlagwortartig angespielt wird, womit die Regierungsvertreter zu unkonkreten Ausführungen eingeladen werden. Außerdem sind die Grenzen einer mündlichen Erörterung erkennbar, wenn komplexere Fragen erörtert werden. In einer rechtlichen Frage zur ärztlichen Betreuung in der Einzelhaft war derselbe Aspekt gegenüber dem HRC falsch dargestellt worden, der in der Antwort an das CPT korrekt wiedergegeben wurde. Ein ähnliches Beispiel war im Verfahren des CAT zu beobachten. Zudem ist zu den Verfahren von HRC und CAT kritisch anzumerken, daß oftmals Fragen gestellt werden, die bereits im Bericht an den jeweiligen Ausschuss beantwortet worden waren oder für die CAT-Mitglieder aus den Diskussionen vor dem HRC erkennbar gewesen wären.

Beim CPT ist lediglich zu kritisieren, daß ein im Bericht genannter konkreter Vorwurf angeblicher Mißhandlung nicht sofort den Behörden mitgeteilt wurde, sondern diese erst über den Bericht davon erfuhren. Dieses Vorgehen sorgte für erhebliche Verstimmung bei den betroffenen Behörden und machte nach deren Angaben die Aufklärung in der Zwischenzeit unmöglich.

Die im Hinblick auf die Bundesrepublik durchgeführten Verfahren zeigen nur in vereinzelt Aspekten nachvollziehbare Auswirkungen, soweit dies anhand der Regierungsantworten erkennbar ist. In Reaktion auf den CPT-Bericht waren in zwei Fällen kritisierte Zellen außer Betrieb genommen worden. Außerdem wurde der Sprechstundenbereich einer JVA renoviert, das Belüftungssystem bestimmter Zellen überprüft und in einem psychiatrischen Krankenhaus ohne weitere Konkretisierung "sicher gestellt", daß ein kritizierter Vorfall sich nicht wiederholt. Die Forderung nach der Möglichkeit für Inhaftierte, den Präsidenten des CPT mit vertraulichem Brief anschreiben zu können, wurde inzwischen ins Gesetzgebungsverfahren aufgenommen. Darüber hinaus hat das CPT-Verfahren nach Auskunft der Behörden eine wichtige Bedeutung zur Mobilisierung von finanziellen Mitteln, wenn die Kritik des CPT Bestrebungen der Justizverwaltung entspricht. Des weiteren wurde der Leiter der psychiatrischen Abteilung der JVA Straubing auf die scharfe Kritik des CPT hin versetzt.

Im übrigen sind konkrete Maßnahmen nur beim CAT-Verfahren erkennbar, in dem die Regierungsdelegation eine Intensivierung der Bemühungen um die Ausbildung von Bundesgrenzschutzpersonal in der Erkennung von Folteropfern sowie eine Überprüfung der Möglichkeit, ein ausdrückliches Folterverbot einzuführen, in Aussicht stellt.

Das CPT befaßte sich bei seinem Besuch in **Österreich** im Mai 1990 umfangreich mit Mißhandlungen von Gefangenen in Polizeigewahrsam und mit Defiziten in den präventiven Schutzmechanismen. In seinem Bericht diagnostizierte es eine ernsthafte Mißhandlungsgefahr in der Zeit nach einer Festnahme. Dagegen war das CAT in seinem Berichtsverfahren im April 1989 kaum auf diese Problematik eingegangen. Offenbar waren den Mitgliedern des CAT die Berichte von Nichtregierungsorganisationen wie amnesty international zu dieser Problematik nicht bekannt gewesen. Das CAT widmete dagegen der Strafbarkeit von Folter in Österreich viel Aufmerksamkeit, wobei neben einzelnen Aspekten des Tatbestandes vor allem Fragen eines angemessenen Strafrahmens thematisiert werden. Der wichtige Problembereich polizeilicher Mißhandlungen wurde dagegen vom HRC zum Schwerpunkt seines Österreich-Verfahrens gemacht. Dies erfolgte offensichtlich anhand des kurz zuvor veröffentlichten CPT-Berichts an die österreichische Bundesregierung.

Bis auf die Gefährdungssituation nach einer Festnahme wurden Risikosituationen und -gruppen auch vom CPT in Österreich wenig untersucht. Ansatzweise wurde noch auf die Schwierigkeiten von ausländischen Gefangenen eingegangen, die zur Zeit des Besuchs in Polizeigefängnissen bis zu 90 % der Inhaftierten ausmachten. Während das CAT einen risikoorientierten Ansatz in seinem Österreich-Verfahren gar nicht erkennen läßt, übernimmt das HRC die Problematisierung des Zeitraums nach einer Festnahme vom CPT. Daneben geht es noch kritisch auf die mitunter fehlende Trennung jugendlicher Inhaftierter von erwachsenen Straftätern ein.

Im Hinblick auf das Diskussionsniveau zeigen sich große Unterschiede zwischen den Ausschüssen. Das CPT leitet aus seiner Analyse der Probleme und der Schutzmechanismen konkrete Empfehlungen zu Verbesserungsmaßnahmen ab. Der Bericht an die österreichische Bundesregierung ist klar strukturiert und gut nachvollziehbar. Eine solche nachvollziehbare Struktur ist in den Staatenberichtsverfahren von HRC und CAT nicht erkennbar. Die Erörterung der Staatenberichte erfolgt in thematisch ungeordneter Reihenfolge. Auch in der Behandlung der einzelnen Themengebiete ist eine klare Linie nicht immer erkennbar. So greift das HRC in seinem Verfahren einzelne der vom CPT zur Verbesserung der präventiven Mechanismen abgegebenen Empfehlungen auf, ohne dabei die dem CPT wichtigsten Aspekte anzusprechen. Insofern erscheint die Auswahl der aufgeführten Empfehlungen etwas willkürlich.

Im übrigen unterlaufen dem HRC mitunter Ungenauigkeiten. Beispielsweise unterscheidet es nicht zwischen "Verwaltungsstraftaten" und "Kriminalstraftaten", was etwa im Hinblick auf Zugang zu einem Anwalt unterschiedliche Auswirkungen hat. Darüber hinaus kommt es vielfach zu Wiederholungen von bereits gestellten Fragen.

Dem CAT gelingt es in seinem Staatenberichtsverfahren oftmals nicht, die möglichen Ursachen für angesprochene Probleme zu thematisieren. Beispielsweise fragt das CAT zwar nach Berichten über eine geringe Erfolgsquote von Beschwerden gegen polizeiliche Mißhandlungen. Die strukturellen Probleme einer drohenden Gegenklage wegen Verleumdung und der mangelnden Unabhängigkeit der Untersuchungen bleiben dagegen unerörtert.

Was die Kooperation der Regierungen und die Auswirkungen der Verfahren angeht, so kooperiert die österreichische Regierung zwar zumeist formal mit den Ausschüssen, läßt aber wenig Maßnahmen zur Umsetzung der Kritik erkennen. In der Antwort auf den CPT-Bericht macht sie nur einige allgemeine Ausführungen zur Mißhandlungsproblematik, ohne auf die Empfehlungen, Kommentare und Fragen des CPT im einzelnen einzugehen. Anders als in den Antworten anderer Regierungen ist dabei nicht erkennbar, daß auch nur ein Vorschlag des Ausschusses zum Anlaß für be-

stimmte Maßnahmen genommen worden wäre. Allerdings versichert die österreichische Regierung, daß die Empfehlungen und Beobachtungen des CPT in die Überlegungen zu den geplanten Reformen einbezogen würden. Immerhin ist also ein Einfluß der Arbeit des CPT auf die seitdem durchgeführten gesetzlichen Reformen denkbar, die zum Teil den Forderungen des Ausschusses entsprechen. Weitere Erkenntnisse hierüber sind aufgrund des Berichtes vom zweiten CPT-Besuch in Österreich zu erwarten, der möglicherweise in den nächsten Monaten veröffentlicht wird.

Die Kommentare von CAT und HRC werden von den jeweiligen Regierungsdelegationen nicht zum Anlaß genommen, praktische Maßnahmen zu deren Umsetzung in Aussicht zu stellen. Dennoch ging vom Beitritt Österreichs zur UN-Konvention gegen Folter ein wichtiger Impuls aus: Aufgrund der Verpflichtung in Art. 15 der Konvention sind seit deren Inkrafttreten in Österreich durch Folter erlangte Beweise verfahrensrechtlich unzulässig. Dies erscheint besonders bemerkenswert, da Österreich dies zuvor trotz einer entsprechenden, an alle Mitgliedsstaaten des Internationalen Paktes für bürgerliche und politische Rechte gerichteten Forderung des HRC nicht in sein nationales Recht umgesetzt hatte.

Während das CAT (erstes Berichtsverfahren im November 1991) und das HRC (drittes Berichtsverfahren im April 1991) **Großbritannien und Nordirland** jeweils in gemeinsamen Berichtsverfahren behandeln, wurden vom CPT zwei getrennte Verfahren durchgeführt, die sich den jeweils sehr unterschiedlichen Problemstellungen widmen. Das CPT untersuchte bei seinem ersten Besuch im Sommer 1990 neben der Situation in einigen Polizeistationen vor allem die Haftbedingungen in mehreren englischen Gefängnissen. Bei seinem Ad-hoc-Besuch in Nordirland im Sommer 1993 widmete es sich vornehmlich der dortigen Problematik von Mißhandlungen durch die Polizei.

Das CPT kam bei seinem ersten Besuch in England zu dem Schluß, daß die in mehreren der besuchten Gefängnisse angetroffene Kombination von extremer Überbelegung, mangelhafter Hygiene und weitgehend fehlenden Beschäftigungsmöglichkeiten für die Inhaftierten eine unmenschliche und erniedrigende Behandlung darstellt. Auch in weiteren Punkten äußerte der Ausschuß scharfe Kritik. Insbesondere der Umgang mit als gefährlich eingestuften Gefangenen, die fehlende medizinische Versorgung von psychiatrisch behandlungsbedürftigen Inhaftierten und die Haltung des Gefängnispersonals stellten nach Ansicht des CPT besondere Defizite dar.

Diese gravierenden Probleme werden von den anderen Ausschüssen kaum angesprochen. Das CAT etwa fragt lediglich nach der Umsetzung der "UN Standard Minimum Rules" und nach sanitären Standards im Strafvollzug, ohne dabei in irgendeiner Weise ein Bewußtsein für die bestehenden Probleme durchscheinen zu lassen. Dies erscheint um so überraschender,

als ein Mitglied der Regierungsdelegation in seinem Einleitungsstatement auf einige Aspekte der Problematik hingewiesen hatte. Auch das HRC stellt lediglich allgemeine Fragen zum Vollzug, ohne auf die materiellen Haftbedingungen einzugehen.

Im Hinblick auf Nordirland setzen sowohl das CPT als auch das CAT den Schwerpunkt auf die Mißhandlungsproblematik und die Verbesserung von Schutzmechanismen. Während das CAT Fragen zu konkreten Mißhandlungsfällen stellt, die aus Veröffentlichungen von amnesty international bekannt sind, behandelt das CPT in seinem Bericht keine Details einzelner Fälle. Es beschränkt sich vielmehr darauf, in allgemeiner Form seine Recherchen darzustellen. Das CPT kommt zu der Einschätzung, daß die zahlreichen Beschwerden glaubwürdig sind. Dagegen läßt das HRC in den wenigen Fragen, die sich auf Nordirland beziehen, nicht die Einschätzung erkennen, daß es dort ein gravierendes Problem wegen polizeilicher Mißhandlungen gibt. So fragen die Komiteemitglieder lediglich nach einer einzelnen Beschwerde wegen Mißhandlungen oder bestenfalls nach einzelnen Bestimmungen der terrorismusbezogenen Gesetze.

Das CAT und das CPT widmen sich umfangreich den Schutzmechanismen gegen Mißhandlungen im Polizeigewahrsam in Nordirland. Dabei werden von beiden Ausschüssen ähnliche Aspekte thematisiert: die maximale Dauer der Polizeihaft, die Rechte eines Festgenommenen auf Benachrichtigung eines Dritten über die Verhaftung, auf Zugang zu einem Anwalt sowie auf eine unabhängige ärztliche Untersuchung, eine elektronische Aufzeichnung von Verhören, die Unzulässigkeit von Geständnissen, eine auf Prävention von Mißhandlungen ausgelegte Ausbildung des Polizeipersonals und eine externe Kontrolle von Polizeistationen. Im Gegensatz zum CAT differenziert das CPT stets zwischen Regelungen für "normale" und solchen für terroristische Straftaten. Außerdem argumentiert das CPT teilweise überzeugender. Beispielsweise wird die Möglichkeit, bei terrorismusverdächtigen Inhaftierten das Recht auf eine Untersuchung durch den Arzt der eigenen Wahl zeitlich zu verzögern, von beiden Ausschüssen bemängelt. Das CPT deckt aber außerdem die Widersprüchlichkeit der Regelung auf, da ohnehin bei der Untersuchung durch einen eigenen Arzt medizinisches Personal der Polizei anwesend sein muß, so daß eine Beeinträchtigung der Ermittlungen vermieden werden kann. Im übrigen wird die Qualität der Diskussion vor dem CAT durch zahlreiche Wiederholungen von Fragen durch verschiedene Komiteemitglieder beeinträchtigt.

Soweit die Reaktionen der Regierung auf die CPT-Berichte bzw. der Regierungsdelegationen auf die Kommentare und Fragen der Mitglieder von CAT und HRC im Staatenberichtsverfahren dies erkennen lassen, haben die internationalen Bemühungen im UK nur in Einzelfällen zu konkreten Maßnahmen geführt. So verweist die Regierung des UK bei einem großen Teil

der vom CPT in seinem England-Bericht abgegebenen Empfehlungen auf bereits laufende oder ins Auge gefaßte Maßnahmen. Dies mag daran liegen, daß in Reaktion auf die Gefängnisunruhen im Jahr 1990 eine Untersuchungskommission eingesetzt worden war, die in ihrem Bericht über den Zustand des englischen Gefängniswesens zu sehr ähnlichen Ergebnissen und Empfehlungen wie das CPT gekommen war. Dennoch erscheinen die Aktivitäten des CPT nicht überflüssig, da sie beispielsweise nach Aussagen aus der Gefängnisverwaltung eine Rolle gespielt haben, um die Regierung zur Bewilligung von Haushaltsmitteln zur Verbesserung der Situation zu bewegen. Die wenigen direkt umgesetzten Empfehlungen betrafen einzelne materielle Veränderungen wie die Bildung von Putzkolonnen zur Verbesserung des Zustandes bestimmter Sanitäranlagen oder die Durchführung eines Schädlingsbekämpfungsprogramms in einem Frauengefängnis.

Die Empfehlungen des CPT zur Problematik in Nordirland wurden von der Regierung zurückhaltend aufgenommen, insbesondere was die Verbesserung der Schutzmechanismen von festgenommenen terrorismusverdächtigen Personen angeht. In diesem Bereich wurde lediglich eine Überprüfung der Notstandsgesetzgebung in Aussicht gestellt, nachdem die "IRA" kurz zuvor eine Gewaltverzichtserklärung abgegeben hatte. Hier betrafen die unmittelbar getroffenen Maßnahmen Einzelaspekte der alltäglichen Behandlung von Gefangenen, wie etwa die Gewährleistung der Vertraulichkeit von HIV-Infektionen.

Neben den CPT-Verfahren führte nur noch die Diskussion vor dem CAT zu der Zusage einer Maßnahme. Die Regierungsdelegation hatte sich bereit erklärt, die bestehenden Vorkehrungen zur Ausbildung des medizinischen Personals im Erkennen von Foltermerkmalen erneut zu überprüfen.

In den Jahren 1994 und 1995 kam es zu einer "zweiten Runde" von Aktivitäten der verschiedenen Ausschüsse. Das CPT führte im Mai 1994 seinen zweiten regulären Besuch in England und Schottland durch. Das HRC (viertes Berichtsverfahren im Juli 1995) und das CAT (zweites Berichtsverfahren im November 1995) legten den Schwerpunkt auf die Situation in Nordirland und die dortige Notstandsgesetzgebung, wobei das HRC in diesem Verfahren auch die Problematik von Mißhandlungen in Polizeigewahrsam untersuchte.

