



Straflosigkeit bekämpfen

*Auszug aus dem 14. Jahresbericht des CPT,
veröffentlicht 2004*

25. Hauptzweck des CPT ist die "Verhütung" von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe; es richtet seinen Blick eher auf die Zukunft als auf die Vergangenheit. Jedoch gehört als ein wesentlicher Bestandteil zum präventiven Mandat des Komitees, die Wirksamkeit von Maßnahmen gegenüber geschehenen Misshandlungen zu beurteilen, in Anbetracht der Auswirkungen solcher Maßnahmen auf zukünftiges Verhalten.

Die Glaubwürdigkeit des Verbots von Folter und anderen Misshandlungsformen leidet mit jedem Fall, in dem Amtspersonen, die für solche Delikte verantwortlich sind, für ihre Handlungen nicht zur Rechenschaft gezogen werden. Wenn Informationen zutage treten, die auf Misshandlung hindeuten, und darauf keine sofortige und wirksame Reaktion erfolgt, werden diejenigen, denen der Sinn danach steht, Personen zu misshandeln, denen die Freiheit entzogen ist, leicht zu dem Glauben kommen – und dies aus gutem Grunde – dass sie dies straflos tun können. Alle Anstrengungen, Menschenrechtsprinzipien durch strikte Einstellungspolitik und berufliche Aus- und Fortbildung zu fördern, werden untergraben. Indem sie es unterlassen, wirksame Maßnahmen zu ergreifen, tragen die betroffenen Personen – Mitarbeiter, Vorgesetzte, Untersuchungsbehörden – letztlich zum Verfall der Werte bei, welche die Fundamente einer demokratischen Gesellschaft bilden.

Wenn hingegen Amtspersonen, die Folter und Misshandlung anordnen, genehmigen, dulden oder selbst vornehmen, für ihre Handlungen oder Unterlassungen vor Gericht gebracht werden, liegt darin die unzweideutige Botschaft, dass solches Verhalten nicht toleriert wird. Abgesehen von ihrer erheblichen Abschreckungswirkung wird diese Botschaft der allgemeinen Öffentlichkeit die Bestätigung vermitteln, dass niemand über dem Gesetz steht, auch nicht diejenigen, die für seine Wahrung verantwortlich sind. Das Wissen, dass die für Misshandlung Verantwortlichen vor Gericht gestellt worden sind, wird gleichfalls eine vorteilhafte Wirkung auf die Opfer haben.

26. Die Bekämpfung von Straflosigkeit muss im eigenen Bereich, d.h. innerhalb der betroffenen Dienststelle (Polizei- oder Justizvollzugsdienst, Militärbehörde etc.) beginnen. Allzu oft führt Korpsgeist zur Bereitschaft, zusammenzuhalten und sich gegenseitig zu helfen, wenn Beschwerden über Misshandlung erhoben werden, und sogar rechtswidrige Handlungen von Kollegen zu verdecken. Erforderlich sind positive Maßnahmen, durch Aus- und Fortbildung und vorbildhaftes Verhalten eine **Kultur zu fördern**, in der es als unprofessionell erachtet wird – und als Risiko für die Karriere – mit Kollegen zu arbeiten und zu verkehren, die zu Misshandlung greifen, und in der es als korrekt und beruflich lohnend empfunden wird, zu einem Team zu gehören, das sich solcher Handlungen enthält.

Es muss eine Atmosphäre geschaffen werden, in der es als das Richtige gilt, von Kollegen begangene Misshandlungen zu melden; es muss eine klare Verständigung dahingehend bestehen, dass die Schuld für Misshandlung sich über die eigentlichen Täter hinaus auf jeden erstreckt, der weiß oder wissen sollte, dass Misshandlungen geschehen, und sie nicht verhütet oder meldet. Dies erfordert sowohl die Existenz einer klaren Berichtslinie als auch das Ergreifen von Schutzmaßnahmen für Hinweisgeber.

