

baren, welche die im Jahr 2015 auslaufenden Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) ergänzen sollen, war im Prinzip nicht umstritten. Allerdings war jeder Versuch, bereits einige inhaltliche Definitionen damit zu verbinden, zum Scheitern verurteilt; insbesondere die EU hatte dies versucht. Die SDGs werden nun in den nächsten Jahren verhandelt, wobei sie im Gegensatz zu den MDGs für alle Staaten gelten sollen und nicht nur für Entwicklungsländer. Dagegen hatten sich vor allem die USA verwahrt. In welchem Verhältnis sie zu den ›Post-2015-MDGs‹ stehen werden und wie die beiden Verhandlungsprozesse koordiniert werden sollen, ist bisher unklar. Das Abschlussdokument legte nur fest, dass beide Prozesse »koordiniert und kohärent« (Abs. 249) ablaufen sollen. Eine 30-köpfige Kommission soll bis Ende 2013 Vorschläge ausarbeiten.

### Brasilien setzt Europäer unter Druck

Im Kern waren dies die relevanten Ergebnisse von Rio. Zugegeben: Dafür musste man keine 12 000 Regierungsdelegierten um die Welt fliegen lassen; alles das hätte man auch in einer (dreitägigen) Sondergeneralversammlung in New York beschließen können. Aber der Hauptzweck des Gipfels lag – zumindest für die Gastgeber – weniger im konkreten Ergebnis als im Prestige, im eigenen Land eine Weltkonferenz zu haben. Brasilien übernahm am Samstag vor der Konferenz die Verhandlungsführung und setzte alles daran, dass das Abschlussdokument vor Ankunft der Staats- und Regierungschefs fertig verhandelt wird. Die Europäer widersetzten sich diesem eher unüblichen Ansinnen am längsten und wurden schließlich mit rabiater Erpressungspolitik weichgekocht. Brasiliens Außenminister erklärte, wer blockiere, lasse den Gipfel platzen – nach Beginn des eigentlichen Gipfels werde auf keinen Fall weiterverhandelt. Machtpolitisch spielte sicher auch eine Rolle, dass nur wenige europäische Regierungschefs überhaupt erschienen waren. Das einzige, was die brasilianische Präsidentschaft – neben der Organisation eines rundum gelungenen Gipfels zum Ruhme der Regierung von Dilma Rousseff – bis zum Schluss als klares Eigeninteresse erkennen ließ, war die Einheit von G-77 und China. Ein Auseinanderdividieren, wie bei der letzten Klima-

konferenz 2011 in Durban, sollte sich offenbar auf keinen Fall wiederholen.

Brasilien hatte offenkundig keine ausgeprägten eigenen inhaltlichen Interessen, und das kam all jenen zupass, die ohnehin keine wesentlichen Änderungen des Status quo haben wollten. Die Europäische Union fand sich bald in der misslichen Lage, dass sie allein Forderungen stellte, aber nicht viel anzubieten hatte. Für ihre Forderung, bereits einige inhaltliche Akzente für die noch auszuhandelnden SDGs zu setzen, fand sie keinerlei Verbündete; für ihre Forderung nach einem UNEP-Upgrade immerhin die Afrikaner. Denen ging es aber weniger um die umweltpolitischen Inhalte, sondern mehr um den Standort Nairobi; im Abschlussdokument findet sich jetzt die verklausulierte Aufforderung, die UNEP-Dependancen in Paris und Genf zu verkleinern. Das war der Preis für Afrikas geschlossene Unterstützung. Wäre der UNEP-Sitz in Europa oder New York, hätten sich die Afrikaner dafür vermutlich genauso wenig interessiert wie der Rest der G-77.

So ergab sich in Rio aus verschiedenen Gründen eine Verhandlungssituation, bei der die Verfechter des Status quo und des Minimalkonsenses immer am längeren Hebel saßen. Wenn eine schöne ›Gipfshow‹ nicht mehr durch Verhandlungen gestört werden darf und die Einheit irgendwelcher Staatengruppen wichtiger wird als die Verhandlungsergebnisse, dann bleiben die Inhalte auf der Strecke. Und die Frage nach dem Sinn solcher Mega-Veranstaltungen stellt sich daher nach dem Gipfel mit genau derselben Intensität wie vor dem Gipfel. Was Rio+20 konkret gebracht hat, wird man wohl erst in einigen Jahren definitiv beantworten können, wenn das neue UNEP möglicherweise messbare Erfolge erzielt, das neue ›High-level Political Forum‹ seine Tätigkeit aufgenommen hat und die SDGs zu Ende verhandelt sind.

