

## Fact Sheet: UNO-Konvention gegen das Verschwindenlassen

### 1. Überblick

Am 20. Dezember 2006 verabschiedet die Generalversammlung der Vereinten Nationen auf Empfehlung des Menschenrechtsrats den Entwurf für ein internationales Übereinkommen zum Schutz aller Menschen vor dem Verschwindenlassen.

Eine rasche Ratifikation der Konvention durch die Schweiz und die Vornahme der entsprechenden Anpassungen im schweizerischen Recht sind aus den folgenden Gründen von grosser Bedeutung:

- die Konvention füllt eine bedeutende Strafbarkeitslücke, welche die Straflosigkeit eines schrecklichen Verbrechens verhindern kann;
- nur eine rasche Ratifikation und Gesetzesanpassung garantiert die Verfolgung von Urhebern solcher Verbrechen, die sich in der Schweiz aufhalten (Weltrechtsprinzip);
- damit kann verhindert werden, dass die Schweiz zu einem sicheren Hafen für solche Verbrecher wird.

- Familien von Verschwundenen kämpfen seit über 25 Jahren für die Anerkennung dieses Verbrechens, das als eine der schwersten Menschenrechtsverletzungen gilt.
- Besonders schwerwiegend ist dabei für die Angehörigen die Ungewissheit über den Verbleib einer Person, welche oft um Vieles belastender und unerträglicher ist, als das sichere Wissen um ihren Tod. Die Angst und die Vorstellung was mit einem verschwundenen Nächsten passiert ist, ist zermürbend und kann einen Menschen zerstören.
- Mehr als 50'000 Fälle von zwangsweisem Verschwindenlassen sind den Vereinten Nationen seit 1980 bekannt – in Wirklichkeit sind es wahrscheinlich zehntausende mehr.
- Obwohl man einen Rückgang dieses schrecklichen Verbrechens erwartet hatte, welches vor allem in den 70er und 80er Jahren in verschiedenen lateinamerikanischen Diktaturen gang und gäbe war, wird es noch immer praktiziert - auch in Ländern, die dem Europarat angehören.
- In letzter Zeit greifen zahlreiche Staaten unter dem Deckmantel des "Kriegs gegen den Terrorismus" vermehrt auf diese unannehmbare Praxis zurück.
- Obwohl internationale Gerichte und UN Mechanismen, wie z.B. der Europäische Menschenrechtsgerichtshof, der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte und der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen (Human Rights Committee) zwangsweise Verschwindenlassen bisher schon als Verletzungen des Rechts auf Leben oder – je nach Fall - des Rechts auf persönliche Freiheit verurteilt hatten, gibt es bisher noch kein eigentliches Verbot des Verschwindenlassens, ausser im Völkerstrafrecht – und dort nur, wenn es im Rahmen eines systematischen und ausgedehnten Angriffs auf die Zivilbevölkerung begangen wird.

- Die Umsetzung in nationales Recht, zu dem die Konvention die Vertragsstaaten verpflichtet, stellt das wirksamste Instrument zur Verhinderung und Verfolgung dieses Verbrechens dar.
- In Kombination mit der Qualifikation von Verschwindenlassen als Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Römer Statut über den Internationalen Strafgerichtshof (Römer Statut) wird auch eine wirksame internationale Verfolgung möglich.

## 2. Vorgeschichte

- UN Erklärung über den Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen vom 18. Dezember 1992 (Resolution A/RES/47/133 der Generalversammlung) → ist bloss so genanntes Soft-Law (nicht bindend für die Staaten).
- Das inter-amerikanische Menschenrechtssystem kennt bereits eine regionale Konvention über zwangsweises Verschwindenlassen (Inter-American Convention On Forced Disappearance), die 1994 von der Generalversammlung der OAS (Organisation of American States) verabschiedet wurde und am 28. März 1996 in Kraft trat. Es ist nicht verwunderlich, dass dieses regionale „Vorgänger-Instrument“ gerade in Lateinamerika entstand – einer Region in der in den Diktaturen der 70er und 80er Jahre Tausende von Menschen für immer verschwanden, deren Familien zum Teil noch heute nicht wissen, was mit ihnen passiert ist und deren Kinder zum Teil verschleppt und mit einer neuen Identität versehen zur Adoption freigegeben wurden. Der Text der Konvention findet sich auf: <http://www.cidh.oas.org/Basicos/basic11.htm>.
- NGOs und Angehörigen von Verschwundenen kämpfen seit langem für ein bindendes Instrument auf internationaler Ebene, um einen effektiven Kampf gegen Verschwindenlassen zu ermöglichen.
- Die Ausarbeitung einer bindenden Konvention gegen zwangsweises Verschwindenlassen wurde noch von der umstrittenen Menschenrechtskommission (Commission on Human Rights) begonnen → Mit Resolution 2001/46 hatte sie beschlossen, eine Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung einer Konvention gegen zwangsweises Verschwindenlassen zu bilden: <http://www.ohchr.org/english/issues/disappear/group/index.htm>.
- Der von dieser Arbeitsgruppe vorgelegte Konventionsentwurf wurde nach langjährigen Verhandlungen schliesslich am 29. Juni 2006 vom neu gegründeten Menschenrechtsrat angenommen, im November 2006 vom dritten Ausschuss der Generalversammlung der VN und am 20. Dezember 2006 von der Generalversammlung der UNO verabschiedet.
- Das Inkrafttreten des Übereinkommens setzt eine Ratifikation durch zwanzig Staaten voraus (Art. 39 I Konvention).
- Am 6. Februar 2007 findet in Paris die offizielle Feier zur Unterzeichnung des Übereinkommens statt.