Beim zweiten regulären Besuch des CPT im UK (England und Schottland) wurden wiederum die Haftbedingungen in einigen Gefängnissen untersucht, wobei in zwei Vollzugsanstalten mit "follow-up"-Besuchen die Fortschritte bei der Behebung von Defiziten, die im Rahmen des ersten Besuchsverfahrens kritisiert worden waren, geprüft wurden. Daneben wurden mehrere Inhaftierungseinrichtungen der Einwanderungsbehörden, Polizeistationen und ein psychiatrisches Krankenhaus unter die Lupe genommen. Bei den "follow-up"-Untersuchungen wurde festgestellt, daß zwar einige

Verbesserungen, insbesondere in Form von Renovierungen einzelner Gefängnisabteilungen, vorgenommen worden waren, insgesamt die Überbelegungsproblematik nicht nachhaltig entspannt werden konnte und einige Abteilungen noch immer nicht renoviert worden waren. So bestanden auch fast vier Jahre nach dem ersten CPT-Besuch trotz erheblicher Anstrengungen der Regierung die problematischen Bedingungen fort. In zwei anderen Punkten waren beim "follow-up"-Besuch ähnlich problematische Bedingungen festgestellt worden wie beim ersten Besuch, obwohl die Regierung in diesen Fragen berichtet hatte, daß sie entsprechende Maßnahmen veranlaßt habe. Diese hatten sich auf eine Verbesserung der Sauberkeit bestimmter Sanitäreinrichtungen sowie auf die Unterbringung von Untersuchungshäftlingen nach Gerichtsterminen bezogen.

Im übrigen kritisierte das CPT die Haftbedingungen von Untersuchungs- und Strafvollzugshäftlingen, die in Polizeistationen untergebracht waren, sowie die Mängel in der medizinischen Versorgung der Patienten in einem psychiatrischen Krankenhaus. Auf die Inhaftierungssituation in Einrichtungen der Einwanderungsbehörden ging der Ausschuß umfangreich ein, stellte dabei aber weitgehend akzeptable Bedingungen oder zumindest unmittelbar bevorstehende Verbesserungsmaßnahmen fest. In den besuchten schottischen Gefängnissen traf das CPT vor allem bedenkliche Haftbedingungen in der Einzelhaft an.

Gänzlich andere Schwerpunkte setzten dagegen das HRC und das CAT, die sich hauptsächlich mit der Situation in Nordirland sowie in einem größeren Umfang auch mit der Behandlung von abzuschiebenden Personen beschäftigten. Die Verfahren der beiden Ausschüsse weisen erhebliche Überschneidungen auf. So werden mitunter die gleichen Fälle mutmaßlicher Mißhandlung sowie oft die gleichen Aspekte im Hinblick auf Nordirland, insbesondere zu den Verhörzentren und den Notstandsgesetzen untersucht. Die Ausschüsse kommen häufig sogar zu denselben Schlußfolgerungen und Empfehlungen in ihren "concluding observations". Die schwerwiegenden Probleme in einigen britischen Gefängnissen werden dagegen nur insofern angesprochen, als die Bemühungen der Regierung in diesem Bereich begrüßt werden.

Im zweiten Berichtsverfahren unter der UNCAT sind keine Maßnahmen erkennbar, die auf dem vorausgegangenen Verfahren beruhen könnten. Der einzige Punkt, in dem die Delegation im ersten Verfahren eine Überprüfung von Regelungen in Aussicht gestellt hatte, wird weder von Regierungsseite noch von seiten des Komitees angesprochen. Beim HRC ist schon deshalb nicht über "follow-up"-Untersuchungen zu berichten, weil im vorausgegangenen Verfahren nur wenige kritische Äußerungen gefallen waren.

Hinsichtlich des Diskussionsniveaus sind bei den Staatenberichtsverfahren an einzelnen Stellen Wiederholungen zu beobachten. Zudem bauen die Fragen im Hinblick auf bereits von anderen Komiteemitgliedern gestellte Fragen wiederum nicht aufeinander auf. Beim CAT bleiben auch die im zeitlich früheren Verfahren des HRC aufgeworfenen Aspekte weitgehend unberücksichtigt. Von einigen CAT-Mitgliedern werden mitunter auch Fragen gestellt, deren Konventionsrelevanz nicht nachzuvollziehen ist.

Auf einen großen Teil der CPT-Empfehlungen reagiert die Regierung mit Verweisen auf bereits laufende Maßnahmen. Soweit es sich dabei um Probleme der Gefängnisse handelt, zeigt wie schon im ersten Verfahren der Woolf-Report seine Wirkungen, die zum Teil sinnvoll durch die CPT-Aktivitäten unterstützt werden. Dennoch hat sich die Regierung ihrer Antwort zufolge in zwölf Fällen (in Reaktion auf zehn Empfehlungen und zwei Kommentare) durch den CPT-Bericht zu bestimmten Maßnahmen veranlaßt gesehen. Dabei handelt es sich zumeist um materielle Verbesserungen in einzelnen Einrichtungen. In drei Fällen sind auch Ansätze zu kleineren strukturellen Veränderungen zu erkennen. Diese betreffen die Aushändigung eines Informationsblattes an festgenommene Personen, die separate Registrierung der Benutzung einer "silent cell" in einem Gefängnis sowie die Vertraulichkeit der Bitte von neu ankommenden Gefangenen um Konsultation eines Arztes.

Dagegen erklären sich die Regierungsdelegationen in den Staatenberichtsverfahren gegenüber dem HRC und dem CAT in keinem Fall zu irgendwelchen Maßnahmen bereit. Hier ist jedoch zu beobachten, wie auf die nach der Diskussion formulierten Empfehlungen reagiert wird.

Die Diskussionen der Staatenberichte zu **Frankreich** fallen sowohl beim HRC als auch beim CAT recht kurz aus. Während beim CAT der Schwerpunkt der Fragen auf der Strafbarkeit von Folter lag, ist beim HRC kein Schwerpunkt erkennbar. Bemerkenswert ist die Schlußfolgerung des CAT, in dem Frankreich als ein positives Beispiel hinsichtlich Gesetzgebung, gerichtlicher Praxis und Präventionsmechanismen gelobt wird. Zu gänzlich anderen Ergebnissen kam das CPT bei seinem Besuch Ende 1991. Aufgrund zahlreicher Beschwerden und verschiedener Defizite im Bereich der Schutzmechanismen folgernte das CPT, daß festgenommene Personen einem nicht zu vernachlässigenden Risiko, von der Polizei mißhandelt zu werden, ausgesetzt sind. Auch die Haftbedingungen in den besuchten Polizei- und Gendarmeriestationen wurden scharf kritisiert. Unmenschliche Behandlung stellte der Ausschuß in einem zivilen Krankenhaus fest, wo zur Niederkunft eingewiesene weibliche Gefangene mit Handschellen an ihr Bett gekettet waren, sowie in einem "maison d'arrêt", wo sich Gefangene 23 Stunden am Tag beschäftigungslos in extrem überbelegten Zellen aufhalten mußten. Unzureichend war auch die Situation in der Abschiebehäft in Paris wegen

schlechter hygienischer Bedingungen und völlig fehlendem Aktivitätsangebot. Schließlich wurde in einem psychiatrischen Krankenhaus anlässlich des fehlenden Therapieangebots und fehlender Schutzmechanismen bei Fesselungs- oder Isolierungsmaßnahmen ein konstantes Risiko unmenschlicher Behandlung festgestellt.

Diese zahlreichen Kritikpunkte des CPT zeigen, daß die Untersuchungen der beiden anderen Organe äußerst oberflächlich waren. Besonders bedenklich erscheint dabei die Darstellung Frankreichs als "Musterland" für andere Staaten angesichts der in den Schutzmechanismen bestehenden Lücken, die vom CAT kaum untersucht worden waren.

Während bei den Diskussionen der Staatenberichte keinerlei Maßnahmen zugesagt werden, hat der CPT-Besuch die französische Regierung ihrer Antwort zufolge zu einer Vielzahl von Schritten veranlaßt. Nachdem bereits auf eine "immediate observation" der CPT-Delegation einige Polizeizellen außer Betrieb genommen worden waren, wird auch in der Antwort auf die Empfehlungen und Kommentare des CPT auf mehrere materielle Maßnahmen verwiesen, beispielsweise die Installierung eines Ruf-Systems im Rahmen einer Zellen-Renovierung. Auch einzelne personelle Maßnahmen wurden getroffen. Auf die Kritik an der Praxis, inhaftierte Patientinnen an ihr Bett zu ketten, reagierte die französische Regierung mit der Einrichtung eines speziellen Zimmers für Patientinnen zur Niederkunft in Gefangenschaft sowie mit der Einsetzung einer Untersuchungskommission. Bei einigen anderen positiven Reaktionen sind die getroffenen Maßnahmen allerdings nicht erläutert. Kein positiver Einfluß ist dagegen bei den Schutzmechanismen gegen Mißhandlungen im Polizeigewahrsam zu verzeichnen, wo die Empfehlungen entweder abgelehnt werden oder auf Neuerungen im Strafprozeßrecht verwiesen wird, die allerdings kurze Zeit nach Erstellung des Regierungsantwort bereits zum Teil wieder zurückgenommen wurden. Auch sonst sind nur vereinzelt positive Reaktionen auf Vorschläge zu strukturellen Veränderungen zu erkennen.

Dieser zum Teil positive Eindruck von der Reaktion der französischen Regierung erscheint allerdings seit der Durchführung des Ad-hoc-Besuchs des CPT in der beim ersten Besuch scharf kritisierten Einrichtung für administrative Inhaftierung von Ausländern in einem anderen Licht. Anlaß für diesen Besuch waren offenbar Zweifel gewesen, ob die Situation in der betreffenden Einrichtung tatsächlich den Regierungsantworten entsprechend verbessert worden war. Die Delegation stellt fest, daß zwar einige kleinere Verbesserungen vorgenommen worden waren, eine substantielle Änderung jedoch noch immer auf sich warten ließ. Während die Regierung in Fragen des Renovierungsprogramms lediglich auf laufende Maßnahmen verwiesen hatte, stellte die Delegation auch in Punkten mangelnde Verbesserungen fest, in denen von der Regierung positive Maßnahmen aufgrund

der CPT-Empfehlungen und Kommentare zugesichert worden waren. Beispielsweise hatte die Regierung den Zugang zu einem Arzt in dem besagten Haftzentrum sicherstellen wollen. Beim Besuch der Ad-hoc-Delegation wurden dennoch Defizite in diesem Bereich offenbar, da einige Gefangene sich darüber beschwerten, daß es kaum möglich sei, sich ärztlich untersuchen zu lassen.

**Insgesamt** war beim Vergleich der Aktivitäten der einzelnen Organe hinsichtlich einzelner Länder zu beobachten, daß die Verfahren von CAT und CPT sich zum Teil ergänzten, da das CAT seinen Arbeitsschwerpunkt auf die Strafbarkeit von Folter legte, das CPT dagegen auf die konkreten Haftbedingungen und Präventionsmechanismen. Das gilt allerdings nicht für die Behandlung der Situation in Nordirland, wo sich beide Ausschüsse auf die Problematik der Mißhandlungen von terrorismusverdächtigen Personen bei Verhören konzentriert haben. Beim HRC ist dagegen oftmals keine Schwerpunktbildung erkennbar. Bemerkenswert ist das Vorgehen des HRC in einem Berichtsverfahren zu Österreich, in dem es wiederholt den kurz zuvor erschienenen Bericht des CPT thematisiert und zum Ausgangspunkt seiner Überlegungen und Gespräche nimmt, allerdings ohne diese in einer nachvollziehbaren Weise zu strukturieren oder zu gewichten.

Daneben gibt es bei den Aktivitäten zu jedem der untersuchten Länder einzelne Überschneidungen, bei denen die gleichen Details angesprochen werden.

Das CAT und das HRC versäumen es in mehreren Ländern, eine besonders drängende Problematik zu untersuchen, was die Glaubwürdigkeit der Arbeit beeinträchtigen mag. Das CPT dagegen behandelt stets die wichtigsten Problembereiche, zumindest soweit diese sich bereits zur Zeit des Besuches in NGO-Berichten oder in den Medien abzeichneten. Im übrigen ist nicht zu erwarten, daß sich ein Ausschuß der gesamten möglichen Themenpalette und allen denkbaren Risikosituationen in nur einem Verfahren zuwendet.

Das Niveau der Staatenberichtsdiskussionen leidet mitunter an oberflächlichen Fragen, an dem unsystematischen Vorgehen, an dem mangelnden Nachgehen von Fragen, an der schlechten Vorbereitung einzelner Mitglieder sowie an dem begrenzenden Moment der Mündlichkeit. Während diese Defizite struktureller Natur sind, wurden beim CPT allenfalls punktuelle Mängel festgestellt. Dennoch enthalten die Antworten der Regierungen einige Schwächen. Auf diese strukturellen Mängel der Antworten sollte das CPT gezielt reagieren, indem es etwa in den Schreiben auf den "interim report" derartige Argumentationsmängel aufdeckt.

Andererseits stellen nicht nur die CPT-Berichte mit ihren Informationen über sonst wenig öffentlich kontrollierte Bereiche eine einzigartige Informationsquelle dar, auch die Regierungsantworten enthalten mitunter be-

merkenswerte Informationen. Beispielsweise sind aus der Antwort der Bundesregierung Daten über die Verfahren wegen Mißhandlungen gegen Polizisten und Gefängnisbeamte ersichtlich, die zuvor nicht offiziell bekannt waren.

Der Einfluß der Verfahren in den einzelnen Ländern ist schwierig einzuschätzen. Die in den Antworten positiv zugesicherten Maßnahmen lassen immerhin erkennen, daß die CPT-Verfahren mitunter Anlaß zu konkreten Verbesserungen sind. In den Diskussionen der Staatenberichte zeichnen sich dagegen kaum einmal Maßnahmen ab, die durch das Verfahren veranlaßt sein könnten. Die meisten der in diesem Sinne eingeleiteten Maßnahmen betreffen kleinere materielle Verbesserungen oder solche Aspekte, denen weder bestimmte Interessen noch finanzielle Aufwendungen entgegenstehen. Auch soweit ausdrücklich Maßnahmen zugesagt werden oder auf bereits laufende Programme verwiesen wird, kann die Umsetzung sehr langwierig sein, wie die "follow-up"-Besuche des CPT in England und Frankreich gezeigt haben<sup>2</sup>. Zudem war dabei das Problem erkennbar, daß auch zugesicherte Maßnahmen nicht immer ausreichend sind oder in ausreichender Weise durchgeführt werden.

Dagegen stoßen die Empfehlungen des CPT zu strukturellen Änderungen, insbesondere was den Ausbau der Schutzmechanismen gegen polizeiliche Mißhandlungen anbetrifft, nur selten auf Offenheit. Gerade mit einer Stärkung der Verfahrensrechte von festgenommenen Personen ist häufig die Befürchtung verbunden, die Effektivität der Strafverfolgung könnte beeinträchtigt werden. Hier Fortschritte zu erreichen erscheint schwierig, wenn man an die in vielen Staaten anzutreffende Tendenz denkt, die Vollmachten der Polizei bei der Strafverfolgung wesentlich auszuweiten, wobei eine angemessene Abwägung mit den betroffenen fundamentalen Rechten oftmals unterbleibt. In anderen Fällen werden die Forderungen der Ausschüsse als unpraktikabel, unmöglich, überflüssig, nicht finanzierbar oder nicht europäischen Maßstäben entsprechend zurückgewiesen.

Im zweiten Teil des Vergleichs von Länderaktivitäten der Organe wurden die Besuchsverfahren in der **Türkei** gegenübergestellt, die als einziges Land sowohl vom CPT als auch vom CAT und dem Sonderberichterstatter besucht worden ist. Während das CPT nach seinen drei ersten von bisher insgesamt vier Besuchen ein "public statement" über die Problematik von Folter und Mißhandlungen im Polizeigewahrsam abgegeben hat, wurde vom CAT-Besuch ein summarischer Bericht und vom Sonderberichterstatter der vollständige Bericht veröffentlicht. Es zeigen sich Parallelen bei der praktischen Durchführung der Besuche (Treffen mit Vertretern von Regierung und NGOs, Besuch von Einrichtungen der Polizei und der Strafjustiz,

<sup>2</sup> Dies entspricht auch den Beobachtungen der CPT-Delegation beim Ad-hoc-Besuch 1994 in Schweden. Vgl. CPT-Report Sweden (ad hoc), RN 12.

