

ST. GALLER STUDIEN ZUM INTERNATIONALEN RECHT
(SGIR)

Band 41

Herausgegeben von Prof. Dr. iur. Ivo Schwander
Prof. Dr. iur. Kerstin Odendahl Prof. Dr. iur. et lic. rer. pol. Anne van Aaken

Francine Hungerbühler

Dr. iur., Rechtsanwältin

**Die Kommission
zur Verhütung von Folter**



Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	XXI
Summary	XXII
Sommaire.....	XXIII
Abkürzungsverzeichnis	XXV

Einleitung	1
-------------------------	----------

1. TEIL: GRUNDLAGEN	5
----------------------------------	----------

A. Entstehung der Folterprävention.....	6
--	----------

I. Vorbeugen ist besser als Heilen.....	6
---	---

1. Die Idee der Folterprävention.....	6
---------------------------------------	---

2. Auftakt zur Umsetzung der Folterprävention.....	8
--	---

3. Von den UN-Entwürfen zum Costa Rica-Fakultativprotokoll	11
--	----

II. Realisierung auf Europaratsebene.....	17
---	----

1. Hintergrund.....	17
---------------------	----

2. Europäische Antifolterkonvention.....	20
--	----

a) Ziel und Grundsätze	20
------------------------------	----

b) Verhältnis zu Art. 3 ECHR	22
------------------------------------	----

III. Umsetzung in den Vereinten Nationen	23
--	----

1. Hintergrund.....	23
---------------------	----

a) Offene Arbeitsgruppe auf unbestimmte Zeit.....	24
---	----

b) Viele Fragen und etliche Ansichten	26
---	----

c) Von Session zu Session.....	29
--------------------------------	----

2. Annahme innerhalb der Vereinten Nationen.....	31
--	----

B. Inhalt des OPCAT	35
----------------------------------	-----------

I. Zwei-Säulen-System	35
-----------------------------	----

1. Säule 1: Der Unterausschuss für Prävention	35
---	----

a) Auftrag	35
------------------	----

b) Praxis.....	37
----------------	----

2. Säule 2: Der nationale Präventionsmechanismus	39
--	----

a) Auftrag	39
------------------	----

b) Praxis.....	40
----------------	----

3.	Zusammenarbeit der Präventionsmechanismen	43
a)	Auftrag	43
b)	Praxis.....	44
II.	Prinzipien und Potential der Folterprävention	44
1.	Prinzipien	44
a)	Prävention	45
b)	Kooperation.....	46
c)	Vertraulichkeit	47
d)	Berichtssystem	48
2.	Potential.....	49
a)	Repressive Verfahren.....	51
aa)	Grundsätzlicher Mechanismus	51
bb)	Beschränkte Wirkung	52
b)	Präventive Verfahren	53
aa)	Grundsätzlicher Mechanismus	53
bb)	Chancen präventiver Verfahren	55
C.	Der lange Weg der Schweiz zum OPCAT	57
I.	Hintergrund	57
II.	Umsetzung.....	58
1.	Diskutierte Umsetzungsvarianten.....	59
a)	Kantonslösung.....	59
b)	Konkordatslösung	60
c)	Bundeslösung.....	61
2.	Umsetzung der Bundeslösung	61
a)	Verfassungsrechtliche Grundlage	61
b)	Form der Umsetzung.....	63
c)	Botschaft und Bundesbeschluss	64
III.	BG NKVF – ein Überblick	65
2. TEIL: DIE NKVF – UMSETZUNG DES OPCAT.....	69	
A. Ziel	70	
B. Prüfkriterien und Methodik.....	71	
I.	Prüfkriterien	71
1.	Notwendigkeit eines (weiteren) Besuchssystems.....	71

