

Antrag

der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Für eine Bekräftigung des absoluten Folterverbots

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Folter ist ein Anschlag auf die Würde des Menschen. Dennoch sind Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe eine weit verbreitete Praxis. Nach dem jüngsten Jahresbericht von amnesty international sind es 132 Staaten, in denen Menschen durch Sicherheitskräfte, Polizei oder andere staatliche Stellen gefoltert werden.

Das Folterverbot ist vielfach in internationalen und regionalen Konventionen verankert und gilt absolut. Als elementares Grund- und Menschenrecht darf es selbst in Notstands- und Kriegszeiten nicht eingeschränkt werden. Wichtigste Instrumente im Kampf gegen die Folter sind die UN-Anti-Folter-Konvention, die von 136 Staaten ratifiziert wurde, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, die Europäische Menschenrechtskonvention, die für die 46 Mitgliedstaaten des Europarates bindend ist, und das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe. Auch die „Leitlinien der EU gegenüber Drittstaaten betreffend Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe“ ächten Folter ohne Ausnahme.

Angesichts der Eindeutigkeit des Völkerrechts sind die jüngsten Diskussionen über die Legitimität von Folter nicht nachvollziehbar. Im Kampf gegen den internationalen Terrorismus werden sicher geglaubte Normen und Überzeugungen plötzlich in Frage gestellt und verbotene Verhörmethoden zum legitimen Mittel der Gefahrenabwehr erklärt. Die Abwägung zwischen Erhöhung der Sicherheit und Achtung der Menschenrechte erkennt, dass die Aushöhlung von Grundrechten einen Rechtsstaat nur schwächen, nicht stärken kann.

Die Berichte über die entwürdigende Behandlung der Gefangenen in Guantánamo Bay und in Afghanistan, aber insbesondere die Bilder der Folter-szenen im irakischen Gefängnis Abu Ghraib haben weltweit zwar große Empörung hervorgerufen; dennoch befürworten immer mehr Menschen Ausnahmen vom absoluten Folterverbot. Mit staatlicher Billigung scheinen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe sich selbst dort wieder zu etablieren, wo sie längst überwunden schienen.

Staaten sind immer dann für Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht verantwortlich, wenn die Täter in amtlicher Funktion handeln. Deshalb bewegen sich manche Staaten bzw. deren Nachrichtendienste auf einer gefährlichen Gratwanderung, wenn sie vermeintliche oder tatsächliche Terroristen zur Vernehmung an Staaten übergeben, die „erfahren“ in

der Anwendung von Folter und entwürdigender Behandlung sind. Moralisch und rechtlich ist eine solche „Arbeitsteilung“ nicht akzeptabel.

Die Europäische Union sollte bei der Achtung des Völkerrechts Vorbild sein. Unterschiedliche Positionen einzelner EU-Staaten zum Folterverbot sollten daher geklärt und die Absolutheit des Verbots bekräftigt werden. Wirtschaftspolitisch hat die EU eine wichtige Initiative zur Bekämpfung der Folter ergriffen: Die Europäische Kommission hat einen Entwurf einer Verordnung des Rates vorgelegt, die sich mit dem Handel mit Ausrüstungsgegenständen und Produkten befasst, die ausschließlich oder – neben legitimer Verwendung – auch zu Folter oder zu anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verwendet werden können. Ziel ist eine EU-weite Exportkontrolle. Der Deutsche Bundestag unterstützt dieses Vorhaben nachdrücklich. Er hat mehrfach Maßnahmen gefordert, die ein weltweites Verbot von Produktion und Handel von Folterwerkzeugen einleiten.

2. In Deutschland sind die Unantastbarkeit der Würde des Menschen und das Bekenntnis zu den Menschenrechten als oberste Werte in Artikel 1 des Grundgesetzes festgeschrieben. Folter als einer der schlimmsten Angriffe auf die Würde eines Menschen ist damit verfassungsrechtlich geächtet. Artikel 104 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes bestimmt zudem ausdrücklich, dass festgehaltene Personen weder seelisch noch körperlich misshandelt werden dürfen. Auch nach den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland und nach dem Völkergewohnheitsrecht gilt das Folterverbot absolut.

