



Tagungsbericht

"Fair Treatment of Persons in Police Custody"

16.-17. Oktober 2018, Oranienburg

Prof. Dr. Ralf Alleweldt

IWT 06/33-2018

Tagungsbericht

Fair Treatment of Persons in Police Custody, 16.-17. Oktober 2018 Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg, Oranienburg

Abstract

Ziel der Tagung war, den aktuellen Stand der Forschung zur Sicherstellung menschlicher Behandlung von Personen in Polizeigewahrsam zu erfassen und hierzu neue Erkenntnisse zu liefern, insbesondere im Hinblick auf die in den letzten Jahrzehnten geschaffenen besonderen völkerrechtlichen Mechanismen zur Verhütung von Folter (Präventionsmechanismen). Die Tagung betraf damit ein Zentralproblem der Menschenrechte und des Friedensschutzes. Wer inhaftierte Personen menschlich behandelt, trägt zur Ausbreitung friedlicher Beziehungen überall auf der Welt bei.

Die Aktivitäten der Präventionsmechanismen und die Wirkungen ihrer Tätigkeit sind bisher nur in begrenztem Maße wissenschaftlich aufgearbeitet und erforscht. Die zentrale Fragestellung – wie lassen sich fundamentale Menschenrechte durchsetzen? – ist juristischer Natur und weist gleichzeitig weit über die Rechtswissenschaft hinaus. Wer die menschliche Behandlung festgehaltener Personen sicherstellen will, muss rechtliche Schutzvorkehrungen einführen und darüber hinaus die medizinische Betreuung und Versorgung festgehaltener Personen sicherstellen, Vernehmungspersonal kriminalistisch und psychologisch schulen, die Polizei angemessen ausbilden und ausrüsten, die kommunikativen Fähigkeiten der Polizeibediensteten verbessern und anderes mehr. Im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit und der Friedensmissionen treten weitere Aufgaben hinzu. Verhütung von Misshandlung ist eine komplexe Aufgabe, und gleichermaßen komplex ist ihre Erforschung. Die Tagung hat hierzu einen Beitrag geleistet.

Die *Keynote Lectures* zu Beginn und am Ende der Tagung befassten sich mit neueren Erkenntnissen über die Wirksamkeit unterschiedlicher Interventionen zur Verhütung von Folter vor und gaben eine Einschätzung ihrer Erfolgsaussichten in der nahen Zukunft.

Der Hauptteil der Tagung bestand aus sechs thematischen Workshops, die den kreativen wissenschaftlichen Austausch der Teilnehmerinnen und Teilnehmer anregen und erleichtern sollten. Die Workshops befassten sich mit grundlegenden Schutzvorkehrungen gegen Misshandlung, dem Zusammenhang zwischen nicht-dominanten, investigativen Vernehmungsmethoden und der Wahrung der Menschenrechte, einem an Stärken und positiven Erfahrungen orientierten Ansatz zur Weiterentwicklung von Polizeiorganisationen, den Nationalen Präventionsmechanismen, sowie der Sicherstellung menschlicher Behandlung inhaftierter Personen im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit und in internationalen Friedensmissionen.

Die Tagung zeichnete sich dadurch aus, dass sowohl auf der Seite der Referentinnen und Referenten als auch bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern ein hohes Maß an Vielfalt erreicht wurde. Sie brachte staatliche und nichtstaatliche, internationale und nationale Akteure miteinander ins Gespräch. Insgesamt waren 36 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus 14 Ländern anwesend.

Die Vorträge der Konferenz werden in einem Tagungsband veröffentlicht werden. Hierfür liegt eine Zusage des Springer-Verlags, Heidelberg, vor. Mit der Veröffentlichung ist im Laufe des Jahres 2019 zu rechnen.

A. Leitfragen und Tagungsergebnisse

I. Problemstellung und Leitfragen der Tagung

Ziel der Tagung war, den aktuellen Stand der Forschung zur Sicherstellung menschlicher Behandlung von Personen in Polizeigewahrsam zu erfassen und hierzu neue Erkenntnisse zu liefern, insbesondere im Hinblick auf die in den letzten Jahrzehnten geschaffenen besonderen völkerrechtlichen Mechanismen zur Verhütung von Folter (Präventionsmechanismen).