## 3. Definition: zwangsweise Verschwindenlassen – forced disappearance

Unter „zwangsweisem Verschwindenlassen von Personen“ versteht man gemäss Artikel 2 der Konvention:

- die Festnahme, Gefangenhaltung, Entführung von Personen oder jede andere Form von Freiheitsentzug,
- durch einen Vertreter des Staates oder

- durch eine Person oder eine Gruppe von Personen, welche mit Ermächtigung, Unterstützung oder Duldung des Staates handeln
- gefolgt von der Weigerung, diese Freiheitsberaubung anzuerkennen oder Auskunft über das Schicksal oder den Verbleib dieser Personen zu erteilen,
- was zur Folge hat, dass diese Person längere Zeit dem Schutz des Gesetzes zu entzogen wird

*Die Definition im Römer Statut für den Internationalen Strafgerichtshof (in Kraft seit 2002) ist praktisch identisch, mit dem Unterschied, dass das Verbrechen auch durch eine „Organisation“ begangen werden kann, also nicht nur von staatlichen Akteuren und dass das Verschwindenlassen „in der Absicht“ erfolgen muss, die Person längere Zeit dem Schutz des Gesetzes zu entziehen (da es sich um einen Straftatbestand handelt muss auch der subjektive Tatbestand erfüllt sein). Zudem muss die Tat im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung begangen werden, um unter Völkerstrafrecht verfolgt zu werden.*

#### 4. Inhalt

Die Konvention enthält verschiedene neue Aspekte, welche sie von bestehenden internationalen Menschenrechtsübereinkommen unterscheidet:

1. Die Konvention gilt als Kodifizierung von existierendem Völkergewohnheitsrecht, welches nun mit den unten beschriebenen effektiven Durchsetzungsmechanismen ausgerüstet wurde und eine bedeutende Lücke im internationalen Menschenrechtsschutz schliesst.
2. Die Konvention macht deutlich, dass das Verschwindenlassen einer Person nicht nur eine schwere Menschenrechtsverletzung sondern auch ein Verbrechen ist, welches die Vertragsstaaten effektiv und effizient verhindern, untersuchen, verfolgen und bestrafen müssen (Artikel 4 – 7).

Dies bedeutet, dass die Vertragsstaaten ihr Strafrecht entsprechend anpassen und den Tatbestand des Verschwindenlassens darin aufnehmen müssen (Artikel 4). Obwohl das Verbrechen des Verschwindenlassens in der Schweiz glücklicherweise nicht vorkommt und hoffentlich auch in Zukunft nicht vorkommen wird, ist die Einführung des Tatbestandes ins schweizerische Strafrecht von grösster Wichtigkeit, da dies die Voraussetzung ist für die Verfolgung von Auslandtaten nach dem Weltrechtsprinzip.<sup>1</sup>

Der am 1.1.2007 in Kraft getretene neue Allgemeinen Teils des StGBs (explizite Nennung des Weltrechtsprinzip) und die laufenden Revision zur Anpassung des Schweizer Rechts an das Römer Statut (Aufnahme des Tatbestands der Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie Neuformulierung des Kriegsverbrechenstatbestandes) spiegeln den

---

<sup>1</sup> Das Weltrechtsprinzip (Universalitätsprinzip) besagt, dass ein Land seine Strafhoheit unabhängig von der Nationalität von Opfer oder Täter und unabhängig davon ausüben kann, ob ein Verbrechen auf seinem Territorium begangen wurde.

