

Vorlage für die Sitzung des Senats am 05.11.2024

3. Vereinbarung über die Änderung der Verwaltungsvereinbarung über die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter

A. Problem

Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter ist in der Folge der Ratifikation des Fakultativprotokolls zur Antifolterkonvention der Vereinten Nationen eingerichtet worden. Dieses Protokoll verpflichtet alle Mitgliedstaaten dazu, eine solche nationale Stelle einzurichten. Sie hat die Aufgabe, regelmäßig Orte der Freiheitsentziehung aufzusuchen, auf Missstände aufmerksam zu machen und Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten.

Die Nationale Stelle besteht aus zwei Komponenten: Die Bundesstelle ist für alle Einrichtungen des Bundes, d. h. Haftenrichtungen bei der Bundespolizei, der Bundeswehr und dem Zoll, Transitzonen internationaler Flughäfen sowie die Begleitung von Rückführungsflügen zuständig. In den Zuständigkeitsbereich der Länderkommission fallen die Einrichtungen der Länder: Justizvollzugsanstalten, Jugendstraf- und Arrestanstalten, Polizeidienststellen, Psychiatrien, Abschiebungshaftanstalten, gerichtliche Vorführzellen, geschlossene Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, Alten- und Pflegeheime. Die Nationale Stelle ist organisatorisch der Kriminologischen Zentralstelle e.V. (KrimZ) angegliedert.

Die Zusammenarbeit von Länderkommission und Bundesstelle wird geregelt durch die "Verwaltungsvereinbarung über die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter nach dem Fakultativprotokoll vom 18. Dezember 2002 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe" (nachfolgend die „**Verwaltungsvereinbarung über die Nationale Stelle**“ genannt), die am 1. August 2010 in Kraft trat und zuletzt 2021 durch die 2. Änderungsvereinbarung angepasst wurde. Die finanzielle Ausstattung der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter steht seit ihrer Gründung sowohl national als auch international immer wieder in der Kritik.

In § 5 Abs. 1 der ursprünglichen Verwaltungsvereinbarung über die Nationale Stelle heißt es, dass die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter jährlich maximal 300.000 EUR unter Beteiligung des Bundes erhält. Auf die Bundesstelle entfällt ein Betrag in Höhe von max. 100.000 EUR, der aus dem Haushalt des Bundes getragen wird, und ein Betrag in Höhe von maximal 200.000 EUR auf die Länderkommission, der aus den

Haushalten der Länder getragen wird. Die Aufteilung des jeweils auf die Länder entfallenden Anteils erfolgt nach dem Königsteiner Schlüssel. Im Jahr 2014 wurde durch die 1. Änderungsvereinbarung festgelegt, dass die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter jährlich maximal 540.000 EUR erhält, wobei der Bundesanteil auf 180.000 EUR und der Länderanteil auf 360.000 EUR festgesetzt wurde. Mit der 2. Änderungsvereinbarung im Jahr 2021 wurde das jährliche Budget auf maximal 640.000 EUR erhöht, wodurch sich der Bundesanteil auf 213.300 EUR und der Länderanteil auf 426.700 EUR erhöhte.

Die 95. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister beschloss am 5./6. Juni 2024 (TOP III. 6.: Finanzielle Ausstattung der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter), das Budget der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter ab dem **Haushaltsjahr 2025** vorbehaltlich einer Zustimmung der Haushaltsgesetzgebung der Länder und unter Beteiligung des Bundes von derzeit 640.000,00 EUR um 80.000,00 EUR auf zukünftig 720.000,00 EUR im Jahr zu erhöhen und zugleich in der Verwaltungsvereinbarung über die Nationale Stelle eine erleichtertere Änderungsmöglichkeit vorzusehen. Für das **Haushaltsjahr 2024** soll kurzfristig zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter ein zusätzlicher Betrag von 60.000,00 EUR unter Beteiligung des Bundes über eine Änderung des Wirtschaftsplans der (KrimZ) zur Verfügung gestellt werden. Die Landesjustizverwaltung Hessen wurde für die Länder um die Umsetzung der entsprechenden Änderung der Verwaltungsvereinbarung über die Nationale Stelle gebeten.