Verhütung von Folter und Misshandlung ist für die Schaffung von Frieden von großer Bedeutung, weil es ein Zentralproblem der Menschenrechte darstellt. Wer inhaftierte Personen menschlich behandelt, trägt zur Ausbreitung friedlicher Beziehungen überall auf der Welt bei. Fortschritte bei der Folterprävention sind Fortschritte auf dem Weg zum Weltfrieden.

Die Tätigkeit der Präventionsmechanismen hat bereits eine Reihe von Ergebnissen nach sich gezogen, die weitestgehend öffentlich zugänglich sind, jedoch noch der Analyse, wissenschaftlichen Durchdringung und Systematisierung bedürfen. Daher besteht zu dieser Thematik ständiger Forschungsbedarf, insbesondere im Hinblick auf die Fragen, welche Auswirkungen die Tätigkeit der Präventionsmechanismen bereits nach sich gezogen hat und welche Interventionen zu positiven Entwicklungen geführt haben.

II. Einordnung des Projekts in den Forschungsstand

Im Zentrum dieser Tagung sollte die Frage stehen, wie die angemessene Behandlung von Personen in Polizeigewahrsam von vornherein sichergestellt werden kann, so dass es überhaupt nicht zu Rechtsverletzungen kommt. Dies ist die Aufgabe der beschriebenen Präventionsmechanismen; ihre Tätigkeit ist ein verhältnismäßig neuer Gegenstand der Forschung.

Die Präventionsmechanismen haben – beginnend mit dem Europäischen Antifolterkomitee (CPT) 1990 – im Laufe der letzten drei Jahrzehnte ihre Arbeit aufgenommen. Ihre Tätigkeit und insbesondere die von ihnen veröffentlichten Berichte liefern eine Fülle an Informationen über die Behandlung festgehaltener Personen, die zuvor nicht verfügbar waren. Sie erarbeiten eigene Standards, die es bisher in dieser Detailliertheit nicht gab. Ihre Aktivitäten sind bislang nur in begrenztem Maße wissenschaftlich aufgearbeitet und erforscht. Die erste empirische Studie über ihre Wirksamkeit (Carver/Handley, Does Torture Prevention Work?) ist kürzlich (2016) erschienen.

Erweist es sich schon aufgrund der Fülle des nunmehr vorhandenen – und ständig weiter zunehmenden – Materials als für die Wissenschaft herausfordernd, mit den praktischen Entwicklungen der Folterprävention Schritt zu halten, so kommt der interdisziplinäre Charakter der Thematik hinzu. Die zentrale Fragestellung ist einerseits juristischer Natur – wie kann die Einhaltung einer grundlegenden Rechtsnorm sichergestellt werden? – und weist andererseits weit über die Rechtswissenschaft hinaus. Wer die menschliche Behandlung festgehaltener Personen sicherstellen will, muss rechtliche Schutzvorkehrungen einführen und darüber hinaus die medizinische Betreuung und Versorgung festgehaltener Personen sicherstellen, Vernehmungspersonal kriminalistisch und psychologisch schulen, die Polizei angemessen ausbilden und ausrüsten, die kommunikativen Fähigkeiten der Polizeibediensteten verbessern

und anderes mehr. Im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit und der Friedensmissionen treten weitere Aufgaben hinzu. Verhütung von Misshandlung ist eine komplexe Aufgabe, die einerseits dem juristischen Thema „Durchsetzung fundamentaler Menschenrechte“ zugeordnet werden kann und andererseits nur durch die Zusammenarbeit und gegenseitige Ergänzung mehrerer Disziplinen zu bewältigen ist. Gleichermaßen komplex ist die Erforschung der Thematik.