#### Berichte und Webseite: Abschlussdokument:

The Future We Want, UN Doc. A/66/L.56 v. 24.7.2012; Zero Draft, 10.1.2012: [www.uncsd2012.org/futurewewant.html](http://www.uncsd2012.org/futurewewant.html); Webseite des Gipfels: [www.uncsd2012.org](http://www.uncsd2012.org)

## Sozialfragen und Menschenrechte

### Ausschuss gegen Folter:

#### 46. und 47. Tagung 2011

- 462 Individualbeschwerden seit 1987
- In vielen Ländern unzumutbare Haftbedingungen

Udo Moewes

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jelena Bäumler, Ausschuss gegen Folter, 44. und 45. Tagung 2010, VN, 4/2011, S. 174ff., fort.)

Das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (kurz: **Anti-Folter-Konvention**) zählte im Oktober 2011, nach den Beitritten Iraks und Vanuatus, insgesamt 149 Vertragsstaaten – zwei mehr als im Vorjahr.

Unverändert zum Vorjahr haben 56 Vertragsstaaten die Kompetenzen des **Ausschusses gegen Folter (Committee against Torture – CAT)** sowohl nach Artikel 21 als auch Artikel 22 der Konvention anerkannt. Artikel 21 ist die Rechtsgrundlage für Staatenbeschwerden vor dem Ausschuss; Artikel 22 ist die Grundlage für Individualbeschwerden. Großbritannien, Japan, Uganda und die USA haben die Kompetenz des CAT ausschließlich für Staatenbeschwerden anerkannt; Aserbaidschan, Bosnien-Herzegowina, Brasilien, Burundi, Guatemala, Mexiko, Marokko und die Seychellen ausschließlich für Individualbeschwerden. Von den Vertragsstaaten haben neun eine Erklärung abgegeben, dass sie die Kompetenz des Ausschusses nach Artikel 20, welcher eine aus Eigenantrieb des CAT eingeleitete Untersuchung bei Hinweisen auf systematische Folter erlaubt, nicht anerkennen. Diese Staaten sind: Äquatorialguinea, Afghanistan, China, Israel, Kuwait, Mauretanien, Pakistan, Saudi-Arabien und Syrien.

Beim CAT sind seit 1987 bis Mitte 2011 insgesamt 462 Individualbeschwerden eingegangen. Davon wurden 277 behandelt und in 60 Fällen Verstöße festgestellt. Die Zahl der überfälligen Staatenberichte lag mit über 300 weit über dem Stand des Vorjahres. 30 von den überfälligen Berichten stellen Erstberich-

te dar. Insgesamt 58 standen seit mehr als zehn Jahren aus. Hier haben auch mehrmalige Fristverlängerungen seitens des CAT nicht zu einer Verbesserung der Berichtslage geführt.

Im Jahr 2002 wurde ein Fakultativprotokoll zur Konvention verabschiedet, welches uneingeschränkte Besuche von Haftanstalten in den Vertragsstaaten eines eigens dazu eingesetzten Unterausschusses erlaubt. Dieser **Unterausschuss zur Verhütung von Folter (Subcommittee on Prevention of Torture – SPT)** wurde im Jahr 2007 eingerichtet und besteht derzeit aus 25 Expertinnen und Experten. Der Unterausschuss hat weitreichende Befugnisse: Ihm ist unbegrenzter Zutritt zu Haftanstalten, direkte Zusammenarbeit mit nationalen Stellen zur Verhütung von Folter sowie die Kooperation mit den Vereinten Nationen und ihren Untereinrichtungen in verwandten Bereichen zu gewähren. Allerdings können diese Besuche nur in Staaten stattfinden, die das Protokoll ratifiziert haben. Ende 2011 waren dies 61. Der Unterausschuss befindet sich noch in einer Findungsphase. Hiervon zeugt der vierte jährliche Bericht des Ausschusses vom 3. Februar 2011, in welchem grundlegende, vor allem institutionelle Fragen angesprochen werden. Der Unterausschuss hat bis zum Jahresende 2011 insgesamt 14 Länderbesuche unternommen.

Der CAT hielt im Jahr 2011 seine zwei turnusgemäßen Tagungen ab (46. Tagung: 9.5.–3.6. und 47. Tagung: 31.10.–25.11.2011 in Genf), von denen im Folgenden berichtet werden soll.