Willen der Schweiz wider, durch „eine effektive, transparente und lückenlose Strafverfolgung“<sup>2</sup> zu verhindern, dass die Schweiz ein sicherer Hafen für Makroverbrecher wird.

3. Die Konvention ist sehr umfassend und enthält universell anerkannte zwingende Normen betreffend das oben erläuterte Weltrechtsprinzip (universelle Gerichtsbarkeit; Artikel 9 Abs. 2), das Prinzip des Non-Refoulement<sup>3</sup> (Artikel 16), die Vorgesetztenverantwortlichkeit (Artikel 6 Absatz 1 lit. b), sowie detaillierte Regelungen bezüglich vorsorgliche Massnahmen auf nationaler (Artikel 12) und internationaler Ebene, Auslieferung (Artikel 13), internationaler Kooperation (Artikel 14) und lange Verjährungsfristen (Artikel 8).
4. Die Konvention spiegelt zudem weitere neue Entwicklungen im Völkerrecht wider, insbesondere auch im Zusammenhang mit dem Völkerstrafrecht. Seit dem Inkrafttreten des Römer Statuts über den Internationalen Strafgerichtshof gilt zwangsweises Verschwindenlassen von Personen als Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Art. 7 Abs. 1 lit. i Römer Statut (deutscher Text: [http://www.admin.ch/ch/d/sr/0\\_312\\_1/a7.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/0_312_1/a7.html)), wenn die Tat im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung begangen wird. Darauf verweist Art. 5 der Konvention ausdrücklich. Artikel 11 verpflichtet die Vertragsstaaten zudem folgerichtig zur Auslieferung von Personen, die des Verbrechens des Verschwindenlassens verdächtigt werden, an internationale Gerichte, falls der Staat nicht selber eine Strafverfolgung einleitet oder die Person an einen verfolgungswilligen Staat ausliefert.
5. Sie umfasst die in der Rechtsprechung internationaler Gerichte und Gremien, wie dem Europäischen und dem Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshof, dem UN Menschenrechtsausschuss und der Afrikanischen Menschenrechtskommission, längst etablierten Standards betreffend das absolute Verbot geheimer Gefangenschaft (Artikel 17), Registrierung von Gefangenen, Erteilung von Informationen betreffend Gefangene (Artikel 18), die gerichtliche Überprüfung der Haft (Artikel 20), etc.
6. Es handelt sich um ein autonomes Vertragswerk, welches einen eigenen (gegenüber den bestehenden Menschenrechtsmechanismen verbesserten) Überwachungsmechanismus vorsieht:
  - Artikel 26 der Konvention sieht ein Komitee über Verschwindenlassen (Komitee) vor, welches aus 10 unabhängigen Menschenrechtsexperten besteht, welche von den Vertragsstaaten gewählt werden. Das in den Art. 26 ff. festgehaltene Verfahren ähnelt zwar den schon bestehenden Überwachungsmechanismen der UNO (z.B. dem CAT – Komitee gegen Folter - oder dem Menschenrechtskomitee), enthält aber auch einige wichtige Neuerungen, welche eine effizientere Überwachung der Staaten garantieren soll.
  - Art. 29 z.B. sieht ein Berichterstattungssystem vor, wie es schon von den anderen Menschenrechtskomitee her bekannt ist: Die Vertragsstaaten müssen dem Komitee regelmässig Berichte unterbreiten, welche dieses dann beurteilt und kommentiert, um dem Staat entsprechend Empfehlungen abzugeben.
  - Daneben ist aber, und dies ist verglichen mit anderen Menschenrechtsmechanismen ganz neu, auch ein dringendes Mitteilungsverfahren vorgesehen: wird ein Fall von Verschwindenlassen bekannt, können Angehörige oder deren Rechtsvertreter und sogar jede andere Person mit einem berechtigten Interessen, den Fall dem Komitee unterbreiten. Wenn das Komitee das Vorbringen nicht als offensichtliche unbegründet, rechtsmissbräuchlich, als mit der Konvention nicht vereinbar oder für anderweitig genügend untersucht betrachtet, kann es den Vertragsstaat eine Frist ansetzen, um Informationen zum Fall zu erhalten. Das Komitee wird

---

<sup>2</sup> Zitat aus: Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf „Ergänzende Massnahmen im Bereich des Strafrechts zur Umsetzung des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs“ des Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, S. 10, abrufbar unter: [www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/sicherheit/gesetzgebung/intern\\_strafgerichtshof.html](http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/sicherheit/gesetzgebung/intern_strafgerichtshof.html)