Gespräche mit Gefangenen) und in den Ergebnissen. Alle drei Organe kritisieren die Defizite in den Schutzmechanismen, insbesondere die lange Dauer der polizeilichen "incomunicado"-Inhaftierung. Die Empfehlungen der Organe drehen sich hauptsächlich um den Ausbau dieser Safeguards, wobei mitunter nicht exakt die gleichen Maßstäbe angelegt werden: Während das CAT nur die bis zu dreißigtägige "incomunicado"-Inhaftierung bei Verdacht auf terroristische Straftaten in Notstandgebieten kritisiert und abgeschafft wissen will, fordert das CPT auch eine Verkürzung der Fristen von 15 Tagen sowie von 8 Tagen bei gemeinschaftlich begangenen Straftaten. Daneben fordern alle drei Organe, die Ausbildung des Polizeipersonals zu verbessern und die Durchführung von unabhängigen Untersuchungen bei Beschwerden über Folterungen sicherzustellen.

Das CPT verfügt über die wesentlich größeren Möglichkeiten, sowohl was die Anzahl der Besuche angeht, als auch was die Besetzung der Delegationen und den Zugang zu Inhaftierungseinrichtungen angeht. Insofern fußen die Beobachtungen und Empfehlungen des CPT auf den qualifizierteren Recherchen. Daher überrascht es nicht, daß das CPT in seinem summarischen "public statement" zu differenzierteren Aussagen kommt als die anderen beiden Organe. Insbesondere im Hinblick auf die Opferstruktur scheint das CAT davon auszugehen, daß die Folterproblematik ausschließlich terrorismusverdächtige Personen betreffe, während das CPT herausfand, daß auch im Zusammenhang mit "normalen" Straftaten gefoltert wird.

Soweit dies aus den veröffentlichten Materialien ersichtlich ist, sind insbesondere von den CPT-Verfahren einige Impulse für einzelne Veränderungen ausgegangen. So entspricht die Einführung von Verhörregelungen detailliert einer CPT-Forderung. Andere Verbesserungen betreffen die Rechte auf Benachrichtigung eines Dritten sowie auf Zugang zu einem Anwalt nach einer Festnahme und die Dauer des Polizeigewahrsams, wobei jedoch die problematischsten Bereiche - Verfolgung von Straftaten im Zuständigkeitsbereich der Staatssicherheitsgerichte - von diesen Verbesserungen ausgespart blieben. Auch die Untersuchung von Arbeitsmethoden in den vom CPT kritisierten Anti-Terror-Abteilungen wurde nur sehr zögerlich vorgenommen. Ferner zeigen die weiterhin anhaltenden Beschwerden über Folterungen in der Türkei, daß noch keine durchgreifende Besserung erreicht werden konnte.

## KAPITEL 15 SCHLUSSFOLGERUNGEN

### 15.1 Verbesserung des Schutzes durch die neueren Mechanismen

Die Ergebnisse lassen erkennen, inwiefern die neuen Mechanismen den Schutz verbessert haben. Während die UNCAT im Vergleich zum IPBPR bisher nur in einzelnen Aspekten Verbesserungen gebracht hat, stellen die Aktivitäten des CPT und des Sonderberichterstatters eine wesentliche Bereicherung der internationalen Schutzmechanismen dar.

Die UNCAT ist vor allem an den bereits zuvor bestehenden Mechanismen des IPBPR zu messen. Verfahrenstechnisch hat die UNCAT nahezu keine Fortschritte gebracht. Die wesentliche Neuerung in der UNCAT war das Untersuchungsverfahren gemäß Art. 20. Soweit damit auch die Möglichkeit zur Durchführung von Besuchsmissionen verbunden sein sollte, hat sich dieses Verfahren in der Praxis bisher als wenig erfolgreich erwiesen. Die sonstigen Vorgänge im Rahmen der Untersuchungsverfahren sind nicht einzuschätzen, da hierüber nichts öffentlich bekannt ist<sup>3</sup>. Da eine Besuchsmission jedoch als wichtigster Teil eines solchen Untersuchungsverfahrens erscheinen mag, scheint sich die Praxis insgesamt nicht sonderlich vielversprechend zu entwickeln. Das Staatenberichtsverfahren und die Beschwerdeverfahren sind fast identisch mit denen des IPBPR und dem Fakultativprotokoll und gleichen sich verfahrenstechnisch auch in der Praxis der beiden Ausschüsse.

Inhaltlich bringt die UNCAT eine Reihe von völkerrechtlich verbindlichen, neuen Regelungen. Dieselben Regelungen wären vom HRC nur anhand seiner "Allgemeinen Bemerkungen" festzulegen, denen die völkerrechtliche Verbindlichkeit fehlt. In der Praxis hat das HRC tatsächlich einige der UNCAT-Vorschriften in seine "allgemeinen Bemerkungen" aufge-

---

<sup>3</sup> Immerhin sollen im September 1996 die Ergebnisse einer Untersuchung über Folter in Ägypten veröffentlicht werden. In diesem Verfahren wurde kein Besuch durchgeführt.

nommen. Allerdings liegt der Schutzgehalt der UNCAT-Vorschriften inhaltlich in zwei Aspekten unter dem des IPBPR und den Forderungen des HRC: Die UNCAT gewährt einen Schutz vor Abschlebung und Auslieferung nur bei drohender Folter (Art. 3), und auch erprobte Beweise sind nur dann nicht verwertbar, wenn sie unter Folter zustande gekommen sind. Das HRC fordert dieselben Maßnahmen auch für Fälle, in denen "nur" unmenschliche oder erniedrigende Behandlung droht bzw. angewandt wurde. Zudem ist bei der Differenzierung zwischen völkerrechtlich verbindlicher Regelung und insofern unverbindlichen Forderungen des HRC zu bedenken, daß sich angesichts der fehlenden Vollstreckungs- oder Sanktionierungsmöglichkeiten bei Verstößen gegen diese völkerrechtlichen Regelungen die Unterschiede nivellieren: Für die Befolgung derartiger Regelungen kommt es eher auf die Autorität des jeweiligen Ausschusses an als auf die völkerrechtliche Verbindlichkeit. Dies gilt jedoch nicht für die Regelungen, die als "self-executing-norms" direkte Geltung in den Mitgliedsländern beanspruchen können. In diesem Sinne können sich beispielsweise in Österreich Beschuldigte auf das Beweisverwertungsverbot des Art. 15 UNCAT im Verfahren berufen. In diesen Punkten hat die völkerrechtlich verbindliche Regelung in den materiellen Artikeln der UNCAT einen Fortschritt gebracht.

Im übrigen ist auch in den Länderanalysen nicht erkennbar, daß die Staatenberichtsverfahren des CAT ein deutlich höheres Niveau aufwiesen als die des HRC zu den einschlägigen Paragraphen. Zwar sind die Diskussionen des CAT in der Regel umfangreicher, so daß eine größere Zahl von Themen oder Detailspekten diskutiert wird. Auch ist es dem CAT eher möglich, Schwerpunkte zu setzen, die genauer untersucht werden. Bisher scheint es nicht gelungen zu sein, die Defizite des IPBPR-Staatenberichtsverfahrens im UNCAT-Verfahren zu vermeiden. Allerdings sind beide Verfahren nun durch die prägnante Struktur der "concluding observations" aufgewertet worden. Zudem bleibt zu hoffen, daß die Zweit- und Drittberichtsverfahren vom CAT dazu genutzt werden, einzelne Fragen vertieft zu behandeln.

Insgesamt ist jedoch nicht ersichtlich, inwiefern die Durchführung von zwei Staatenberichtsverfahren vor verschiedenen Organen die Effekte erhöhen könnte, soweit dieselben Themen betroffen sind. Da das CAT über mehr Möglichkeiten verfügt, Fragen zu vertiefen, erscheint die Konsequenz wünschenswert, daß das HRC sich bei der Diskussion von Staatenberichten aus Ländern, die ebenfalls Mitglieder der UNCAT sind, zurückzieht, soweit Themen der UNCAT betroffen sind. Allerdings mag einer Formalisierung eines solchen Vorgehens der obligatorische Charakter des Staatenberichtsverfahrens entgegenstehen, der das Auslassen von bestimmten Themen im Staatenberichtsverfahren nur gegenüber einigen bestimmten Staaten pro-

blematisch erscheinen läßt. Es ließe sich jedoch überlegen, daß das HRC sich gegebenenfalls den Schlußfolgerungen des CAT ausdrücklich anschließen könnte und im Rahmen seiner Untersuchung der Art. 7 und 10 IPBPR nur die Aspekte diskutieren würde, in denen die Verpflichtungen unter dem IPBPR über die der UNCAT hinausgehen. Insbesondere könnte das HRC sich im Hinblick auf die Berücksichtigung der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung beim Abschiebungsverbot und beim Beweisverwertungsverbot sowie hinsichtlich der positiven Gewährleistung menschenwürdiger Haftbedingungen im Sinne von Art. 10 Abs. 1 IPBPR profilieren.

Die Einsetzung eines Sonderberichterstatters hat ebenso wie die Etablierung des CPT den Schutz mit ganz neuen Verfahren aufgewertet. Die Verfahren des Sonderberichterstatters - die einzelfallbezogenen Vorgehensweisen des "urgent appeal"-Verfahrens oder der Übermittlung problematischer Informationen an die Regierungen und die Besuche in einzelnen Ländern - sind ohne Pendant im bis dahin bestehenden Schutzinstrumentarium. Insbesondere die aktive Rolle, die der Sonderberichterstatter in diesen Verfahren entwickelt hat, unterscheidet sich grundlegend von den Möglichkeiten des HRC, das weitgehend auf Aktivitäten von Staaten in Form von Berichten oder von Beschwerdeführern angewiesen ist. Auch im Hinblick auf das Setzen von Standards hat der Sonderberichterstatter im Vergleich zu den "Allgemeinen Bemerkungen" des HRC neue Impulse setzen können.

Mit der ECPT wurde durch ein bisher einmaliges Besuchssystem verfahrenstechnisch völlig neues Terrain betreten und ein mit ungewöhnlich weitreichenden Vollmachten ausgestatteter Mechanismus geschaffen. In verfahrenstechnischer Hinsicht bestehen keinerlei Überschneidungen zu den justiziellen Verfahren der EMRK. Auch im Hinblick auf die angeschnittenen Themen sowie auf das Setzen von Standards schafft das CPT den Aufbruch zu neuen Horizonten. Während es zu einem Teil die Inhalte seiner Forderungen auf die EPR stützen kann, werden doch in vielen Bereichen gänzlich neue Maßstäbe geprägt. Dies erscheint als wichtiger Schritt in Richtung einer Etablierung von gemeinsamen europäischen Standards<sup>4</sup>. Allerdings ist man in der praktischen Umsetzung von derartigen gemeinsamen Standards oft noch weit entfernt, wie CPT-Berichte zeigen. Gerade auf diese praktische Umsetzung soll jedoch mit der Arbeit des CPT hingewirkt werden.

---

<sup>4</sup> Der Entwicklungsstand gemeinsamer europäischer Standards wird allerdings sehr unterschiedlich beurteilt. Während KAISER 1995, 16 auf die Spruchpraxis der EMRK-Organe verweist, ist Müller-Dietz der Meinung, daß sich entsprechende Standards noch nicht haben durchsetzen können. Demonstrieren lasse sich das an der "Umrechnungspraxis" der deutschen Gerichte, die beispielsweise einen Hafttag in Spanien mit zwei Hafttagen in Deutschland gleichsetzen. Vgl. MÜLLER-DIETZ 1994, 23 f. Sehr skeptisch gegenüber Standards zeigt sich auch VAGG 1994, 205 ff.

## 15.2 Verhältnis der neueren Mechanismen untereinander

Betrachtet man zunächst das Verhältnis von Sonderberichterstatte und CPT, so bestehen gewisse verfahrensmäßige Überlappungen, da von beiden Besuchsverfahren durchgeführt werden, die auf eine Verbesserung des Schutzes abzielen, insbesondere auch durch den Ausbau präventiver Mechanismen. Jedoch gibt es zum einen regional nur einen beschränkten gemeinsamen Einzugsbereich für diese Verfahren, da der Sonderberichterstatte sich zumeist Ländern mit einer erheblichen Folterproblematik zuwendet, an der es ausweislich der bisher veröffentlichten CPT-Berichte in den Mitgliedsländern der ECPT häufig fehlt. Besteht dennoch in einem Mitgliedsland der ECPT eine solche Problematik, können sich die Besuchsverfahren des CPT und des Sonderberichterstatters untereinander sinnvoll ergänzen, wenn das betreffende Land sich weigert, den CPT-Bericht zu veröffentlichen. In diesen Fällen mag die Öffentlichkeit des Verfahrens bei einem Besuch des Sonderberichterstatters eine besondere Rolle spielen und die Bemühungen des CPT, auf dem Wege der vertraulichen Kooperation mit dem betreffenden Staat die Situation positiv zu beeinflussen, auf anderer Ebene ergänzen. Selbst wenn ein Land, das für einen Besuch des Sonderberichterstatters in Betracht kommt, sich für die Veröffentlichung eines CPT-Berichts entschließt, mag dennoch ein Besuch des Sonderberichterstatters sinnvoll erscheinen, um die Aufmerksamkeit auf UN-Ebene für die Problematik zu demonstrieren. Dagegen erscheint es zweifelhaft, ob die Effekte eines vom Sonderberichterstatte durchgeführten Besuchs durch einen solchen des CAT im Rahmen des Art. 20-Verfahrens zu verstärken sind. Hier mag es vorzuziehen sein, die Besuchsaktivitäten nicht zu verdoppeln. Angesichts des geringen Erfolges des UNCAT-Untersuchungsverfahrens scheint dieses Problem allerdings weitgehend theoretischer Natur zu sein. In dem bisher einzigen Fall einer Überschneidung, der Türkei, war der Besuch des CAT schon deswegen angemessen, weil der Besuch des Sonderberichterstatters zu diesem Zeitpunkt bereits fast vier Jahre zurücklag.

Während, wie oben ausgeführt, schon das Staatenberichtsverfahren vor dem HRC durch das vor dem CAT in Teilen überflüssig geworden ist, liegt die Frage nahe, ob die Durchführung von Staatenberichtsverfahren neben dem wesentlich effektvolleren CPT-Verfahren überhaupt noch nützlich erscheint. Zwar handelt es sich um völlig verschiedene Verfahren, die jedoch ähnliche Ziele verfolgen, wobei das CPT im Vergleich zu den Staatenberichtsverfahren über wesentlich eindrucksvollere Möglichkeiten verfügt. Dennoch ist es nicht möglich, etwa die CPT-Mitgliedsstaaten von der Berichtspflicht gegenüber dem HRC und dem CAT zu befreien. Dem steht schon entgegen, daß dies ein nicht zu rechtfertigendes Privileg für die eu-

ropäischen Staaten innerhalb des auf Universalität ausgerichteten Instrumentariums bedeuten würde. Wenig eindrucksvoll erscheint es indessen, die Ergebnisse von CPT-Berichten in unsystematischer Form aufzugreifen oder diese zu ignorieren, um dann mit dem "schwächeren" Verfahren die gleichen Aspekte anzusprechen. Hier wäre es besser, wenn die betreffenden Ausschüsse sich den CPT-Befunden und Forderungen ausdrücklich anschließen würden, wenn sie diese für richtig halten, und im übrigen Aspekte thematisierten, die im CPT-Verfahren nicht aufgegriffen wurden.

## **15.3 Derzeitige Effektivität und Ansätze zur Steigerung**

### **15.3.1 Steigerung der Qualität**

Im Hinblick auf das Diskussionsniveau hat sich gezeigt, daß bei den Staatenberichtsverfahren die Arbeit der Ausschüsse einige Defizite aufweist. Insbesondere gelang es nicht immer, die schwerwiegendsten Probleme eines Landes zu thematisieren. Daneben leiden die Diskussionen mitunter an einem Vorgehen, das keinen roten Faden erkennen läßt. Letztlich kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, daß die Diskussionen für ein wirklich hohes Diskussionsniveau nicht ausreichend vorbereitet worden sind. Zwar gibt es organisatorisch richtige Schritte, mit denen das Niveau sicherlich schon wesentlich verbessert werden konnte. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die vorbereitende Arbeitsgruppe für die Länderberichtsverfahren des HRC, das System der Länderberichtersteller und die Zusammenstellung von Länder-Dossiers mit NGO-Informationen positiv hervorzuheben. Trotzdem scheint hier noch Potential für weitere Verbesserungen zu bestehen.