Die bisher verfügbare Literatur zum Thema ist begrenzt. Über das Europäische Antifolterkomitee (CPT) sind in den ersten Jahren nach seiner Gründung eine Reihe ausführlicherer Untersuchungen erschienen. Aktuelle Literatur ist in weit geringerem Maße vorhanden. Angesichts seiner zentralen Bedeutung für Zivilisation und Frieden verdient jedenfalls das Thema der Sicherstellung menschlicher Behandlung festgehaltener Personen noch eine wesentlich intensivere wissenschaftliche Zuwendung und Auseinandersetzung. Die Tagung hat zu dieser Diskussion einen wichtigen und originellen Beitrag geleistet.

Angesichts der Vielzahl möglicher Fragestellungen und Handlungsansätze wurde für die Zwecke der Tagung eine Auswahl getroffen. Die im Zentrum der Konferenz stehenden Workshops behandelten eine Reihe besonders relevanter Teilthemen der Gesamtproblematik. Sie wurden von zwei Hauptvorträgen eingerahmt, die das Thema der Sicherung menschlicher Behandlung von Personen in Polizeigewahrsam in (nahezu) voller Breite behandelten. Der Eröffnungsvortrag stellte die Ergebnisse einer empirischen Studie über die Wirksamkeit von Präventionsmechanismen vor; der Abschlussvortrag gab einen Ausblick auf mögliche künftige Strategien der Misshandlungsprävention.

Das Thema der Konferenz wies zahlreiche Verbindungslinien zu aktuellen Debatten im Bereich der Friedensforschung auf. Es ist offenkundig, dass Folter und andere Formen von Misshandlung typischerweise innerstaatliche Konflikte schüren und verstärken. Wer inhaftierte Personen angemessen und menschlich behandelt, schafft eine Grundlage für künftige gute und friedliche Beziehungen innerhalb der Gesellschaft. Inwieweit die Standards zur Sicherung menschlicher Behandlung festgehaltener Personen – insbesondere die grundlegenden Schutzvorkehrungen gegen Misshandlung – auch im Kontext von Polizeieinsätzen internationaler Friedensmissionen Anwendung finden und welche Besonderheiten dabei zu beachten sind, war bisher weitgehend unerforscht. Das Thema der Tagung wies auch eine enge Verbindung zu der Diskussion über die Reform des Sicherheitssektors auf.

III. Zusammenfassung der Tagungsbeiträge

In der *Opening Keynote Lecture* zu Beginn der Konferenz sprach *Richard Carver* über die Sicherung angemessener Behandlung in Theorie und Praxis. Er ist Mitautor der kürzlich im Jahre 2016 veröffentlichten Studie „Does torture prevention work?“, in der die Wirksamkeit internationaler und nationaler Mechanismen zur Verhütung von Folter und ihrer Empfehlungen eingehend empirisch untersucht worden ist.

Aufgabe der Vortragenden in den folgenden Workshops war es jeweils, die internationalen Aktivitäten und Anstrengungen zur Sicherstellung der angemessenen Behandlung festgehaltener Personen zu analysieren und auszuwerten. Dabei waren, soweit möglich, die Berichte internationaler und nationaler Präventionsmechanismen in besonderem Maße zu berücksichtigen, die durch sie erarbeiteten Standards ausführlich und im Detail darzustellen und insbesondere typische Faktoren für Erfolge und Misserfolge bei der Misshandlungsprävention zu identifizieren.

In Workshop 1 beschäftigten sich die Teilnehmenden mit den grundlegenden Schutzvorkehrungen gegen Misshandlung, insbesondere den Rechten auf Zugang zu rechtsanwaltschaftlichem Beistand und ärztlicher Betreuung sowie dem Recht auf unverzügliche

richterliche Vorführung. Während *Krassimir Kanev* sowohl die guten als auch die problematischen Erfahrungen, die mit diesen Schutzvorkehrungen bereits gemacht wurden, in allgemeiner Weise darstellte, befassten sich *Hartmut Seltmann* und *Christina Hof* von der deutschen Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter in einer Fallstudie mit den Schwierigkeiten, die Einhaltung dieser Schutzvorkehrungen während des G20-Gipfels in Hamburg 2017 praktisch sicherzustellen.