27. In vielen vom CPT besuchten Staaten stellen Folter und andere Taten wie Misshandlung im Amt, Aussageerpressung, Amtsmissbrauch etc. spezifische Straftaten dar, die von Amts wegen verfolgt werden. Das CPT begrüßt die Existenz derartiger Rechtsvorschriften.

Gleichwohl hat das CPT festgestellt, dass die Strafverfolgungsbehörden in bestimmten Ländern über einen erheblichen Ermessensspielraum im Hinblick auf die Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen verfügen, wenn Informationen in Bezug auf die mögliche Misshandlung von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, ans Licht kommen. Nach Ansicht des Komitees sollten solche Behörden auch bei Fehlen einer formellen Beschwerde stets **rechtlich verpflichtet sein, strafrechtliche Ermittlungen einzuleiten**, sobald sie aus beliebiger Quelle glaubhafte Informationen erhalten, dass es zur Misshandlung von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, gekommen sein könnte. In diesem Zusammenhang werden die rechtlichen Rahmenbedingungen für Verantwortlichkeit gestärkt, wenn Amtspersonen (Polizeibeamte, Gefängnisdirektoren etc.) formell verpflichtet werden, die zuständigen Behörden immer sofort zu benachrichtigen, wenn ihnen Informationen zur Kenntnis gelangen, die auf Misshandlung hindeuten.

28. Die Existenz eines angemessenen rechtlichen Rahmens bietet für sich genommen noch keine hinreichende Garantie dafür, dass geeignete Maßnahmen hinsichtlich möglicher Misshandlungsfälle ergriffen werden. Es ist sorgfältig darauf zu achten, **die zuständigen Behörden** für die wichtigen Verpflichtungen, die ihnen obliegen, zu **sensibilisieren**.

Wenn Personen, die von Gesetzesvollzugsbehörden festgehalten werden, vor staatsanwaltschaftliche und gerichtliche Organe gebracht werden, bietet ihnen dies eine wertvolle Gelegenheit, anzugeben, ob sie misshandelt worden sind oder nicht. Zudem sind diese Organe auch bei Fehlen einer ausdrücklichen Beschwerde in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn es andere Indizien gibt (z. B. sichtbare Verletzungen, das allgemeine Erscheinungsbild oder Verhalten einer Person), dass es zu Misshandlungen gekommen sein könnte.

Im Verlauf seiner Besuche trifft das CPT allerdings häufig Personen an, die behaupten, sich bei Staatsanwälten oder Richtern über Misshandlungen beschwert zu haben, ihre Gesprächspartner jedoch daran nur geringes Interesse gezeigt hätten, selbst wenn sie Verletzungen an sichtbaren Körperteilen aufwiesen. Die Existenz derartiger Vorkommnisse konnte gelegentlich durch Feststellungen des CPT bestätigt werden. Beispielsweise hat das CPT kürzlich eine gerichtliche Verfahrensakte überprüft, die über die Aufnahme von Misshandlungsbeschwerden hinaus auch verschiedene Blutergüsse und Schwellungen im Gesicht, auf den Beinen und auf dem Rücken der betroffenen Person vermerkte. Ungeachtet der Tatsache, dass die in die Akte aufgenommenen Informationen als *prima facie* Beweis für Misshandlung gedeutet werden könnten, leiteten die zuständigen Behörden keine Ermittlung ein und waren nicht imstande, eine plausible Erklärung für ihre Untätigkeit zu geben.

Es ist gleichfalls nicht ungewöhnlich, dass Personen behaupten, sie hätten Angst gehabt, sich über Misshandlung zu beschweren, weil bei der Anhörung vor dem Staatsanwalt oder Richter genau dieselben Gesetzesvollzugsbeamten anwesend gewesen seien, die sie vernommen hätten, oder dass ihnen ausdrücklich mit der Begründung, dies sei ihrem Wohl nicht dienlich, von einer Beschwerde abgeraten worden sei.

