

Antrag

der Abgeordneten Rudolf Bindig, Lilo Friedrich (Mettmann), Angelika Graf (Rosenheim), Monika Heubaum, Lothar Ibrügger, Karin Kortmann, Lothar Mark, Heide Mattischeck, Volker Neumann (Bramsche), Günter Oesinghaus, Siegfried Scheffler, Wilhelm Schmidt (Salzgitter), Dr. Angelica Schwall-Düren, Rolf Stöckel, Dr. Peter Struck und der Fraktion der SPD sowie der Abgeordneten Christa Nickels, Dr. Angelika Köster-Loßack, Cem Özdemir, Kerstin Müller (Köln), Rezzo Schlauch und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Weltweite Bekämpfung und Ächtung der Folter

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Für eine Welt frei von Folter – so lautete 2001 eine weltweite Kampagne der Menschenrechtsorganisation Amnesty International. Obwohl fast 130 Staaten das „Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe“ ratifiziert haben, ist Folter laut Amnesty International in 70 Ländern noch eine weit verbreitete Praxis. Wo völkerrechtliche Vereinbarungen und politische Maßnahmen versagen, sind die Leidtragenden politisch und religiös Andersdenkende, Minderheiten, sehr häufig Frauen und sogar Kinder. Für die internationale Gemeinschaft muss daher die Bekämpfung und Ächtung von Folter oberstes Gebot sein. Völkerrechtliche Konventionen erlauben selbst in Notstands- oder Kriegszeiten keine Einschränkung oder Aufhebung des Folterverbots. Deshalb dürfen gerade auch in der Folge der Terroranschläge vom 11. September 2001 und der internationalen Strategie gegen den Terrorismus völkerrechtlich anerkannte Menschenrechtsstandards, wie es das Verbot von Folter ist, nicht relativiert werden.

Das Folterverbot ist in zahlreichen Konventionen verankert, so z. B. in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, dem VN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Diskriminierung der Frau, der VN-Kinderrechtskonvention sowie in sämtlichen regionalen Menschenrechtskonventionen. Wichtigstes Instrument ist das VN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, kurz: die VN-Anti-Folter-Konvention (Convention against Torture/CAT). Die Bundesrepublik Deutschland hat diese bereits 1990 ratifiziert und kürzlich auch Unterwerfungserklärungen nach Artikel 21 und Artikel 22 abgegeben. Diese sehen eine Individual- bzw. Staatenbeschwerde vor. Der Deutsche Bundestag begrüßt ausdrücklich, dass die Bundesrepublik Deutschland diesen Schritt vollzogen hat.

Das Monitoring nach der VN-Anti-Folter-Konvention obliegt dem VN-Ausschuss gegen Folter, der die so genannten Staatenberichte prüft, welche die Ver-

tragsstaaten in regelmäßigen Abständen vorlegen müssen, und der konkrete Empfehlungen dazu formuliert. Auch nimmt er von Staaten bzw. Einzelpersonen Beschwerden entgegen. Er hat allerdings keine Kompetenz, unangemeldet Inspektionsbesuche in Haftanstalten und Polizeistellen zu machen, sondern kann einen Besuch im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates nur mit dessen Einvernehmen durchführen. Der Entwurf eines Zusatzprotokolls, das auf diese Überwachungsmöglichkeit abzielt, wird in VN-Gremien seit Jahren kontrovers diskutiert.

Eine wichtige Rolle auf VN-Ebene spielen auch der Sonderberichterstatter über Folter sowie die Sonderberichterstatterin über Gewalt an Frauen. Welche hohen inhaltlichen Erwartungen bei geringem Budget Sonderberichterstatter erfüllen müssen, hat Sir Nigel Rodley bei der 57. Tagung der Menschenrechtskommission in seinem Bericht über Folter deutlich gemacht. Mittlerweile hat Sir Nigel Rodley sein Mandat niedergelegt, da er sich angesichts der Unterfinanzierung seines Büros außerstande sah, seine Aufgaben angemessen zu erfüllen. Als neuer Sonderberichterstatter hat inzwischen der Niederländer Theo van Boven sein Amt angetreten.

