

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 2. Dezember 2009

1918. Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (Anhörung)

1. Die UNO-Generalversammlung hat am 20. Dezember 2006 ein Internationales Übereinkommen über das Verschwindenlassen von Personen einstimmig angenommen. Zwischenzeitlich haben 81 Staaten dieses Übereinkommen unterzeichnet; 13 Staaten haben es ratifiziert (Stand 2. September 2009). Damit das Übereinkommen in Kraft treten kann, muss es von 20 Staaten ratifiziert werden. Die Schweiz hat das Übereinkommen noch nicht unterzeichnet.

Die Konvention begreift jegliches Verschwindenlassen von Personen als nicht zu rechtfertigende Menschenrechtsverletzung und erklärt diese umfassend für strafbar. Das Übereinkommen ist vor dem Hintergrund entsprechender historischer Ereignisse zu sehen: In Deutschland wurde 1942 erstmals die spurlose Verschleppung von mutmasslichen Regimegegnern mit dem Ziel angeordnet, die Zivilbevölkerung durch Ungewissheit über das Schicksal der Verschleppten einzuschüchtern. Tragische Berühmtheit erlangte das Verschwindenlassen von Personen in Lateinamerika der 70er- und 80er-Jahre. Mittlerweile handelt es sich um eine globale, im Zusammenhang mit politischen Umstürzen und internen bewaffneten Konflikten verbreitete Erscheinung.

Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsstaaten zu einem strikten Verbot des Verschwindenlassens (Art. 1 Abs. 2). Unter dem Verschwindenlassen wird die staatlich verantwortete Freiheitsberaubung verstanden, im Zuge derer das Schicksal der oder des Verschwundenen verschwiegen wird (Art. 2). Die Vertragsstaaten verpflichten sich, solche Fälle zu ermitteln und Verantwortliche vor Gericht zu stellen (Art. 3). Das Verschwindenlassen von Personen muss im nationalen Recht als schwere Straftat gelten und mit angemessener Strafe bedroht werden. Es sind lange Verjährungsfristen vorzusehen. Um Straflosigkeit über die Landesgrenzen hinaus zu verhindern, sieht das Übereinkommen auch eine Ausdehnung der strafrechtlichen Gerichtsbarkeit vor: Die Vertragsstaaten verpflichten sich, jedes Verschwindenlassen ungeachtet des Tatortes oder der Nationalität der Täterin oder des Täters zu verfolgen (Art. 9–11). Wesentlich sind auch Bestimmungen zur Prävention des Verschwindenlassens. So müssen die Vertragsstaaten Bedingungen, Zuständigkeiten und Verfahren für den rechtmässigen Freiheitsentzug bestimmen. Sie müssen auch sicherstellen, dass Register und/oder amt-

liche Akten mit Mindestinformationen geführt werden, die auf Ersuchen zur Verfügung gestellt werden müssen. Nahestehenden muss der Zugang zu diesen Mindestinformationen gewährleistet werden (Art. 17–18) und den Angehörigen muss das Recht auf eine gerichtliche Beschwerde, um diese Informationen zu erhalten (Art. 20) und die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzuges überprüfen zu lassen (Art. 17 Abs. 2 lit. f), garantiert werden.

2. Das schweizerische Rechtssystem kennt umfassende Rechtsgarantien im Hinblick auf den Freiheitsentzug von Personen. Das Verschwindenlassen einer Person hat bereits jetzt strafrechtliche Konsequenzen (vgl. etwa Art. 183 Strafgesetzbuch [StGB, SR 311.0] zur Entführung, vgl. auch Art. 312 StGB zum Amtsmissbrauch). Dennoch besteht in der schweizerischen Rechtsordnung keine spezifische Bestimmung zum Verschwindenlassen im Sinne der Konvention. Entsprechend kann das schweizerische Strafrecht beim Umfang der Tatvarianten und der Täterschaft, bei der Schwere des Strafmasses und den angesetzten Verjährungsfristen den spezifischen Vorgaben des Übereinkommens kaum gerecht werden. Ratifiziert die Schweiz das Übereinkommen, muss sie deshalb voraussichtlich eine neue Strafnorm, allenfalls auch eine Bestimmung zur gerichtlichen Zuständigkeit (insbesondere auch betreffend gerichtliche Beurteilung von entsprechenden Freiheitsentzügen), einführen. Ausserdem bedingt der Grundsatz des Non-Refoulement, der es einem Staat verbietet, einen Flüchtling in ein Land zurückzuschicken, in dem sein Leben gefährdet ist, für Personen, die Gefahr laufen, Opfer eines Verschwindenlassens zu werden, höchstwahrscheinlich eine Gesetzesänderung im Bereich des Ausländer- und Auslieferungsrechts (vgl. auch Art. 16 Abs. 1 des Übereinkommens).