Ergänzend beschlossen die Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder einstimmig auf der Finanzministerkonferenz am 12. September 2024 nach Maßgabe der Empfehlungen der Haushaltskommission der Finanzreferenten der Länder, die Verwaltungsvereinbarung über die Nationale Stelle mit dem Ziel zu ändern, dass **ab dem Jahr 2026** der Finanzbedarf jährlich im Haushaltsfeststellungsverfahren der KrimZ beraten und durch die Mitgliederversammlung festgelegt wird. Der die Länder betreffende Anteil bedarf zudem der Zustimmung der Finanzressorts der Länder mit einer Zweidrittelmehrheit.

Die Landesjustizverwaltung Hessen bittet die Länder und den Bund nunmehr um Durchführung der notwendigen Verfahren, um eine Unterzeichnung der Änderungsvereinbarung spätestens auf der nächsten Justizministerkonferenz am 28. November 2024 in Berlin zu ermöglichen.

B. Lösung

Die Senatorin für Justiz und Verfassung soll ermächtigt werden, die 3. Vereinbarung zur Änderung der Verwaltungsvereinbarung über die Nationale Stelle zu unterzeichnen. Der Entwurf der Änderung der Vereinbarung ist der Senatsvorlage beigelegt und unterschriftsreif.

C. Alternativen

Eine Alternative zur Erhöhung der Finanzierung der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter wäre die Beibehaltung des aktuellen Budgets. Angesichts der bereits sowohl national als auch international geäußerten Kritik an der unzureichenden Ausstattung der Stelle ist dies jedoch nicht zu empfehlen.

D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Genderprüfung / Klimacheck

Im Haushaltsjahr 2024 beträgt der Beitrag der Bundesstelle 233.300,00 EUR, der aus dem Bundeshaushalt finanziert wird, während die Länder einen Beitrag von 466.700,00 EUR leisten. Für das Haushaltsjahr 2025 steigt der Beitrag der Bundesstelle auf 240.300,00 EUR und die Länder tragen einen Beitrag von 480.000,00 EUR.

Für Bremen wird sich der Kostenanteil auf der Grundlage des Königsteiner Schlüssels von bisher 4.108,12 EUR p.a. für das Haushaltsjahr 2024 auf **4.451,34 EUR** und für das Haushaltsjahr 2025 auf **4.578,19 EUR** erhöhen. Die entsprechenden Mittel werden im Haushalt der Senatorin für Justiz und Verfassung 2024 bei der Haushaltsstelle 0101.63218-0 "Anteilige Kosten der kriminologischen Zentralstelle" dargestellt und auch in der Finanzplanung für 2025 entsprechend berücksichtigt. Für das Haushaltsjahr 2026 ist eine entsprechende Veranschlagung im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens 2026/2027 innerhalb des Budgets der Senatorin für Justiz und Verfassung angedacht. Sollte es in den Folgejahren zu weiteren Anpassungen des Finanzierungsanteils des Landes Bremen kommen, so ist dessen Abdeckung ebenfalls innerhalb des Budgets der Senatorin für Justiz und Verfassung darzustellen.

Es liegt keine unmittelbare oder mittelbare gleichstellungspolitische Relevanz vor. Der Männeranteil liegt im Vollzug aktuell bei ca. 97 % bzw. der Frauenanteil bei ca. 3 %.

Die Beschlüsse in der Senatsvorlage haben, auf Basis des Klimachecks, voraussichtlich keine Auswirkungen auf den Klimaschutz.

E. Beteiligung/Abstimmung

Die Senatsvorlage ist mit dem Senator für Finanzen, dem Senator für Inneres und Sport, Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz und der Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Nach Beschlussfassung zur Veröffentlichung geeignet.

Einer Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister steht nichts entgegen.

G. Beschluss

Der Senat nimmt den Entwurf der 3. Vereinbarung zur Änderung der Verwaltungsvereinbarung über die Nationale Stelle zur Kenntnis und ermächtigt die Senatorin für Justiz und Verfassung, die Vereinbarung für die Freie Hansestadt Bremen zu unterzeichnen.