2.	Vorgaben des OPCAT	72
a)	Ziel und Auftrag	72
b)	Institutionelle Einordnung in die Staatsstruktur	73
c)	Rechtsstellung	73
d)	Pluralismus in der Zusammensetzung	74
e)	Erforderliche Mittel	74
f)	Aufgaben	75
g)	Zugesicherte Rechte	75
3.	Auslegung der Vorgaben des OPCAT	76
a)	Pariser Prinzipien	77
aa)	Ziel	77
bb)	Entstehung	78
b)	NPM als NMRI	79
II.	Methodik	80
1.	Völkerrechtliche Verpflichtungen und deren Umsetzung	80
a)	Völkerrecht im schweizerischen Landesrecht	81
aa)	Geltung	82
bb)	Anwendbarkeit	83
cc)	Rang	85
b)	Das OPCAT im schweizerischen Landesrecht	87
aa)	Geltung	87
bb)	Anwendbarkeit	87
cc)	Rang	88
2.	Praxisorientierte Betrachtung	88
a)	Information und Dokumentation	89
aa)	Berichtssystem des OPCAT	89
bb)	Berichterstattung durch die NKVF	90
b)	Weitere Dokumentation	91
3.	Rechtsvergleich	91
a)	Rechtsvergleich im öffentlichen Recht	91
b)	Rechtsvergleich der OPCAT-Vertragsstaaten	94
c)	Vergleichsobjekte	95
aa)	Ausgangsobjekt Schweiz	96
bb)	Vergleichsobjekt Deutschland	97
cc)	Vergleichsobjekt Liechtenstein	98
dd)	Entsprechende Grundstrukturen	100
4.	Analyse	101

C. Notwendigkeit.....	102
I. NKVF als (weiteren) Mechanismus gegen Folter.....	103
1. Bestehende Rechtsschutzmöglichkeiten.....	104
a) Nationale Rechtsschutzmöglichkeiten	105
b) Europäische Rechtsschutzmöglichkeiten.....	108
c) Universelle Rechtsschutzmöglichkeiten	110
2. Vergleich mit dem OPCAT	111
a) Beschwerdeverfahren.....	111
b) Präventivverfahren	113
3. Umfassender Ansatz im OPCAT	115
II. Tatsächliche Notwendigkeit der NKVF	116
1. Gibt es Folter in der Schweiz?	116
a) Polizeigewalt.....	118
b) Überbelegung in Strafanstalten.....	119
c) Ausländerrechtliche Administrativhaft und Zwangsmassnahmen	121
d) Jugendliche im Strafvollzug.....	122
e) Verwahrung von gefährlichen Straftätern.....	123
f) Übergriffe auf betagte und pflegebedürftige Personen	123
g) Heikle Machtverhältnisse.....	124
2. Ergebnisse der ersten Besuche	125
a) Feststellung von Missständen	125
b) Rückmeldungen der besuchten Orte des Freiheitsentzugs.....	127
3. Notwendigkeit auch ohne Foltervorwürfe.....	127
III. Notwendigkeit in den Vergleichsstaaten	129
1. Übereinstimmende rechtliche Voraussetzungen	129
2. Gründe für die Ratifikation des OPCAT	130
a) Deutschland.....	130
b) Liechtenstein.....	132
3. Notwendigkeit kein primärer Grund	133
IV. Ergebnis I.....	135
D. Ziel und Auftrag.....	136
I. Anforderungen.....	136
1. Vorgaben des OPCAT	136
2. Empfehlung der Pariser Prinzipien.....	137
II. Ziel- und Auftrag im BG NKVF	138

