



## Auszüge zu polizeirelevanten Themen

Straßburg, 11. Juli 2007

CommDH (2007)14

Original: Englisch

# BERICHT DES MENSCHENRECHTSKOMMISSARS THOMAS HAMMARBERG ÜBER SEINEN BESUCH IN DEUTSCHLAND

9. – 11. und 15. – 20. Oktober 2006

Zur Vorlage beim Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung

### 1.4. Polizei

**37. Der Kommissar misst der Rolle der Polizeibehörden beim Schutz der Menschenrechte große Bedeutung bei. Die Polizeibehörden, die der Kommissar aufsuchte, versicherten ihm, dass Menschenrechte bei der Vorbereitung auf den Polizeidienst und der internen Schulung eine große Rolle spielten und dass diese Schulungsmaßnahmen in den letzten Jahren verstärkt worden seien. In dem jüngsten Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik wird dieses Engagement bestätigt und werden die Menschenrechte als fester Bestandteil der Polizeiausbildung gewürdigt. Die zu verschiedenen Schulungsmaßnahmen bereit gestellten Informationen zeigen, dass Menschenrechte praxisbezogen und umfassend gelehrt werden.**

38. Die Verteilung der Polizeibehörden auf Bundes- und Länderebene hat zu einem sehr variablen und zersplitterten System von Polizeiausbildungseinrichtungen und –lehrplänen geführt, wodurch eine Gesamteinschätzung beziehungsweise –bewertung schwierig ist. In einer vor kurzem vom Deutschen Institut für Menschenrechte in Auftrag gegebenen Studie wird auf Möglichkeiten zur Verbesserung der Schulung der Polizei auf dem Gebiet der Menschenrechte hingewiesen. Mittels einer Analyse der Lehrpläne und Seminarprogramme hat die Studie Schwächen in Bezug auf die Weiterbildung aufgezeigt. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass Menschenrechtsschulung, die konkret auf alle Hierarchieebenen abgestellt ist, zu einem

obligatorischen Bestandteil der Weiterbildung für die Polizei werden sollte. Der Kommissar hält es für wichtig, die Bedeutung der Menschenrechte auch in den Management- und Organisationsstrukturen der Polizei zum Ausdruck zu bringen und dadurch einen offenen und konstruktiven Geist der Zusammenarbeit zu fördern, der einen kritischen Denkprozess und Austausch über die Hierarchien hinweg ermöglicht. Der Kommissar ermutigt die Polizeibehörden, in regelmäßigen Abständen zu überprüfen, inwieweit in der Polizeipraxis Menschenrechtsstandards eingehalten und gefördert werden.<sup>11</sup>

**39. Nach Auffassung des Kommissars muss die Polizei in einer demokratischen Gesellschaft bereit sein, ihre Maßnahmen überwachen zu lassen und dafür zur Verantwortung gezogen zu werden. Obwohl es interne Mechanismen gibt, die sich mit Fällen mutmaßlichen Fehlverhaltens der Polizei in Deutschland befassen, ruft der Kommissar die deutschen Behörden auf, zu diesem Zweck unabhängige Beobachtungs- und Beschwerdegremien einzurichten. Die Unabhängigkeit dieser Beobachtungsgremien kann nur wirksam gewährleistet werden, wenn sie außerhalb der Polizei- und Ressortstrukturen angesiedelt werden.**

Die Entscheidung Deutschlands, das Fakultativprotokoll zum VN-Übereinkommen gegen Folter zu ratifizieren, könnte eine gute Gelegenheit darstellen, die Beobachtungs- und Überwachungsstrukturen der Polizei zu überprüfen und unabhängige Beobachtungs- und Beschwerdegremien für das Verhalten der Polizei einzurichten (siehe auch Kapitel 1.1 und 8.3).

**Ein weiteres wichtiges Element einer wirksamen Beobachtung ist die Erhebung von Daten zu Anschuldigungen wegen Misshandlung oder Fehlverhalten seitens der Polizei sowie zu den von beschuldigten Polizisten erhobenen Gegenklagen.**<sup>12</sup> Der Kommissar hat Kenntnis von den früheren einschlägigen Empfehlungen der VN-Vertragsüberwachungsgremien und des Ausschusses gegen Folter und fordert die deutschen Behörden nachdrücklich auf, sich an diese Empfehlungen zu halten.<sup>13</sup>

### **3. Maßnahmen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit**

#### **3.1. Allgemeine Maßnahmen**

79. 2005 war die Zahl der registrierten rechtsextremen Straftaten mit 15 361 Vorfällen die höchste seit Einführung des neuen Datenerhebungssystems im Jahr 2001.<sup>23</sup> Im selben Jahr erreichte die Zahl der Gewaltverbrechen in dieser Kategorie mit 1 034 Fällen einen Spitzenwert. Die vorläufigen Daten für das Jahr 2006 weisen ebenfalls auf einen deutlichen Anstieg rechtsextremer und fremdenfeindlicher Straftaten hin.<sup>24</sup> Besonders besorgniserregend ist, dass sich die Zahl fremdenfeindlicher Gewalt- und Straftaten im Vergleich zu 2005 um rund 32 % gestiegen zu sein scheint.

80. In einer vor kurzem veröffentlichten Studie über rechtsextreme Einstellungen in Deutschland wird darauf hingewiesen, dass Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus nicht als Problem abgetan werden sollten, das nur rechtsextreme Gruppen wie Skinheads oder Neonazis betrifft.<sup>25</sup> Diese Phänomene sollten vielmehr als soziale Probleme, die alle gesellschaftlichen Gruppen angehen, verstanden werden. Während in der Verbrechenstatistik junge Männer als

Haupttäter rassistischer Gewalttaten auftauchen, weist die Studie auf den hohen Prozentsatz von Rentnern und Menschen kurz vor dem Rentenalter mit einer rassistischen Gesinnung hin.

81. Nach Auffassung des Kommissars, muss daher unbedingt eine politische Antwort auf Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Antisemitismus konzipiert werden, die breite Wirkung entfaltet und alle Bevölkerungsteile einbezieht. Derartige politische Maßnahmen können eine Menschenrechts- und Demokratieerziehung, die Förderung von Aktivitäten der Zivilgesellschaft gegen demokratiefeindliche Tendenzen und insbesondere einen ernsthaften politischen Diskurs zu Fragen wie Migration, Asyl, Terrorbekämpfung und Integration beinhalten. Menschenrechts- und Demokratieerziehung an Schulen und in der Erwachsenenbildung sowie bei der Ausbildung von Beamten, Polizisten, Sozialarbeitern und in medizinischen Berufen ist ein wichtiges Werkzeug zur Förderung von Toleranz und Respekt in einer pluralistischen Gesellschaft.