Es ist unumgänglich, dass Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden entschlossen tätig werden, wenn Informationen beliebiger Art zutage treten, die auf eine Misshandlung hindeuten. Gleichfalls müssen sie Verfahren in einer Weise führen, die den betroffenen Personen eine echte Gelegenheit bietet, eine Aussage über die Art und Weise ihrer Behandlung zu machen.

29. **Beschwerden über Misshandlungen angemessen zu beurteilen**, ist oft eine nicht gerade einfache Angelegenheit. Bestimmte Misshandlungstypen (wie etwa Erstickung oder Elektroschocks) hinterlassen keine offenkundigen Spuren, jedenfalls wenn sie mit einem gewissen Geschick vorgenommen werden. Wenn Personen dazu veranlasst werden, stundenlang in einer unbequemen Position zu stehen, zu knien oder zu hocken, oder ihnen der Schlaf entzogen wird, wird dies vermutlich ebenfalls keine klar identifizierbaren Spuren hinterlassen. Sogar Schläge auf den Körper hinterlassen möglicherweise nur leichte physische Spuren, die schwer wahrzunehmen sind und schnell verblassen. Folglich sollten Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden, wenn ihnen Beschwerden über derartige Misshandlungsformen zur Kenntnis gelangen, besonders sorgfältig darauf achten, dem Fehlen körperlicher Spuren keine übermäßige Bedeutung beizumessen. Dasselbe gilt *a fortiori*, wenn die behauptete Misshandlung hauptsächlich psychischer Natur ist (sexuelle Demütigung, Drohungen gegen das Leben oder die körperliche Unversehrtheit der festgehaltenen Person und/oder ihrer Familie, etc.). Um die Richtigkeit von Misshandlungsvorwürfen angemessen beurteilen zu können, mag es durchaus erforderlich sein, alle betroffenen Personen zu vernehmen und rechtzeitig einen Lokalaugenschein oder fachärztliche Untersuchungen anzuordnen.

Immer wenn sich vor Strafverfolgungs- oder Gerichtsbehörden gebrachte Straftatverdächtige über Misshandlung beschweren, sollten diese Beschwerden schriftlich festgehalten werden, es sollte sofort eine rechtsmedizinische Untersuchung (ggfs. auch durch einen forensischen Psychiater) angeordnet, und es sollten die notwendigen Schritte eingeleitet werden, um eine ordnungsgemäße Prüfung der Beschwerden sicherzustellen. In dieser Weise sollte verfahren werden, unabhängig davon, ob die betroffene Person sichtbare äußere Verletzungen aufweist oder nicht. Auch bei Fehlen einer ausdrücklichen Beschwerde über Misshandlung sollte immer dann um eine rechtsmedizinische Untersuchung ersucht werden, wenn es andere Gründe für die Annahme gibt, dass eine Person das Opfer einer Misshandlung geworden sein könnte.

30. Es ist ebenfalls wichtig, dass keine Barrieren errichtet werden sollten zwischen Personen, die sich über Misshandlungen beschweren (und die möglicherweise bereits entlassen worden sind, ohne vor einen Staatsanwalt oder Richter gebracht worden zu sein), und Ärzten, die von den Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden anerkannte rechtsmedizinische Berichte anfertigen können. Beispielsweise sollte der Zugang zu einem solchen Arzt nicht von der vorherigen Genehmigung einer Ermittlungsbehörde abhängig gemacht werden.

31. Das CPT hatte in zahlreichen Besuchsberichten die Gelegenheit, die Aktivitäten derjenigen Behörden zu beurteilen, die in Fällen behaupteter Misshandlungen befugt sind, amtliche Ermittlungen durchzuführen und strafrechtliche Anklage oder eine Disziplinarbeschwerde zu erheben. Hierbei berücksichtigt das Komitee die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ebenso wie die Maßstäbe, die in einem Spektrum anderer internationaler Instrumente enthalten sind. Es ist nunmehr ein bewährter Grundsatz, dass **effektive Untersuchungen**, die zur Identifikation und Bestrafung der für Misshandlungen Verantwortlichen führen können, unbedingt erforderlich sind, um dem Verbot von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe praktische Bedeutung zu verleihen.