Weiterer gesetzlicher Anpassungsbedarf, der besonders die Kantone betreffen würde, ergäbe sich insbesondere aus der geforderten Registerführung. Das Übereinkommen verlangt in Art. 17 Abs. 3 die Führung eines detaillierten Registers über alle Personen, deren Freiheit rechtmässig entzogen wurde (Massnahmevollzug, Untersuchungshaft, Administrativhaft von Ausländerinnen und Ausländern, aber auch fürsorgliche Freiheitsentzüge im Sinne des Zivilgesetzbuchs). In der Schweiz liegt die Durchführung des Freiheitsentzugs (und damit die Führung von Registern) hauptsächlich in der Kompetenz der Kantone. Deshalb müssten bei einem Beitritt zum Übereinkommen in erster Linie die Kantone dafür sorgen, dass ihre Register den Erfordernissen der Konvention entsprechen, es sei denn, es würde ein nationales Register eingeführt. Im Rahmen eines früheren parlamentarischen Vorstosses [Interpellation Burkhalter 04.3653] hat der Bundesrat allerdings die Schaffung eines nationalen Gefangenenregisters noch abgelehnt. Auch die Umset-

zung des umfassenden Rechts auf Information sowie das Beschwerde-recht hätten vermutlich weitere (kantonale) gesetzliche Anpassungen zur Folge.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (Zustelladresse: EDA, Direktion für Völkerrecht, Herr Nikolas Stürchler, Bundeshaus Nord, 3003 Bern):

Mit Schreiben vom 11. September 2009 haben Sie uns das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen sowie den erläuternden Bericht dazu zur Anhörung unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und beantworten die hierzu gestellten Fragen wie folgt.

A. Frage 1: Befürworten Sie grundsätzlich die Unterzeichnung der Konvention?

Grundsätzlich sind die Anliegen des Übereinkommens ohne Zweifel zu begrüßen. Im Rahmen der Solidarität gegenüber der Völkergemeinschaft liesse sich die Unterzeichnung im Sinne eines Zeichens an alle anderen Staaten durchaus rechtfertigen. So kann es ein gewichtiges politisches Argument darstellen, dass sich der Grossteil der Völkergemeinschaft im Sinne einer Vorbildfunktion für das Anliegen des Übereinkommens, den Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen, einsetzt und demonstriert, dass entsprechende Übereinkommen eingehalten werden.

Aus juristischer Sicht hingegen ist die Unterzeichnung des Übereinkommens durch die Schweiz nicht zwingend notwendig: Die mit dem Übereinkommen verfolgten Ziele sind einerseits bereits in anderen ratifizierten Übereinkommen geregelt, wie beispielsweise im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR, SR 0.103.2) vom 16. Dezember 1966. Art. 9 des IPBPR garantiert jedermann das Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit. Niemand darf willkürlich festgenommen oder in Haft gehalten werden. Niemand darf seiner Freiheit entzogen werden, es sei denn aus gesetzlich bestimmten Gründen und unter Beachtung des im Gesetz vorgeschriebenen Verfahrens. Andererseits teilen wir Ihre Auffassung, dass die schweizerische Rechtsordnung selber kaum Raum für staatlich angeordnetes Verschwindenlassen bietet. Unser Rechtssystem kennt bereits heute umfassende Rechtsgarantien im Hinblick auf den Freiheitsentzug von Personen. Sie stellen

denn auch richtig fest, dass in der Schweiz das Verschwindenlassen von Personen strafrechtliche Konsequenzen hat. Wer jemanden unrechtmässig festnimmt oder gefangen hält oder jemandem in anderer Weise unrechtmässig die Freiheit entzieht, macht sich der Freiheitsberaubung im Sinne von Art. 183 StGB strafbar. Zu Recht weisen Sie auch auf den Tatbestand des Amtsmissbrauchs im Sinne von Art. 312 StGB hin. Ergänzend ist auch der Tatbestand der Nötigung im Sinne von Art. 181 StGB zu erwähnen.