### **3.2. Rechtsvorschriften gegen rassistisch motivierte Straftaten**

87. Das deutsche Strafgesetzbuch untersagt die Aufstachelung zu Hass und Gewalt gegen Teile der Bevölkerung, auch durch Verbreitung von Publikationen oder Fernsehsendungen. Ferner wird die Billigung, Leugnung oder Verharmlosung des Holocaust unter Strafe gestellt. Die Verbreitung von Propaganda durch verfassungsfeindliche Organisationen sowie die Benutzung ihrer Kennzeichen ist ebenfalls untersagt. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz hat jedoch wiederholt darauf hingewiesen, dass es in Deutschland nach wie vor keine Rechtsvorschrift gibt, wonach rassistische Beweggründe bei der Urteilsfindung ausdrücklich als strafverschärfend zu werten sind.<sup>30</sup> Es trifft zu, dass es im Strafgesetzbuch eine allgemeine Bestimmung gibt, wonach die Motivation und die Ziele des Straftäters sowie dessen Geisteszustand bei der Tat bei der Festsetzung des Strafmaßes berücksichtigt werden müssen. Während seines Besuchs versicherten mehrere Richter und Staatsanwälte dem Kommissar, dass rassistische Gründe für die Straftat bei der Festsetzung des Strafmaßes im Einklang mit der allgemeinen Bestimmung oft berücksichtigt würden. Der Kommissar ist dennoch der Auffassung, dass ein ausdrücklicher Hinweis auf rassistische Gründe als strafverschärfender Faktor zu einer systematischeren und einheitlicheren Verhängung höherer Strafen für rassistische Gewalttaten führen würde.

### **3.3. Datenerhebung zu Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und anderen Formen gruppengestützten Hasses**

89. Die Erhebung amtlicher Daten zu rassistischen und fremdenfeindlichen Straftaten wurde 2001 mit der Einführung eines besonderen Meldesystems für politisch motivierte Straftaten erheblich verbessert. Obwohl diese Polizeistatistik für die Analyse und Überwachung rassistischer Gewalttaten sehr wertvoll ist, deckt sie die Grauzone nicht gemeldeter Zwischenfälle und jener Taten nicht ab, die einen deutlich rassistischen Hintergrund haben, aber nicht als Straftaten gelten.

90. Der Kommissar ist demzufolge der Auffassung, dass die von nichtstaatlichen Organisationen und Beratungszentren erhobenen Daten für die Ausweitung des Geltungsbereichs von Informationen zu rassistischen und fremdenfeindlichen Vorfällen von besonderer Bedeutung sind. In Deutschland gibt es jedoch bislang noch keine zentrale Datenbank, die die von Opfern oder Zeugen bei Beratungsstellen gemeldeten rassistischen oder fremdenfeindlichen Vorfälle

erfasst. Der Kommissar schlägt vor, die neu geschaffene Antidiskriminierungsstelle als Plattform zur Erhebung qualitativer und quantitativer Daten zu Diskriminierungsfällen zu nutzen; dies schließt auch Informationen zu Opfern und Tätern sowie zu den Umständen ein, unter denen die Diskriminierung geschieht.

144. Die Abschiebungshaft kann durch einen Amtsrichter bis zu sechs Monaten für abgelehnte Asylbewerber, die untergetaucht sind beziehungsweise sich der Abschiebung möglicherweise entziehen möchten oder für die eine Abschiebung aus Sicherheitsgründen verfügt wurde, um eine spezifische Bedrohung der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder eine Bedrohung durch den Terrorismus abzuwehren, angeordnet werden.<sup>62</sup> Die Abschiebungshaft kann auch für eine Höchstdauer von zwei Wochen angeordnet werden, wenn die Frist für eine freiwillige Ausreise verstrichen und es sicher ist, dass die Abschiebung durchgesetzt werden kann. Die Haft ist unzulässig, wenn feststeht, dass aus Gründen, die der Ausländer nicht zu vertreten hat, die Abschiebung nicht innerhalb der nächsten drei Monate durchgeführt werden kann. Verhindert der abgelehnte Asylbewerber selbst jedoch die Abschiebung, so kann die Haft um höchstens zwölf Monate verlängert werden. Demnach beträgt die Dauer der Abschiebungshaft bis zur obligatorischen Entlassung höchstens 18 Monate.

145. Abgelehnte Asylbewerber in Abschiebungshaft unterliegen gewöhnlich der üblichen Gefängnisordnung, obgleich einige Bundesländer auch besondere Abschiebungszentren eingerichtet haben. Gemäß dem Zuwanderungsgesetz<sup>63</sup> haben grundsätzlich die Häftlinge die Haftkosten sowie alle sonstigen Kosten im Zusammenhang mit der Abschiebung zu tragen. Die Häftlinge können ihre Haft vor den Bezirksgerichten anfechten, obwohl kostenlose Rechtshilfe üblicherweise nicht bereitgestellt wird, da sie einer Prüfung unterliegt, um festzustellen, dass der Einspruch Aussicht auf Erfolg hat. Vertreter der Zivilgesellschaft haben dem Kommissar berichtet, dass der „wohlbegründete Verdacht“, dass ein abgelehnter Asylbewerber sich der Abschiebung entziehen will, möglicherweise über Gebühr als Grund herangezogen wurde, um Ausländer in Abschiebungshaft zu nehmen. Sie legten ebenfalls dar, dass die Haftbedingungen mit eingeschränkten Möglichkeiten für die Kommunikation mit der Außenwelt zunehmend recht hart seien und dass die psychische Belastung der Häftlinge mitunter zu Selbstmordversuchen geführt hätte.

146. Mehrere Länder haben auch besondere Ausreisezentren für Ausländer geschaffen, die gezwungen sind, Deutschland ohne eine weitere Beschwerdemöglichkeit zu verlassen.<sup>64</sup> Nach dem Zuwanderungsgesetz<sup>65</sup> soll in den Ausreisezentren durch Betreuung und Beratung die Bereitschaft der Ausländer zur freiwilligen Ausreise aus Deutschland gefördert werden. Vertreter der Zivilgesellschaft berichteten dem Kommissar, dass die in diesen Einrichtungen untergebrachten Ausländer oftmals eine Duldungsgenehmigung besäßen, da ihre Abschiebung aufgrund fehlender Reisepapiere nicht erfolgen konnte. NRO legten auch dar, dass die in diesen Einrichtungen lebenden Ausländer aufgrund wiederholter Durchsuchungen ihrer persönlichen Sachen, Befragungen zu ihrer Identität und ihrem Rückkehrwillen sowie der grundlegenden Lebensbedingungen in diesen Einrichtungen einem erheblichen psychologischen Druck ausgesetzt seien. Viele Ausländer sind auch aus solchen Einrichtungen verschwunden.

147. Der Kommissar besuchte die Abschiebehaftanstalt Köpenick im Land Berlin sowie den Trakt für Abschiebungshäftlinge in der Justizvollzugsanstalt Stadelheim in München im Freistaat Bayern. Die Abschiebehaftanstalt Köpenick mit einer Aufnahmekapazität von 214 Plätzen wurde

von der Berliner Polizei geführt. Zum Zeitpunkt der Besichtigung hielten sich 129 Häftlinge in der Einrichtung auf. Auch Minderjährige zwischen 16 und 18 Jahren konnten in der Abschiebehaftanstalt untergebracht werden. Den Berliner Behörden zufolge betrug die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der Häftlinge 21 Tage und überschritt eine Dauer von drei Monaten nicht, obschon die Haftdauer in der Vergangenheit länger war. Die Zahl der Häftlinge war ebenfalls rückläufig. Die Häftlinge hatten Zugang zu einem öffentlichen Telefon und durften im Besitz von Mobiltelefonen ohne Kamerafunktion sein. Die Zahl der Besucher für die Häftlinge belief sich - bezogen auf die gesamte Einrichtung - auf insgesamt etwa 1.100 pro Monat. Die Häftlinge konnten sich 90 Minuten täglich im Freien aufhalten.

