

**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**

DIKE

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

X| Inhaltsverzeichnis

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 NMR!	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

XIII Inhaltsverzeichnis

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 1	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

XIV | Inhaltsverzeichnis

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

Inhaltsverzeichnis | XV

1. Deutschland	210
a) Rechtsgrundlagen	211
b) Bundesstelle zur Verhütung von Folter	214
c) Länderkommission zur Verhütung von Folter	215
2. Liechtenstein	217
a) Rechtsgrundlage	217
b) Vollzugkommission	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) Entscheidverfahren	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

XVI | Inhaltsverzeichnis

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

Inhaltsverzeichnis | XVII

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

XVIII Inhaltsverzeichnis

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

Inhaltsverzeichnis | XIX

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

XX | Inhaltsverzeichnis

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
Gerichtsentscheide	449
Europäischer Gerichtshofs für Menschenrechte	449
Liechtensteinischer Staatsgerichtshof	449
Schweizerisches Bundesgericht	450
Offizielle Internetseiten	451