#### 46. Tagung

Auf seiner 46. Tagung behandelte der Ausschuss die Berichte der Staaten Finnland, Ghana, Irland, Kuwait, Mauritius, Monaco, Slowenien sowie Turkmenistan.

**Finnland** legte seinen kombinierten fünften und sechsten periodischen Bericht vor. Als lobenswert sah der CAT den nationalen Plan Finnlands an, Menschenhandel zu verhindern, sowie das Programm zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen. Demgegenüber zeigte sich der Ausschuss besorgt, dass das finnische Strafrecht keine besonderen Verbürgungen enthalte, welche die Verwendung von durch Folter erzwungenen Aussagen verbieten, wie es die Konvention in Artikel 15 vorschreibt. Dies einzuführen, emp-

fahl daher der Ausschuss dem Vertragsstaat.

In Bezug auf den ersten Bericht **Ghanas** hob der Ausschuss positiv die Verabschiedung eines Jugendstrafgesetzes, eines Gesetzes gegen den Menschenhandel (inklusive Novellierung) sowie die Novellierung des Strafrechts durch die Einführung der Strafbarkeit von weiblicher Genitalverstümmelung hervor. Die Ausschussmitglieder äußerten jedoch ihr Missfallen über die hohe Zahl an Häftlingen, verbunden mit einer zu geringen Zahl an Gefängnispersonal, schlechten Gesundheits- und Hygienebedingungen sowie einem Mangel an Betten und Nahrung in den Gefängnissen. Der CAT schlug daher vor, dass Ghana seine Anstrengungen zur Verbesserung der Gefängnissituation steigern solle.

**Irland** hatte seinen Erstbericht eingereicht. Der Ausschuss begrüßte den nationalen Plan zur Verhinderung und Bekämpfung von Menschenhandel sowie die nationale Strategie gegen häusliche, sexualisierte und geschlechtsspezifische Gewalt. Sehr problematisch sah man jedoch Berichte darüber an, dass irische Gefängnisse überfüllt seien. Der Staat solle daher einen Zeitplan für den Bau von neuen Gefängnissen vorlegen, die internationalen Menschenrechtsstandards entsprechen. Ebenso solle der Vertragsstaat als Strafe alternative Sanktionsmöglichkeiten, wie etwa gemeinnützige Arbeit, in Erwägung ziehen.

Am zweiten Bericht **Kuwaits** wurde die Einrichtung eines Hohen Ausschusses für Menschenrechte gelobt. Dieser soll dafür verantwortlich zeichnen, dass das Konzept der Grundrechte in die Studienpläne all jener Personen aufgenommen wird, die sich für den Staatsdienst qualifizieren wollen. Moniert wurde jedoch insbesondere die Haltung des Staates gegenüber ausländischen Gastarbeitern, insbesondere Gastarbeiterinnen. Kuwait stehe bei der Bewältigung dieser Angelegenheiten vor großen praktischen Herausforderungen, welche in der Folge auch zu juristischen Problemen führten. Der Staat sei in den letzten Jahren vermehrt Folttervorwürfen ausgesetzt. Kuwait solle daher für einen ausreichenden gesetzlichen Schutz der Gastarbeiter/innen gegen Misshandlung und Missbrauch sorgen.

**Mauritius** hatte seinen dritten Bericht eingereicht. Der CAT nahm die Fort-

schritte, welche der Staat bei der Operationalisierung der im Jahr 2001 eingerichteten nationalen Menschenrechtskommission erreicht habe, sowie die Einrichtung eines Postens einer Ombudsperson speziell für Kinder zur Kenntnis. Gleichwohl äußerte der Ausschuss Besorgnis darüber, dass häusliche Gewalt, besonders gegen Frauen und Kinder, einschließlich sexualisierter Gewalt, verstärkt vorkommen würde. Besonders negativ sei aufgefallen, dass Vergewaltigungen in der Ehe nicht bestraft würden. Der Staat solle die Gesetzgebung entsprechend ändern.

Anlässlich des vierten und fünften Berichts **Monacos** begrüßte der Ausschuss, dass der Staat spezielle Fortbildungsmaßnahmen im Bereich der Menschenrechte für seine Angestellten durchführe, insbesondere für Richter und Angestellte im Bereich öffentliche Sicherheit. Nichtsdestotrotz wurde bemängelt, dass eine Definition des Folterbegriffs, die mit Artikel 1 der Konvention vollständig konform gehe, im monegasischen Strafrecht fehle. Der gleiche Mangel bestehe generell in Bezug auf die Kriminalisierung von Folter. Entsprechende Anpassungen wurden dem Staat daher angeraten.