1. Ziel.....	138
2. Auftrag.....	139
a) Verpflichtungen aus der UN-CAT	140
b) Exkurs: Folter oder andere Misshandlungen.....	142
c) Massnahmen von Relevanz für die NKVF	144
3. Unzureichende rechtliche Konkretisierung	146
III. Relevanz einer klaren Ziel- und Auftragsformulierung.....	146
1. Klares Ziel – beweglicher Auftrag	146
2. Folgen der fehlenden rechtlichen Verankerung.....	150
IV. Ziel und Auftrag in den Vergleichsstaaten.....	151
1. Deutschland	151
2. Liechtenstein.....	152
a) Monistische Rechtstradition Liechtensteins.....	153
b) Ziel und Auftrag entsprechend den Vorgaben des OPCAT.....	153
3. Verweis auf oder direkte Anwendbarkeit des OPCAT	154
V. Ergebnis 2	156
E. Institutionelle Einordnung in die Staatsstruktur	158
I. Anforderungen	158
1. Vorgaben im OPCAT	158
2. Empfehlungen der Pariser Prinzipien.....	159
II. Praktische Bestandsaufnahme	159
1. Einsetzung vorbestehender Institutionen.....	160
a) Zentrale Institutionen	160
b) Dezentrale Institutionen	162
2. Ombudsinstitutionen.....	164
a) Ursprung.....	165
b) Verbreitung des Ombuds-Gedanken	167
c) Grundlegende Merkmale.....	169
d) Ombudsinstitutionen als NPM	170
3. Schaffung einer neuen Institution.....	171
a) Zentrale Institutionen	171
b) Dezentrale Institutionen	172
c) Chancen und Risiken neuer Institutionen.....	173
4. Ombudsinstitution als ideale Grundstruktur.....	173
III. NKVF als neue zentrale Institution.....	175
1. Ombudsinstitution in der Schweiz.....	175

a)	Nationale Ombudsinstitution	175
b)	Kantonale Ombudsinstitutionen.....	177
c)	Ombudsinstitutionen als Ausnahmeerscheinung	178
2.	Neue, zentrale Institution	179
a)	Geprüfte Varianten.....	179
b)	Umsetzung der Bundeslösung.....	182
IV.	Etablierung der NKVF in der Praxis	184
V.	Institutionelle Einordnung in Deutschland und Liechtenstein	187
1.	Ombudsinstitutionen	187
2.	Neue Institutionen	188
a)	Föderale Umsetzung in Deutschland	188
b)	Zentrale Umsetzung in Liechtenstein	188
VI.	Ergebnis 3.....	189
F.	Rechtsstellung.....	191
I.	Anforderungen.....	191
1.	Vorgaben im OPCAT.....	191
a)	Unabhängigkeit der Institution.....	191
b)	Unabhängigkeit der Mitglieder	192
2.	Empfehlung der Pariser Prinzipien.....	193
a)	Sachliche Unabhängigkeit.....	194
b)	Persönliche Unabhängigkeit	194
II.	Rechtsstellung der NKVF	195
1.	Rechtsgrundlage	195
a)	Legistische Herleitung	195
b)	Mindestens Gesetzesrang	197
2.	Status der NKVF	199
a)	Rechtsstellung der Institution.....	199
b)	Rechtsstellung der Mitglieder	200
3.	(Mindest-)Anforderungen erfüllt.....	202
III.	Umsetzung der rechtlichen Vorgaben	203
1.	Hinreichende Legitimation durch das BG NKVF.....	203
2.	Tatsächliche und wahrgenommene Unabhängigkeit.....	204
a)	NKVF als Institution	205
b)	Wahl, Einsetzung und Amtszeit der Mitglieder.....	207
c)	Persönliche Unabhängigkeit der Mitglieder	209
IV.	Rechtsstellung der NPM in den Vergleichsstaaten	210