Im Gegensatz zum VN-Ausschuss verfügt der vom Europarat auf der Grundlage des Europäischen Übereinkommens zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe ins Leben gerufene Ausschuss (Committee for the Prevention of Torture/CPT) über die konkrete Möglichkeit, den Schutz inhaftierter Personen zu stärken: Das Expertengremium kann unangemeldet alle Orte, an denen Personen die Freiheit durch eine öffentliche Behörde entzogen ist, also insbesondere Polizei- und Hafteinrichtungen, besuchen und garantiert den vertraulichen Umgang mit den Ergebnissen des Besuchs. Eine Veröffentlichung des Untersuchungsberichtes kann jedoch zusammen mit der Stellungnahme des betroffenen Staates erfolgen, wenn dieser darum ersucht. Dies ist in der Bundesrepublik Deutschland gängige Praxis und dokumentiert in der Öffentlichkeit die Absicht der Regierung, sich mit den Kritikpunkten auseinanderzusetzen. Als problematisch gilt der ausschließlich schriftliche Dialog zwischen CPT und Regierung, in dem man sich über die Endfassung des Untersuchungsberichtes verständigt. Die mittlere Handlungsebene der Exekutive, die besonders wichtig ist für die Umsetzung der Empfehlungen, ist dabei jedoch kaum einbezogen. Direkte persönliche Kontakte werden als zielführender erachtet. Die vor kurzem vollzogene Öffnung des zugrunde liegenden Europäischen Abkommens gegen Folter für Nichtmitglieder des Europarates ist zu begrüßen und ein wichtiges Signal an jene Staaten, die auf VN-Ebene einen Kontrollausschuss zu verhindern versuchen. Allerdings kann das CPT aus Budget-Gründen schon jetzt nicht alle Präventiv- und Kontrollbesuche unternehmen, die erforderlich wären.

Die Europäische Union engagiert sich seit vielen Jahren aktiv gegen Folter. Mit ihren 2001 verabschiedeten „Leitlinien gegenüber Drittländern betreffend Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe“ hat sie einen vorbildlichen Maßnahmenkatalog zur Verhütung von Folter aufgestellt und damit ihre Menschenrechtspolitik weiter geschärft.

Die VN-Anti-Folter-Konvention bezeichnet als Folter jede Handlung, durch die einer Person vorsätzlich von einem Angehörigen des öffentlichen Dienstes große körperliche oder seelische Schmerzen oder Leiden zugefügt werden; dies gilt auch, wenn diese Schmerzen oder Leiden von einer anderen in amtlicher Eigenschaft handelnden Person, auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis verursacht werden. Das Prinzip der staatlichen Verantwortung liegt allen wichtigen Menschenrechtskonventionen zugrunde. Es verpflichtet den Staat, dafür Sorge zu tragen, dass ein Verstoß gegen das Folterverbot verhindert, aufgeklärt und bestraft wird. Dies gilt grundsätzlich unabhängig davon, ob die Täter staatliche oder private

Akteure sind. Ein Staat, der sich systematisch seiner Verantwortung entzieht, würde sich zum Mittäter machen. Dem entspricht auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte insofern, als sie unter bestimmten Voraussetzungen positive staatliche Schutzpflichten annimmt.

Opfer von privaten Folterern sind häufig Frauen. Nach Ansicht von Amnesty International kann Gewalt gegen Frauen im häuslichen oder gesellschaftlichen Umfeld durchaus den Kriterien von Folter entsprechen. Psychische Quälereien, Schläge und Vergewaltigungen durch Privatpersonen führen zu ähnlichen Traumata, wie sie bei Opfern von staatlichen Folterern festgestellt wurden. Frauen sind aufgrund ihres Geschlechts, ihrer gesellschaftlichen Stellung, der geschlechtsspezifischen Foltermethoden und deren Wirkungen besonders verletzlich.