Wenn dieser Grundsatz respektiert werden soll, müssen die für Untersuchungen verantwortlichen Behörden sowohl personell als auch materiell mit allen nötigen Ressourcen ausgestattet werden. Ferner müssen Untersuchungen bestimmte grundlegende Kriterien erfüllen.

32. Wenn eine Untersuchung möglicher Misshandlung effektiv sein soll, ist es unbedingt erforderlich, dass die für ihre Durchführung verantwortlichen Personen unabhängig sind von denjenigen, die in die Ereignisse verwickelt sind. In bestimmten Rechtsordnungen müssen alle Misshandlungsbeschwerden gegen die Polizei oder andere Amtspersonen einem Staatsanwalt unterbreitet werden, und es ist letzterer – nicht die Polizei – der bestimmt, ob strafrechtliche Ermittlungen bezüglich einer Beschwerde eröffnet werden sollen; das CPT begrüßt eine solche Vorgehensweise. Allerdings ist es nicht ungewöhnlich, dass die laufende Verantwortung für die operative Durchführung von Ermittlungen auf im Dienst stehende Gesetzesvollzugsbeamte zurück übertragen wird. Die Beteiligung des Staatsanwalts erschöpft sich dann darin, diese Beamten damit zu beauftragen, Nachforschungen anzustellen, den Eingang des Ergebnisses zu bestätigen und zu entscheiden, ob strafrechtliche Anklagen erhoben werden sollen oder nicht. Es ist wichtig sicherzustellen, dass die betroffenen Beamten nicht demselben Dienst entstammen wie diejenigen, deren Verhalten untersucht wird. Idealerweise sollten diejenigen, die mit der operativen Durchführung der Untersuchung beauftragt sind, völlig unabhängig von der betroffenen Dienststelle sein. Des Weiteren müssen die Strafverfolgungsbehörden eine enge und wirksame Aufsicht über die operative Durchführung von Ermittlungen ausüben, die sich auf eine mögliche Misshandlung durch Amtspersonen richtet. Ihnen sollten klare Leitlinien gegeben werden im Hinblick auf die Art und Weise, in der sie solche Ermittlungen zu überwachen haben.

33. Eine Untersuchung möglicher Misshandlung durch Amtspersonen muss das Kriterium der Gründlichkeit erfüllen. Sie muss geeignet sein, zu einer Entscheidung darüber zu führen, ob Gewalt oder andere angewandte Methoden unter den jeweiligen Umständen gerechtfertigt waren oder nicht, zur Identifizierung und in geeigneten Fällen zur Bestrafung der Betroffenen. Diese Verpflichtung richtet sich nicht auf ein bestimmtes Ergebnis, sondern auf die eingesetzten Mittel. Sie erfordert, dass alle vernünftigen Schritte unternommen werden, um Beweise über den Vorfall zu sichern, so unter anderem die vorgeblichen Opfer, Verdächtigen und Augenzeugen (z. B. Polizeibeamte im Dienst, andere inhaftierte Personen) zu identifizieren und zu vernehmen, Instrumente zu beschlagnahmen, die möglicherweise für Misshandlungen verwendet wurden, und Spuren zu sichern. Im gegebenen Fall sollte eine Autopsie stattfinden, die die Verletzungen vollständig und genau feststellt und die klinischen Befunde einschließlich der Todesursache objektiv analysiert.

Die Untersuchung muss gleichfalls in umfassender Weise durchgeführt werden. Das CPT ist Fällen begegnet, in denen trotz zahlreicher behaupteter, mit möglicher Misshandlung verbundener Vorfälle und Fakten der Umfang der Untersuchung unangemessen begrenzt war und wesentliche Geschehnisse und Begleitumstände, die auf Misshandlung hindeuteten, außer acht gelassen wurden.

