

Beschlussempfehlung und Bericht

**des Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe
(16. Ausschuss)**

**a) zu dem Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 15/4396 –**

Für eine Bekräftigung des absoluten Folterverbots

**b) zu dem Antrag der Abgeordneten Rainer Funke, Dr. Werner Hoyer,
Rainer Brüderle, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 15/3507 –**

**Für eine zügige Zeichnung, Ratifizierung und Umsetzung des Zusatzprotokolls
zur UN-Anti-Folter-Konvention**

A. Problem

Am 18. Dezember 2002 hat die UN-Generalversammlung das Zusatzprotokoll zur UN-Anti-Folter-Konvention von 1984 angenommen. Bisher haben 27 Staaten gezeichnet und drei Staaten ratifiziert. Bei 20 Ratifizierungen tritt das Zusatzprotokoll in Kraft. Inhalt und Zweck des Protokolls ist es, präventiv den Schutz vor Folter oder erniedrigender Behandlung zu verbessern. Das Protokoll verpflichtet die Mitgliedstaaten, unabhängige, fachkundige und effektiv arbeitende Gremien einzurichten, die umfassend befugt sind, Gefängnisse, Abschiebezentren, psychiatrische Anstalten aber auch Alten- und Pflegeheime oder geschlossene Heime für Kinder und Jugendliche zu besuchen und mit den verantwortlichen Stellen zu kooperieren. Die Bundesrepublik Deutschland hat das Protokoll bislang noch nicht unterzeichnet, da die Zuständigkeit für die meisten betroffenen Gewahrsamseinrichtungen bei den Ländern liegt. Mittlerweile diskutieren Bund und Länder über ein aus vier Experten bestehendes unabhängiges innerstaatliches Gremium.

Das Folterverbot ist in weltweit geltenden und regionalen Konventionen in vielfacher Weise verankert und gilt absolut. Dennoch wird noch immer in vielen Staaten der Welt regelmäßig Folter angewandt. Selbst in Deutschland ist jüngst eine Diskussion um die Zulassung von Folter in bestimmten Einzelfällen entbrannt, in der die Notstandsfestigkeit des Folterverbots in Frage gestellt wird. Mit den Anträgen wird klargestellt, dass an dem absoluten Charakter des Folterverbots unter keinen Umständen gerüttelt werden darf.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

Annahme des Antrags auf Drucksache 15/4396 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der CDU/CSU

Zu Buchstabe b

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 15/3507 mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

C. Alternativen

Annahme des Antrags der Fraktion der FDP.

D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Antrag – Drucksache 15/4396 – anzunehmen,
- b) den Antrag – Drucksache 15/3507 – abzulehnen.

Berlin, den 26. Januar 2005

Der Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe

Christa Nickels
Vorsitzende

Christoph Strässer
Berichterstatter

Hermann Gröhe
Berichterstatter

Thilo Hoppe
Berichterstatter

Rainer Funke
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Christoph Strässer, Hermann Gröhe, Thilo Hoppe und Rainer Funke

I. Überweisung

Der Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 15/4396 und der Antrag der Fraktion der FDP auf Drucksache 15/3507 wurden in der 145. Sitzung des Deutschen Bundestages am 2. Dezember 2004 dem Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe zur federführenden Beratung und dem Auswärtigen Ausschuss, dem Innenausschuss, dem Rechtsausschuss sowie dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

a) Drucksache 15/4396

Der Antrag betont, dass das verfassungsrechtliche Verbot der Folter auf der unantastbaren Würde des Menschen beruht, die Artikel 1 des Grundgesetzes garantiert. Gefordert wird, dass das Folterverbot als elementares Grund- und Menschenrecht selbst in Notstands- und Kriegszeiten nicht eingeschränkt werden darf. Es wird festgestellt, dass angesichts der Eindeutigkeit des Völkerrechts – wie etwa der UN-Anti-Folter-Konvention – die jüngsten Diskussionen über die Legitimität der Folter nicht nachvollziehbar sind. Kritisiert wird, dass im Kampf gegen den internationalen Terror sicher geglaubte Normen und Überzeugungen plötzlich in Frage gestellt werden und verbotene Verhörmethoden zum legitimen Mittel der Gefahrenabwehr erklärt werden. Die Bundesregierung wird aufgefordert, in der internationalen Gemeinschaft und insbesondere gegenüber den Partnern in der Europäischen Union auf das absolute und notstandsfeste Folterverbot als völkerrechtliche Verpflichtung hinzuweisen. Der Antrag weist darauf hin, dass ein Rechtsstaat keine Folter zulassen kann, ohne jegliche Legitimität und Glaubwürdigkeit zu verlieren. Beanstandet wird die Anwendung von Feindstrafrecht, wonach beispielsweise in Guantánamo Bay Gefangenen das Bürgerstrafrecht verwehrt wird.