Ein wichtiger Schritt im Kampf gegen die Folter ist die Bestrafung der Täter. Häufig werden sie jedoch gar nicht angeklagt, und selbst wenn dies geschieht, werden sie frei gesprochen oder ist das Strafmaß gering. Diese Unkultur der Straflosigkeit muss beendet werden. Solange Folterer nicht mit Konsequenzen rechnen müssen und ihre Opfer es sind, die gegen große Widerstände um ihre Glaubwürdigkeit und um Gerechtigkeit kämpfen müssen, wird sich wenig ändern. Es gibt viele Gründe, warum sich Folterer in einem Gefühl von Sicherheit und Straffreiheit wiegen können: Falsch verstandene Kollegialität im öffentlichen Dienst erzeugt ein Klima des Schweigens und erschwert die Beweisaufnahme; Behörden sorgen sich um ihr Image und vertuschen Informationen; Justiz und Politik in vielen Ländern dulden oder billigen Folter sogar.

Durch regelmäßige und unabhängige Kontrollen, eindeutige innerstaatliche Gesetzgebung und Verfolgung der Straftaten kann Folter jedoch mittelfristig geächtet werden. Die Bundesrepublik Deutschland setzt sich auf der Basis des Weltrechtsprinzips für die konsequente Verfolgung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen ein. Sie beabsichtigt, ein Völkerstrafgesetzbuch zu verabschieden, nach dem diese Taten unabhängig von einem konkreten Anknüpfungspunkt nach Deutschland von deutschen Gerichten verfolgt werden können. Auch dem Internationalen Strafgerichtshof kann hier künftig eine wegweisende Rolle zukommen, insbesondere bei politisch hochrangigen Personen. Für viele Folterer wird es eng in der Welt. Eine wichtige Hilfestellung für den Nachweis von Folter gibt das Protokoll von Istanbul. Das 1999 von Ärzten und Juristen erstellte Handbuch informiert über Verfahren, wie Folterspuren – auch äußerlich nicht erkennbare – festgestellt und dokumentiert werden können, und gibt Empfehlungen zur juristischen Aufarbeitung der Misshandlungen. Einzigartig in Europa ist in Österreich die gesetzliche Regelung für einen unabhängigen Menschenrechtsbeirat, der regelmäßig die Sicherheitsbehörden besucht und Verbesserungen vorschlägt.

Im Aktionsplan der 1995 ausgerufenen internationalen Dekade der Menschenrechtserziehung sind als Zielgruppe von Fortbildungsmaßnahmen ausdrücklich Angehörige von Polizei und Haftanstalten, Rechtsanwälte, Richter, Beamte und Soldaten genannt. Sensibilisierung für menschenrechtliche Probleme, Auseinandersetzung mit der Anti-Folter-Konvention und Hilfen zur Stress- und Konfliktbewältigung sind wichtige Maßnahmen zur Prävention von Folter. Auch in der Abschlusserklärung und im Aktionsprogramm zur Weltrassismus-Konferenz von Durban im September 2001 werden die Staaten zur anti-rassistischen Menschenrechtserziehung von Personen in öffentlichen Ämtern aufgefordert. Der Deutsche Bundestag hat in seinem einstimmig verabschiedeten Antrag zur Einrichtung eines Deutschen Instituts für Menschenrechte die Bedeutung menschenrechtsbezogener Bildungsarbeit insbesondere für Polizei, Strafvollzugsbehörden und Psychiatrie herausgestellt. Zahlreiche Nichtregierungsorganisationen mit ihren vielfältigen menschenrechtlichen und interkulturellen Bildungs-

angeboten leisten in diesem Zusammenhang bereits jetzt einen unverzichtbaren Beitrag.