Auslöser der Diskussion um die Zulassung von Folter in Deutschland war die Anweisung des Vizepräsidenten der Frankfurter Polizei, den Entführer eines Kindes durch „Zufügung von Schmerzen“ zu vernehmen, um das Versteck des Kindes rasch zu finden und sein Leben zu retten. Das derzeit laufende Gerichtsverfahren behandelt die Frage, ob der Vizepräsident damit die Anwendung von Folter angedroht hat. Nach § 136a der Strafprozessordnung ist Folter als Vernehmungsmethode im Strafverfahren unzulässig. Dasselbe gilt für sonstige polizeiliche Vernehmungen, z. B. nach § 12 Abs. 4 des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Das große Verständnis der Bevölkerung für diese Drohung zeigt, wie leicht ein konkreter und bewegender Einzelfall die öffentliche Meinung beeinflussen kann. Damit daraus – so schlimm der jeweilige Fall auch sein mag – keine unmittelbaren politischen und juristischen Konsequenzen gezogen werden, durch die das Folterverbot aufgeweicht wird, ist es so wichtig, dass es absolut gilt und notstandsfest ist. Es gilt für jede Person, auch für Menschen, die selbst die Gesetze nicht achten, und sogar für Terroristen.

Die internationale Kontroverse über Verbot bzw. Legitimität von Folter hat auch das Rechtsverständnis in Deutschland beeinflusst. So lehnen zum Beispiel einige Rechtswissenschaftler die so genannte Rettungsfolter nicht mehr eindeutig ab. Gerechtfertigt wird dies mit einem „Ticking bomb“-Szenario, einer dramatischen Notsituation, in der auch Folter angewandt werden müsse, um lebensrettende Informationen zu erpressen und gewaltsame Anschläge zu verhindern. Folter wird nach dieser Argumentation zur notwendigen Präventivmaßnahme. Die Ausnahmen sollen zwar auf Einzelfälle beschränkt bleiben; dennoch bedeutet dies eine gefährliche Erosion der Absolutheit des Folterverbots.

Wie schnell eine solche Erosion voranschreiten kann, macht auch die Diskussion über das Feindstrafrecht deutlich. Beispielsweise wird in Guantánamo Bay das Feindstrafrecht bei so genannten Unlawful Enemy Combatants angewandt, indem diesen sowohl die US-amerikanischen Rechte als auch die Rechte aus der III. Genfer Konvention zum Schutz von Kriegsgefangenen vorenthalten werden. Die rechtswissenschaftlichen Überlegungen in Deutschland sind ähnlich: Das geltende Recht soll für jene Personen ausgesetzt werden, die sich fundamental gegen die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland stellen und deshalb

zu „Feinden“ erklärt werden. Für sie habe das Feindstrafrecht zu gelten; ihren Anspruch auf Bürgerstrafrecht hätten sie verwirkt.

Die Folgen dieser Überlegungen sind angesichts der großen Ermessensspielräume unwägbar: Wer z. B. entscheidet über die lebensbedrohende Brisanz einer Situation? Wie eindeutig kann „der Feind“ bestimmt werden? Welche Foltermethoden werden erlaubt, welche bleiben verboten? Wer aus den Sicherheitsdiensten führt das mit Folter verbundene Verhör durch? Und wie gesichert ist der Wahrheitsgehalt der unter Folter erpressten Informationen? – Das „Ticking bomb“-Szenario fordert geradezu eine Kette von Situationen heraus, in denen Folter angeblich unverzichtbar ist und Amtspersonen sich möglicherweise dafür rechtfertigen müssen, dass sie keine Folter angeordnet haben. Aus einem Ausnahmefall würde bald eine ganze Fallgruppe entstehen. Das Folterverbot wäre gefallen.