148. Zum Zeitpunkt der Besichtigung hielten sich etwa 50 Häftlinge im Abschiebungstrakt der Justizvollzugsanstalt Stadelheim auf. Minderjährige zwischen 14 und 18 Jahren konnten auch im Trakt für Jugendliche untergebracht werden. Den Gefängnisbehörden zufolge lag die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der Häftlinge bei 40 Tagen, konnte aber bis zu 18 Monaten betragen, vor allem wenn für einen Häftling keine Ausweispapiere beigebracht werden konnten. Die Zahl der Abschiebehäftlinge in Bayern war rückläufig. Abgesehen von einem Telefongespräch zu Beginn und am Ende der Haft gab es keinen freien Zugang zu einem Telefon, obwohl der Zugang auf besonderen Antrag gewährt werden konnte. Zweimal monatlich durften die Häftlinge jeweils 30 Minuten lang Besuch empfangen. Die Häftlinge konnten sich 60 Minuten täglich im Freien aufhalten. Das Gefängnispersonal informierte den Kommissar darüber, dass einige Häftlinge einem enormen psychischen Druck ausgesetzt seien und dass eine Gruppe von Häftlingen sich kürzlich in einen Hungerstreik begeben habe.

**149. Der Kommissar ist fest davon überzeugt, dass die Abschiebungshaft ausschließlich zur Anwendung gelangen soll, wenn sie umfassend gerechtfertigt und es klar ist, dass die Abschiebung tatsächlich in unmittelbarer Zukunft durchgeführt werden kann.** Sie darf nicht zum Ziel haben, den abgelehnten Asylbewerber unter Druck zu setzen, damit er mit den Behörden zusammenarbeitet, um den Abschiebeprozess zu befördern. Die Behörden sollen bei der Rechtfertigung der Haftgründe und bei der Feststellung der konkreten Abschiebungswahrscheinlichkeit äußerst umsichtig vorgehen, bevor sie bei den Gerichten einen Antrag auf Abschiebungshaft stellen. Der Kommissar fordert die deutschen Behörden auf, die Abschiebungshaft - wann immer möglich – auf einige Wochen anstatt auf mehrere Monate zu beschränken. Die Abschiebungshaft für Minderjährige unter 18 Jahren soll in Übereinstimmung mit der Konvention für die Rechte der Kinder auf das absolute Mindestmaß begrenzt bleiben.

150. Der Kommissar ist auch beunruhigt darüber, dass es für die Häftlinge möglicherweise schwierig ist, ihre Abschiebungshaft vor Gericht anzufechten, da ihr Zugang zu Rechtshilfe in Ermangelung finanzieller Mittel beziehungsweise aufgrund fehlender Kommunikationsmöglichkeiten mit der Außenwelt anscheinend recht eingeschränkt ist. Der Kommissar empfiehlt den deutschen Behörden, den Abschiebehäftlingen eine kostenlose Rechtsberatung zur Verfügung zu stellen. Ferner bringt der Kommissar seine Besorgnis darüber zum Ausdruck, dass die Ausreisezentren für Ausländer dazu genutzt werden könnten, Druck auf abgelehnte Asylbewerber zum Verlassen Deutschlands auszuüben und bezweifelt die Notwendigkeit dieser speziellen Ausreiseeinrichtungen.

151. Schließlich ist sich der Kommissar bewusst, dass nach dem Zuwanderungsgesetz auch Beförderungsunternehmer für die Abschiebekosten abgelehnter Asylsuchender haftbar gemacht werden können, wenn sie ohne die erforderlichen Dokumente nach Deutschland befördert

wurden. Der Kommissar ist besorgt darüber, dass diese Praxis zur Übertragung von normalerweise den staatlichen Behörden obliegenden Pflichten, beispielsweise die Überprüfung von Reisedokumenten, auf private Beförderungsunternehmen führt, die üblicherweise nicht denselben Menschenrechtsverpflichtungen unterliegen wie die staatlichen Behörden. Was die Asylsuchenden angeht, so können von der Genfer Konvention anerkannte Gründe für das Fehlen gültiger Reisedokumente vorliegen.

#### **6.4. Antworten auf den Menschenhandel**

161. Während seines Besuchs haben die deutschen Behörden den Kommissar versichert, dass Deutschland die baldige Ratifizierung des Übereinkommens des Europarats über Maßnahmen gegen den Menschenhandel beschlossen hat. Mit dem Übereinkommen sollen die Rechte der Menschenhandelsopfer gestärkt und die staatlichen Behörden gehindert werden, sie als illegale Zuwanderer beziehungsweise Kriminelle zu behandeln. Im Rahmen des Übereinkommens erhalten die Opfer von Menschenhandel auch das Recht auf eine mindestens 30-tägige Bedenkzeit, um sich zu erholen und eine Entscheidung über ihre mögliche Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden zu treffen. Die EU-Richtlinie 2004/81/EG führt auch eine Aufenthaltserlaubnis für die Opfer von Menschenhandel ein, damit sie Bedenkzeit haben. Die Umsetzung dieser EU-Richtlinie findet derzeit in Deutschland statt.

162. Nach der derzeitigen deutschen Praxis verfügen die Länderbehörden über den Handlungsspielraum, um den Opfern von Menschenhandel einen Mindestzeitraum von vier Wochen für Erholung und Rehabilitation zu gewähren. Deutschland hat noch keine bundesgesetzliche Bestimmung erlassen, in der die Kriterien, die Dauer und die Bedingungen des Aufenthalts von Menschenhandelsopfern festgelegt sind. Der Kommissar ermuntert die Bundesbehörden, einen Mindestzeitraum für den Aufenthalt aller Menschenhandelsopfer einzuführen, während dessen sie Zugang zu medizinischer Versorgung, darunter psychotherapeutische Behandlung, und kostenloser Rechtshilfe erhalten sollen. Außerdem soll gewährleistet sein, dass denjenigen, die nicht über ausreichende Ressourcen verfügen, Obdach gewährt wird. Mit Blick auf die traumatischen Erfahrungen der Menschenhandelsopfer ruft der Kommissar die Behörden auf, über diesen Mindestzeitraum hinauszugehen, wenn die Opfer zusätzliche Zeit zur Erholung benötigen, um eine fundierte Entscheidung zu treffen.

163. Der Kommissar betont die Bedeutung wirksamer, präventiver Hilfsmaßnahmen, damit diese Personen nicht erneut Opfer von Menschenhandel werden. Er ermutigt Deutschland, weiterhin spezialisierte nichtstaatliche Hilfseinrichtungen zu finanzieren, die für die Menschenhandelsopfer leicht zugänglich sind. Die Berater und das Betreuungspersonal dieser Organisationen spielen eine wesentliche Rolle im Erholungsprozess.