Die Einführung einer weiteren, noch spezifischeren Regelung würde demnach einzig erfolgen, um dem Abkommen zu genügen, ohne dass dafür aus der Sicht der Schweiz tatsächlich Bedarf besteht. Dennoch hätten die Regelungen – neben einer Vergrösserung der Bürokratie – beträchtliche Eingriffe ins schweizerische Rechtssystem zur Folge. Zu nennen sind etwa folgende Bereiche:

Informationszugang und Beschwerderecht: Das Übereinkommen gewährt Personen mit einem berechtigten Interesse (namentlich den Angehörigen) ein umfassendes Recht auf Information und sichert ihnen ein entsprechendes Beschwerderecht zu (Art. 17, 18 und 20 des Übereinkommens). Das vorgesehene Informationsrecht Angehöriger ist schwammig. Einerseits gilt es das informationelle Selbstbestimmungsrecht Betroffener zu wahren – jemand kann ein berechtigtes Interesse daran haben, dass über seinen Verbleib keine Auskunft erteilt wird –, andererseits ist der Begriff des Angehörigen nicht definiert. Selbst wenn dies der Fall wäre, wäre im heutigen Umfeld, in dem viele international migrierende Personen tätig sind, die erforderliche Identitätsfeststellung kaum oder nur mit grösstem Aufwand möglich. Jedenfalls wären diese Abklärungen mit einem finanziellen und bürokratischen Aufwand verbunden, der für ein Anliegen, bei dem für die Schweiz ein konkreter Nutzen schwer erkennbar ist, kaum zu rechtfertigen ist. Im Übrigen ist eine Regelung, wonach den Angehörigen eine Aktivlegitimation zugestanden wird und sie sich auf dem Gerichtsweg für eine inhaftierte Person einsetzen können, dem Schweizer Rechtssystem fremd. Eine solche Legitimation erscheint insofern auch überflüssig, als im Rahmen der in der Schweizerischen Strafprozessordnung nunmehr bundesrechtlich verankerten obligatorischen Rechtsvertretung bei Inhaftierungen die Interessen einer inhaftierten Person hinreichend wahrgenommen werden können.

Registerführung: Art. 17 Abs. 3 des Übereinkommens verpflichtet die Staaten, detaillierte Register über alle Personen zu führen, denen die Freiheit entzogen wurde. Damit gilt diese Registerführungspflicht nicht nur für alle Personen im Straf- und Massnahmenvollzug, in Polizei- und Untersuchungshaft sowie in ausländerrechtlicher Haft, sondern auch

für alle Personen, die zivilrechtlich, im Rahmen des fürsorglichen Freiheitsentzuges, in eine Klinik oder ein Heim eingewiesen wurden. Entsprechend der föderalistischen Struktur der Schweiz werden solche Register, wenn überhaupt, in den einzelnen Kantonen geführt. In aller Regel umfassen diese aber nur die strafrechtlichen und ausländerrechtlichen Inhaftierungen. Und auch dort gilt es mit Blick auf die hier interessierende Problematik der Registerführung zu differenzieren, ob sich eine inhaftierte Person in einer Einrichtung des Justizvollzugs oder – wie dies vor allem im Bereich des Massnahmenvollzugs der Fall ist – in einer Einrichtung des Gesundheitswesens (Suchtbehandlungseinrichtungen, Psychiatrische Kliniken) aufhält. Wenngleich eine zentrale Registerführung vom Wortlaut des Übereinkommens nicht gefordert wird, müssten die zahlreichen, heute bis zu einem gewissen Grade schon bestehenden und im Falle der Unterzeichnung des Übereinkommens noch zu schaffenden Register der Kantone und vor allem auch innerhalb der Kantone faktisch in einer Weise vernetzt sein, dass ein zentraler Abruf über eine bestimmte, als vermisst gemeldete Person überhaupt möglich ist. Ohne ein zentrales Register oder eine zentrale Anlaufstelle kann das hier geforderte Einsichtsrecht kaum gewährleistet werden, da eine betroffene Person diesfalls bei allen Kantonen und möglicherweise auch bei Gemeinden nachfragen müsste. Aus diesem Grunde wäre – im Falle der Unterzeichnung des Übereinkommens – jedenfalls ein zentrales, gesamtschweizerisches Register geboten, das durch den Bund betrieben und finanziert werden müsste. Die Bundeskompetenz rechtfertigt sich durch die zentrale Handhabung des Registers, die Finanzierung durch den Bund liesse sich daraus ableiten, dass es sich beim Übereinkommen um ein Thema der Aussenpolitik und somit um eine Angelegenheit des Bundes handelt. Tatsächlich hat aber auch der Bundesrat in einer früheren Antwort vom 23. Februar 2005 auf die Interpellation Burkhalter (04.3653) betreffend Möglichkeit eines nationalen Gefangenenregisters festgehalten, dass im Rahmen der Abklärungen klar geworden sei, dass der Aufwand der Erstellung und insbesondere des Betriebes einer solchen Datenbank im Verhältnis zum Nutzen zu gross wäre. Die Vertreter der Kantone, die im Rahmen der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) befragt wurden, hätten diese Beurteilung geteilt.