Ein Ansatzpunkt hierfür wäre etwa, die Diskussion nach Problempunkten oder Artikeln (beim CAT) zu gliedern. Das hieße, daß alle Fragen zu einem bestimmten Problembereich nacheinander gestellt würden. Damit könnte einer Wiederholung von Fragen entgegengewirkt werden, und es bestünde eher die Möglichkeit, die Fragen aufeinander aufzubauen. Daneben erscheint es wünschenswert, bei der Nichtbeantwortung oder allzu oberflächlichen Beantwortung von Fragen nachzuhaken. Auf diese Weise könnte verhindert werden, daß die Regierungsdelegationen sich diejenigen Fragen herausuchen, die eher unproblematisch sind. In diese Richtung wirken freilich bereits die "concluding observations", die die Möglichkeit bieten, unbeantwortet gebliebene problematische Aspekte in den Katalog der "sources of concern" aufzunehmen. Das Staatenberichtsverfahren ist durch diese abschließenden Beobachtungen erheblich aufgewertet worden.

Nicht zuletzt ermöglicht dies eine ergebnisorientierte Arbeit, die Fortschritte in der Zielgerichtetheit der Diskussionen erwarten läßt.

Zudem sollten die Untersuchungen der anderen internationalen Mechanismen systematisch berücksichtigt werden. Zum einen wären damit thematische Verdoppelungen zu vermeiden, und zum anderen könnte in dem zeitlich nachfolgenden Verfahren auf den Ergebnissen aufgebaut werden.

Daneben besteht viel Spielraum für Verbesserungen, wenn die zur Verfügung stehende Themenpalette ebenso wie die Möglichkeiten zum Standard-Setting besser ausgeschöpft würden. Insbesondere sollten das CAT und das HRC einigen Regelungen der UNCAT respektive den entsprechenden "Allgemeinen Bemerkungen" auch im Staatenberichtsverfahren mehr Konturen verleihen. Zu diesem Zweck müßte innerhalb eines jeden Ausschusses möglicherweise intern eine Linie vereinbart werden, welche Maßnahmen zur Umsetzung beispielsweise des Präventionsauftrages von den Mitgliedsstaaten erwartet werden. Ein Instrument, mit dem Standards geprägt werden können, sind die neuen "concluding observations", die eine hoffnungsvolle dynamische Fortentwicklung der Staatenberichtsverfahren darstellen. Hier äußern sich die Ausschüsse, welche Regelungen oder tatsächlichen Situationen nicht den Vorgaben der Konventionen entsprechen. Um hieraus Standards erkennen zu können, ist allerdings erforderlich, daß die Kommentare und Empfehlungen aus sich heraus verständlich sind und nicht eine Lektüre der "summary records" oder der Regelungen des betreffenden Landes voraussetzen.

Die Arbeit des CPT weist ein beeindruckendes Niveau auf, das nur in Einzelfällen Anlaß zur Kritik gibt. Soweit hier Fehler erkennbar waren, waren diese eher auf vereinzelte Fehlleistungen der Besuchsdelegation zurückzuführen. Im übrigen stellen die CPT-Berichte und mitunter auch Passagen der Regierungsantworten einzigartige Informationsquellen dar.

Sicherlich gibt es auch hier noch Möglichkeiten, das System weiter auszuweiten. Hier ist etwa an die Information von erstmals kontaktierten NGOs oder unabhängigen Experten im Rahmen eines Besuches über die Aufgaben des CPT zu denken. Offenbar waren diese nicht immer gut über die Arbeit des CPT orientiert<sup>5</sup>. Zu einem Teil wird dieses Problem in der zweiten Besuchsrunde nicht mehr auftauchen, da das CPT nun bereits über ein Netz von Kontakten verfügt, so daß sich die Gesprächspartner und Informanten bereits von vornherein auf die Interessen des CPT einzustellen vermögen. Auch insgesamt könnte ein erhöhter Bekanntheitsgrad der CPT-Arbeit die Effektivität steigern. Auch soweit die Kenntnisse des Personals über das CPT betroffen sind, sollten Wege überlegt werden, diese zu stei-

---

<sup>5</sup> Dies stellte sich bei Gesprächen des Autors mit den vom CPT bei seinem ersten Deutschland-Besuch kontaktierten NGOs, Experten und Anstaltsbeiräten heraus.

gern - nicht zuletzt, um den Vorbehalten gegenüber dem Namen des CPT erfolgreich zu begegnen.

Im übrigen weist das Diskussionsniveau im Rahmen der CPT-Aktivitäten hauptsächlich auf Seiten der Regierungsantworten Defizite auf. Das CPT sollte auch hier ein hohes Niveau forcieren, indem es derartige Schwachpunkte als solche identifiziert und um weitere Erläuterungen bittet. In diesem Bereich mag auch ein wichtiges Betätigungsfeld für NGOs liegen.

### 15.3.2 Steigerung des Einflusses

Unmittelbar erkennbare Auswirkungen sind vor allem beim CPT-Verfahren auszumachen, wenn sich Regierungen aufgrund des Berichtes zu Maßnahmen bereit erklären. Die getroffenen Maßnahmen betreffen allerdings oftmals lediglich kleinere materielle Veränderungen, während die Bereitschaft zu strukturellen Maßnahmen eher gering einzuschätzen ist. Auch soweit Verbesserungsmaßnahmen zugesagt werden, muß das CPT deren Wirksamkeit prüfen, wie das Beispiel des Ad-hoc-Besuches in Paris gezeigt hat. Daneben mag ein CPT-Bericht auch zu Maßnahmen Anlaß geben, die dem CPT gegenüber gar nicht berichtet werden, wie etwa die Versetzung des in Straubing vom CPT scharf kritisierten leitenden Psychiaters. Weitere Auswirkungen hat das CPT-Verfahren, wenn damit unterstützend auf bereits laufende Prozesse in dem betreffenden Land eingewirkt werden kann, insbesondere wenn die Justizverwaltungen CPT-Berichte als Argumente für die Mobilisierung finanzieller Mittel einsetzen.

Was die Durchsetzung der vom CPT gesetzten Standards anbetrifft, so ist eine Hilfestellung durch die EMRK-Organe zu erhoffen, falls diese sich in ihrer Spruchpraxis von den Einschätzungen des CPT beeinflussen lassen. Daneben ist ein weiterer Ausbau der Rechte von Gefangenen im Sinne der CPT-Standards durch das in Arbeit befindliche Protokoll zur EMRK zu erwarten.

Ein wesentlicher Gesichtspunkt für den Einfluß der internationalen Organe ist die Öffentlichkeitswirkung. Während das CPT mit seiner Arbeit auf Interesse in der Wissenschaft und in den Medien<sup>6</sup> stößt, beschränkt sich das Interesse für die Staatenberichtsverfahren eher auf die Wissenschaft<sup>7</sup>. Ein wichtiger Schritt, die Aufmerksamkeit für diese Verfahren zu steigern,

<sup>6</sup> So berichten häufig Tageszeitungen über die Veröffentlichung von Berichten. Vgl. jüngst die Artikel über die Veröffentlichung des United Kingdom-Berichts und der Berichte zu Spanien in der SZ v. 6. März 1996, 7.

<sup>7</sup> Dennoch ist es eher die Ausnahme, daß Artikel über bestimmte Staatenberichtsverfahren erscheinen, wie der Artikel von GOWAN 1996 über die Diskussion des zweiten Berichts des UK im Rahmen der UNCAT.

ist die neue Praxis der "concluding observations". Es ist zu hoffen, daß damit auch die Öffentlichkeitswirkung erhöht werden kann. Allerdings erscheint es auch zu diesem Zweck wichtig, daß die abschließenden Beobachtungen ausreichend konkret formuliert sind.

Als zentraler Punkt für die Steigerung des Einflusses der verschiedenen Verfahren erscheint indessen ein wirkungsvolles "follow-up". Es wäre verhängnisvoll, wenn wichtige Empfehlungen nicht weiterverfolgt würden und man in der Folgezeit bei Kontakten zu dem betreffenden Staat zu einem "business as usual" übergeht<sup>8</sup>. Die Staaten müssen mit "follow-up"-Verfahren an gemachten Zusagen festgehalten werden. Daneben müssen sich die Ausschüsse mit den ablehnenden Reaktionen argumentativ auseinandersetzen. Während das CPT bei Bedarf nach einem zielgerichteten "follow-up"-Besuch einen solchen als Ad-hoc-Mission durchführen kann, steht den anderen Ausschüssen im Staatenberichtsverfahren wenigstens die Möglichkeit offen, brieflich Informationen über die Umsetzung der Empfehlungen einzufordern. Der routinemäßige Berichtsturnus von fünf Jahren, der noch dazu vielfach von den Staaten überschritten wird, erscheint in vielen Fällen nicht ausreichend, um eine Umsetzung zu prüfen. Hier erscheint es angezeigt, daß die Umsetzung der nunmehr am Ende der Staatenberichtsverfahren abgegebenen Empfehlungen von den Ausschüssen beobachtet wird.

Dazu bietet sich zum einen eine Stärkung der Rolle der NGOs an, die die Umsetzung von Empfehlungen vor Ort überprüfen und die Ausschüsse über Entwicklungen informieren können. In diesem Sinne spricht nichts dagegen, nationalen NGOs, gegebenenfalls unter Zwischenschaltung der großen internationalen NGOs, die Berichte und Schlußfolgerungen zu übersenden und diese aufzufordern, die Umsetzung zu beobachten. Auf diese Weise geht bereits der Sonderberichtersteller vor. Das CPT versendet immerhin nach der Veröffentlichung ein Berichtsexemplar an seine Gesprächspartner. Ein besonders vielversprechender Ansatz ist daneben die Durchführung von "follow-up"-Besuchen durch eine kleine Delegation mit Einverständnis des betreffenden Staates, wie sie vom HRC bereits erwogen wurde. Ein solches Vorgehen ist zwar im IPBPR und in der UNCAT nicht vorgesehen, könnte jedoch auf die allgemeine Aufgabe der Förderung der in den Abkommen geschützten Rechte gestützt werden. Zudem würden individuellen Vereinbarungen mit dem jeweiligen Vertragsstaat die Grundlage für ein solches Vorgehen bilden.

---

<sup>8</sup> Schwierig erscheint die Steigerung des Einflusses indessen, wenn die Regierungen die Ergebnisse der Berichte nicht an die besuchten Einrichtungen weiterleiten. Eine entsprechende Beobachtung findet sich im CPT-Report Spain (periodic visit 1994), RN 81. Der Leiter der Einrichtung hatte offenbar den ersten Besuchsbericht des CPT nicht erhalten, so daß es wenig überrascht, daß die Situation trotz der Kritik des CPT drei Jahre später noch weitgehend unverändert war.

## 15.4 Ausblick

In der Zukunft besteht also weiterer Entwicklungsbedarf für die Staatenberichtsverfahren. Dagegen wird die Herausforderung für das CPT eher darin liegen, angesichts der Ausweitung des Tätigkeitsbereichs auf zahlreiche osteuropäische Staaten die Effektivität der Arbeit zu wahren und der Gefahr unterschiedlicher Standards in Ost- und Westeuropa entgegenzuwirken. Diese Herausforderung würde um so größer, wenn die Russische Föderation der Unterzeichnung der ECPT auch die Ratifizierung folgen lassen sollte. Die damit verbundene Ausweitung des geographischen Tätigkeitsbereichs und des zu schützenden Personenkreises und auch der Problemdimensionen sollte unbedingt durch eine entsprechende organisatorische und personelle Verstärkung des Sekretariats aufgefangen werden, da sonst starke Effektivitätseinbußen für die Tätigkeit des Ausschusses zu befürchten sind.

Angesichts der beeindruckenden Arbeit des CPT auf europäischer Ebene liegt die Forderung nach der Einführung eines präventiven Besuchssystems auf universeller Ebene auf der Hand. Während in einzelnen Punkten auch über gewisse Fortschritte gegenüber der ECPT Einigkeit erzielt werden konnte, sind die Arbeiten an einem Draft Optional Protocol zur UNCAT doch in vielen Aspekten davon geprägt, daß einige Staaten versuchen, die für den CPT-Mechanismus essentiellen Elemente zu verwässern. Es ist jedoch davor zu warnen, die Effektivität eines solchen Mechanismus zugunsten der Akzeptanz für das Verfahren in einer möglichst großen Vielzahl von Staaten zu opfern. Die Erfahrungen mit dem Art. 20-Verfahren der UNCAT haben gezeigt, daß zu viele Konzessionen an die potentielle Akzeptanz eines Mechanismus zu dessen weitgehender Erfolglosigkeit führen können. Daneben ist zu bedenken, daß bei manchen der Staaten, die jetzt auf eine Schwächung des Mechanismus hinarbeiten, nicht zu erwarten ist, daß sie schließlich dem Protokoll überhaupt beitreten werden. Schließlich ist im Hinblick auf eine erwogene Zustimmungsbedürftigkeit von Besuchen zu berücksichtigen, daß mit dem Sonderberichterstatter bereits ein Mechanismus auf dieser Grundlage arbeitet, wengleich unter dem Optional Protocol die Zustimmungsbereitschaft der Staaten, insbesondere durch die Vertraulichkeit des Verfahrens, gesteigert werden könnte.

Wenn das Optional Protocol in Kraft tritt, stellt sich die Frage der Konkurrenz von Staatenberichtsverfahren und Besuchsverfahren neu. Hier wäre zu überlegen, ob das Staatenberichtsverfahren als anachronistischer Mechanismus überflüssig ist. Auch wenn die Beantwortung dieser Frage zu einem erheblichen Teil von der endgültigen Ausgestaltung des Optional Protocol abhängt, so ist schon jetzt darauf hinzuweisen, daß bei einer weiteren Fortentwicklung des Staatenberichtsverfahrens sich beide Verfahren

jedoch sinnvoll ergänzen könnten, etwa indem das CAT im Staatenberichtsverfahren die rechtlichen Regelungen genau analysiert und so wichtige Informationen für die Durchführung eines Besuches erarbeiten kann.



## Abstract

During the last decade, the efforts to combat torture and other inhuman treatment have been enhanced by introducing new specialized mechanisms both on the level of the UN and on that of the Council of Europe. In 1985, the UN Commission on Human Rights has appointed a "Special Rapporteur on Torture", whose mandate is to collect and react on information on questions of torture without being bound by particular procedures. Already shortly before, the "Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment" (UNCAT) had been opened for signature for the UN member states. It entered into force in 1987, establishing the "Committee Against Torture" (CAT) as an organ to enforce the implementation of the convention. Within the framework of the Council of Europe, the "European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment" (ECPT) empowered a committee (CPT) to carry out visits to member states and inspect places of detention. The CPT began its work in 1989.

These organs have been in function for seven up to eleven years and the following questions now arise:

- How have the legal provisions been put into practice by the various organs?
- Which parallels exist in respect of the procedures used?
- Which overlaps are to be observed with regard to subject matters and standards?
- How effective is the work of the new committees and the Special Rapporteur?

In addition, the status of the new mechanisms must be compared with those of already existing conventions and mechanisms, especially the "International Covenant on Civil and Political Rights" (ICCPR) with its "Human Rights Committee" (HRC) and in some respects also the "European Convention on Human Rights".

In order to examine these questions, a threefold approach was chosen. First, to analyse the legal framework and its practical implementation in the work of the different organs. Secondly, to compare the topics discussed and the standards set. Thirdly, to examine the activities of the different organs with regard to certain countries.

1. The first part of the project, the examination of the procedures, has shown that there is little overlap between the procedures of the CPT and the Special Rapporteur on the one hand and the procedures of the CAT and the HRC on the other. In contrast, there are large procedural overlaps in the mechanisms of the HRC and the CAT.

Although various parallels exist between the visiting procedures of the CPT, the Special Rapporteur and the CAT (within the inquiry-procedure of Art. 20 UNCAT), there is hardly any overlap in practice. The procedure of the UNCAT has proved to be ineffective, as it has only been possible for the CAT to conduct one visit within nine years. The visiting activities of the CPT and the Special Rapporteur are rarely focussed on the same countries. The member states of the ECPT do not normally display serious torture problems (although they do sometimes regarding inhuman treatment), which is usually conditional for visiting activities of the Special Rapporteur.

The HRC and the CAT largely conduct identical procedures by examining state reports and individual communications. For both conventions, the procedures for inter-state communications are without any relevance in practice.

Despite the differences in procedures, all four organs to a large extent have the same thematic mandate. However, the thematic dispositions in the legal framework already display different foci of interest. For example, in the UNCAT several articles are dedicated to questions of penalizing and prosecuting acts of torture, whereas the ECPT is directed explicitly towards prevention. In any case, all the organs have the competence to discuss preventive aspects. This approach in particular allows the organs to touch upon a large variety of subject matters.