164. Der Kommissar betont, dass Personen, die Opfer von Menschenhandel und Ausbeutung wurden, zuallererst als Opfer gravierender Menschenrechtsverletzungen anzusehen sind. Ihre Rolle bei der Verfolgung organisierter Menschenhandelsverbrechen soll, obschon von Bedeutung, während der ersten Betreuungs- und Unterstützungsphase als sekundär betrachtet werden. Deutschland hat eine breite Palette politischer Reaktionen gegen den Menschenhandel mit sexueller Ausbeutung entwickelt. Der Kommissar ist der Auffassung, dass weitere Strategien und Maßnahmen verabschiedet werden sollen, damit sonstige Formen von Menschenhandel im

Zusammenhang mit Zwangsarbeit, beispielsweise im Agrarsektor oder im Baugewerbe und beim Organhandel, bekämpft werden.

## **7. Antiterrormaßnahmen**

### **7.1. Absolutes Verbot von Folter**

165. Das Zusammentragen von Datenmaterial durch Geheim- beziehungsweise Polizeidienste, die im Ausland im Zusammenhang mit Antiterrormaßnahmen tätig sind, hat bedeutende Auswirkungen im Hinblick auf das Verbot von Folter, vor allem wenn Terrorverdächtige ohne ein ordentliches Gerichtsverfahren inhaftiert sind und inhumanen oder erniedrigenden Behandlungen ausgesetzt waren. Die Beteiligung deutscher Geheimdienst- und Polizeibeamter an Befragungen und Verhören Terrorverdächtiger im Ausland wurde in der jüngsten Vergangenheit in Deutschland intensiv diskutiert.

166. Einer der Fälle betrifft Muhammad Haydar Zammar, einen in Syrien geborenen deutschen Staatsangehörigen, der 2001 in Marokko inhaftiert und anschließend nach Syrien verbracht wurde. Zammar wird verdächtigt, engen Kontakt zu den Piloten des 11. September unterhalten zu haben, die in Hamburg gelebt hatten. Zammar war ohne Anklage wegen einer Straftat und ohne Kontakt zu einem Rechtsanwalt beziehungsweise einem Familienangehörigen in Syrien inhaftiert. Berichten zufolge wurde er in Syrien gefoltert und einer verlängerten Isolationshaft unterzogen. Die deutsche Presse hatte berichtet, dass im November 2002 fünf Beamte des Bundeskriminalamtes, des deutschen Bundesnachrichtendienstes und des Bundesamtes für Verfassungsschutz – der Inlandnachrichtendienst – nach Syrien gereist sind, um Zammar zu vernehmen, gegen den damals in Deutschland wegen terroristischer Straftaten ermittelt wurde.

167. Ein weiterer Fall ist der des in Bremen geborenen und in Deutschland wohnhaften türkischen Staatsbürgers Murat Kurnaz, der im Jahr 2001 von den pakistanischen Behörden in Haft genommen wurde. Anschließend wurde er den amerikanischen Streitkräften übergeben und nach Guantánamo verbracht. Im August 2006 wurde Kurnaz freigelassen und kehrte nach Deutschland zurück. Er wurde im September 2002 in Guantánamo von deutschen Sicherheitsbehörden verhört. Zu diesem Zeitpunkt zogen die amerikanischen Behörden angeblich in Betracht, Kurnaz gemeinsam mit einer größeren, in Guantánamo festgehaltenen Gruppe freizulassen. Inzwischen sind in Deutschland Untersuchungen eingeleitet worden, damit der Fall geklärt und festgestellt wird, welche Verantwortung deutsche Behörden an Kurnaz' widerrechtlicher und inhumaner Inhaftierung in Guantánamo trifft<sup>68</sup>.

168. Mohamedou Ould Slahi, ein mauretischer Staatsangehöriger, der für die CIA als einer der Hauptverdächtigen für die Terroranschläge des 11. September galt, wurde 2002 auch von deutschen Nachrichtendienstbeamten in Guantánamo befragt. Im Dezember 2005 informierte der Bundesinnenminister die Öffentlichkeit über die Vernehmung zweier Häftlinge in Guantánamo durch deutsche Beamte.

169. Das Parlamentarische Kontrollgremium, das die Tätigkeit der Nachrichtendienste kontrolliert, kam zu dem Schluss, dass die Vernehmungen von Zammar, Kurnaz und Ould Slahi aufgrund von Hinweisen auf eine Terrorzelle in Hamburg notwendig waren.<sup>69</sup> Alle drei Fälle werden derzeit von einem Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages geprüft, der im April 2006 eingesetzt wurde.<sup>70</sup>

170. Der Kommissar ist besorgt über die von deutschen Beamten durchgeführten Vernehmungen Terrorverdächtiger, die ohne ordnungsgemäßes Verfahren inhaftiert und angeblich gefoltert worden sind. Bei Verhören unter widerrechtlichen Bedingungen wird die extrem schwache Position des Häftlings ausgenutzt. Das Verbot von Folter verpflichtet die Staatsbeamten nicht nur dazu, sich jeglicher erniedrigender und inhumaner Behandlung oder Folter zu enthalten, sondern beinhaltet die Verpflichtung, den Personen einen angemessenen Schutz gegen derartig schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen zukommen zu lassen.<sup>71</sup>

171. Das Verbot von Folter und inhumaner oder erniedrigender Behandlung beziehungsweise Bestrafung gehört zu den grundlegenden Werten einer demokratischen Gesellschaft. Im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention lässt das Verbot von Folter keinerlei Einschränkungen oder Ausnahmen zu, noch nicht einmal im Falle eines öffentlichen Notstands, der das Leben einer Nation bedroht.

172. Der Kommissar wirbt nachdrücklich für die Erarbeitung klarer Leitlinien für die Nachrichtendienste und alle Polizeibehörden für die Vernehmung von Häftlingen im Ausland. Menschen, die ohne ordnungsgemäßes Verfahren inhaftiert sind, denen der Zugang zu einem Rechtsanwalt verweigert wird und die stark gefährdet sind, einer inhumanen oder erniedrigenden Behandlung beziehungsweise Folter ausgesetzt zu werden, sollen nicht verhört werden, noch nicht einmal zu Ermittlungszwecken. Der Kommissar begrüßt die neuen, von den deutschen Behörden im Mai 2006 herausgegebenen Richtlinien, die es der Bundespolizei nicht erlauben, an Befragungen Terrorverdächtiger durch Geheimdienste im Ausland teilzunehmen.

173. Der Fall Zammar, für den die Anklage in Syrien die Todesstrafe forderte, teilweise gestützt auf Informationen, die von deutschen Geheimdiensten geliefert wurden, und der anschließend im Februar 2007 durch ein syrisches Gericht zu 12 Jahren Gefängnis verurteilt wurde, veranschaulicht die Menschenrechtsdimension der nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit. Der Informationsaustausch zwischen Nachrichtendiensten von Staaten, die keine wirksamen Schutzmaßnahmen gegen Folter haben und in denen der Grundsatz eines fairen Verfahrens nicht ausreichend gewahrt wird, soll detaillierten Leitlinien unterliegen, die einer Beteiligung Deutschlands an derartig gravierenden Menschenrechtsverletzungen vorbeugen.