Der Antrag stellt fest, dass die Zahl der Vorwürfe gegen die deutsche Polizei rückläufig ist und führt dies auf eine verbesserte Ausbildung zurück. Die Bundesregierung soll gemeinsam mit den Ländern die menschenrechtliche Ausbildung und Sensibilisierung von Polizeikräften weiter verstärken.

Mit dem Antrag soll die Bundesregierung aufgefordert werden, sich für eine schnellstmögliche Zeichnung und Ratifizierung des Zusatzprotokolls zur UN-Anti-Folter-Konvention durch Deutschland und durch möglichst viele Staaten einzusetzen und auf die strikte Einhaltung zu dringen. Die Bundesregierung soll dazu gemeinsam mit den Ländern einen Präventionsmechanismus entwickeln, der sämtliche Gewahrsamseinrichtungen der Länder und des Bundes einbezieht.

b) Drucksache 15/3507

Nach der UN-Anti-Folter-Konvention besteht eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Anwendung von Folter

als staatliches Mittel zu unterlassen und Folter umfassend und effektiv zu verhindern. Das Zusatzprotokoll ergänzt mit seinem präventiven Ansatz den bereits bestehenden Schutz vor Folter und bringt damit die weltweite Ächtung der Folter voran. Da viele der vom Zusatzprotokoll betroffenen Bereiche in der Länderkompetenz liegen, bedarf es für eine Umsetzung zunächst eines Einvernehmens zwischen dem Bund und den Ländern. Die Antragsteller zeigen angesichts der elementaren Bedeutung des Folterverbots Unverständnis für die zögerliche Umsetzung. Die Bundesregierung wird aufgefordert, aktiv auf die Herstellung eines Einvernehmens mit den Bundesländern hinzuwirken, und nach erfolgter Ratifizierung die Ausgestaltung der im Zusatzprotokoll vorgesehenen Präventivmechanismen voranzutreiben und daran auf Landesebene mitzuwirken. Der Antrag verlangt von der Bundesregierung, dabei unabhängige Kontrollinstitutionen wie Nichtregierungsorganisationen und Berufsverbände einzubeziehen.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

a) Drucksache 15/4396

Die mitberatenden Ausschüsse haben dem federführenden Ausschuss jeweils mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der CDU/CSU die Annahme des Antrags empfohlen.

b) Drucksache 15/3507

Die mitberatenden Ausschüsse haben jeweils mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP die Ablehnung des Antrags empfohlen.

IV. Beratung im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe** hat die Vorlagen in seiner 55. Sitzung am 26. Januar 2005 beraten.

Die **Fraktion der FDP** stellte fest, dass ihr Antrag gegenüber dem Koalitionsantrag – hinsichtlich des Fragenkomplexes zügige Zeichnung und Ratifizierung – klarer und nachdrücklicher sei. Die Regierungskoalition erhoffe sich dagegen mit ihrem Antrag mehr „Spielraum“ bei den Zeichnungs- und Ratifizierungsverhandlungen.

Die **Fraktion der SPD** machte deutlich, dass sie keine inhaltlichen Einwände gegen den Antrag der Fraktion der FDP habe. Der Koalitionsantrag berücksichtige jedoch neuere Entwicklungen – seit Einbringung des Antrags der Fraktion der FDP – in der innenpolitischen Diskussion über die Umsetzung der UN-Anti-Folter-Konvention. Im Juli des vergangenen Jahres habe die Innenministerkonferenz einen Beschluss gefasst, dass nunmehr zügig die Umsetzung des Zusatzprotokolls und die Zustimmung nach dem Lindauer Abkommen in Angriff zu nehmen sei. Da jetzt zwischen

den Innenministern und -senatoren der Länder und dem Bundesminister des Innern grundsätzliche Übereinstimmung zu fast allen Fragen der Prävention und der einzurichtenden Gremien bestehe – unterschiedliche Auffassungen gebe es noch hinsichtlich des Überwachungsgremiums – sei mit dem Abschluss des Übereinkommens zwischen Bund und Ländern in absehbarer Zeit zu rechnen.