2. The second part of the project was conducted by analysing the published material, i.e. the reports of the CPT and the Special Rapporteur on specific countries and the annual reports of all the organs. Despite the large overlap in thematic competences, the extent to which the organs make use of their thematic potentials differs greatly. Whereas the CPT discusses a wide variety of aspects, the HRC, the CAT and the Special Rapporteur do not address several important subject matters, particularly in the field of prevention. However, this attitude seems to have altered somewhat in recent years. To date, the main interests of the CPT have been the treatment and the rights of persons arrested by the police, the conditions of detention

in penal and psychiatric institutions and to a lesser extent also in detention centres for foreigners. The CPT examines not only the general living conditions of inmates but also problems of the treatment of potentially dangerous inmates, for example by segregation. The CAT has placed most emphasis on matters of penalization.

Similar observations apply to the setting of standards by the organs. The CPT clarifies in many aspects what should be expected as a minimum level of conditions or regulations to protect persons deprived of their liberty from inhuman treatment. The recommendations made by the CPT are usually quite concrete, sometimes further developing already existing standards like the European Prison Rules. This is true not only for single reports to individual governments, but also of the compilations of standards for certain fields, which have been published in annual reports. While the work of the Special Rapporteur also provides for some concrete standards, the questions and comments of the HRC and the CAT have often remained vague as also do the "general comments" of the HRC. As far as the standard-setting of these two organs in the context of reporting procedures is concerned, important progress may be expected from the new practice of concluding observations. With this procedure, an opportunity for criticism and concrete recommendations to each reporting state has been introduced.

3. To compare the activities of the different organs in some specific countries in the third part of the project, some European States (Germany, Austria, United Kingdom and France) were chosen, which have been visited by the CPT and also discussed by the CAT and the HRC within their reporting procedures. The activities of the Special Rapporteur remain marginal in these countries. The public documents concerning each of these countries were compared under the aspects of content and effectiveness, reflecting also the information available from non-governmental sources.

The analysis has shown that for the most part there is little thematic overlap between a reporting procedure of the CAT and a visit of the CPT. While the CAT concentrates on questions of penalizing acts of torture, the CPT examines conditions of detention and preventive safeguards. However, this was not true for the procedures effected on the United Kingdom, when both committees extensively inquired on the treatment of terrorist suspects in Northern Ireland. As there are hardly any points of main interest to be identified in the discussions of state reports by the HRC, a thematic overlap with the activities of the other organs is to be observed only in certain aspects. An exception in this field is the HRC discussion of the second report by Austria in which many aspects of the CPT report on Austria have been taken up.

The effectiveness of the work in each of the countries examined was analysed and compared under three aspects: Did each organ touch upon the

most important problems in the examined country? What quality did the discussions reach? How did the governments cooperate and with which results?

Regarding the first question, it was to be observed, that in contrast to the CPT, the CAT and the HRC did not always address the most striking problems exhaustively. For example, they did not discuss conditions of detention in some British prisons despite the combination of overcrowding, lack of sanitation and of occupation for the inmates.

The quality of the discussions by the CAT and the HRC was characterized by structural deficiencies like the lack of a systematic approach or the insufficient preparation by individual members of the committees. These deficiencies sometimes result in dissatisfactory answers by the government delegations. In contrast, the quality of information in the CPT reports and sometimes also in the answers of the governments was excellent. However, there are still a lot of deficiencies in the governmental responses to the CPT reports, but they rarely resulted from mistakes of the CPT.

Tangible results of the work can almost only be observed in the reactions to visits and reports by the CPT, while the reporting procedures before the CAT and the HRC obviously do not result in any immediate action. However, even with the work of the CPT, the readiness of governments for structural changes is rather lacking, particularly in the field of safeguards for persons arrested by the police. Even in cases in which governments have promised substantive improvements, it is to be observed that such changes may take a long time and still deserve monitoring.

The same criteria served as the basis for an analysis of the activities of the CPT, the CAT and the Special Rapporteur regarding Turkey, which is the only country to have been the subject of visits by all these organs. Whereas the aforementioned committees and the Special Rapporteur discussed many identical aspects when analysing the phenomenon of torture and ill-treatment in police custody, a comparison has shown that the CPT was able to reach the highest quality in its work. This is not only due to the more far-reaching competences in its visiting procedure but also to the larger size of its delegations and the frequency of its visits. The CPT has already conducted four missions to Turkey, while the CAT and the Special Rapporteur have only conducted one each. Although the activities of the CPT have led to some improvements in the safeguards for arrested persons, it remains clear that the problems are far from having been solved.

*In summary*, the analysis has shown that the introduction of the ECPT and the establishment of the UN Special Rapporteur on Torture have substantially improved the protection against torture and other inhuman treatment on the international level. The procedure of the CPT - conducting visits to any place of detention without depending on the consent of the

state visited - is without precedent in the struggle for human rights. Although not provided with such powers, the Special Rapporteur has succeeded in implementing procedures which were lacking when his mandate started. He has carried out quite a lot of visits to states where torture is frequently practiced. Additionally, he has managed to establish an "urgent action"-procedure to intervene for the bodily integrity of individuals when he receives problematic information. He also recurs to a systematic "ex post"-reaction procedure, when he receives information about incidents of torture.

On the other hand, the introduction of the UNCAT has only slightly improved the already existing protection by the ICCPR. In particular, the most striking step forward in the UNCAT as regards procedural powers - the inquiry procedure of Art. 20 UNCAT - proved to be ineffective on a large scale, as only once in nine years has a state given consent to an inquiry-mission on its territory, while in one further case the Committee has finally published a statement on an inquiry without having conducted a mission. The other procedures foreseen in the UNCAT are practically identical to the procedures of the ICCPR and its Optional Protocol. Only some of the substantial regulations in the UNCAT improve protection by comparison to the ICCPR.

The new mechanisms mostly complement each other. The visiting procedures of the CPT and the Special Rapporteur rely on different elements: whereas the CPT does not depend on the consent of a state for a visit and has to keep information confidential, the Special Rapporteur works in the framework of a public procedure but carries out visits only with the invitation of the state concerned. In addition to the difference in the levels represented by these organs (UN and Council of Europe), the CPT may try to influence a situation by "quiet diplomacy", whereas the Special Rapporteur may deliver information for the international public debate.

The effectiveness of the organs' activities could be enhanced in several aspects. The organs on the UN-level could be inspired by the topics discussed and the standards set by the CPT. Particularly in the reporting procedures, the CAT and the HRC should formulate their recommendations as concretely as possible to clarify which are the minimum standards they expect. Furthermore, each organ should take notice of the activities of the other organs systematically, in order to avoid any duplication of work. When examining reports of states which are parties to both the ICCPR and the UNCAT, it is recommended that the HRC restrict itself on aspects in which the protection under the ICCPR is broader than that under the UNCAT. Finally, the UN treaty bodies should further reflect their system of discussing state reports with the aim of raising the level of debate by proceeding in a more systematic manner.

In future, the crucial element for enhancing the impact of existing mechanisms will be a strong "follow-up" procedure. Whereas the CPT has already established a variety of possibilities for monitoring the implementation of its recommendations and possible improvements, this seems to be lacking in the system of state reporting. Although some new life has been breathed into these procedures by the new approach for "concluding observations", the effects of this development will depend on the follow-up procedure. In particular, the NGOs could play an important role in this field.

Furthermore, the prospects for an effective protection against torture and inhuman treatment of individuals deprived of their liberty not only in the member states of the Council of Europe, but throughout the world, will depend on the introduction of a system of visits on a universal basis. The elaboration of the Draft Optional Protocol to the UNCAT therefore deserves particular attention. The example of the ineffective Art. 20 - inquiry procedure of the UNCAT may serve as a deterrent against watering down the functional elements of a universal visiting procedure in comparison to the ECPT.

---

## Literaturverzeichnis

### 1. Dokumente

#### 1.1. UN-Dokumente

##### 1.1.1. HRC

- A/38/40 (Annual Report of the HRC)* : Report of the Human Rights Committee. Vol. I u. II. General Assembly, Official Records. Thirty-eighth Session. Supplement No. 40 (A/38/40). New York 1983.
- A/46/40 (Annual Report of the HRC)* : Report of the Human Rights Committee. Vol. I u. II. General Assembly, Official Records. Forty-sixth Session. Supplement No. 40 (A/46/40). New York 1991.
- A/47/40 (Annual Report of the HRC)* : Report of the Human Rights Committee. Vol. I u. II. General Assembly, Official Records. Forty-seventh Session. Supplement No. 40 (A/47/40). New York 1992.
- A/48/40 (Annual Report of the HRC)* : Report of the Human Rights Committee. Vol. I u. II. General Assembly, Official Records. Forty-eighth Session. Supplement No. 40 (A/48/40). New York 1993.
- A/49/40 (Annual Report of the HRC)* : Report of the Human Rights Committee. Vol. I u. II. General Assembly, Official Records. Forty-ninth Session. Supplement No. 40 (A/49/40). New York 1994.
- A/50/40 (Annual Report of the HRC)* : Report of the Human Rights Committee. General Assembly, Official Records. Fiftieth Session. Supplement No. 40 (A/50/40). New York 1995.
- CCPR/C/28/Add.6* : Consideration of reports submitted by States Parties under article 40 of the Covenant. Second periodic reports of States Parties due in 1983. Addendum. Federal Republic of Germany. Geneva 1985.

- CCPR/C/32/Add.5* : Consideration of reports submitted by States Parties under article 40 of the Covenant. Second periodic reports of States Parties due in 1984. Addendum. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Geneva 1984.
- CCPR/C/46/Add.2* : Consideration of reports submitted by States Parties under article 40 of the Covenant. Second periodic reports of States Parties due in 1987. Addendum. France. Geneva 1987.
- CCPR/C/51/Add.2* : Consideration of reports submitted by States Parties under article 40 of the Covenant. Second periodic reports of States Parties due in 1988. Addendum. Austria. Geneva 1990.
- CCPR/C/52/Add.3* : Consideration of reports submitted by States Parties under article 40 of the Covenant. Third periodic reports of States Parties due in 1988. Addendum. Federal Republic of Germany. Geneva 1989.
- CCPR/C/58/Add.6* : Consideration of reports submitted by States Parties under article 40 of the Covenant. Third periodic reports of States Parties due in 1989. Addendum. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Geneva 1989.
- CCPR/C/95/Add.3* : Consideration of reports submitted by States Parties under article 40 of the Covenant. Fourth periodic reports of States Parties due in 1984. Addendum. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Geneva 1994.
- CCPR/C/SR.593-598*: Consideration of reports submitted by States Parties under article 40 of the Covenant. Second periodic report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Geneva 1985.
- CCPR/C/SR.664-667*: Consideration of reports submitted by States Parties under article 40 of the Covenant. Second periodic report of the Federal Republic of Germany. Geneva 1986.
- CCPR/C/SR.800-803*: Consideration of reports submitted by States Parties under article 40 of the Covenant. Second periodic report of France. Geneva 1988.
- CCPR/C/SR.963-964*: Consideration of reports submitted by States Parties under article 40 of the Covenant. Third periodic report of the Federal Republic of Germany. Geneva 1990.

*CCPR/C/SR.1045-49*: Consideration of reports submitted by States Parties under article 40 of the Covenant. Third periodic report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Geneva 1995.

*CCPR/C/SR.1098-99*: Consideration of reports submitted by States Parties under article 40 of the Covenant. Second periodic report of Austria. Geneva 1991.

*CCPR/C/SR.1433-34*: Consideration of reports submitted by States Parties under article 40 of the Covenant. Fourth periodic report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Geneva 1995.

### **1.1.2. UN-Sonderberichterstatter über Folter**

*E/CN.4/1986/15*: Report of the Special Rapporteur, Mr. P. Kooijmans, submitted pursuant to Commission on Human Rights Resolution 1986/50. Geneva 1986.

*E/CN.4/1987/13*: Report of the Special Rapporteur, Mr. P. Kooijmans, submitted pursuant to Commission on Human Rights Resolution 1987/29. Geneva 1987.

*E/CN.4/1988/17*: Report of the Special Rapporteur, Mr. P. Kooijmans, submitted pursuant to Commission on Human Rights Resolution 1988/32. Geneva 1988.

*E/CN.4/1989/15*: Report of the Special Rapporteur, Mr. P. Kooijmans, submitted pursuant to Commission on Human Rights Resolution 1988/32. Geneva 1989.

*E/CN.4/1990/17*: Report of the Special Rapporteur, Mr. P. Kooijmans, submitted pursuant to Commission on Human Rights Resolution 1990/34. Geneva 1990.

*E/CN.4/1991/17*: Report of the Special Rapporteur, Mr. P. Kooijmans, submitted pursuant to Commission on Human Rights Resolution 1990/34. Geneva 1991.

*E/CN.4/1992/17*: Report of the Special Rapporteur, Mr. P. Kooijmans, submitted pursuant to Commission on Human Rights Resolution 1992/32. Geneva 1992.

- E/CN.4/1992/17/Add.1*: Report of the Special Rapporteur, Mr. P. Kooijmans, submitted pursuant to Commission on Human Rights Resolution 1992/32. Addendum. Visit by the Special Rapporteur to Indonesia. Geneva 1992.
- E/CN.4/1993/26*: Report of the Special Rapporteur, Mr. P. Kooijmans, submitted pursuant to Commission on Human Rights Resolution 1992/32. Geneva 1993.
- E/CN.4/1994/31*: Report of the Special Rapporteur, Mr. Nigel S. Rodley, submitted pursuant to Commission on Human Rights Resolution 1992/32. Geneva 1994.
- E/CN.4/1995/34*: Report of the Special Rapporteur, Mr. Nigel S. Rodley, submitted pursuant to Commission on Human Rights Resolution 1992/32. Geneva 1995.
- E/CN.4/1995/34/Add.1*: Report of the Special Rapporteur, Mr. Nigel S. Rodley, submitted pursuant to Commission on Human Rights Resolution 1994/37. Addendum. Visit by the Special Rapporteur to the Russian Federation. Geneva 1995.
- E/CN.4/1996/35*: Report of the Special Rapporteur, Mr. Nigel S. Rodley, submitted pursuant to Commission on Human Rights Resolution 1995/37. Geneva 1996.
- E/CN.4/1996/35*: Report of the Special Rapporteur, Mr. Nigel S. Rodley, submitted pursuant to Commission on Human Rights Resolution 1995/37. Addendum. Visit by the Special Rapporteur to Chile. Geneva 1996.

### **1.1.3. Committee Against Torture**

- A/43/46 (1st Annual Report of the CAT)*: Report of the Committee Against Torture. General Assembly. Official Records. Forty-third Session. Supplement No. 46 (A/43/46). New York 1988.
- A/44/46 (2nd Annual Report of the CAT)*: Report of the Committee Against Torture. General Assembly. Official Records. Forty-fourth Session. Supplement No. 46 (A/44/46). New York 1989.
- A/45/44 (3rd Annual Report of the CAT)*: Report of the Committee Against Torture. General Assembly. Official Records. Forty-fifth Session. Supplement No. 44 (A/45/44). New York 1990.

- A/46/46 (4th Annual Report of the CAT)*: Report of the Committee Against Torture. General Assembly. Official Records. Forty-sixth Session. Supplement No. 46 (A/46/46). New York 1991.
- A/47/44 (5th Annual Report of the CAT)*: Report of the Committee Against Torture. General Assembly. Official Records. Forty-Seventh Session. Supplement No. 44 (A/47/44). New York 1992.
- A/48/44 (6th Annual Report of the CAT)*: Report of the Committee Against Torture. General Assembly. Official Records. Forty-eighth Session. Supplement No. 44 (A/48/44). New York 1993.
- A/48/44/Add.1 (6th Annual Report of the CAT)*: Report of the Committee Against Torture. General Assembly. Official Records. Forty-eighth Session. Supplement No. 44 (A/48/44). Addendum. Summary Account of the results of the proceedings concerning the inquiry on Turkey. New York 1993.
- A/49/44 (7th Annual Report of the CAT)*: Report of the Committee Against Torture. General Assembly. Official Records. Forty-ninth Session. Supplement No. 44 (A/49/44). New York 1994.
- A/50/44 (8th Annual Report of the CAT)*: Report of the Committee Against Torture. General Assembly. Official Records. Fiftieth Session. Supplement No. 44 (A/50/44). New York 1995.
- CAT/C/5/Add.10*: Consideration of reports submitted by states parties under article 19 of the Convention. Initial reports of States parties due in 1988. Addendum. Austria. Geneva 1988.
- CAT/C/5/Add.2* : Consideration of reports submitted by states parties under article 19 of the Convention. Initial reports of States parties due in 1988. Addendum. France. Geneva 1988.
- CAT/C/7/Add.6* : Consideration of reports submitted by states parties under article 19 of the Convention. Initial reports of States parties due in 1989. Addendum. Turkey. Geneva 1990.
- CAT/C/9/Add.6* : Consideration of reports submitted by states parties under article 19 of the Convention. Initial reports of States parties due in 1990. Addendum. United Kingdom. Geneva 1991.
- CAT/C/12/Add.1* : Consideration of reports submitted by states parties under article 19 of the Convention. Initial reports of States parties due in 1991. Addendum. Germany. Geneva 1992.