1.	Deutschland	210
a)	Rechtsgrundlagen	211
b)	Bundesstelle zur Verhütung von Folter	214
c)	Länderkommission zur Verhütung von Folter	215
2.	Liechtenstein	217
a)	Rechtgrundlage	217
b)	Vollzugskommission	218
V.	Ergebnis 4	220
G.	Pluralismus in der Zusammensetzung	222
I.	Anforderungen	222
1.	Vorgaben des OPCAT	222
2.	Empfehlungen der Pariser Prinzipien	223
II.	Rechtliche Vorgaben für die Zusammensetzung	223
III.	Zusammensetzung der NKVF	225
1.	Übervertretung von Juristen	226
2.	Prioritäre Gewichtung der Fachkompetenz	226
IV.	Zusammensetzung in den Vergleichsstaaten	228
1.	Deutschland	228
2.	Liechtenstein	230
V.	Ergebnis 5	231
H.	Bereitstellung der erforderlichen Mittel	233
I.	Anforderungen	233
1.	Vorgaben des OPCAT	233
2.	Empfehlungen der Pariser Prinzipien	233
II.	Ausstattung der NKVF	235
1.	Finanzielle Ausstattung	235
a)	Quantität	235
b)	Entscheidungsverfahren	236
c)	Budgethoheit	237
2.	Personelle Ausstattung	238
a)	Kommissionsgrösse in Relation zu den Besuchsorten	238
b)	Erfordernis eines Sekretariats	240
c)	Hinzuziehen weiterer Fachpersonen	241
3.	Regelung der Rahmenbedingungen	242
III.	Erforderliche Mittel für die Arbeit der NKVF	243

1.	Finanzielle Ausstattung	243
a)	Quantität	244
b)	Budgethoheit	247
c)	Budgeterhöhung	249
2.	Personelle Ausstattung	250
a)	Kommissionsmitglieder in Relation zu den Besuchsorten.....	250
b)	Sekretariat	253
c)	Hinzuziehen von Experten	254
3.	Erkennbare Entwicklung	255
IV.	Relativität der erforderlichen Mittel	258
1.	Deutschland	258
a)	Finanzielle Ausstattung	258
b)	Personelle Ausstattung	260
c)	Unzureichende Ausstattung	261
2.	Liechtenstein	263
a)	Finanzielle Ausstattung	263
b)	Personelle Ausstattung	264
c)	Angemessene Ausstattung	265
V.	Ergebnis 6.....	266
I.	Aufgaben	268
I.	Anforderungen.....	268
1.	Vorgaben des OPCAT	268
a)	Pflicht zu Prüfen	268
b)	Besuchsberichte und weitere Stellungnahmen.....	269
2.	Empfehlung der Pariser Prinzipien.....	270
a)	Beratung und Kontrolle.....	270
b)	Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen.....	271
c)	Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit.....	272
d)	Weitere mögliche Aufgaben	272
II.	Aufgaben der NKVF.....	273
1.	Besuchstätigkeit	274
2.	Empfehlungen zuhanden der Behörden	275
3.	Internationale Zusammenarbeit	276
4.	Jahresbericht sowie weitere Stellungnahmen.....	276
III.	Umsetzung der Aufgaben	277
1.	Besuchstätigkeit	277

a)	Besuchsvorbereitung.....	279
b)	Besuchsorte	280
c)	Besuche an sich.....	282
d)	Follow-up.....	283
2.	Berichterstattung.....	284
a)	Besuchsberichte.....	284
b)	Jahresberichte und weitere Stellungnahmen	286
3.	Finales Ziel eines umfassenden Dialogs.....	287
IV.	Aufgaben in den Vergleichsstaaten.....	291
1.	Deutschland.....	291
a)	Rechtliche Vorgaben.....	291
b)	Konkrete Ausgestaltung.....	292
2.	Liechtenstein.....	295
a)	Rechtliche Grundlage.....	295
b)	Konkrete Ausgestaltung.....	295
V.	Ergebnis 7.....	297
J.	Zugesicherte Rechte.....	299
I.	Anforderungen	299
1.	Vorgaben des OPCAT.....	299
a)	Zugang zu den Informationen.....	299
b)	Zugang zu den Orten des Freiheitsentzugs	300
c)	Zugang zu den Personen	301
d)	Kooperation mit dem Unterausschuss.....	302
2.	Empfehlungen der Pariser Prinzipien.....	302
a)	Selbstinitiativ- und Selbstverwaltungsbefugnis	302
b)	Informations- und Untersuchungsbefugnis	303
c)	Befugnis öffentlich Stellung zu nehmen	304
d)	Kooperationsbefugnis	304
II.	Rechte der NKVF.....	305
1.	Konstituierung und Arbeitsweise	305
2.	Weitere zugesicherte Rechte	306
3.	Anforderungen grundsätzlich erfüllt	308
III.	Inanspruchnahme der zugesicherten Rechte	310
1.	Selbstverwaltung	310
2.	Befugnisse in Bezug auf die Besuchstätigkeit.....	310
3.	Vollumfängliche Ausübung.....	312