Ein Rechtsstaat, der zulässt, dass es innerhalb seiner Grenzen plötzlich wieder Folterer und Gefolterte gibt, würde jegliche Legitimation und Glaubwürdigkeit verlieren. Er begäbe sich auf eine Ebene mit Gesetzesbrechern, Terroristen und mit Staaten, die er bislang wegen ihrer Folterpraxis kritisiert hat. Ein Rechtsstaat darf niemals Folter erlauben. Dies ist keine Schwäche, sondern seine Stärke.

Zum strikten Folterverbot gehört auch die rasche und unparteiische Untersuchung und die konsequente Bestrafung von Verstößen. Dies scheint nach einem Bericht von amnesty international, in dem Vorwürfe über polizeiliche Misshandlungen und unverhältnismäßige Gewaltanwendung in Deutschland dokumentiert wurden, nicht immer zu geschehen. Kritisiert werden überlange Verfahrensdauer bei Vorwürfen von Misshandlungen, Gegenanzeigen der Strafverfolgungsbehörden und das Fehlen einer bundesweiten Statistik, in der alle Fälle von Misshandlungen aufgelistet sind. Auch der UN-Anti-Folter-Ausschuss hat in seinen Schlussfolgerungen und Empfehlungen zum Dritten Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zur UN-Anti-Folter-Konvention empfohlen, über Misshandlungsvorwürfe schneller zu entscheiden und statistische Daten zu den von der UN-Anti-Folter-Konvention erfassten Bereiche bundesweit zusammenzustellen.

Erfreulich ist die Feststellung von amnesty international, dass die Zahl der Vorwürfe gegen die Polizei rückläufig ist. Dies geht sicher auch auf eine verbesserte polizeiliche Ausbildung zurück, in der die Achtung der Grund- und Menschenrechte mittlerweile Lehrinhalt aller Curricula in Bund und Ländern ist. Menschenrechtsbildung als Basis rechtsstaatlichen Verhaltens muss daher gezielt fortgesetzt werden. Zugleich sollte die nationale und internationale Debatte über die Anwendung der Folter aktueller Anlass sein, um in der Aus- und Fortbildung der Polizei erneut und unmissverständlich auf der Absolutheit des Folterverbots zu beharren.

3. Ende 2002 wurde von der UN-Generalversammlung das Zusatzprotokoll zur UN-Anti-Folter-Konvention verabschiedet. Bisher haben 27 Staaten gezeichnet und drei Staaten ratifiziert. Bei 20 Ratifizierungen tritt das Zusatzprotokoll in Kraft.

Das Protokoll will präventiv den Schutz vor Folter oder erniedrigender Behandlung verbessern, indem regelmäßig Besuche in Einrichtungen gemacht werden, in denen Menschen die Freiheit entzogen ist – so im Bereich von Polizei und Justiz, in psychiatrischen Einrichtungen sowie in Heimen mit geschlossenen Abteilungen. Die Besuche sollen durch einen Ausschuss von internationalen Experten erfolgen, ähnlich, wie es das Anti-Folter-Komitee des Europarates tut, ein in vorbildlicher Weise funktionierendes regionales System zum Schutz der Menschenrechte. Zusätzlich schreibt das Zusatzprotokoll jedoch einen nationalen Präventionsmechanismus vor. Dieser kann aus einem zentralen oder aus mehreren dezentralen Gremien bestehen.

Das Besondere des Protokolls liegt in seinem präventiven Charakter. Die Berichte und Empfehlungen der Gremien sollen dazu beitragen, Missstände zu beseitigen und Folter und erniedrigende Behandlung zu vermeiden. Während sich Staatenberichte und Beschwerdeverfahren auf die Vergangenheit beziehen, ist das neue Instrument zukunftsorientiert.

Die Bundesrepublik Deutschland hat intensiv an der Ausarbeitung des Protokolls mitgewirkt. Sie hat es jedoch bislang noch nicht gezeichnet, da die Zuständigkeit für die meisten betroffenen Gewahrsamseinrichtungen bei den Ländern liegt. Nach dem Lindauer Abkommen ist das Einverständnis der Länder für die Ratifikation nötig, die jedoch zunächst Bedenken hatten. Umso erfreulicher ist, dass die Innenministerkonferenz im Juli 2004 beschlossen hat, das Verfahren zur Zeichnung und späteren Ratifizierung des Zusatzprotokolls zügig zu betreiben.