174. Außerdem wirft das Vertrauen in Informationen, die von ausländischen Nachrichtendiensten bei Gerichtsverfahren geliefert wurden, ernstzunehmende Fragen im Hinblick auf das absolute Verbot der Verwendung von unter Folter erwirkten Beweismitteln auf. Der Kommissar teilt die vom UN-Sonderberichterstatter über Folter zum Ausdruck gebrachte Besorgnis in Bezug auf die Entscheidung des Oberlandesgerichts Hamburg im Fall El Motassadeq aus dem Jahr 2005.<sup>72</sup> Mounir El Motassadeq war angeklagt, an der Planung der Anschläge vom 11. September beteiligt gewesen zu sein. Das Gericht akzeptierte die Verwendung der vollständigen Zusammenfassungen der Zeugenaussagen dreier Al-Qaida-Verdächtiger gegenüber den Behörden der Vereinigten Staaten, obschon diese Personen einer Isolationshaft ausgesetzt waren und die ernsthafte Besorgnis bestand, dass die Aussagen unter Folter zustande gekommen waren. Anzumerken ist auch, dass Isolationshaft bereits gleichbedeutend mit Folter sein kann. Nach Dafürhalten des Kommissars müsste der Beweis ohne vernünftigen Zweifel, dass das Beweismaterial nicht unter diesen widerrechtlichen Bedingungen zusammengetragen wurde, künftig von der Staatsanwaltschaft und nicht mehr vom Angeklagten erbracht werden.



## **7.2. Außerordentliche Überstellungen**

175. Bei außerordentlichen Überstellungen können die Menschenrechte auf vielfältige Weise verletzt werden, darunter die widerrechtliche Verhaftung oder Inhaftierung und die Verweigerung der Inanspruchnahme von Rechtsmitteln.<sup>73</sup> Eine Person, die widerrechtlich in einem Land inhaftiert war und unrechtmäßig in ein anderes Land verbracht wurde, kann Gefahr laufen, ein Opfer von Folter und/oder erzwungenem Verschwinden zu werden.

176. Der Fall des deutschen Staatsbürgers Khaled El Masri, der im Jahr 2003 in Mazedonien inhaftiert war und anschließend von der CIA nach Afghanistan verschleppt wurde, hat enorme internationale Aufmerksamkeit auf sich gezogen. El Masri machte geltend, während seiner fünfmonatigen Isolationshaft gefoltert worden zu sein. Nachdem die amerikanischen Behörden seine Unschuld festgestellt hatten, wurde er im Mai 2004 freigelassen. Der im Juni 2006 herausgegebene Bericht von Senator Dick Marty an die Parlamentarische Versammlung des Europarats über mutmaßliche geheime Inhaftierungen und unrechtmäßige Verbringung von Häftlingen zwischen Staaten bezieht sich ausführlich auf den Fall und macht geltend, dass El Masri Besuch von einem in dem Bericht namentlich erwähnten Beamten des deutschen Geheimdienstes erhielt, der ihn später nach Europa begleitet hat.<sup>74</sup> Nach El Masris Rückkehr nach Deutschland hat er durch seinen Rechtsbeistand Anzeige wegen Freiheitsberaubung und Körperverletzung erstattet, woraufhin ein Ermittlungsverfahren eingeleitet wurde. Im Januar 2007 erwirkte die Staatsanwaltschaft wegen des Verdachts der Freiheitsberaubung sowie der gefährlichen Körperverletzung Haftbefehle gegen 13 CIA-Mitarbeiter.

177. Im Februar 2006 ist das deutsche Parlamentarische Kontrollgremium in seiner Stellungnahme zum Bericht der Bundesregierung über die nachrichtendienstlichen Aktivitäten im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung zu dem Ergebnis gelangt, dass es keine Hinweise darauf gab, dass der deutsche Geheimdienst über die Haft El Masris informiert gewesen sei und dass ein Geheimdienstbeamter ihn nach seiner Freilassung nach Europa begleitet habe.<sup>75</sup> Der Deutsche Bundestag griff den Fall auf und setzte einen Untersuchungsausschuss ein, der weiter ermitteln sollte, ob die deutsche Bundesregierung, der Geheimdienst oder sonstige staatliche Behörden über El Masris geheime Haft bereits zu einem früheren Zeitpunkt unterrichtet waren und ob ein deutscher Geheimdienstbeamter El Masri besucht und begleitet hat. Im Laufe der Anhörungen durch den Untersuchungsausschuss konnte die Behauptung, dass El Masri ein Besuch abgestattet und später von einem deutschen Geheimdienstbeamten nach Europa begleitet worden war, nicht aufrechterhalten werden. Während der vorliegende Bericht verfasst wurde, dauerten die strafrechtlichen Ermittlungen und die Ermittlungen im Untersuchungsausschuss noch an.

178. Der Kommissar ruft Deutschland auf, sämtliche Fälle mutmaßlicher außerordentlicher Überstellungen, die auf deutschem Hoheitsgebiet durchgeführt wurden oder an denen deutsche Staatsbürger oder Personen mit ständigem Aufenthaltsort Deutschland, beteiligt waren, umfassend aufzuklären. Es sollen wirksame Maßnahmen verabschiedet werden, um künftig ungesetzliche Überstellungen zu verhindern.

## **7.3. Datenschutz und das Recht auf Privatsphäre**

179. Im Rahmen der Antiterroraktivitäten verstößt die Ausdehnung der Befugnisse mit Blick auf Untersuchungs- und Überwachungsmethoden oftmals gegen das Recht auf Privatsphäre, Datenschutz und Selbstbestimmung über persönliche Informationen. Der Kommissar legt dar, dass Beschränkungen des Rechts auf Privatsphäre und Datenschutz ständig überprüft wurden, um festzustellen, ob die durchgeführten Maßnahmen notwendig, angemessen, verhältnismäßig und gesetzlich begründet sind.

180. Die kontinuierlich wachsende Zahl der Telefonüberwachungen lässt Bedenken aufkommen, ob diese stets als *ultima ratio* eingesetzt werden.<sup>76</sup> Der Kommissar ist sich gleichwohl natürlich der Bedeutung der Telekommunikationsüberwachung als einem investigativen Mittel bewusst. Die Verwendung des durch Telefonüberwachung oder sonstige Formen der verdeckten Ermittlung gesammelten Datenmaterials soll jedoch strikt auf den Zweck der Untersuchung schwerer Verbrechen beschränkt sein, und Überwachungsmaßnahmen sollen von einem Richter genehmigt werden und Ex-post-Ansprüche aller betroffenen Personen vorsehen.