Workshop 2 befasste sich unter Beteiligung von *Asbjorn Rachlew* und *Frances Surmon-Böhr* mit einem besonders aktuellen und wichtigen Thema: dem Zusammenhang zwischen nicht-dominanten, investigativen Vernehmungsmethoden und der Wahrung der Menschenrechte. Experten aus den Bereichen der Polizei und des Menschenrechtsschutzes sind sich bereits seit längerer Zeit darin einig, dass eine gute, wirksame Vernehmung verdächtiger Personen auf die Ermittlung zutreffender Tatsachen gerichtet sein muss und nicht unbedingt auf die Ablegung eines Geständnisses. Es hat sich bereits häufig gezeigt, dass die meisten relevanten Informationen – auch im Hinblick auf die Verhütung terroristischer und anderer schwerer Straftaten – regelmäßig von denjenigen Vernehmungspersonen erlangt werden, die kooperative, nicht-dominante Vernehmungsmethoden anwenden.

In der Diskussion über die Beachtung der Menschenrechte richtet sich die Aufmerksamkeit häufig auf wirkliche oder vermutete Defizite der beteiligten Organisationen, darunter auch die der Polizei- und sonstigen Sicherheitskräfte. Bei dieser Sichtweise wird übersehen, dass Menschen in der Polizei typischerweise über besondere Potentiale und Stärken verfügen, die sich günstig auf die Wahrung der Menschenrechte auswirken. In Workshop 3 stellten *Walter Suntinger* und *Moritz Birk* einige Grundkonzepte eines an Stärken und positiven Erfahrungen orientierten Ansatzes vor und arbeiteten gemeinsam mit den Teilnehmenden mittels der Methode der „wertschätzenden Erkundung“ („appreciative inquiry“) menschenrechtsorientierte Stärken und Handlungsweisen der Polizei heraus.

Workshop 4 war den Nationalen Präventionsmechanismen (NPMs) gewidmet, die in den letzten Jahren geschaffen worden sind. Diese Mechanismen stehen in den meisten Ländern noch eher am Anfang ihrer Wirksamkeit; gleichzeitig haben sie bei hinreichend fester Verankerung in Staat und Gesellschaft das Potential, die Denkprozesse und Handlungsweisen im Hinblick auf die Behandlung inhaftierter Personen besonders langfristig und nachhaltig zu beeinflussen. *Audrey Olivier Muralt* von der Association for the Prevention of Torture gab einen Überblick über die Erfahrungen ausgewählter NPMs dar und zeigte Entwicklungsmöglichkeiten auf. In einer Fallstudie berichtete *Nika Kvaratskhelia* über Aktivitäten, Erfolge und Herausforderungen im Rahmen der Tätigkeit des NPM in Georgien.

In Workshop 5 erörterten die Teilnehmenden das Thema der Tagung im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit. *Hanna Meyer* stellte die Arbeit des Polizeiprogramms Afrika der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) in Nigeria vor und verdeutlichte dabei den Zusammenhang zwischen guter und professioneller Polizeiarbeit und der Wahrung der Menschenrechte. *Cristina Sganga* behandelte das Thema in allgemeinerer Weise und machte Vorschläge für die Weiterentwicklung und Verbesserung der Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit in diesem Bereich.

Das Ziel der Sicherung angemessener Behandlung von inhaftierten Personen stellt Polizeikräfte in internationalen Friedensmissionen vor besondere Herausforderungen. Im Kontext einer Friedensmission geht es zunächst einmal darum, überhaupt wieder eine Friedensordnung zu errichten, in der die öffentliche Sicherheit weitestmöglich gewahrt ist. Hier stellen sich andere und zusätzliche Probleme im Vergleich zu einer funktionierenden staatlichen Ordnung. Diese Thematik wurde in Workshop 6 durch *Judith Thorn* und *William O'Neill* eingehend behandelt.

Nach einer Erörterung der wichtigsten Ergebnisse der Workshops sprach in der Closing Keynote Lecture *Wolfgang S. Heinz*, ehemaliger Vizepräsident des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter, in einem Ausblick über vergangene, gegenwärtige und mögliche künftige Strategien,

die die angemessene und menschliche Behandlung von Personen in Polizeigewahrsam sichern sollen.