In Bezug auf den dritten Bericht **Sloveniens** wurde darüber diskutiert, ob durch das reformierte slowenische Strafbuch die Konvention ausreichend umgesetzt würde und welche Auswirkungen die Änderungen hätten. Der Ausschuss lobte die Ratifizierung des Übereinkommens über die Rechte von Personen mit Behinderungen sowie des entsprechenden Fakultativprotokolls. Inakzeptabel sei jedoch der Menschenhandel, insbesondere mit Prostituierten. Der CAT riet Slowenien daher, dem Personal des gesamten Justizapparats das Bewusstsein für Rechtsstaatlichkeit zurückzurufen, um die personellen Voraussetzungen für eine ausreichende Umsetzung des Strafrechts zu schaffen.

Auch **Turkmenistan** hatte seinen ersten Bericht eingereicht. Der Ausschuss erkannte die Fortschritte des Staates an, die Verpflichtungen der Konvention *in puncto* Gesetzgebung, Politik und Verfahren umzusetzen. Dazu zählte der Ausschuss ausdrücklich die Verabschiedung der neuen Verfassung. Große Besorgnis erregten beim CAT jedoch bekanntgewordene Fälle von Folter und Missbrauch von Häftlingen in turkmenischen Gefängnis-

sen. Der Staat solle unbedingt alle notwendigen Maßnahmen ergreifen, um solche Handlungen angemessen und schnell zu bestrafen sowie die Opfer zu entschädigen.

#### 47. Tagung

Auf seiner 47. Tagung behandelte der Ausschuss die Berichte Bulgariens, Deutschlands, Dschibutis, Griechenlands, Madagaskars, Marokkos, Paraguays, Sri Lankas sowie Belaruss.

Der kombinierte vierte und fünfte Bericht **Bulgariens** wurde gelobt, unter anderem, weil der Staat das Fakultativprotokoll ratifiziert hat. Missfallen äußerten die Ausschussmitglieder jedoch angesichts vermehrter Anwendung von Gewalt und Schusswaffen durch Justizvollzugsbeamte, angesichts der Diskriminierung von Minderheiten sowie angesichts der Behandlung sozialhilfebedürftiger Menschen, insbesondere Menschen mit geistigen Behinderungen sowie Kindern. Der Staat solle das Waffenrecht ändern und die Diskriminierung der Roma und anderer nationaler Minderheiten verbieten.

An **Deutschlands** fünftem Bericht wurde vom Ausschuss insbesondere die Ratifizierung zahlreicher neuer menschenrechtlicher Instrumentarien positiv hervorgehoben. Begrüßt wurden auch die Gesetze zur parlamentarischen Kontrolle staatlicher Nachrichtendienste, die Novellierung des Rechts der Sicherungsverwahrung und die Einrichtung der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter. In Bezug auf die Nationale Stelle wurde Deutschland aufgefordert, sie mit mehr Personal sowie finanziellen, logistischen und technischen Ressourcen auszustatten. Zum wiederholten Male moniert wurde, dass der Foltertatbestand nur im Völkerstrafgesetzbuch geregelt sei und nicht im allgemeinen Strafrecht. Besorgnis äußerte der Ausschuss zudem hinsichtlich des Menschenhandels: Berichten nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) zufolge würden aus Europa, Asien und Afrika bis zu 15 000 Personen jährlich als Sex-Sklaven und Mitarbeiter im Dienstleistungssektor nach Deutschland hineingeschmuggelt – darunter auch Kinder, die illegal adoptiert würden. Dies müsse wirksam unterbunden, die Täter verfolgt und die Opfer entschädigt werden. In Bezug auf Befragungen durch Geheimdienstangehörige von Terrorverdächtigen im Ausland wurde zwar gelobt, dass Deutsch-

land diese Praxis eingestellt hat; die Sachverständigen bemängelten aber die fehlende Klarheit darüber, ob auch private Sicherheitsfirmen von diesem Verbot erfasst sind.

Der Erstbericht **Dschibutis** fand beim CAT insofern Anklang, als dass der Staat zehn internationale Menschenrechtsabkommen ratifiziert hat (nicht jedoch das Fakultativprotokoll zur Anti-Folter-Konvention). Unzufrieden stehend seien jedoch die aktuellen Haftbedingungen, das Asylrecht sowie die inkonsequente Verfolgung von Foltervorwürfen. Der Staat solle daher ein Kontrollsystem für Gefängnisse einrichten, seine Beziehungen zu NGOs stärken und sicherstellen, dass alle Häftlinge und Flüchtlinge den ihnen zustehenden grundrechtlichen Schutz erhalten.