181. Die Gerichte, in erster Linie das Bundesverfassungsgericht, spielen eine entscheidende Rolle bei der Überprüfung der Verhältnismäßigkeit derartiger Ermittlungsinstrumente in Deutschland. Im April 2006 erklärte das Bundesverfassungsgericht, dass die Rasterung der Daten<sup>77</sup> von Muslimen nach den Anschlägen vom 11. September gegen das Grundrecht auf Selbstbestimmung über persönliche Informationen verstößt.<sup>78</sup> Dem Bundesverfassungsgericht zufolge war die präventive Datenraisterung unzulässig, sofern nicht eine konkrete Bedrohung aufgrund objektiver Umstände vorlag. Eine ständige terroristische Bedrohung wurde daher als unzureichend und zu vage für die Rechtfertigung derart extensiver Untersuchungsbefugnisse erachtet. Insgesamt wurden acht Millionen Informationen über annähernd 300.000 Personen gesammelt, ohne dass es zu Anklagen oder sonstigen relevanten Ermittlungsergebnissen kam. Das Bundesverfassungsgericht legte insbesondere dar, dass extrem viele unschuldige Personen von diesen unspezifizierten Untersuchungsmaßnahmen betroffen waren und dadurch eine gefährliche Stigmatisierung bestimmter Personengruppen entstand, im vorliegenden Fall der muslimischen Bevölkerung.

182. Im März 2004 entschied das Bundesverfassungsgericht über die Lauschangriffe und erklärte die akustische Überwachung von Privathäusern, mit der die grundlegende Privatsphäre verletzt wird, für verfassungswidrig. Laut Bundesverfassungsgericht darf eine solche Überwachung nicht erfolgen, wenn sie den absoluten Schutz der Privatsphäre, einschließlich der Gespräche mit engen Familienangehörigen, Rechtsanwälten und Ärzten, verletzen könnte. Deshalb muss der Gesetzgeber sicherstellen, dass nicht nur die Verwendung solcher Daten als Beweismittel verboten ist, sondern bereits das Sammeln von Datenmaterial. Die Bundesregierung hat verschiedene Änderungen für die Rechtsvorschriften vorgeschlagen und gleichzeitig unterstrichen, dass die akustische – strengen Auflagen unterliegende - Überwachung für eine verbesserte Bekämpfung des organisierten Verbrechens, des Terrorismus und sonstiger Bedrohungen der Sicherheit unerlässlich ist.

183. In beiden Entscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht die relevanten Ermittlungstechniken nicht als solche verboten, jedoch ihren Einsatz mit der Begründung des Schutzes des Grundrechts auf Privatsphäre eingeschränkt. Der Kommissar unterstreicht, dass die Menschenrechte nicht als Hindernis für Polizeioperationen, sondern eher als Beitrag zu deren Professionalisierung angesehen werden dürfen. Aufgrund der Menschenrechtsstandards sind die Polizeibehörden verpflichtet, bei der Erstellung von Datenprofilen präzise vorzugehen und von

ineffizienter und übermäßiger Datensammlung abzusehen. In anderen Fällen könnte die gebührende Achtung der Menschenrechte mehr Mittel oder detaillierte Schutzmaßnahmen als bei der akustischen Überwachung erfordern.

184. Präventive Untersuchungsmaßnahmen können eine negative Auswirkung auf die öffentliche Wahrnehmung einer bestimmten Personengruppe haben und die Position ihrer einzelnen Mitglieder zunehmend schwächen. Vertreter in Deutschland lebender Muslime informierten den Kommissar darüber, dass Polizei- und Sicherheitsdienste auf der Suche nach Informationen und Dateien über Mitglieder der betroffenen Religionsgemeinschaften Razzien in Moscheen durchgeführt haben. Der Kommissar betont, dass solche hoch-sensiblen Operationen nach den strengen Regeln der Verhältnismäßigkeit und unter Vermeidung einer generellen Profilerstellung auf der Grundlage der religiösen Überzeugung oder der ethnischen Herkunft erfolgen müssen. Zwar können sich energische Maßnahmen für die Bekämpfung ernsthafter terroristischer Bedrohungen als erforderlich erweisen, aber gleichzeitig sind alle erdenklichen Anstrengungen zu unternehmen, um die Stigmatisierung einer Volks- oder Religionsgruppe zu vermeiden.

185. Der Kommissar begrüßt die Pläne der Bundesregierung, die Voraussetzungen für die Telefonüberwachung zu verschärfen und den Rechtsschutz der betroffenen Personen zu verstärken. Ziel des im November 2006 vorgestellten neuen Gesetzentwurfs soll die Neuorganisation der Telefonüberwachung bei strafrechtlichen Verfahren und die Einbeziehung der vom Bundesverfassungsgericht festgelegten Anforderungen und Beschränkungen sein.

#### **7.4. Terrorismusbekämpfungsgesetz**

186. Die Verabschiedung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes in Deutschland geht auf die späten sechziger Jahre zurück. Die deutschen Rechtsvorschriften sind sektorübergreifend und beinhalten spezifische Regelungen im Zusammenhang mit Einwanderung, Asyl, Polizeitätigkeit und Nachrichtendiensten, Telekommunikation und Verbrechenverfolgung allgemein.

187. Nach den Terroranschlägen vom 11. September, die zum Teil in Deutschland geplant und vorbereitet worden waren, verabschiedete der Bundestag Ende 2001 und Anfang 2002 die so genannten Sicherheitspakete I und II. Damit terroristische Aktivitäten besser aufgedeckt werden können, dehnte die neue Gesetzgebung den Anwendungsbereich der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Nachrichtendiensten aus und erweiterte die Befugnisse der Bundespolizei, des Bundeskriminalamtes und der Geheimdienste.

188. Bedingt durch die Einführung neuer Ermittlungsbefugnisse und anderer Formen des Eingriffs in durch die Verfassung garantierte Rechte sah das Terrorismusbekämpfungsgesetz<sup>79</sup> eine Klausel für die zeitliche Begrenzung vor, die im Januar 2007 auslaufen sollte. Ferner forderte es die Evaluierung von Einzelvorschriften vor Ablauf dieser Frist. Die Anforderungen zur Überprüfung der neuen Sicherheitsgesetzgebung stellen einen wichtigen Schutz dar, damit ihre Auswirkungen auf die Menschenrechte erforderlichenfalls im Hinblick auf die Änderung der Rechtsvorschriften bewertet werden können. Das Gesetz selbst sagt jedoch nichts über das Verfahren und die Kriterien für die geforderte Überprüfung aus.

189. Im Mai 2005 legte die Bundesregierung einen Bericht über die neue Gesetzgebung vor und kam zu dem Ergebnis, dass die im Terrorismusbekämpfungsgesetz vorgesehenen erweiterten

Untersuchungsbefugnisse unter dem Aspekt ihrer Kollision mit dem Recht auf Privatsphäre und Gleichstellung angemessen, notwendig und verhältnismäßig sind. Mit wenigen Ausnahmen, die geringfügige Änderungen erfordern, schlug die Regierung vor, das Gesetz ohne eine weitere Klausel für die zeitliche Begrenzung zu verlängern.

190. Der Kommissar erkennt die Bemühungen der Bundesregierung bei der Berichterstattung über die Anwendung der neuen Rechtsvorschriften an. Damit jedoch ein Überprüfungsprozess sichergestellt werden kann, bei dem auch die Meinung unabhängiger Experten und Menschenrechtsorganisationen berücksichtigt wird, ermuntert der Kommissar den Gesetzgeber, die Kriterien und das Verfahren für eine solche Überprüfung genauer festzulegen.