Der Deutsche Bundestag hat im Herbst 2001 eine Anhörung zum Thema „Instrumente und Maßnahmen zur Bekämpfung der Folter“ veranstaltet. Er bestärkt die Bundesregierung, in ihrer bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit weiterhin auf die Verhütung und Ächtung von Folter und die bedingungslose Einhaltung des Verbots von Folter zu dringen. Teil dieses Engagements muss die Ächtung sowohl der Produktion von Folterwerkzeugen als auch des Handels mit ihnen sein. Auch Alltagsgegenstände können als Folterinstrumente genutzt werden; bei einigen ist die Gefahr besonders groß. Äußerst fragwürdige Dual use-Güter sind beispielsweise elektrische Viehtreiber, die hoch wirksam sind und bei entsprechender Benutzung keine äußerlichen Spuren an ihren menschlichen Opfern hinterlassen. Durch die geplante Untersuchung des Handels mit Foltergeräten durch die VN-Menschenrechtskommission wird das Thema weiter auf der internationalen Agenda bleiben. Die Bundesrepublik Deutschland hat mit der Export-Genehmigungspflicht für einige Geräte, die zur Folter geeignet sind, wie z. B. Elektroschockwaffen oder Fußfesseln, einen Schritt in die richtige Richtung getan. Über die Verschärfung dieser Richtlinien und über strengere Ausfuhrkontrollen hinaus muss es mittelfristiges Ziel sein, Produktion, Handel und Export von Geräten zu verbieten, die besonders geeignet sind, zu Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung von Menschen verwendet werden zu können. Auch eine Endverbleibskontrolle muss in Erwägung gezogen werden.

Auf parlamentarischer Ebene kann durch Peer pressure und Peer support ein wichtiger Beitrag im Kampf gegen die Folter geleistet werden. Konkret bedeutet dies, dass Abgeordnete des Deutschen Bundestages Patenschaften für gefährdete Kollegen und Kolleginnen in anderen Ländern übernehmen bzw. sie dabei unterstützen, Fälle von Folter öffentlich zu machen. Die Interparlamentarische Union (IPU) engagiert sich bereits regelmäßig für verfolgte Parlamentarier und sollte dies noch intensivieren. Auch bei Auslandsreisen können Besuche deutscher Abgeordneter in Behandlungszentren für Folteropfer und ähnlichen Einrichtungen dazu beitragen, das Thema in die Öffentlichkeit zu tragen und Folter zu ächten.

Immer wieder schaffen es Menschen, den Folterkammern ihrer Heimatstaaten zu entfliehen. Sie kommen auch in die Bundesrepublik Deutschland, wo sie einen gesicherten Aufenthaltsstatus benötigen, um die Chance zu erhalten, sich in therapeutischer Behandlung psychisch wieder zu stabilisieren. Deshalb bedürfen Menschen, die beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge oder bei den Ausländerbehörden angeben, Opfer von Folterungen geworden zu sein, einer rücksichtsvollen Behandlung. Entscheidungen über ihren Aufenthaltsstatus sollten auf der Grundlage fachpsychologischer Gutachten getroffen werden. Eine Abschiebung traumatisierter Menschen in ihre Herkunftsländer, in denen ihnen erneut Folter droht, wäre fatal. Sensibilisierende Fortbildungsmaßnahmen, wie sie das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge für seine Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen anbietet, weisen den richtigen Weg. Aktuelle Überlegungen in einigen Ländern, die VN-Resolution 1373 (2001) so zu interpretieren, dass des Terrorismus verdächtige Flüchtlinge in ihre Heimat rückgeführt werden dürfen, auch wenn ihnen dort Folter droht, widersprechen dem Völkerrecht.

In der Bundesrepublik Deutschland ist das Recht auf körperliche Unversehrtheit im Grundgesetz festgeschrieben. Laut VN-Ausschuss gegen Folter gibt es in Deutschland auch keine Folter. In Bezug auf unmenschliche oder erniedrigende Behandlung hat der Ausschuss jedoch Beschwerden von Nichtregierungsorganisationen über Übergriffe und Misshandlungen durch die Polizei kritisch angemerkt sowie die mangelnde disziplinarische und strafrechtliche Ver-

folgung dieser Vorfälle. Misshandlungen von Ausländern seien keine Einzelfälle.