IV. Zugesicherte Rechte in den Vergleichsstaaten.....	312
1. Deutschland.....	313
a) Umfassende Informations- und Zugangsbefugnisse.....	313
b) Kooperation und Kommunikation.....	315
2. Liechtenstein.....	317
V. Ergebnis 8.....	318
K. Übersicht über die Ergebnisse.....	319
3. TEIL: FOLGERUNGEN.....	321
A. Zusammenfassung und Thesen.....	322
I. Notwendigkeit.....	322
II. Ziel und Auftrag.....	324
III. Institutionelle Einordnung in die Staatsstruktur.....	325
IV. Rechtsstellung.....	326
V. Pluralismus in der Zusammensetzung.....	328
VI. Bereitstellung der erforderlichen Mittel.....	330
VII. Aufgaben.....	333
VIII. Zugesicherte Rechte.....	334
IX. Gesamtbetrachtung.....	335
B. Empfehlungen.....	338
I. Verordnung zum BG NKVF.....	338
II. Rechtliche Verselbständigung.....	340
III. Fazit.....	341
Schlusswort.....	343
Anhang.....	345
OPCAT.....	346
Nationale Stelle zur Verhütung von Folter.....	360
Gesetz OPCAT (D).....	360
Organisationserlass Bundesstelle (D).....	361

Staatsvertrag Länderkommission (D)	362
Verwaltungsvereinbarung Nationale Stelle (D).....	366
Richtlinien Bundesstelle (D).....	370
Geschäftsordnung Länderkommission (D)	375
NKVF.....	380
BG NKVF	380
Geschäftsreglement NKVF	384
Vollzugskommission	394
Art. 17 Strafvollzugsgesetz (LI)	394
Quellenverzeichnis	395
Literatur.....	395
Audioquellen	412
Dokumente	413
Europarat.....	413
Ausschuss für Rechte und Menschenrechte.....	413
Gerichtshof für Menschenrechte.....	413
Komitee zur Verhütung von Folter	413
Menschenrechtskommissar	415
Ministerkomitee	416
Parlamentarische Versammlung	416
Nationale Behörden	416
Deutschland.....	416
Deutschland/Österreich/Schweiz	417
Liechtenstein	417
Schweiz	418
USA.....	422
Nationale Präventionsmechanismen	423
Albanien.....	423
Deutschland.....	423
Frankreich	424
Liechtenstein	424
Luxemburg.....	425
Neuseeland.....	425
Schweiz	425
Slowenien.....	430
Spanien.....	430

Vereinigtes Königreich von Grossbritannien und Nordirland	431
Nichtregierungsorganisationen	431
Vereinte Nationen	432
Ausschuss für soziale, humanitäre und kulturelle Fragen	432
Ausschuss gegen Folter	432
Generalversammlung	433
Internationaler Strafgerichtshof	435
Menschenrechtskommission	435
Unterausschuss für Prävention	438
Wirtschafts- und Sozialrat	438
Weitere	439
Rechtstexte	440
Nationale sowie EU-Rechtstexte	440
Europäische Union	440
Albanien	440
Deutschland	440
Frankreich	442
Kanada	443
Liechtenstein	443
Neuseeland	443
Österreich	443
Schweiz	444
Spanien	447
Universelle Rechtstexte	447
Gerichtsentsehide	449
Europäischer Gerichtshofs für Menschenrechte	449
Liechtensteinischer Staatsgerichtshof	449
Schweizerisches Bundesgericht	450
Offizielle Internetseiten	451