IV. Gesamtergebnis der Tagung

Das wichtigste Ziel der Tagung war, einen Austausch über aktuelle Erkenntnisse zur Sicherstellung angemessener Behandlung von Personen in Polizeigewahrsam, insbesondere die Verhütung von Folter und Misshandlung, herbeizuführen und insbesondere die Wirksamkeit der Präventionsmechanismen näher zu untersuchen. Dieses Ziel wurde in vollem Umfang erreicht. Die Veröffentlichung des Tagungsbandes wird die aktuelle internationale Forschung zum Thema bereichern.

Die Tagung zeichnete sich dadurch aus, dass sowohl auf der Seite der Referentinnen und Referenten als auch bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern ein hohes Maß an Vielfalt erreicht wurde. Sie brachte staatliche und nichtstaatliche, internationale und nationale Akteure miteinander ins Gespräch. Zu den Referierenden zählten Wissenschaftler aus Großbritannien und Deutschland, ein norwegischer Polizeibeamter, eine Mitarbeiterin einer deutschen Entwicklungshilfeorganisation, Mitarbeiter von Menschenrechtsinstituten und nichtstaatlichen Menschenrechtsorganisationen aus Deutschland, Bulgarien, Georgien und Österreich sowie unabhängige Menschenrechtsberater aus Österreich, Großbritannien und den Vereinigten Staaten von Amerika. Auch die weiteren Teilnehmerinnen und Teilnehmer kamen aus ganz unterschiedlichen Arbeitsbereichen. Insgesamt nahmen 36 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus 14 Ländern an der Tagung teil.

B. Ergebnisverwendung/Veröffentlichungen

I. Offene Forschungsfragen und mögliche Anschlussprojekte

Aus dem Verlauf der Tagung und den Rückmeldungen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ergaben sich einige Themen, die weiterer Forschung – auch in möglichen Anschlussprojekten – bedürfen. Wie oben beschrieben, haben sich zwei Workshops mit den besonderen Herausforderungen der menschlichen Behandlung inhaftierter Personen im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit und der internationalen Friedensmissionen befasst. In diesen Bereichen besteht noch vertiefter Arbeits- und Forschungsbedarf.

Eine künftige Tagung an der hiesigen Fachhochschule wird sich möglicherweise näher mit dem Thema des Workshops 2 befassen, nämlich mit dem Zusammenhang zwischen nicht-dominanten, investigativen Vernehmungsmethoden und der Wahrung der Menschenrechte. Kooperative Vernehmungsmethoden sind einerseits besonders menschenrechtsfreundlich und haben sich andererseits als kriminalistisch besonders ertragreich erwiesen. Dieses praktisch besonders bedeutsame Thema verdient eine vertiefte Behandlung.

Im Übrigen strebt der Projektleiter an, auch weiterhin regelmäßige Menschenrechtstagungen an der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg durchzuführen, die sich beispielsweise mit Einzelfragen der praktischen Verwirklichung und Durchsetzung polizeibezogener Menschenrechte sowie der rechtsstaatlichen Kontrolle der Polizei befassen könnten.

II. Geplante Veröffentlichung

Die Vorträge der Konferenz werden in einem Tagungsband veröffentlicht werden. Hierfür liegt eine Zusage des Springer-Verlags, Heidelberg, vor. Mit der Veröffentlichung ist im Laufe des Jahres 2019 zu rechnen. Der Band wird einen Beitrag zur internationalen Diskussion über die menschliche Behandlung von Personen in Polizeigewahrsam leisten; er kann Gesetzgeber, internationale Organisationen, Ministerien, Polizeireformer und Nationale Präventionsmechanismen (NPMs) inspirieren und sie positiv beeinflussen.

* * *

Der Projektleiter dankt der Deutschen Stiftung Friedensforschung herzlich für die gewährte Unterstützung.



Oranienburg, 3. April 2019

Prof. Dr. Ralf Alleweldt