- CAT/C/25/Add.6* : Consideration of reports submitted by states parties under article 19 of the Convention. Second periodic reports of States parties due in 1994. Addendum. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and dependent territories. Geneva 1995.
- CAT/C/SR.18-19* : Considerations of reports submitted by states parties under article 19 of the convention. Initial report of Austria. Geneva 1989.
- CAT/C/SR.26-27* : Considerations of reports submitted by states parties under article 19 of the convention. Initial report of France. Geneva 1989.
- CAT/C/SR.61-62* : Considerations of reports submitted by states parties under article 19 of the convention. Initial report of Turkey. Geneva 1991.
- CAT/C/SR.91-92* : Considerations of reports submitted by states parties under article 19 of the convention. Initial report of Great Britain and Northern Ireland and dependent territories. Geneva 1991.
- CAT/C/SR.128-129* : Considerations of reports submitted by states parties under article 19 of the convention. Initial report of Germany. Geneva 1992.
- CAT/C/SR.177-178* : Considerations of reports submitted by states parties under article 19 of the convention. Second periodic report of Switzerland. Geneva 1994.
- CAT/C/SR.234-235* : Considerations of reports submitted by states parties under article 19 of the convention. Second periodic report of Great Britain and Northern Ireland and dependent territories. Geneva 1995.

## **1.2. Council of Europe**

- Council of Europe* (CPT/Inf (93)10): Some issues concernig the interpretation of the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.
- CPT 1st General Report*: 1st General Report on the CPT's Activities (CPT/Inf (91) 3). Strasbourg 1991.
- CPT 2nd General Report*: 2nd General Report on the CPT's Activities (CPT/Inf (92) 3). Strasbourg 1992.
- CPT 3rd General Report*: 3rd General Report on the CPT's Activities (CPT/Inf (93) 12). Strasbourg 1993.

*CPT 4th General report*: 4th General Report on the CPT's Activities (CPT/Inf (94) 10). Strasbourg 1994.

*CPT 5th General Report*: 5th General Report on the CPT's Activities covering the period 1 January to 31 December 1994 (CPT/Inf (95) 10).

*CPT Public Statement on Turkey*: CPT Public Statement on Turkey (CPT/Inf (93) 1). Strasbourg 1993.

*CPT-Rapport Belgique*: Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le CPT en Belgique du 14 au 23 novembre 1993 (CPT/Inf (94) 15). Strasbourg 1994.

*CPT-Rapport France (ad hoc 1994)*: Rapport au Gouvernement de la République Française relatif à la visite effectuée par le CPT en France du 20 au 22 juillet 1994 et Réponse du Gouvernement de la République Française (CPT/Inf (96) 2). Strasbourg 1996.

*CPT-Rapport France*: Rapport au Gouvernement de la République Française relatif à la visite effectuée par le CPT en France du 27 octobre au 8 novembre 1991 et Réponse du Gouvernement de la République Française (CPT/Inf (93)2). Strasbourg 1993.

*CPT-Rapport Italie*: Rapport au Gouvernement de l'Italie relatif à la visite effectuée par le CPT en Italie du 15 au 27 mars 1992 (CPT/Inf (95) 1). Strasbourg 1995.

*CPT-Rapport Liechtenstein*: Rapport au Gouvernement de la Principauté du Liechtenstein relatif à la visite effectuée par le CPT au Liechtenstein du 14 au 16 avril 1993 (CPT/Inf (95) 7). Strasbourg 1995.

*CPT-Rapport Luxembourg*: Rapport au Gouvernement du Grand Duché de Luxembourg relatif à la visite effectuée par le CPT au Luxembourg du 17 au 25 janvier 1993 (CPT/Inf (93)19). Strasbourg 1993.

*CPT-Rapport Saint-Marin*: Rapport au Gouvernement de Saint-Marin relatif à la visite effectuée par le CPT à Saint-Marin du 25 au 27 mars 1992 (CPT/Inf (94) 13). Strasbourg 1994.

*CPT-Rapport Suisse*: Rapport au Conseil Fédéral Suisse relatif à la visite du CPT effectuée en Suisse du 21 au 29 juillet 1991 (CPT/Inf (93)3). Strasbourg 1993.

*CPT-Report Austria*: Report to the Austrian Government on the visit to Austria carried out by the European Committee for the Prevention of

- Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 20 to 27 May 1990 (CPT/Inf (91)10). Strasbourg 1991.
- CPT-Report Denmark*: Report to the Danish Government on the visit to Denmark carried out by the CPT from 2 to 8 December 1990 (CPT/Inf (91)12). Strasbourg 1991.
- CPT-Report Finland*: Report to the Finnish Government on the visit to Finland carried out by the CPT from 10 to 20 May 1992 (CPT/Inf (93)8). Strasbourg 1993.
- CPT-Report Germany*: Report to the Government of the Federal Republic of Germany on the visit to Germany carried out by the CPT from 8 to 20 December 1991 (CPT/Inf (93)13). Strasbourg 1993.
- CPT-Report Greece*: Report to the Government of Greece on the visit to Greece carried out by the CPT from 14 to 26 March 1993 (CPT/Inf (94) 20). Strasbourg 1994.
- CPT-Report Hungary*: Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the CPT from 1 to 14 November 1994 and Comments of the Hungarian Government (CPT/Inf (96) 5). Strasbourg 1996.
- Response of the Hungarian Government*: Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the CPT from 1 to 14 November 1994 and Comments of the Hungarian Government (CPT/Inf (96) 5). Strasbourg 1996.
- CPT-Report Iceland*: Report to the Icelandic Government on the visit to Iceland carried out by the CPT from 6 to 12 July 1993 (CPT/Inf (94)8). Strasbourg 1994.
- CPT-Report Ireland*: Report to the Irish Government on the visit to Ireland carried out by the CPT from 26 September to 5 October 1993 (CPT/Inf (95) 14). Strasbourg 1995.
- CPT-Report Malta*: Report to the Maltese Government on the visit to Malta carried out by the CPT from 1 to 9 July 1990 (CPT/Inf (92)5). Strasbourg 1992.
- CPT-Report Netherlands Antilles*: Report to the Authorities of the Kingdom of the Netherlands on the visit to the Netherlands Antilles carried out by the CPT from 26 to 30 June 1994 and Response of the Netherlands Antilles (CPT/Inf (96) 1). Strasbourg 1996.

- Response of the Government of the Netherlands Antilles:* Report to the Authorities of the Kingdom of the Netherlands on the visit to the Netherlands Antilles carried out by the CPT from 26 to 30 June 1994 and Response of the Netherlands Antilles (CPT/Inf (96) 1). Strasbourg 1996.
- CPT-Report Netherlands:* Report to the Dutch Government on the visit to the Netherlands carried out by the CPT from 30 August to 8 September 1992 (CPT/Inf (93)15). Strasbourg 1993.
- CPT-Report Northern Ireland:* Report of the Government of the United Kingdom on the visit to Northern Ireland carried out by the CPT from 20 to 29 July 1993 (CPT/Inf (94) 17). Strasbourg 1994.
- CPT-Report Norway:* Report to the Norwegian Government on the visit to Norway carried out by the CPT from 27 June to 6 July 1993 (CPT/Inf (94)11). Strasbourg 1994.
- CPT-Report Portugal:* Report to the Portuguese Government on the visit to Portugal carried out by the CPT from 19 to 27 January 1992 and Response of the Portuguese Government (CPT/Inf (94)9). Strasbourg 1994.
- Response of the Portuguese Government:* Report to the Portuguese Government on the visit to Portugal carried out by the CPT from 19 to 27 January 1992 and Response of the Portuguese Government (CPT/Inf (94)9). Strasbourg 1994.
- CPT-Report Spain (ad hoc):* Reports to the Spanish Government on the visit to Spain carried out by the CPT from 1 to 12 April 1991, 10 to 22 April 1994 and 10 to 14 June 1994 (CPT/Inf (96) 9). Strasbourg 1996.
- CPT-Report Spain (periodic visit 1991) Spain:* Reports to the Spanish Government on the visit to Spain carried out by the CPT from 1 to 12 April 1991, 10 to 22 April 1994 and 10 to 14 June 1994 (CPT/Inf (96) 9). Strasbourg 1996.
- CPT-Report Spain (periodic visit 1994):* Reports to the Spanish Government on the visit to Spain carried out by the CPT from 1 to 12 April 1991, 10 to 22 April 1994 and 10 to 14 June 1994 (CPT/Inf (96) 9). Strasbourg 1996.
- CPT-Report Sweden (ad hoc):* Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the CPT from 23 to 26 August 1994 (CPT/Inf (95) 5). Strasbourg 1995.

- CPT-Report Sweden*: Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the CPT from 5 to 14 May 1991 (CPT/Inf (92)4). Strasbourg 1992.
- CPT-Report UK (1994)*: Report to the United Kingdom Government on the visit to the United Kingdom carried out by the CPT from 15 to 31 May 1994 (CPT/Inf (96) 11). Strasbourg 1996.
- CPT-Report UK*: Report to the United Kingdom Government on the visit to the United Kingdom carried out by the CPT from 29 July to 10 August 1990 (CPT/Inf (91)15). Strasbourg 1991.
- Final Response of the UK Government (visit 1994)*: Final Response of the United Kingdom Government to the report of the CPT on its visit to the United Kingdom from 15 to 31 May 1994 (CPT/Inf (96) 12). Strasbourg 1996.
- Follow-up report of the UK Government*: Follow-up report of the United Kingdom Government in response to the report of the CPT on its visit to the United Kingdom from 29 July to 10 August 1990 (CPT/Inf (93) 9). Strasbourg 1993.
- Follow-up report of the Finnish Government*: Follow-up report of the Finnish Government in response to the report of the CPT on its visit to Finland from 10 to 20 May 1992 (CPT/Inf (94) 3). Strasbourg 1994.
- Follow-up report of the Government of Greece*: Follow-up report of the Government of Greece in response to the report of the CPT on its visit to Greece from 14 to 26 March 1993 (CPT/Inf (96) 8). Strasbourg 1996.
- Follow-up report of the Icelandic Government*: Follow-up report of the Icelandic Government in response to the report of the CPT on its visit to Iceland from 6 to 12 July 1993 (CPT/Inf (96) 6). Strasbourg 1996.
- Follow-up report of the Swedish Government*: Follow-up report of the Swedish Government in response to the report of the CPT on its visit to Sweden from 5 to 14 May 1991 (CPT/Inf (93) 7). Strasbourg 1993.
- Prise de position du Conseil Fédéral Suisse*: Prise de position du Conseil Fédéral Suisse relative au rapport du CPT établi suite à sa visite effectuée en Suisse du 21 au 29 juillet 1991 et ses annexes (CPT/Inf (93) 4 et addendum). Strasbourg 1993.
- Rapport de suivi de la Suisse*: Rapport de suivi de la Suisse établi par le Département Fédéral de Justice et Police sur les travaux entrepris

- suite au rapport du CPT relatif à sa visite effectuée en Suisse du 21 au 29 juillet 1991 (CPT/Inf (94) 7). Strasbourg 1994.
- Rapport de suivi du Gouvernement Belge*: Rapport de suivi du Gouvernement belge en réponse au rapport du CPT relatif à sa visite en Belgique du 14 au 23 novembre 1993 (CPT/Inf (96) 7). Strasbourg 1996.
- Rapport de suivi du Gouvernement Français*: Rapport de suivi du Gouvernement Français en réponse au rapport du CPT relatif à sa visite in France du 27 octobre au 8 novembre 1991 (CPT/Inf (94) 1). Strasbourg 1994.
- Rapport intérimaire du Gouvernement Belge*: Rapport intérimaire du Gouvernement Belge en réponse au rapport du CPT relatif à sa visite en Belgique du 14 au 23 novembre 1993 (CPT/Inf (95) 6). Strasbourg 1995.
- Rapport intérimaire du Gouvernement de la Principauté du Liechtenstein*: Rapport intérimaire du Gouvernement de la Principauté du Liechtenstein en réponse au rapport du CPT relatif à sa visite au Liechtenstein du 14 au 16 avril 1993 (CPT/Inf (95) 8).
- Rapport intérimaire du Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg*: Rapport intérimaire du Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg en réponse au rapport du CPT relatif à sa visite effectuée au Luxembourg du 17 au 25 janvier 1993 (CPT/Inf (94) 5). Strasbourg 1994.
- Réponse du Gouvernement de l'Italie*: Réponse du Gouvernement de l'Italie au rapport du CPT relatif à sa visite effectuée en Italie du 15 au 27 mars 1992 (CPT/Inf (95) 2). Strasbourg 1995.
- Réponse du Gouvernement de la République Française*: Rapport au Gouvernement de la République Française relatif à la visite effectuée par le CPT en France du 27 octobre au 8 novembre 1991 et Réponse du Gouvernement de la République Française (CPT/Inf (93)2). Strasbourg 1993.
- Response of the Austrian Government*: Comments of the Austrian Government on the report by the CPT on its visit to Austria from 20 to 27 May 1990 (CPT/Inf (91) 11). Strasbourg 1991.
- Response of the Finnish Government*: Response of the Finnish Government to the report of the CPT on its visit to Finland from 10 to 20 May 1992 (CPT/Inf (93) 16). Strasbourg 1993.

*Response of the Government of Greece:* Response of the Government of Greece to the report of the CPT on its visit to Greece from 14 to 26 March 1993 (CPT/Inf (94) 21). Strasbourg 1994.

*Response of the Icelandic Government:* Response of the Icelandic Government to the report of the CPT on its visit to Iceland from 6 to 12 July 1993 (CPT/Inf (94) 16). Strasbourg 1994.

*Response of the Irish Government:* Response of the Irish Government to the report of the CPT on its visit to Ireland from 26 September to 5 October 1993 (CPT/Inf (95) 15). Strasbourg 1995.

*Response of the Netherlands Government:* Response of the Netherlands Government to the report of the CPT on its visit to the Netherlands from 30 August to 8 September 1992 (CPT/Inf (93) 20). Strasbourg 1993.

*Response of the Norwegian Government:* Response of the Norwegian Government to the report of the CPT on its visit to Norway from 27 June to 6 July 1993 (CPT/Inf (94) 12). Strasbourg 1994.

*Response of the Swedish Government (ad hoc):* Response of the Swedish Government to the report of the CPT on its visit to Sweden from 23 to 26 August 1994 (CPT/Inf (95) 12). Strasbourg 1995.

*Response of the Swedish Government:* Response of the Swedish Government to the report of the CPT on its visit to Sweden from 5 to 14 May 1991. (CPT/Inf (92) 6). Strasbourg 1992.

*Response of the UK Government (Northern Ireland):* Response of the Government of the United Kingdom to the report of the CPT on its visit to Northern Ireland from 20 to 29 July 1993 (CPT/Inf (94) 18). Strasbourg 1994.

*Response of the UK Government:* Response of the United Kingdom Government in response to the report of the CPT on its visit to the United Kingdom from 29 July to 10 August 1990 (CPT/Inf (91) 16). Strasbourg 1991.

*Responses of the Spanish Government:* Responses of the Spanish Government to the reports of the CPT on its visits to Spain from 10 to 22 April 1994 and 10 to 14 June 1994 (CPT/Inf (96) 10). Strasbourg 1996.

*Stellungnahme der Bundesregierung*: Response of the Government of the Federal Republic of Germany to the report of the CPT on its visit to Germany from 8 to 20 December 1991 (CPT/Inf (93) 14). Deutsche Fassung. Strasbourg 1993.

## 2. Literatur

*AK/StPO* (1993): Kommentar zur Strafprozeßordnung. Reihe Alternativkommentare. Hrsg. Wassermann, R., Bd. 2, Neuwied, Darmstadt, 1992, zitiert: AK-StPO/Bearbeiter.

*AK/StVollzG* (1990): Kommentar zum Strafvollzugsgesetz. 3. Auflage. Reihe Alternativkommentare. Hrsg. Wassermann, R., Neuwied und Darmstadt, 1990, zitiert: AK-StVollzG/Bearbeiter.