191. Im Januar 2007 wurden weitere Antiterrorrechtsvorschriften vom Bundestag beschlossen, die die Befugnisse der Bundespolizei erweitert und neue Informationssysteme für Antiterrormaßnahmen zur Verbesserung der Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsdiensten und der Polizei geschaffen haben. Das Paket beinhaltete ein Gesetz über die Antiterrordatei, das eine gesetzliche Grundlage für gemeinsame Datenbanken von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten bildet. Im Rahmen des Gesetzes werden allgemeine Hintergrundinformationen wie Name, Geschlecht, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit und Sprache in einer Indexdatei verarbeitet, auf die alle Polizei- und Nachrichtendienststellen Zugriff haben. Eine zweite, ausführlichere Datenbank mit Informationen über Bankkonten, Volkszugehörigkeit, Religion, die Fähigkeit mit Waffen und Sprengstoff umzugehen und besuchte Orte oder Regionen ist lediglich einem begrenzten Kreis von Beamten beziehungsweise in Notstandssituationen für die Feststellung einer unmittelbaren Bedrohung der Sicherheit zugänglich.<sup>80</sup>

192. Es gelten mehrere Datenschutzmaßnahmen, darunter die vollständige Aufzeichnung aller Zugriffe auf die Datenbank und mögliche Ad-hoc-Kontrollen durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Datenschutzbehörden auf Länderebene. Dennoch haben eben diese Datenschutzorgane ihre ernsthafte Besorgnis bezüglich der in der Verfassung verankerten Forderung nach Trennung der Befugnisse zwischen Polizeibehörden und Nachrichtendiensten<sup>81</sup> geäußert. Da die Polizeibehörden unter bestimmten Umständen Zugriff auf die geheimdienstlichen Daten haben können, sollen die Kriterien für die in der Datei zu erfassenden Personen äußerst präzise sein. Das ist besonders wichtig, da so genannte weiche Daten über allgemein gesetzmäßige Aktivitäten als Grundlage für die Erfassung in den Antiterrordateien dienen können. Die Datenschutzorgane fordern auch, dass der Gesetzgeber die zugriffsberechtigten Behörden für die Dateien genauer definiert.

193. Nach dem fehlgeschlagenen Terroranschlag der beiden islamistischen Kofferbomber im August 2006 plant die Bundesregierung den Ausbau der Videoüberwachung an öffentlichen Plätzen. Dem Beauftragten für den Datenschutz zufolge sind in diesen Fällen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Effizienz anzuwenden. Besteht eine Verbindung zwischen der Videoüberwachung und der automatischen Erkennung von Einzelpersonen im Zusammenhang mit biometrischen Datenbanken, so soll ihre kumulative Auswirkung auf das Recht auf Privatsphäre bewertet werden, um die Verhältnismäßigkeit festzustellen.

194. Der Kommissar erkennt die Notwendigkeit der Sammlung und Verarbeitung von für die Erkennung und Verhinderung terroristischer Aktivitäten relevanten Daten uneingeschränkt an. Angesichts der hohen Fehlerquote im Zusammenhang mit Präventivuntersuchungen müssen die entsprechenden Rechtsvorschriften jedoch so genau wie möglich sein, indem die Kriterien für die

Erfassung in einer Antiterrordatei sowie für deren Nutzung identifiziert werden. Der Kommissar unterstreicht, dass unbedingt jegliche Stigmatisierung der großen Mehrheit unschuldiger Personen vermieden werden muss. Eine unabhängige Überprüfung der Nutzung und der Auswirkung dieser Dateien ist äußerst notwendig, um die Eignung, Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen zu analysieren. Die auf fünf Jahre begrenzte Geltungsdauer der Rechtsvorschriften stellt eine zusätzliche Schutzmaßnahme dar, die eine politische Überprüfung der Zweckmäßigkeit des Gesetzes gewährleistet.

## **8. Strafvollzug und Haft**

195. Nach Inkrafttreten der Föderalismusreform im September 2006 ging die Legislativbefugnis für die Vollstreckung von Urteilen vom Bund auf die Länder über. Rechtsexperten sowie Richtervereinigungen haben sich besorgt darüber geäußert, dass die Verlagerung von Zuständigkeiten nicht nur zur Rechtsfragmentierung, sondern auch zu einer Absenkung der Standards führen könnte, wenn dem Grundsatz der Kosteneffizienz Vorrang vor den auf Bundesebene festgelegten Standards eingeräumt wird. Das Bundesgesetz über die Vollstreckung von Urteilen zum Beispiel legte die gesellschaftliche Wiedereingliederung Gefangener als Hauptziel des Strafvollzugs fest. Der Kommissar empfiehlt, dass sich diese Priorität gleichermaßen in den relevanten Rechtsvorschriften auf Länderebene widerspiegeln soll. Er ruft alle Bundesländer, die gerade die relevanten Rechtsvorschriften ausarbeiten dazu auf, die vom Ministerkomitee des Europarats im Januar 2006 beschlossenen Europäischen Gefängnisregeln zu berücksichtigen.<sup>82</sup>

196. Der Tod eines jugendlichen Gefangenen in Nordrhein-Westfalen, der von seinen Mitgefangenen im November 2006 erhängt wurde, nachdem er 12 Stunden lang grausam gefoltert und vergewaltigt worden war, ist besonders schockierend und alarmierend. Darin zeigt sich, dass ein struktureller Personalmangel beziehungsweise eine unzulängliche Dienstaufsicht tatsächlich der Verpflichtung der Gefängnisbehörden zuwiderlaufen, die Insassen vor Gewalt unter den Gefangenen zu schützen. Eine wichtige Schutzmaßnahme ist die Bereitstellung von Einzelzellen, wenn ein Insasse aus Furcht vor Belästigung oder Angriffen durch andere Gefangene um eine getrennte Unterbringung bittet.

### **8.3. Implementierung des Zusatzprotokolls zur Konvention gegen Folter**

207. Der Kommissar begrüßt die jüngste Entscheidung von Bund und Ländern, das Zusatzprotokoll zur UN-Konvention gegen Folter zu ratifizieren. Das Protokoll verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, eine oder mehrere unabhängige besichtigende Organe zur Verhinderung von Folter oder anderer grausamer, inhumaner oder erniedrigender Behandlungen einzuführen, zu bilden, zu unterhalten oder zu benennen.<sup>84</sup> Gemäß einem Konsens zwischen allen Ländern umfasst das derzeitige Vorhaben für die Einrichtung dieses nationalen Präventionsmechanismus in Deutschland eine aus vier ehrenamtlich tätigen Experten bestehende Kommission. Neben diesen vier Experten, die für die unter die Zuständigkeit der Länder fallenden Hafteinrichtungen verantwortlich sein werden, wird eine fünfte Person benannt, die für Haftplätze in Bundeszuständigkeit verantwortlich ist.

**208. In Anbetracht des weitgehenden Mandats dieses Präventionsmechanismus, der unterschiedliche Haft- und Verwahrungseinrichtungen bundesweit abdeckt, zweifelt der Kommissar ernsthaft an der Fähigkeit des geplanten Mechanismus, seine Aufgabe zufrieden stellend zu erfüllen.** Das Zusatzprotokoll legt fest, dass der Präventionsmechanismus mindestens die Befugnis erhalten soll, regelmäßig die Behandlung von Personen, denen die Freiheit entzogen wurde, an Haftplätzen zu überprüfen. Die minimalistische Zusammensetzung des vorgeschlagenen Mechanismus würde jedoch höchstwahrscheinlich eine sehr begrenzte Präventivwirkung haben, da er außerstande wäre, bundesweit regelmäßige Besuche durchzuführen. Die Besorgnisse des Kommissars hinsichtlich des geplanten Präventivmechanismus wurden während des Besuchs von den Bundesbehörden akzeptiert.