<sup>3</sup> Dieses ursprünglich aus dem Flüchtlingsecht stammende Prinzip wird als zwingendes Völkergewohnheitsrecht betrachtet und umfasst das Verbot, einen Menschen in ein Land auszuweisen, auszuschieben, auszuliefern wo ihm Folter oder unmenschliche Behandlung droht. Dieses Verbot wird in der Konvention auch auf Fälle drohenden Verschwindenlassens ausgedehnt.

den Staat dann um alle Massnahmen ersuchen, die notwendig sind, um die Person ausfindig zu machen. Sie gibt dazu auch Empfehlungen ab, hält die Personen, die den Fall unterbreitet haben, informiert und setzt dem Staat kurze Fristen an, um weitere Massnahmen zu ergreifen und darüber zu informieren; dies so lange, bis Klarheit über das Schicksal des/der Verschwundenen besteht (Art. 30). → *Neu und äusserst fortschrittlich an diesem Verfahren ist, dass ein internationaler Mechanismus vorgesehen ist, um gravierende Menschenrechtsverletzungen zu verhindern (d.h. keine Beschränkung auf Beschwerdemöglichkeiten und Ansprüche auf Kompensation, die erst nach Erfolgung der Verletzung zur Verfügung stehen).*

- Es ist den Vertragsstaaten zudem frei gestellt, ob sie sich dem Individualbeschwerdeverfahren von Art. 31 unterwerfen wollen, das vorsieht, dass Opfer von Verschwindenlassen ihren Fall dem Komitee unterbreiten und dieses dem Staat entsprechende Massnahmen auferlegt (gleich wie z.B. das CAT-System).
  - Dasselbe gilt für gegenseitige Anzeigerecht von Staaten, vorgesehen in Art. 32, welches vorsieht, dass Vertragsstaaten dem Komitee mitteilen, dass andere Vertragsstaaten das Abkommen verletzen.
  - Art. 33 sieht ein Überwachungsinstrument vor, das die Einhaltung der Konvention garantieren soll: Hat das Komitee einen Verdacht, dass schwere Konventionsverletzungen vorliegen, kann es, nach Absprache mit dem Vertragsstaat, diesen besuchen – ähnlich wie das Komitee gegen Folter (CAT). Nach einem solchen Besuch teilt das Komitee dem besuchten Staat seine Beobachtungen und Empfehlungen mit.
  - Noch einen Schritt weiter kann das Komitee unter Art. 34 gehen, wenn begründete Hinweise bestehen, dass in einem Vertragsstaat Verschwindenlassen in systematischer und ausgedehnter Weise vorkommt. In einem solchen Fall kann es die Angelegenheit dringlich der Generalversammlung der VN vorlegen lassen.
7. Die Konvention trägt den neuesten Entwicklungen im Bereich der Anerkennung von Opferrechten Rechnung, indem sie deren Recht auf Wahrheitsfindung und Entschädigung (Art. 8 und 24) anerkennt, ebenso wie dasjenige ihrer Familien.
8. Die schmerzhaften Erfahrungen mit Verschleppungen von Kindern Verschwundener, welche man in verschiedenen lateinamerikanischen Staaten in den 70er und 80er Jahren machte, führte zur Ausarbeitung eines Artikels, der ausdrücklich die Problematik des zwangsweisen Wegbringen von Kindern von Verschwundenen sowie der Fälschung ihrer Identität, um eine Adoption zu ermöglichen (Art. 25), anspricht und ein solches Vorgehen verbietet.

## 6. Links für mehr Informationen zum Thema

- Informationen über verschiedene lateinamerikanische Länder: <http://www.desaparecidos.org/>
- Informationen über die Nachforschungen und den Bericht der Argentinischen Kommission über Verschwindenlassen: CONADEP, Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas: [http://www.nuncamas.org/english/library/nevagain/nevagain\\_000.htm](http://www.nuncamas.org/english/library/nevagain/nevagain_000.htm)
- FIDH: [http://www.fidh.org/article.php3?id\\_article=3914](http://www.fidh.org/article.php3?id_article=3914)
- Human Rights Watch : <http://hrw.org/english/docs/2006/06/27/global14095.htm>
- Website von TRIAL: <http://www.trial-ch.org/de/aktivitaeten/einzelheiten/article/uno-konvention-gegen-das-verschwindenlassen-angenommen-rasche-ratifikation-wichtig.html>