*Akçam, T.* (1991): Die Normalität der Folter. Die Wahrnehmung von Gewalt in der Türkei. In: Reemtsma, J.P. (Hrsg.): Folter. Zur Analyse eines Herrschaftsmittels. Hamburg 1991, 155-186.

*Aktion Courage e.V. - SOS Rassismus* (1994): Polizeiübergrieffe gegen Ausländerinnen und Ausländer. Bonn 1994.

*Alston, P.* (1992): The Commission on Human Rights. In: Alston, P. (ed.): The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal. Oxford 1992, 126-210.

*Amar, F./ Gasser H.-P.* (1989): How the International Committee of the Red Cross helps to combat torture. In: International Review of the Red Cross, January-February 1989, 26-33.

*amnesty international* (1975): Bericht über die Folter. Frankfurt a.M. 1975.

*amnesty international* (1985): Jahresbericht 1985. Frankfurt a.M. 1985.

*amnesty international* (1986): Jahresbericht 1986. Frankfurt a.M. 1986.

*amnesty international* (1987): Jahresbericht 1987. Frankfurt a.M. 1987.

*amnesty international* (1988): Jahresbericht 1988. Frankfurt a.M. 1988.

*amnesty international* (1989): Jahresbericht 1989. Frankfurt a.M. 1989.

*amnesty international* (1990 a): Jahresbericht 1990. Frankfurt a.M. 1990.

- amnesty international* (1990 b): Austria: Torture and Ill-treatment. London 1990.
- amnesty international* (1991 a): Jahresbericht 1991. Frankfurt a.M. 1991.
- amnesty international* (1991 b): Austria: Torture and Ill-treatment. London 1991.
- amnesty international* (1992): Jahresbericht 1992. Frankfurt a.M. 1992.
- amnesty international* (1993): Jahresbericht 1993. Frankfurt a.M. 1993.
- amnesty international* (1994 a): Jahresbericht 1994. Frankfurt a.M. 1994.
- amnesty international* (1994 b): Austria - The alleged ill-treatment of foreigners: a summary of concerns. London 1994.
- amnesty international* (1994 c): Federal Republic of Germany - Police ill-treatment of detainees in Hamburg. London 1994.
- amnesty international* (1995 a): Jahresbericht 1995. Frankfurt a.M. 1995.
- amnesty international* (1995 b): Federal Republic of Germany: Failed by the system - police ill-treatment of foreigners. London 1995.
- amnesty international* (1996): Federal Republic of Germany - The alleged ill-treatment of foreigners - An update to the May 1995 report. London 1996.
- Association pour la prévention de la torture* (1996): Working Group on the Draft Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. IV Session, October 30 - November 10, 1995. Analytical Report of the Association for the Prevention of Torture. Genève 1996.
- Baldwin, J.* (1992): Videotyping Police Interviews with Suspects - An Evaluation. Police Research Group, Police Research Series Paper 1, Home Office police Department, London 1992.
- Bartsch, H.-J.* (1986): Die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes im Jahre 1985. NJW 1986, 1379-1388.
- Bergsmo, M.* (1993): The Establishment of the International Tribunal on War Crimes. Human Rights Law Journal, Vol. 14, 1993, 371-373.

- Bergsmo, M.* (1994): International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia - Recent Developments. *Human Rights Law Journal*, Vol. 15, 1994, 405-410.
- Boerefijn, I.* (1995): Towards a Strong System of Supervision: The Human Rights Committee's Role in Reforming the Reporting Procedure under Article 40 of the Covenant on Civil and Political Rights. *Human Rights Quarterly* 17 (1995): 766-793.
- Bornewasser, M./ Eckert, R.* (1995): Belastungen und Gefährdungen von Polizeibeamtinnen und -beamten im alltäglichen Umgang mit Fremden. Abschlußbericht zum Projekt "Polizei und Fremde". Trier, Münster 1995.
- Boulesbaa, A.* (1990): The Nature of the Obligations Incurred by States under Article 2 of the UN Convention Against Torture. *Human Rights Quarterly* 12 (1990), 53-93.
- Brett, R.* (1993): The contribution of NGOs to the monitoring and protection of human rights in Europe: an analysis of the role and access of NGOs to the inter-governmental organisations. In: Bloed, A. u.a. (eds.): *Monitoring Human Rights in Europe. Comparing International Procedures and Mechanisms*. Dordrecht 1993, 121-144.
- Burger, J. H., Danelius, H.* (1988): *The United Nations Convention Against Torture. A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or degrading Treatment or Punishment*. Dordrecht u.a. 1988.
- Byrnes, A.* (1992): The Committee against Torture. In: Alston, P. (ed.): *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*. Oxford 1992, 509-546.
- Cabrera, H. Q.* (1990): *Chile und der Schutz der Menschenrechte auf internationaler Ebene*. Hamburg 1990.
- Calliess, R.-P./ Müller-Dietz, H.* (1994): *Strafvollzugsgesetz. Kommentar*. 6. A., München 1994.
- Casale, S.* (1995): Conclusions and Suggestions of the Seminar. In: Mottet, Carol (ed.): *The Implementation of the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (ECPT) - Assessment and Perspectives after Five Years of Activities of the European Committee for the Prevention of Torture and*

- Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT). Acts of the Seminar of 5 to 7 december 1994 in Strasbourg. Genève 1995, 303-309.
- Cassese, A.* (1989): Une nouvelle approche des droits de l'homme: La Convention européenne pour la prévention de la torture. R.G.D.I.P. 1989, 5 ff.
- Cassese, A.* (1991): The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. In: Cassese, A. (ed.): The International Fight Against Torture. Florenz, Baden-Baden 1991, 135-152.
- Cassese, A.* (1993): Prohibition of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. In: Macdonald, R. St. J./ Matscher, F./ Petzold, H. (eds.): The European System for the Protection of Human Rights, Dordrecht 1993, 225-262.
- Centre Europe - Tiers Monde (CETIM)* (1993 a): Pris de position au Sous Commission de la lutte contre les mesures discriminatoire et de la protection des minorités, Quarante-cinquième session. Genève 1993
- Centre Europe - Tiers Monde (CETIM)* (1993 b): Situation dans les prisons d'Elazig et de Diyarbakir. Genève 1993.
- Crelinsten, R.D./ Schmid, A.P.* (eds.) (1993): The Politics of Pain. Tortures and their Masters. Leiden 1993.
- Daga, L.* (1994): Working hypothesis for a new additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning the protection of the rights of prisoners. In: Council of Europe (ed.): 7th International Colloquy on the European Convention on Human Rights. Rights of Persons Deprived of Their Liberty, Equality and Non-discrimination. Strasbourg, Arlington, 1994, 69-74.
- Danelius, H.* (1993): Protection Against Torture in Europe and the World. In: Macdonald, R. St. J./ Matscher, F./ Petzold, H. (eds.): The European System for the Protection of Human Rights, Dordrecht 1993, 263-276.
- Deutscher Caritasverband* (1994): Erfahrungsbericht zur Situation von Asylsuchenden und Flüchtlingen in Deutschland. Freiburg 1994.

- Dimitrijevic, V.* (1993): The monitoring of human rights and the prevention of human rights violations through reporting procedures. In: Bloed, A. u.a. (eds.): *Monitoring Human Rights in Europe. Comparing International Procedures and Mechanisms.* Dordrecht 1993, 1-24.
- Dormenval, A.* (1991): *Procédures onusiennes de mise en oeuvre des droits de l'homme: limites ou défauts?* Genève, 1991.
- Dünkel, F.* (1994): Untersuchungshaft und Untersuchungshaftvollzug - Deutschland. In: Dünkel, F. und Vagg, J. (Hrsg.): *Untersuchungshaft und Untersuchungshaftvollzug*, Freiburg 1994, 67-130.
- European Committee on Crime Problems (Council of Penological Cooperation)* (1994): *Results of the Survey into the Application of the European Prison Rules in the Member States of the Council of Europe.* Strasbourg 1994.
- Evans, M./ Morgan, R.* (1992): The European Convention for the Prevention of Torture: Operational Practice. *The International and Comparative Law Quarterly* 41 (1992), 590-614.
- Evans, M./ Morgan, R.* (1994 a): *Inspecting Prisons - The View from Strasbourg.* *British Journal of Criminology*, Volume 34, Special Issue 1994, 141-159.
- Evans, M./ Morgan, R.* (1994 b): The European Torture Committee: Membership Issues. *European Journal of International Law* 5 (1994), 249-258.
- Fabian, T./ Stadler, S.* (1990): *Tonbandaufzeichnungen von Vernehmungen.* *Kriminalistik* 1990, 338-343.
- Feest, J. / Wolters, Ch.* (1994): *Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe - Ergebnisse einer Bestandsaufnahme und zugleich Einschätzung des Berichtes des CPT über seinen ersten Besuch in Deutschland und der dazu vorliegenden Stellungnahme der Bundesregierung, Materialien zur Kriminalpolitik, Band 4, Bremen 1994.*
- Forum Bunter Deutschland e.V. - SOS Rassismus* (1993): *Menschenrechtsverletzungen in Deutschland. Übergriffe von Polizei und Behörden gegen Ausländerinnen und Ausländer, Bonn 1993.*
- Foucault, M.* (1977): *Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses.* Frankfurt a.M. 1977.

- Gowan, H.* (1996): The United Kingdom's Second Periodic Report under the UN Torture Convention. *European Human Rights Law Journal*, Issue 1, 1996, 34-36.
- Graefrath, B.* (1980): Entwicklungstendenzen in der Arbeit des Menschenrechtskomitees. In: DDR-Komitee für Menschenrechte, *Schriften und Informationen* 1/1980, 3.
- Harris, D.J./ O'Boyle, M./ Warbrick, C.* (1995): *Law of the European Convention on Human Rights*. London u.a. 1995.
- Haug, H.* (1989): Efforts to eliminate torture through international law. In: *International Review of the Red Cross*, January-February 1989, 9-25.
- Her Majesty's Chief Inspector of Prisons* (1987): *Report of an Inquiry to the Disturbances in Prison Service Establishments in England between 19 April - 2 May 1986*. London 1987.
- Human Rights Watch* (1993 a): *The Human Rights Watch Global Report on Prisons*. New York u.a. 1993.
- Human Rights Watch* (1993 b): *Human Rights Watch World Report 1994*. New York u.a. 1993.
- Human Rights Watch / Helsinki* (1995): "Deutschland den Deutschen". *Fremdenhaß und rassistische Gewalt in Deutschland*. Deutsche Fassung, herausgegeben von Aktion Courage e.V. - SOS Rassismus, Bonn 1995.
- International Commission of Jurists/ Swiss Committee Against Torture* (1979): *Torture: How to make the International Convention Effective. A Draft Optional Protocol*. Genève, Lausanne 1979.
- International Committee of the Red Cross* (1988): ICRC protection and assistance activities in situations not covered by international humanitarian law. *International Review of the Red Cross*, January-February 1988, 9-37.
- Jäger, H.* (1989): *Makrokriminalität. Studien zur Kriminologie kollektiver Gewalt*. Frankfurt a.M. 1989.
- Jenkinson, D.* (1993): *Torture? In Europe? A study of the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. Brüssel 1993.

- Joinet, L.* (1989): Schlußbericht. (Seminar über die Umsetzung der ECPT). EuGRZ 1989, 496-502.
- Kaiser, G.* (1988): Kriminologie. Ein Lehrbuch. Heidelberg 1988.
- Kaiser, G.* (1991): Die Europäische Antifolterkonvention als Bestandteil internationalen Strafverfahrens- und Strafvollzugsrechts. Vorgeschichte, Ausgangspunkte und Bedeutung. SchwZStr 108 (1991), 213-231.
- Kaiser, G.* (1992): Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher Behandlung oder Strafe. In: Baechtold, A. (Hrsg.): Die Pflichten der Schweiz aus internationalen Übereinkommen zur Strafrechtspflege, Bern 1992, 106-128.
- Kaiser, G.* (1995): Detention in Europe and the European Committee for the Prevention of Torture. European Journal on Crime, Criminal Law and Criminal Justice. Vol. 3 (1995), Issue 1, 2-17.
- Kaiser, G.* (1996): Der Europäische Antifolterausschuß und die Vorbeugung kriminellen Machtmißbrauchs. In: Schmoller, K. (Hrsg.), Festschrift für Otto Triffterer zum 65. Geburtstag. Wien, New York 1996, 777-798.
- Kaiser, G./Kerner, H.J./Schöch, H.* (1992): Strafvollzug. Ein Lehrbuch. 4.A., Heidelberg 1992.
- Kleinknecht/Meyer-Göfner* (1995): Strafprozeßordnung, Gerichtsverfassungsgesetz, Nebengesetze und ergänzende Bestimmungen. Kommentar. 42. A., München 1995.
- Kooijmans, P. H.* (1991): The Role and Action of the UN Special Rapporteur on Torture. In: Cassese, Antonio (ed.): The International Fight Against Torture. Baden-Baden 1991, 56-72.
- Landau Commission Report* (1989): Commission of Inquiry into the Methods of Investigation of the General Security Service Regarding Hostile Terrorist Activity (Extracts). In: Israel Law Review 23 (1989), 146-188.
- Lang, K.J.* (1994): Mechanisms of control and legal safeguards. In: Council of Europe (ed.): 7th International Colloquy on the European Convention on Human Rights. Rights of Persons Deprived of Their Liberty, Equality and Non-discrimination. Strasbourg, Arlington, 1994, 15-29.

- Leigh, L./ Zedner, L.* (1992): Report on the Administration of Criminal Justice in the Pre-Trial Phase in France and Germany. The Royal Commission on Criminal Justice, London 1992.
- Löwe-Rosenberg*: Die Strafprozeßordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz mit Nebengesetzen. Großkommentar. Rieß, P. (Hrsg.), 24. A., 1984 ff., zitiert: Löwe-Rosenberg/Bearbeiter.
- Lüthke, K.* (1988): Die Europäische Konvention über den Schutz inhaftierter Personen vor Folter. ZRP 1998, 52-55.
- Macdonald, R.St. J.* (1989): International Prohibitions Against Torture and Other Forms of Similar Treatment or Punishment. In: Dinstein, Y. (ed.): International Law at a Time of Perplexity. Essays in Honour of Shabtai Rosenne. Dordrecht u.a. 1989, 385-406.
- Machacek, R.* (1993): Supranationaler Schutz vor Folter und unmenschlicher Behandlung - Prävention und Reaktion. JRP, Jg.1, Heft 4, 1993, 247-256.
- Marx, R.* (1986): Die Konvention der VN gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe. ZRP 1986, 81-85.
- McGoldrick, D.* (1991): The Human Rights Committee. Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights. Oxford 1991.
- Mériageau, M.* (1994): Untersuchungshaft und Untersuchungshaftvollzug - Frankreich. In: Dünkel, F. und Vagg, J. (Hrsg.): Untersuchungshaft und Untersuchungshaftvollzug, Freiburg 1994, 225-250.
- Morgan, R.* (1991): Woolf: In Retrospect and Prospect. The Modern Law Review 54, September 1991, 713-725.
- Morgan, R.* (1994): Waiting for Trial - England and Wales. In: Dünkel, F. und Vagg, J. (Hrsg.): Untersuchungshaft und Untersuchungshaftvollzug, Freiburg 1994, 183-224.
- Mottet, C.* (1994): Informations on the Conditions of Detention in England and Wales. Genève 1995.
- Mottet, C.* (1995): Preparatory Document: The Implementation of the ECPT: Assessment and Perspectives after Five Years of Activities of

- the CPT. In: Mottet, C. (ed.): The Implementation of the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (ECPT) - Assessment and Perspectives after Five Years of Activities of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT). Acts of the Seminar of 5 to 7 December 1994 in Strasbourg. Genève 1995, 177-198.
- Müller-Dietz, H.* (1990): Grundfragen des heutigen Strafvollzugs. *NStZ* 1990, 305-311.
- Müller-Dietz, H.* (1994): Menschenwürde und Strafvollzug. Berlin, New York 1994.
- Murdoch, J.* (1994): The Work of the Council of Europe's Torture Committee. *European Journal of International Law* 5 (1994), 220-248.
- Murdoch, J.* (1995): Functioning of the CPT and Standard Setting. In: Mottet, C. (ed.): The Implementation of the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (ECPT) - Assessment and Perspectives after Five Years of Activities of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT). Acts of the Seminar of 5 to 7 December 1994 in Strasbourg. Genève 1995, 281-288.
- Netzer, A.* (1994): Anhaltungsbedingungen in Österreich. Genève 1994.
- Nicolay, C.* (1995): Five Years of Activities of the CPT: And Now? In: Mottet, C. (ed.): The Implementation of the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (ECPT) - Assessment and Perspectives after Five Years of Activities of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT). Acts of the Seminar of 5 to 7 December 1994 in Strasbourg. Genève 1995, 221-228.
- Nowak, M.* (1980): Die Durchsetzung des internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte. *EuGRZ* 1980, 532-544.
- Nowak, M.* (1988): The Implementation Functions of the UN Committee Against Torture. In: Nowak, M./ Streurer, D./ Tretter, H.: Fortschritt im Geist der Menschenrechte - Festschrift für Felix Ermacora. 1988, 493-526.