Anlass für ihren Antrag sei jedoch nicht nur die im Antrag der Fraktion der FDP gestellte Forderung nach baldiger Zeichnung und Ratifizierung des Zusatzprotokolls. Die Diskussion um die Bedeutung des Folterverbots habe unter dem Eindruck der Folterhandlungen im Anti-Terror-Kampf aber auch durch das Strafverfahren gegen den Vizepräsidenten der Frankfurter Polizei neue Dimensionen erhalten, die die grundsätzliche Befassung – über die Detailfrage des Zeichnungs- und Ratifizierungsverfahrens hinaus – verlange. Mit dem Antrag wollten die Koalitionsfraktionen noch einmal den absoluten Charakter des Folterverbots verdeutlichen und zugleich klarstellen, dass das Folterverbot im Einzelfall unter Berufung auf eine so genannte Rettungsfolter, übergesetzlichen Notstand und Nothilfe nicht ausgehöhlt werden dürfe.

Die Fraktion der CDU/CSU stimmte mit der Fraktion der SPD darin überein, dass die Zeichnung und Ratifizierung des Zusatzprotokolls offensichtlich auf gutem Wege sei. Dennoch spreche nichts dagegen, den Prozess der Umsetzung des Abkommens durch eine Beschlussfassung des Deutschen Bundestages zu befördern. So könne das Parlament auch ein wichtiges Signal für die in den Ländern mit der Umsetzung befassten Akteure geben. Bedenklich an dem Koalitionsantrag sei jedoch, dass in ihm Nichtvergleichbares miteinander verglichen werde. Beispiel hierfür sei die Darstellung des Falls Daschner im Koalitionsantrag. Dieses zwischenzeitlich ergangene Urteil sei als Beleg dafür zu werten, dass in Deutschland eine gefestigte Auffassung hinsichtlich des absoluten Charakters des Folterverbots

bestehe. Vor diesem Hintergrund sei die Bezugnahme des Koalitionsantrags auf die schrecklichen Folterbilder und auf die Auswirkungen des Feindstrafrechts unverständlich. Dies gelte auch – und insbesondere – hinsichtlich der Ausführungen auf Seite 2 (unten) des Koalitionsantrags, wonach die rechtswissenschaftlichen Überlegungen in Deutschland den amerikanischen ähnelten und darauf hinausliefen, das Folterverbot in Anwendung des Feindstrafrechts für jene Personen auszusetzen, die sich fundamental gegen die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland stellten.

Solche Personen hätten ihren Anspruch auf das Bürgerstrafrecht verwirkt. Diese Passage im Koalitionsantrag sei überhaupt nicht nachvollziehbar, drücke doch die klare Mehrheit der juristischen Stellungnahmen Abscheu und Empörung über jeglichen Versuch der Folterrechtfertigung aus. Dieser Teil im Koalitionsantrag stelle einen falschen Diskussionszusammenhang her.

Die Fraktion der CDU/CSU werde, weil sie der Tendenz des Antrags mehr als der konkreten Formulierung abgewinne, sich bei der Abstimmung über den Antrag der Koalitionsfraktionen enthalten.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** betonte, dass die Diskussion um die Reichweite des Folterverbots mit dem Urteil in der Sache Daschner nicht erledigt sei. Es sei weiterhin notwendig zu unterstreichen, dass das Folterverbot absolut und ausnahmslos zu gelten habe.

Als Ergebnis der Beratungen hat der Ausschuss den Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 15/4396 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der CDU/CSU angenommen.

Er hat den Antrag der Fraktion der FDP auf Drucksache 15/3507 mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP abgelehnt.

Berlin, den 26. Januar 2005

Der Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe

Christoph Strässer
Berichtersteller

Hermann Gröhe
Berichtersteller

Thilo Hoppe
Berichtersteller

Rainer Funke
Berichtersteller