3. Vereinbarung zur Änderung der Verwaltungsvereinbarung
über die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter nach dem
Fakultativprotokoll vom 18. Dezember 2002 zu dem Übereinkommen der
Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder
erniedrigende Behandlung oder Strafe

Die in der vorgenannten Verwaltungsvereinbarung, die in der Zeit vom 24. bis 30. Juni 2010 unterzeichnet wurde und am 1. August 2010 in Kraft trat, sowie zuletzt durch die 2. Vereinbarung zur Änderung der Verwaltungsvereinbarung im Jahr 2021 geändert wurde, bezeichneten Beteiligten vereinbaren folgende Änderung derselben:

§ 5 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Die Finanzierung der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter erfolgt durch Zuschüsse von Bund und Ländern zum Haushalt der KrimZ. Die Kosten werden zu einem Drittel vom Bund und zu zwei Dritteln von den Ländern getragen. Die Höhe der Zuschüsse beträgt im Haushaltsjahr 2024 aus dem Haushalt des Bundes 233.300 Euro, aus den Haushalten der Länder 466.700 Euro und im Haushaltsjahr 2025 aus dem Haushalt des Bundes 240.000 Euro, aus den Haushalten der Länder 480.000 Euro. Ab dem Jahr 2026 werden die Mittel für künftige Haushaltsjahre im Haushaltsaufstellungsverfahren festgelegt. Die Notwendigkeit der vorgeschlagenen Ansätze ist nachvollziehbar zu begründen und wird dem Grunde und der Höhe nach von den in Bund und Ländern für die Finanzierung der Stelle zuständigen Stellen geprüft. Das anteilige Verhältnis der Zuschüsse von Bund und Ländern ist zu wahren. Die Aufteilung des jeweils auf die Länder entfallenden Anteils erfolgt nach dem Königsteiner Schlüssel.“

§ 5 Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) Der Haushaltsplan der Nationalen Stelle muss ausgeglichen sein. Er wird unter Mitwirkung des Sekretariats der Nationalen Stelle von dem Vorstand der KrimZ aufgestellt und von der Mitgliederversammlung beschlossen. Der Stellenplan ist Bestandteil des Haushaltsplans. Der von der Mitgliederversammlung beschlossene Haushaltsplan der Nationalen Stelle bedarf bezüglich der den Anteil der Länderkommission betreffenden Ansätze nach Absatz 1 Satz 4 der Zustimmung der Finanzressorts der Länder mit Zweidrittelmehrheit.“

Die Änderungen treten zum 1. Januar 2024 in Kraft.

...., den 2024

Für die Bundesrepublik Deutschland:
Der Bundesminister der Justiz

(Dr. Marco Buschmann)

Für das Land Baden-Württemberg:
Die Ministerin der Justiz und für
Migration

(Marion Gentges)

Für den Freistaat Bayern:
Der Staatsminister der Justiz

(Georg Eisenreich)

Für das Land Berlin:
Die Senatorin für Justiz und
Verbraucherschutz

(Dr. Felor Badenberg)

Für das Land Brandenburg:
Die Ministerin der Justiz

(Susanne Hoffmann)

Für die Freie Hansestadt Bremen:
Die Senatorin für Justiz und Verfassung

(Dr. Claudia Schilling)

Für die Freie und Hansestadt Hamburg:
Die Präses der Behörde für Justiz und
Verbraucherschutz

(Anna Gallina)

Für das Land Hessen:

Für das Land Mecklenburg-
Vorpommern:

Der Hessische Minister der Justiz und
für den Rechtsstaat

(Christian Heinz)

Die Ministerin für Justiz, Gleichstellung
und Verbraucherschutz

(Jacqueline Bernhardt)

Für das Land Niedersachsen:
Die Justizministerin

(Dr. Kathrin Wahlmann)

Für das Land Nordrhein-Westfalen:
Der Minister der Justiz

(Dr. Benjamin Limbach)

Für das Land Rheinland-Pfalz:
Der Minister der Justiz

(Herbert Mertin)

Für das Saarland:
Die Ministerin der Justiz

(Petra Berg)

Für den Freistaat Sachsen:
Die Sächsische Staatsministerin der
Justiz und für Demokratie, Europa und
Gleichstellung

(Katja Meier)

Für das Land Sachsen-Anhalt:
Die Ministerin für Justiz und
Verbraucherschutz

(Franziska Weidinger)

Für das Land Schleswig-Holstein:
Die Ministerin für Justiz und Gesundheit

(Prof. Dr. Kerstin von der Decken)

Für den Freistaat Thüringen:
Die Ministerin für Migration, Justiz und
Verbraucherschutz

(Doreen Denstädt)