In Deutschland leisten nichtstaatliche Rehabilitationszentren eine anerkennungswürdige Hilfe für Folteropfer. 2001 förderte die Bundesregierung Einrichtungen in Berlin, Frankfurt, Stuttgart und Düsseldorf sowie den Freiwilligen Fonds der Vereinten Nationen für Folteropfer.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- bei weiteren Staaten auf die Ratifizierung der VN-Anti-Folter-Konvention zu drängen, insbesondere bei Irland, das als einziges EU-Mitglied das Übereinkommen noch nicht ratifiziert hat;
- den überfälligen 3. Staatenbericht zur VN-Anti-Folter-Konvention der Vereinten Nationen so rasch wie möglich einzureichen und künftig die Berichtspflicht termingerecht zu erfüllen;
- zu prüfen, inwieweit die noch offenen Empfehlungen des VN-Ausschusses gegen Folter aus dem Jahr 1998 umgesetzt werden können;
- sich weiterhin für ein Fakultativprotokoll zur VN-Anti-Folter-Konvention einzusetzen, auf dessen Grundlage ein Ausschuss eingerichtet werden kann, der – dem CPT vergleichbar – unangemeldet Zugang zu Orten hat, an denen Personen die Freiheit durch eine öffentliche Behörde entzogen ist;
- gegenüber den Vertragsstaaten dafür einzutreten, dass das VN-Hochkommissariat für Menschenrechte den Sonderberichterstatern über Folter und über Gewalt an Frauen eine bessere Ausstattung ermöglichen kann;
- den Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland an den VN-Ausschuss gegen Folter sowie die Berichte des CPT über Deutschland einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen;
- sich dafür einzusetzen, dass die Wirksamkeit der CPT-Mechanismen verbessert wird;
- sich aktiv um die umfassende Verwirklichung der „EU-Leitlinien gegenüber den Drittländern betreffend Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe“ zu kümmern;
- darauf hinzuwirken, dass im Rahmen der Verhandlungen der EU mit Beitrittsländern der Folterproblematik besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird;
- weiterhin ihren Einfluss geltend zu machen, dass weitere Staaten das Römische Statut ratifizieren, damit der Internationale Strafgerichtshof so rasch wie möglich seine Arbeit aufnehmen und auf möglichst viele Staaten ausdehnen kann;
- im Ausland über ihre Vertretungen vor Ort Meldungen über Folter nachzugehen, die Kenntnisse lokaler Nichtregierungsorganisationen zu nutzen und zu Gerichtsverhandlungen Prozessbeobachter zu schicken, wenn der Verdacht besteht, dass der/die Angeklagte gefoltert wurde;
- bei der 58. Tagung der Menschenrechtskommission darauf hinzuwirken, dass Produktion, Handel und Nutzung von Folterwerkzeugen ebenso geächtet werden wie der Missbrauch von Gegenständen, die zur Folter besonders geeignet sind;
- mit aller Sensibilität die in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Regelungen für Herstellung, Handel und Export von Geräten, die zur Folter besonders geeignet sind, zu überprüfen und Maßnahmen einzuleiten, die auf eine Verschärfung und Überwachung der Regelungen abzielen bzw. auf ein

völliges Verbot solcher Gegenstände. Dabei ist auch eine Endverbleibskontrolle in Erwägung zu ziehen;

- gemeinsam mit den Bundesländern und den Justizverwaltungen nach Möglichkeiten zu suchen, dass Parlamentarier und Parlamentarierinnen jederzeit unangemeldet Haftanstalten und Polizeistellen besuchen können;
- im Rahmen der Aus- und Fortbildung für Polizeikräfte des Bundes und der Länder alle Lehrinhalte zu unterstützen, die aufklärend und sensibilisierend dazu beitragen, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung zu vermeiden;
- alle Maßnahmen zu ergreifen, um Informationen über polizeiliche Übergriffe konsequent nachzugehen und rückhaltlos aufzuklären sowie nachgewiesene Verfehlungen disziplinar- und strafrechtlich zu verfolgen;
- zu prüfen, ob die bisherige Förderung von Behandlungszentren für Folteropfer bzw. des Freiwilligen VN-Fonds erweitert werden kann;
- im Rahmen der EU und des Europarates sich dafür einzusetzen, dass – insbesondere vor dem Hintergrund der Bekämpfung des Terrorismus – niemand aus einem Vertragsstaat in ein Land abgeschoben wird, in dem ihm Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe droht.

Berlin, den 12. März 2002

Dr. Peter Struck und Fraktion

Kerstin Müller (Köln), Rezzo Schlauch und Fraktion