**Madagaskar** hatte ebenfalls seinen Erstbericht vorgelegt. Die Ausschussmitglieder erkannten das durch die Verfassung verbürgte Folterverbot sowie die Aussetzung der Todesstrafe an ebenso wie die Strategie zur Beendigung der im Jahr 2009 aufgekommenen politischen Krise. Eben diese Krise gab jedoch auch Anlass zur Beunruhigung: So lägen dem CAT zahlreiche Berichte über Menschenrechtsverletzungen, einschließlich Folterungen, über außergerichtliche Hinrichtungen und das Verschwindenlassen von Personen vor. Allen Vorwürfen sei nicht ausreichend nachgegangen worden. Eben dies und die Sicherstellung, dass den Häftlingen die Grundrechte von Haftbeginn an gewährt werden, empfahl der Ausschuss dem Vertragsstaat.

Nach Beratung des vierten Berichts **Marokkos** begrüßte der Ausschuss die Annahme der neuen Verfassung, welche explizit ein Folterverbot enthalte und einen nationalen Menschenrechtsrat schaffe. Besorgnis äußerten jedoch die Sachverständigen bezüglich zahlreicher Foltervorwürfe, welchen nur unzureichend nachgegangen worden sei und welche noch seltener zu Verurteilungen geführt hätten. Entsprechend wurde der Staat gebeten, allen diesen Taten mit Nachdruck nachzugehen und das Strafrecht konsequent umzusetzen.

Der kombinierte vierte bis sechste Bericht **Paraguays** gab dem CAT Anlass für Lob. Der Staat habe eine große Anzahl an internationalen Übereinkommen ratifiziert, und ein Besuch des Unterausschus-

ses zur Verhütung von Folter sei gut verlaufen. Der Ausschuss äußerte ungeachtet dessen seine Missbilligung über die praktische Umsetzung der Menschenrechte von Häftlingen sowie über die mögliche Höchstdauer einer Sicherungsverwahrung, da diese auch auf unbegrenzte Dauer angeordnet werden kann. Paraguay solle alle notwendigen Maßnahmen ergreifen, um jegliche Korruption im Polizeiapparat und im Strafvollzugssystem abzuschaffen und um Immunitäten in dieser Hinsicht zu bekämpfen. Folteropfern sollen eine angemessene Kompensation und Rehabilitation erhalten.

Am dritten und vierten Bericht **Sri Lankas** lobte der CAT die Bemühungen des Vertragsstaats, seine Gesetzgebung zu reformieren. Ein positives Element sei ferner die Versöhnungskommission zur Aufarbeitung des seit mehr als 30 Jahren andauernden Bürgerkriegs. Gleichwohl äußerten die Sachverständigen ernsthafte Besorgnis angesichts andauernder Berichte über weitverbreitete Folter zum Zweck, Geständnisse zu erzwingen. Auch Berichte über geheime Internierungslager, erzwungenes Verschwindenlassen und außergerichtliche Tötungen bereiteten den Experten große Sorgen. Als eine Angelegenheit höchster Dringlichkeit solle Sri Lanka daher sofort alle notwendigen Maßnahmen ergreifen, um den erhobenen Folter- und Missbrauchsvorwürfen nachzugehen und alle Täter zu bestrafen.

Anlässlich des Erstberichts von **Belarus** erkannte der Ausschuss die Ratifizierung einiger internationaler Menschenrechtsverträge sowie die Bemühungen um eine menschenrechtskonforme Gesetzgebung positiv an. Sein Missfallen äußerte der Ausschuss jedoch hinsichtlich Berichten über schlechte Bedingungen in Gefängnissen und psychiatrischen Anstalten sowie über weitreichende Folter und Misshandlungen von Inhaftierten, insbesondere von zum Tode verurteilten Häftlingen. Entsprechend nachdrücklich forderte der Ausschuss Belarus auf, solchen Konventionsverletzungen vorzubeugen. Das Land solle unter anderem ein unabhängiges Gremium zur Gefängnisüberwachung einsetzen und das Problem der Gefängnisüberfüllung angehen. Daneben solle die Regierung über die Abschaffung der Todesstrafe nachdenken und eine Einladung für einen Besuch des Hohen Kommissars für Menschenrechte aussprechen.