209. Der Kommissar ruft die zuständigen Behörden und insbesondere die Länder auf, ihre Pläne für die Umsetzung des Zusatzprotokolls **zu überarbeiten und einen wirksamen Präventionsmechanismus zu schaffen**, der Zweck und Ziel des Protokolls besser gerecht wird. Das könnte im Zusammenhang mit einer breiter angelegten Reform erreicht werden, die mit Blick auf die Beschwerden über Misshandlungen durch die Polizei auch eine unabhängige Polizeiüberwachungsfunktion beinhaltet.

210. Bei der Einrichtung des Inspektionsorgans könnte man auf bereits bestehende Strukturen zurückgreifen. Was die Überwachung der Psychatrieeinrichtungen angeht, so gibt es in allen Bundesländern bereits Mechanismen für regelmäßige Besuche, die erweitert werden könnten, damit sie den Anforderungen des Zusatzprotokolls entsprechen. Die bestehenden Ausschüsse, die unter spezifischen rechtlichen Rahmenbedingungen arbeiten, wurden nach föderalen Strukturen eingerichtet und sind Teil eines Systems psychiatrischer Kontrollinstitutionen. Aus diesem Grund müssten ihre Zusammensetzung und strukturelle Unabhängigkeit gestärkt und ihre Untersuchungsbefugnisse erweitert werden, damit sie mit den Anforderungen des Zusatzprotokolls in Einklang gebracht werden.

## **9. Empfehlungen**

In Übereinstimmung mit Artikel 3 Buchstaben b, c und e und mit Artikel 8 der EntschlieÙung (99) 50 des Ministerkomitees empfiehlt der Kommissar, dass die deutschen Behörden:

### **Nationales Menschenrechtsschutzsystem**

6. unabhängige Polizeiüberwachungs- und Beschwerdemechanismen außerhalb der polizeilichen und ministeriellen Strukturen schaffen und zentral umfassendes Datenmaterial über angebliche Misshandlungen oder Fehlverhalten seitens der Polizei sammeln;

7. systematisch und regelmäßig im Bereich der Menschenrechte tätige Organisationen der Zivilgesellschaft zu Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen, die Auswirkungen auf die Menschenrechte haben, konsultieren;

8. die Integration von Lehrmethoden für Menschenrechte durch vorberufliche und berufsbegleitende Aus- und Weiterbildung von Lehrern intensivieren und weiterentwickeln sowie die Institutionalisierung der Menschenrechtserziehung für andere Berufe verstärken;

### **Maßnahmen gegen Fremdenfeindlichkeit und Rassismus**

19. eine strafrechtliche Vorschrift vorsehen, die explizit auf die rassistische Motivation als einen erschwerenden Faktor bei der Urteilsfestlegung verweist;

20. die Schaffung einer zentralen Datenbank mit qualitativen und quantitativen Daten, die Beratungseinrichtungen von Opfern oder Zeugen im Zusammenhang mit rassistischen oder fremdenfeindlichen Vorfällen gemeldet wurden, in Erwägung ziehen;

21. die Stigmatisierung in Deutschland lebender Zuwanderer, Asylbewerber, ethnischer oder religiöser Gruppen im Zusammenhang mit der politischen Diskussion vermeiden und die Rechtsvorschriften in Verbindung mit Einbürgerung, Einwanderung, Asyl oder Terrorismusbekämpfung erlassen;

### **Schutz nationaler Minderheiten**

24. die Datensammlung über die sozioökonomische Lage der nationalen Minderheiten mit der gebührenden Achtung des Schutzes der Privatsphäre und in Zusammenarbeit mit den betroffenen Minderheitengemeinschaften verbessern;

### **Asyl und Einwanderung**

40. die Abschiebungshaft auf Fälle beschränken, in denen sie umfassend gerechtfertigt und es klar ist, dass die Abschiebung tatsächlich in der unmittelbaren Zukunft durchgeführt werden kann, so dass die Dauer der Abschiebungshaft normalerweise nicht über mehrere Wochen hinausgeht;

41. kostenlose Rechtsberatung für abgelehnte Asylbewerber, die sich in Abschiebungshaft befinden, zur Verfügung stellen, so dass sie Rechtsmittel einlegen können, um die Begründung ihrer Inhaftierung anzufechten;

### **Antiterrormaßnahmen**

45. klare Leitlinien für die Nachrichtendienste für die Befragung von Häftlingen im Ausland erarbeiten;

46. gewährleisten, dass unter unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung beziehungsweise Folter erwirkte Beweismittel in Gerichtsverfahren nicht zulässig sind;

47. sämtliche Fälle außerordentlicher Überstellungen, die auf deutschem Hoheitsgebiet durchgeführt wurden oder an denen deutsche Staatsbürger beziehungsweise seit langem in Deutschland lebende Ausländer beteiligt waren, umfassend untersuchen;

48. strenge Regeln der Verhältnismäßigkeit mit Blick auf präventive Untersuchungsmaßnahmen anwenden, um eine Profilerstellung einzig auf der Grundlage der religiösen Überzeugung oder der ethnischen Herkunft zu vermeiden;

49. eine unabhängige Bewertung der Antiterrorgesetzgebung durchführen;
50. die Kriterien spezifizieren, nach denen eine Person in der Antiterrordatei erfasst werden kann und klare Leitlinien für die Nutzung der Datenbank vorsehen, einschließlich der Behörden, die Zugriff auf Daten haben können;

### **Strafvollzug und Haft**

51. gewährleisten, dass die Übertragung von Legislativbefugnissen im Hinblick auf die Gefängnisverwaltung nicht zu einer Absenkung der Gefängnisstandards führt und dass die gesellschaftliche Wiedereingliederung von Häftlingen das Hauptziel der Haftstrafe ist;
52. die Unterbringung jugendlicher Straftäter im offenen Vollzug fördern und weiterhin alternative Sanktionsmaßnahmen, darunter die Vermittlung zwischen Opfern und Straftätern, finanzieren;
53. die Möglichkeit vorsehen, dass jugendliche Straftäter Rechtsmittel oder andere unabhängige Überprüfungen gegen per Gerichtsentscheid festgelegte Ziele erzieherischer Maßnahmen einlegen können;
54. die Sicherungsverwahrung äußerst wohlüberlegt anwenden und für Personen in Sicherungsverwahrung eine angemessene medizinische Behandlung oder sonstige Versorgung, die ihrer besonderen Situation gerecht wird, vorsehen;
55. die Pläne für die Implementierung des Zusatzprotokolls zur Konvention gegen Folter überprüfen, so dass ein wirksamer Präventionsmechanismus geschaffen wird, der regelmäßig die Behandlung von Personen, denen die Freiheit entzogen wurde, an Haftplätzen überprüft.