34. In diesem Zusammenhang möchte das CPT klarstellen, dass es starke Bedenken im Hinblick auf die in vielen Ländern beobachtete Praxis hat, derzufolge Gesetzesvollzugs- oder Gefängnisbeamte Masken oder Sturmhauben tragen, wenn sie Festnahmen vornehmen, Vernehmungen durchführen oder mit Unruhen im Gefängnis zu tun haben; es ist klar, dass hierdurch die Identifizierung möglicher Verdächtiger behindert wird, falls und sobald es zu Beschwerden über Misshandlungen kommt. Diese Praxis sollte strikter Kontrolle unterliegen, und von ihr sollte nur in hinreichend gerechtfertigten Ausnahmefällen Gebrauch gemacht werden; sie wird kaum jemals, wenn überhaupt, im Gefängnisbereich gerechtfertigt sein.

Gleichfalls sollte die in bestimmten Ländern zu findende Praxis, Personen in Polizeigewahrsam die Augen zu verbinden, ausdrücklich verboten werden; sie kann die Einleitung strafrechtlicher Verfahren gegen diejenigen, die foltern oder misshandeln, in schwerwiegender Weise behindern, und sie hat diese Wirkung in einigen dem CPT bekannten Fällen gehabt.

35. Um effektiv zu sein, muss die Untersuchung auch prompt und verhältnismäßig zügig durchgeführt werden. Das CPT hat Fälle erlebt, in denen die notwendigen Untersuchungshandlungen in ungerechtfertigter Weise verzögert wurden oder in denen den Strafverfolgungs- oder Gerichtsbehörden nachweislich der erforderliche Wille fehlte, die ihnen zur Verfügung stehenden rechtlichen Mittel zu nutzen, um auf Beschwerden oder andere Anzeichen für Misshandlungen zu reagieren. Diese Untersuchungen wurden auf unbestimmte Zeit ausgesetzt oder eingestellt, und den in Misshandlungen verwickelten Gesetzesvollzugsbeamten gelang es, strafrechtlicher Verantwortlichkeit völlig zu entgehen. Mit anderen Worten, die Reaktion auf zwingende Beweise für schwerwiegendes Fehlverhalten bestand in einer "Untersuchung", die es nicht verdient, als eine solche bezeichnet zu werden.

36. Über die oben genannten Kriterien für eine effektive Untersuchung hinaus sollte ein hinreichendes Element öffentlicher Kontrolle der Untersuchung oder ihrer Ergebnisse vorhanden sein, um Verantwortlichkeit in der Praxis wie in der Theorie sicherzustellen. Das Ausmaß an öffentlicher Kontrolle kann durchaus von Fall zu Fall unterschiedlich sein. In besonders schwerwiegenden Fällen mag eine öffentliche Untersuchung angebracht sein. In allen Fällen muss das Opfer (oder, je nach Lage des Falles, seine Angehörigen) in das Verfahren in dem Ausmaß einbezogen werden, das zur Wahrung seiner legitimen Interessen erforderlich ist.

37. **Disziplinarverfahren** bieten eine zusätzliche Art der Wiedergutmachung bei Misshandlungen und können parallel zu Strafverfahren stattfinden. Die disziplinarische Verantwortung der betroffenen Amtspersonen sollte systematisch geprüft werden, unabhängig von der Feststellung, ob das fragliche Fehlverhalten eine Straftat darstellt. Das CPT empfiehlt eine Reihe verfahrensmäßiger Schutzvorkehrungen, die in diesem Zusammenhang beachtet werden sollten; zum Beispiel sollten Entscheidungsgremien in polizeilichen Disziplinarverfahren zumindest ein unabhängiges Mitglied enthalten.

38. Ermittlungen möglicher disziplinarischer Verfehlungen von Amtspersonen können durch eine separate interne Untersuchungsabteilung innerhalb der Organisationsstrukturen der betroffenen Dienststellen vorgenommen werden. Allerdings unterstützt das CPT nachdrücklich die Schaffung völlig unabhängiger Untersuchungsorgane. Ein solches Organ sollte die Befugnis haben, die Einleitung von Disziplinarverfahren anzuordnen.