- Nowak, M.* (1989): UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll: CCPR-Kommentar. Kehl a. Rhein u.a. 1989.
- Nowak, M.* (1993): Die Vereinten Nationen und die Menschenrechte. In: Bielefeldt, H. u.a. (Hrsg.): amnesty international, Menschenrechte vor der Jahrtausendwende. Frankfurt a.M. 1993, 19-52.
- Nowak, M./ Suntinger, W.* (1993): International Mechanisms for the Prevention of Torture. In: Bloed, A. u.a. (eds.): Monitoring Human Rights in Europe. Comparing International Procedures and Mechanisms. Dordrecht 1993, 145-168.
- Observatoire international des prisons* (1994): Report 1994. Lyon 1994.
- Observatoire international des prisons* (1995): Rapport 1995. Lyon 1995.
- Opsahl, T.* (1992): The Human Rights Committee. In: Alston, P. (ed.): The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal. Oxford 1992, 369-443.
- Ostendorf, H.* (1990): Die Kriminalität der Mächtigen. Überlegungen zur staatsanwaltschaftlichen Schwerpunktbildung. Recht und Politik 1990, 155-160.
- Özden, M.* (1995): Dossier Turquie - Torture et impunité: quelles réactions? Genève 1995.
- Parmentier, S.* (1993): 'Spotlight on Turkey'. Netherlands Quarterly of Human Rights 11 (1993), 131-136.
- Pennegard, A. M.* (1995): Presentation of the Draft Optional Protocol to the United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. In: Mottet, C. (ed.): The Implementation of the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (ECPT) - Assessment and Perspectives after Five Years of Activities of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT). Acts of the Seminar of 5 to 7 December 1994 in Strasbourg. Genève 1995, 249-256.
- Peters, E.* (1991): Folter. Die Geschichte der peinlichen Befragung. Hamburg 1991.
- Pettiti, L.-E./ Decaux, E./ Imbert, P.-H.* (1995): La Convention Européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article. Paris 1995.

- Prison Reform Trust* (1992): *Implementing Woolf: The Prison System One Year On. Findings From A Questionnaire.* London 1992.
- Prison Reform Trust* (1993): *Wolds Remand Prison. Contracting-Out: A First Year Report.* London 1993.
- Pro Asyl* (1995): *Weggesperrt zum Abtransport. Abschiebehaft in Deutschland.* Frankfurt a.M. 1995
- Raess, M.* (1989): *Der Schutz vor Folter im Völkerrecht.* Zürich 1989.
- Reemtsma, J.P.* (1991): (Hrsg.). *Folter. Zur Analyse eines Herrschaftsmittels.* Hamburg 1991.
- Rodley, N.S.* (1987): *The Treatment of Prisoners Under International Law.* Paris, Oxford 1987.
- Rouget, D.* (1995 a): *Implementation of the Recommendations of the CPT.* In: Mottet, C. (ed.): *The Implementation of the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (ECPT) - Assessment and Perspectives after Five Years of Activities of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT). Acts of the Seminar of 5 to 7 december 1994 in Strasbourg.* Genève 1995, 289-300.
- Rouget, D.* (1995 b): *La Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.* Lille 1995.
- Scheerer, S.* (1993): *Kriminalität der Mächtigen.* In: Kaiser, G. /Kerner, H.-J./Sack, F. /Schellhoss, H. (Hrsg.): *Kleines kriminologisches Wörterbuch.* 3. Auflage. Heidelberg 1993, 246-249.
- Schwind, H.D./ Böhm, A.* (1991): (Hrsg.) *Strafvollzugsgesetz, 2.A.,* Berlin, New York 1991.
- de Sinner, P./ Reyes, H.* (1991): *Activités du CICR en matière de visites aux personnes privées de liberté: Une contribution à la lutte contre la torture.* In: Cassese, A. (ed.): *The International Fight Against Torture.* Florenz, Baden-Baden 1991, 153-171.
- Spirakos, D.* (1990): *Folter als Problem des Strafrechts.* Frankfurt a.M. 1990.

- Steinke, W.* (1993): Videographie bei Vernehmungen. *Kriminalistik* 1993, 330-332.
- Stern, V.* (1987): *Bricks of Shame: British Prisons*. Harmondsworth 1987.
- Stummvoll, M.* (1994): Untersuchungshaft und Untersuchungshaftvollzug - Österreich. In: Dünkel, F. und Vagg, J. (Hrsg.): *Untersuchungshaft und Untersuchungshaftvollzug*, Freiburg 1994, 437-464.
- Suntinger, W.* (1995): The Principle of Non-Refoulement: Looking Rather to Geneva than to Strasbourg? *Austrian Journal of Public and International Law* 49 (1995), 203-225.
- Tanka, A.* (1993): The Public Statement on Turkey by the European Committee for the Prevention of Torture. *European Journal of International Law* 4 (1993), 115-122.
- Tomasevski, K.* (1994): *Foreigners in Prison*. Helsinki 1994.
- Trechsel, S.* (1986): Nebeneinander: Gegeneinander - Miteinander - Durcheinander? Zum Verhältnis zwischen der Folterschutzkonvention (FSK) und der europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). In: Hangartner, Y./ Trechsel, S.: *Völkerrecht im Dienste des Menschen*. Festschrift für Hans Haug, Bern, Stuttgart 1986, 355-362.
- Trechsel, S.* (1994): The rights of prisoners. In: Council of Europe (ed.): *7th International Colloquy on the European Convention on Human Rights. Rights of Persons Deprived of Their Liberty, Equality and Non-Discrimination*. Strasbourg, Arlington, 1994, 30-57.
- Triffterer, O.* (1994): Regierungskriminalität durch Machtmißbrauch. In: Kaiser, G./Jehle, J.-M. (Hrsg.) *Kriminologische Opferforschung*, Heidelberg 1994, 137-169.
- Vagg, J.* (1994): *Prison Systems. A Comparative Study Of Accountability in England, France, Germany, and The Netherlands*. Oxford 1994.
- van Zyl Smit, D./Dünkel, F.* (1991): (Hrsg.) *Imprisonment Today and Tomorrow - International Perspectives in Prisoners' Rights and Prison Conditions*, Deventer 1991.
- Villiger, M. E.* (1993): *Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Rechtslage*. Zürich 1993.

- Weber, H. M.* (1994): Lebenslange Freiheitsstrafe als staatlicher Beitrag zur Vorurteilsbildung und zur Bejahung strafjustitieller Gewalt. In: Komitee für Grundrechte und Demokratie e.V. (Hrsg.): Staatliches Gewaltmonopol, bürgerliche Sicherheit, lebenslange und zeitige Freiheitsstrafe. Köln 1994, 19-54.
- Williams, P. R.* (1990): Treatment of Detainees. Examination of Issues Relevant to Detention by the United Nations Human Rights Committee. Geneva 1990.
- Woolf, J./ Tumin, S.* (1991): Prison Disturbances April 1990. Report of an Inquiry by The Rt. Hon. Lord Justice Woolf (Parts I and II) and His Honour Judge Stephen Tumin (Part II). London 1991.
- de Zayas, A.* (1991): The Follow-up Procedure of the UN Human Rights Committee. ICJ: The Review-No.47/1991, 28-31.
- Zimmermann* (1992): Erste praktische Erfahrungen mit dem europäischen Übereinkommen zur Verhütung der Folter. NStZ 1992, 318-320.

## Verzeichnis der Schaubilder

<i>Schaubild 1:</i>	Thematische Verteilung der Fragen, Kommentare und Empfehlungen in den Verfahren zur Bundesrepublik Deutschland . . . . .	236
<i>Schaubild 2:</i>	Reaktionen der Bundesregierung auf die Empfehlungen des CPT . . . . .	257
<i>Schaubild 3:</i>	Regierungsreaktionen auf die Kommentare der Ausschüsse in den Verfahren zur Bundesrepublik Deutschland . . . . .	260
<i>Schaubild 4:</i>	Regierungsreaktionen auf die Fragen der Ausschüsse in den Verfahren zur Bundesrepublik Deutschland . . . . .	263
<i>Schaubild 5:</i>	Thematische Verteilung der Fragen, Kommentare und Empfehlungen in den Verfahren zu Österreich . . . . .	268
<i>Schaubild 6:</i>	Reaktionen der österreichischen Regierung auf die Empfehlungen des CPT zum Besuch in Österreich . . . . .	276
<i>Schaubild 7:</i>	Regierungsreaktionen auf die Kommentare der Ausschüsse in den Verfahren zu Österreich . . . . .	278
<i>Schaubild 8:</i>	Regierungsreaktionen auf die Fragen der Ausschüsse in den Verfahren zu Österreich . . . . .	280
<i>Schaubild 9 a:</i>	Thematische Verteilung der Fragen, Kommentare und Empfehlungen des CPT zum Besuch im Vereinigten Königreich (England) 1990 . . . . .	290
<i>Schaubild 9 b:</i>	Thematische Verteilung der Fragen, Kommentare und Empfehlungen in den Verfahren von HRC, CAT und CPT (Nordirland) 1991-1993 . . . . .	291
<i>Schaubild 10:</i>	Reaktionen der Regierung auf die Empfehlungen des CPT zum Besuch im Vereinigten Königreich (England) 1990 . . . . .	299

---

<i>Schaubild 11:</i>	Regierungsreaktionen auf die Empfehlungen des CPT zum Besuch in Nordirland 1993 . . . . .	300
<i>Schaubild 12:</i>	Regierungsreaktionen auf die Kommentare in den Verfahren der Ausschüsse zum Vereinigten Königreich 1990-1993 . . . . .	302
<i>Schaubild 13:</i>	Regierungsreaktionen auf die Fragen in den Verfahren der Ausschüsse zum Vereinigten Königreich 1990-1993 . . . . .	304
<i>Schaubild 14 a:</i>	Thematische Verteilung der Fragen, Kommentare und Empfehlungen des CPT zum Besuch im Vereinigten Königreich 1994 (England und Schottland) . . . . .	316
<i>Schaubild 14 b:</i>	Thematische Verteilung der Fragen, Kommentare und Empfehlungen in den Verfahren von HRC und CAT zum Vereinigten Königreich 1995 . . . . .	317
<i>Schaubild 15:</i>	Reaktionen der Regierung auf die Empfehlungen des CPT zum Besuch 1994 im Vereinigten Königreich (England und Schottland) . . . . .	325
<i>Schaubild 16:</i>	Regierungsreaktionen auf die Kommentare der Ausschüsse in den Verfahren zum Vereinigten Königreich 1994/1995 . . . . .	328
<i>Schaubild 17:</i>	Regierungsreaktionen auf die Fragen der Ausschüsse in den Verfahren zum Vereinigten Königreich 1994/1995 . . . . .	330
<i>Schaubild 18:</i>	Thematische Verteilung der Fragen, Kommentare und Empfehlungen in den Verfahren zu Frankreich . . . . .	335
<i>Schaubild 19:</i>	Reaktionen der französischen Regierung auf die Empfehlungen des CPT zum Besuch in Frankreich . . . . .	341
<i>Schaubild 20:</i>	Regierungsreaktionen auf die Kommentare der Ausschüsse in den Verfahren zu Frankreich . . . . .	343
<i>Schaubild 21:</i>	Regierungsreaktionen auf die Fragen der Ausschüsse in den Verfahren zu Frankreich . . . . .	346

## Abkürzungsverzeichnis

ai	amnesty international
APT	Association pour la prévention de la torture
CAT	Committee Against Torture
CPT	Committee for the Prevention of Torture
ECPT	European Convention for the Prevention of Torture
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EPR	European Prison Rules
FP	Fakultativprotokoll
HRC	Human Rights Committee
ICRC	International Committee of the Red Cross
IGH	Internationaler Gerichtshof
IPBPR	Internationaler Pakt für bürgerliche und politische Rechte
JVA	Justizvollzugsanstalt
NGO	Non-Governmental Organization
UK	United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland
UN	United Nations
UNCAT	United Nations Convention Against Torture



# KRIMINOLOGISCHE FORSCHUNGSBERICHTE

edition iuscrim, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales  
Strafrecht, Freiburg

Herausgegeben von Prof. Dr. Günther Kaiser

---

---

Band 58

*Michael Kilchling:*

**Opferinteressen und Strafverfolgung.**

Freiburg 1995, 840 Seiten. ISBN 3-86113-001-7

DM 70,00

Band 60

*Philippe Robert:*

**Crime and Prevention Policy.**

Research and Evaluation.

Freiburg, 1993, 280 Seiten. ISBN 3-86113-003-3

DM 29,80

Band 62

*Frieder Dünkel, Jon Vagg (Eds.):*

**Untersuchungshaft und Untersuchungshaftvollzug.**

**Waiting for Trial.**

Freiburg 1994, 2 Teilbände insges. 972 Seiten. ISBN 3-86113-005-X

DM 70,00

Band 63

*Jürgen Rüdiger Smettan:*

**Kriminelle Bereicherung in Abhängigkeit von Gewinnen,  
Risiken, Strafen und Moral.**

Eine empirische Untersuchung.

Freiburg 1992, 328 Seiten. ISBN 3-86113-006-8

DM 29,80

Band 64

*Axel Dessecker:*

**Gewinnabschöpfung im Strafrecht  
und in der Strafrechtspraxis.**

Freiburg 1992, 456 Seiten. ISBN 3-922498-007-6

DM 29,80

Band 65

*Kai Ambos:*

**Die Drogenkontrolle und ihre Probleme in Kolumbien,  
Perú und Bolivien.**

Eine kriminologische Untersuchung aus Sicht der Anbauländer  
unter besonderer Berücksichtigung der Drogengesetzgebung.

Freiburg 1993, 466 Seiten. ISBN 3-86113-009-2

DM 39,80

# KRIMINOLOGISCHE FORSCHUNGSBERICHTE

edition iuscrim, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales  
Strafrecht, Freiburg

Herausgegeben von Prof. Dr. Günther Kaiser

---

---

Band 66

*Günther Kaiser, Helmut Kury (Hrsg.):*

**Kriminologische Forschung in den 90er Jahren.  
Criminological Research in the 1990's.**

Beiträge aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und  
internationales Strafrecht, Freiburg i. Br.

Freiburg 1993, 2 Teilbände, insges. 775 Seiten. ISBN 3-86113-010-6

DM 39,80

Band 70

*Heinz Müller-Dietz (Hrsg.):*

**Dreißig Jahre Südwestdeutsche und Schweizerische  
Kriminologische Kolloquien.**

Freiburg 1994, 198 Seiten. ISBN 3-86113-017-3

DM 29,80

Band 71

*Hans-Jörg Albrecht, Josef Kürzinger (Eds.):*

**Kriminologie in Europa - Europäische Kriminologie?  
Criminology in Europe - European Criminology?**

Freiburg 1994, 180 Seiten. ISBN 3-86113-012-2

DM 29,80

Band 73

*Christian Rode:*

**Kriminologie in der DDR.**

Kriminalitätsursachenforschung zwischen Empirie und Ideologie.

Freiburg 1996, 480 Seiten. ISBN 3-86113-016-5

DM 39,80

Band 74

*Jörg Kinzig:*

**Die Sicherungsverwahrung auf dem Prüfstand.**

Ergebnisse einer theoretischen und empirischen Bestandsaufnahme  
des Zustandes einer Maßregel.

Freiburg 1996, 730 Seiten. ISBN 3-86113-018-1

DM 70,00

Band 75

*Roland Bank:*

**Die internationale Bekämpfung von Folter und unmenschlicher  
Behandlung auf den Ebenen der Vereinten Nationen und des  
Europarates.**

Eine vergleichende Analyse von Implementation und Effektivität  
der neueren Kontrollmechanismen.

Freiburg 1996, 435 Seiten. ISBN 3-86113-019-X

DM 39,80