Bund und Länder arbeiten gegenwärtig konstruktiv an einer pragmatischen Lösung. Der Deutsche Bundestag begrüßt dies und hofft, dass die für eine Zeichnung und Ratifizierung nötigen Voraussetzungen schnellstmöglich erfüllt sein werden. Wünschenswert wäre ein Präventionsmechanismus, der sämtliche Gewahrsamseinrichtungen der Länder und des Bundes abdeckt. Eine rasche Zeichnung und Ratifizierung des Zusatzprotokolls hätte innen- wie außenpolitisch eine starke Signalwirkung.

4. Bei aller Irritation bietet die Diskussion über den Einsatz von Folter die Chance, sich der Werte und Prinzipien der Bundesrepublik Deutschland zu vergewissern und das absolute Folterverbot erneut zu bekräftigen. In einem Rechtsstaat darf es keine Ermessensspielräume darüber geben, ob und wer auf welche Weise gefoltert wird. Genau darin unterscheidet er sich von einem autoritären Regime, das nach seinem jeweiligen Ermessen Menschen foltert und dadurch ihre Würde und ihr Leben zerstört. Auch gegenüber anderen Staaten muss der Rechtsstaat aktiv und ohne diplomatische Scheu eine klare Position für ein absolutes Folterverbot beziehen. Eine weltweite Aufweichung des Verbots wäre ein schwerer Rückschlag für die Menschenrechte und das Völkerrecht sowie eine unerträgliche Verhöhnung unzähliger Folteropfer.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. sich international für die Ratifizierung der UN-Anti-Folter-Konvention durch möglichst viele Staaten einzusetzen bzw. bei den Vertragsstaaten auf die strikte Einhaltung zu dringen;
2. die neuen EU-Länder Estland, Lettland und Litauen zu drängen, die Erklärungen nach den Artikeln 21 und 22 der UN-Anti-Folter-Konvention zur Einführung der Staaten- und der Individualbeschwerde abzugeben;
3. in der internationalen Gemeinschaft und insbesondere gegenüber den EU-Partnern auf das absolute und notstandsfeste Folterverbot als völkerrechtliche Verpflichtung hinzuweisen;
4. im In- und Ausland deutlich zu machen, dass das absolute Folterverbot auch im Kampf gegen den internationalen Terrorismus gilt, und konsequent jegliche Form des Feindstrafrechts abzulehnen;
5. international klar zu vertreten, dass im Kampf gegen den Terrorismus keine Informationen durch Verhörmethoden beschafft werden dürfen, die gegen die UN-Anti-Folter-Konvention verstoßen;
6. die EU-Kommission und die derzeitige niederländische EU-Präsidentschaft in ihrem Bemühen zu unterstützen, zügig eine EU-weite Exportkontrolle für folterrelevante Ausrüstungsgegenstände und Produkte einzuführen;

7. die Empfehlungen des Ausschusses der UN-Anti-Folter-Konvention zum Dritten Staatenbericht auf rasche Umsetzungsmöglichkeiten hin zu überprüfen;
8. gemeinsam mit den Ländern die menschenrechtliche Ausbildung und Sensibilisierung von Polizeikräften weiter zu verstärken;
9. gemeinsam mit den Ländern einen Präventionsmechanismus zu entwickeln, der eine rasche Zeichnung und Ratifizierung des Zusatzprotokolls zur UN-Anti-Folter-Konvention ermöglicht;
10. die Förderung von in Deutschland ansässigen Behandlungszentren für Folteropfer sowie des Freiwilligen UN-Fonds beizubehalten.

Berlin, den 1. Dezember 2004

Franz Müntefering und Fraktion
Karin Göring-Eckardt, Krista Sager und Fraktion