Ungeachtet der formalen Struktur des Untersuchungsorgans sollte seine Funktion nach Auffassung des CPT in geeigneter Weise publik gemacht werden. Neben der Möglichkeit, dass Personen sich direkt bei dieser Stelle beschweren, sollte es für öffentliche Behörden wie die Polizei verpflichtend gemacht werden, alle Eingaben zu registrieren, die eine Beschwerde darstellen könnten; zu diesem Zweck sollten geeignete Formblätter eingeführt werden, die bestätigen, dass eine Beschwerde empfangen wurde und die Angelegenheit verfolgt werden wird.

Wenn in einem bestimmten Fall festgestellt wird, dass das Verhalten der betroffenen Amtspersonen strafbar sein könnte, sollte das Untersuchungsorgan stets – ohne Verzug – die zuständigen Strafverfolgungsbehörden direkt benachrichtigen.

39. Mit großer Sorgfalt sollte sichergestellt werden, dass Personen, die möglicherweise Opfer einer Misshandlung durch Amtspersonen geworden sind, nicht davon abgehalten werden, eine Beschwerde einzureichen. Regelmäßiger Überprüfung unterliegen sollten beispielsweise die potentiell negativen Wirkungen der für solche Amtspersonen bestehenden Möglichkeit, ein Verfahren wegen Verleumdung gegen eine Person einzuleiten, die sie fälschlicherweise einer Misshandlung beschuldigt. Der Ausgleich zwischen widerstreitenden legitimen Interessen muss in schonender Weise hergestellt werden. In diesem Zusammenhang wird Bezug genommen auf einige Punkte, die bereits in Ziffer 28 hervorgehoben wurden.

40. Jegliches Beweismaterial für eine Misshandlung durch Amtspersonen, die in **Zivilprozessen** zutage treten, verdient gleichfalls sorgfältige Prüfung. Beispielsweise hat das CPT in Fällen, in denen es aus Gründen, zu denen behauptete polizeiliche Übergriffe gehörten, zu erfolgreichen Schadensersatzforderungen oder zu außergerichtlichen Vergleichen kam, empfohlen, eine unabhängige Überprüfung vorzunehmen. Eine solche Überprüfung sollte zu einer Entscheidung darüber führen, ob in Anbetracht der Natur und der Schwere der Beschwerden gegen die betroffenen Polizeibeamten die Frage der Einleitung eines Disziplinar- oder Strafverfahrens (erneut) erwogen werden sollte.

41. Es ist selbstverständlich, dass eine Untersuchung, mag sie auch noch so effektiv sein, von geringem Nutzen sein wird, wenn die **für Misshandlung verhängten Sanktionen** inadäquat sind. Wenn Misshandlungen erwiesen sind, sollte eine angemessene Strafe folgen. Dies wird eine sehr stark abschreckende Wirkung ausüben. Umgekehrt kann die Verhängung von milden Strafen nur ein Klima der Straflosigkeit fördern.

Natürlich sind Gerichte unabhängig und daher frei darin, innerhalb der gesetzlichen Rahmenbedingungen die Strafe in jedem Einzelfall festzulegen. Jedoch muss mittels dieser Rahmenbedingungen die Absicht des Gesetzgebers klar gemacht werden, dass die Strafgerichte hinsichtlich Folter und anderer Formen von Misshandlung eine strenge Haltung einnehmen sollten. Gleichfalls sollten die Sanktionen, die der Feststellung disziplinarischer Verantwortlichkeit folgen, der Schwere des Falles entsprechen.

42. Schließlich darf niemand im geringsten Zweifel bezüglich des **Engagements der staatlichen Behörden** für die Bekämpfung der Straflosigkeit gelassen werden. Dies wird die Aktivitäten auf allen anderen Ebenen untermauern. Wenn nötig, sollten die Behörden nicht zögern, durch eine förmliche Stellungnahme auf höchster politischer Ebene die klare Botschaft zu übermitteln, dass es gegenüber Folter und anderen Formen von Misshandlung "null Toleranz" geben darf.