Rechtshilfe: Was den Kampf gegen das Verschwindenlassen von Personen bzw. die Verfolgung entsprechender Delikte anbelangt (vgl. insbesondere Art. 9–15 des Übereinkommen), zeigen bereits die Prozesse an den internationalen Strafgerichtshöfen, wie schwierig und ausserordentlich aufwendig solche Verfahren sind, selbst wenn diese mit voller Unterstützung der internationalen Staatengemeinschaft geführt wer-

den können. Die im Übereinkommen vorgesehene Übernahme einer Verpflichtung durch die Schweiz, jedes Verschwindenlassen ungeachtet des Tatortes und der Nationalität der Täterin oder des Täters zu verfolgen, könnte zu entsprechenden Schwierigkeiten für die Schweiz auch im politischen Umfeld führen. Die Schweiz könnte auch zu einem bevorzugten Ort für die Anzeigerstattung werden, weil sie einmal eingegangenen Verpflichtungen grundsätzlich nachkommt und allenfalls auch Opferhilfe für die nahen Angehörigen des Opfers anbietet und diesen eventuell auch ein Aufenthaltsrecht – samt finanzieller Unterstützung – gewähren würde, damit sie für das Verfahren zur Verfügung stehen könnten. Umgekehrt würden Ausschaffungen von Ausländerinnen und Ausländern aus der Schweiz immer dann verunmöglicht werden können, wenn nicht widerlegt würde, dass im Heimatland keine Personen verschwinden.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Schweiz mit Unterzeichnung des Übereinkommens mit erheblichem Aufwand verbundene, aber wenig nutzbringende, Verpflichtungen eingeht. Unter diesem Gesichtspunkt lehnen wird die Unterzeichnung des Abkommens ab.

Anders wäre zu entscheiden, wenn man – wie eingangs angeführt – politischen Überlegungen im Sinne der Wahrnehmung einer Vorbildfunktion den Vorrang vor diesen Einwänden einräumen würde.

B. Frage 2: Sind Sie der Auffassung, dass die Gesetzgebung Ihres Kantons den in den Kompetenzbereich der Kantone fallenden Anordnungen der Konvention bereits genügt? Wenn nein, in welchen Bereichen wären Gesetzesrevisionen notwendig?

Die Bereiche, in denen die kantonale Gesetzgebung angepasst werden müsste, betreffen die Strafverfolgung nicht, da für deren Belange heute der Bund zuständig ist. Anpassungen wären hingegen im kantonalen Gesundheits- und Vormundtschaftswesen bzw. Straf- und Massnahmenvollzug insbesondere hinsichtlich der geforderten Registerführung zu erwarten: Bestehende Register, z. B. im Straf- und Massnahmenvollzug, erfüllen teilweise die Anforderungen des Übereinkommens nicht; in anderen Bereichen, wie z. B. bei Einweisungen aufgrund des fürsorglichen Freiheitsentzuges nach Zivilrecht, müssten Register neu eingeführt werden. Die bereichsspezifischen Regelungen zur Registerführung wären sodann zu koordinieren. Eine bundesrechtliche Regelung wäre diesbezüglich aber ohnehin zu bevorzugen; es kann insoweit auf die entsprechenden Ausführungen zu Frage 1 verwiesen werden. Auch im Hinblick auf die geforderten Informations- und Beschwerderechte wären die Bestimmungen über die fürsorgliche Freiheitsentziehung (§§ 117a ff. EG ZGB; LS 230) einer Überprüfung zu unterziehen, wobei

hier ebenfalls bundesrechtliche Vorgaben zu beachten sind (Art. 397a ff., insbesondere Art. 397e ZGB, SR 210). Zu berücksichtigen wären allenfalls auch weitere Bestimmungen zur Dokumentation oder Zwangsbehandlung im Gesundheitswesen (vgl. § 39 Gesundheitsgesetz, LS 810.1; §§ 24 ff. Patientengesetz, LS 813.13).

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates und an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi