

Wider die Straflosigkeit

Das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen

Waldemar Hummer · Jelka Mayr-Singer

Beim Verbrechen des Verschwindenlassens von Personen handelt es sich um ein vielschichtiges Erscheinungsbild verschiedenster Menschenrechtsverletzungen als Mittel staatlicher Repression. Nach jahrzehntelangen Bemühungen ist es nunmehr gelungen, im Rahmen der Vereinten Nationen eine universell gültige, rechtverbindliche Konvention auszuarbeiten, die Akte des Verschwindenlassens verbietet. Der Beitrag befasst sich mit der Entstehungsgeschichte dieser Konvention und stellt sowohl ihre materiell-rechtlichen als auch die institutionell-prozeduralen Charakteristika dar.

Das Verbrechen des Verschwindenlassens stellt ein komplexes Begehungsdelikt dar, das eine Reihe bisher nur einzeln sanktionierter Verbrechen, wie Entführung, Menschenraub, Folter, unmenschliche Behandlung, Tötung oder Leichenschändung zusammenfasst.¹ Allein in Lateinamerika verschwanden in den 20 Jahren von 1966 bis 1986 mehr als 90 000 Personen.² Die ersten Verurteilungen – in Argentinien und Uruguay – fanden jedoch erst im Jahr 2006 statt.

Weniger die Komplexität des Tatbestands des ›Verwindenlassens‹ war der Grund, warum die Sanktionierung dieses Verbrechens mehr als 40 Jahre brauchte, sondern vor allem der Umstand, dass die Täter dieses Delikts im staatlichen Umfeld zu finden waren. Zumeist waren es staatliche Organe, die dieses Verbrechen in Auftrag gegeben haben, und zwar stets aus Gründen der ›Staatsräson‹. Als Staatsräson galt die Bekämpfung subversiver oder anarchistischer ›Subjekte‹, die die Sicherheit und den Bestand des Staates gefährdeten. Beispielhaft sei der Fall Roque Nuñez genannt. Nuñez wurde im April 1976 mitten in der Nacht von schwer bewaffneten Polizeieinheiten festgenommen. Noch am selben Tag wurde auch seine Frau verschleppt und an einen unbekanntem Ort gebracht, wo sie mehrere Tage lang mit brutalen Methoden verhört wurde. Zwei Tage später wurde auch sein Sohn entführt, seine schwer behinderte Tochter wurde hilflos zurückgelassen. Während seine Frau schließlich ein paar Häuserblocks von ihrem Haus entfernt mit verbundenen Augen wieder freigelassen wurde, gelten Roque Nuñez und sein Sohn seitdem als vermisst. Beim Verbrechen des Verschwindenlassens wird also nicht nur eine Person entführt, gefoltert, ermordet und ihrer Identität völlig beraubt, sondern es wird auch ihren Angehörigen unmöglich gemacht, Trauerarbeit zu leisten.

Um gegen subversive Umtriebe mit allen verfügbaren Mitteln vorgehen zu können, verhängten Poli-

zei und Militär meist sehr rasch den ›Ausnahmezustand‹, innerhalb dessen die Grund- und Menschenrechte suspendiert sind. Damit war das Verbrechen des Verschwindenlassens zur Zeit seiner Begehung – zwar nicht formell legalisiert, so doch zumindest informell legitimiert – vor dem Zugriff der nationalen Strafrechtsordnung weitestgehend geschützt. Aber auch nach Beendigung des Ausnahmezustands wurde dieses Verbrechen nicht strafrechtlich verfolgt, da es durch die Regierungen, die es mehr oder weniger ›angeordnet‹ hatten, vor ihrem Abgang noch rasch straflos gestellt wurde.

Die Unzulässigkeit solcher nationaler Begnadigungen beziehungsweise Amnestie-Gesetze wurde erst erkannt als den Staaten bewusst wurde, dass es sich dabei – vor allem bei einer Politik des systematischen und massiven ›Verschwindenlassens‹ – um ein Völkerrechtsdelikt handelte. Damit unterlag das Verbrechen keinem staatlichen Strafanspruch, sondern einem völkerrechtlichen und konnte daher auch nicht national straflos gestellt werden. Doch selbst nach dieser Erkenntnis kam es längere Zeit nicht zur strafrechtlichen Aufarbeitung dieses ›Systemunrechts‹. Dieses wurde nämlich durch so genannte ›Schlussstrich‹ oder ›Versöhnungsmodelle‹ zur (angeblichen) Wahrung des sozialen Friedens und zur Aussöhnung während des Übergangsprozesses von Militärregimen zu zivilen Regierungen überlagert.

Die Vorgeschichte

Aufgrund dieser und anderer Hindernisse kam es immer wieder zu Verzögerungen in der nationalen Aufarbeitung dieses Verbrechens, die, wie im Fall Lateinamerikas, an die 40 Jahre betragen. Die Aufarbeitung durch staatliche Gerichte verlief schleppend. Über viele Jahre hinweg hat die internationale Gemeinschaft aus politischen Gründen keinen ernsthaften Versuch unternommen, einen völkerrechtlichen Deliktstat-

¹ Vgl. dazu Waldemar Hummer/Jelka Mayr-Singer, ›Hacer desaparecer‹ und ›impunidad‹, in: Winfried Bausback/ Gilbert Gornig/ Tobias Irmischer/ Burkhard Schöbener (Hrsg.), *Iustitia et Pax. Gedächtnisschrift für Dieter Blumenwitz*, Berlin 2007, in Druck.

² Vgl. Ana Lucrecia Molina Theissen, *La desaparición forzada de personas en América Latina*, in: Instituto Latinoamericano de Derechos Humanos (Hrsg.), *Serie Estudios Básicos de Derechos Humanos VII*, San José de Costa Rica 1996, S. 65f; http://www.rosario.gov.ar/sitio/lugares_disfrutar/museomemoria/archivos/desaparicionforzada.pdf



Prof. Dr. Dr. Dr. Waldemar Hummer, geb. 1942, lehrt am Institut für Europarecht und Völkerrecht an der Universität Innsbruck.



Dr. Jelka Mayr-Singer, geb. 1956, lehrt ebenfalls am Institut für Europarecht und Völkerrecht an der Universität Innsbruck.

bestand des Verschwindenlassens auszuarbeiten – weder auf regionaler noch auf universeller Ebene.

Was die regionale Ebene betrifft, so bezeichnete erstmals 1979 und 1983 die Generalversammlung der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) in zwei Resolutionen³ die Praxis des Verschwindenlassens als »affront to the conscience of the hemisphere« beziehungsweise als »totally contrary to common traditional values« sowie als »Verbrechen gegen die Menschlichkeit«. Im Rahmen des Europarats kam es erstmals 1984⁴ zu einer verurteilenden Entschließung der Parlamentarischen Versammlung, der erst 20 Jahre später, in den Jahren 2004⁵ und 2005⁶, weitere einschlägige Entschließungen folgten sollten.

An völkerrechtlichen Verträgen ist in diesem Zusammenhang die ›Inter-Amerikanische Konvention über das gewaltsame Verschwindenlassen von Personen‹ vom 9. Juni 1994⁷ (OAS-Konvention) zu nennen, die am 28. März 1996 in Kraft getreten ist und bisher (nur) von 13 Staaten ratifiziert wurde.

Was die universelle Ebene betrifft, so gestaltete sich die Konsensfindung noch schwieriger als auf der regionalen Ebene. In den Vereinten Nationen kam es erst im Dezember 1978 zu einer Resolution der Generalversammlung, in der diese ›ihre tiefe Betroffenheit über Berichte aus verschiedenen Teilen der Welt betreffend Akte des gewaltsamen Verschwindenlassens von Personen‹ zum Ausdruck brachte. Gleichzeitig beauftragte sie die Menschenrechtskommission (MRK) damit, sich mit dieser Materie zu befassen und Empfehlungen zu erarbeiten.⁸

Die MRK gründete in der Folge im Jahr 1980 auf Initiative Frankreichs hin eine eigene Arbeitsgruppe: die ›Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances‹ (WGEID).⁹ Die WGEID war nicht bloß mit einem bis dahin üblichen auf ein Land beschränkten Mandat, sondern nunmehr mit einem universellen Mandat zur Frage des Verschwindenlassens ausgestattet und wurde damit zum ersten so genannten thematischen Mechanismus.¹⁰ Die WGEID setzt sich aus fünf unabhängigen Experten zusammen, deren Mandat für einen Zeitraum von jeweils drei Jahren gilt. Sie hält dreimal im Jahr Tagungen ab und erstattet der MRK (beziehungsweise seit Juni 2006 dem Menschenrechtsrat) jährlich Bericht. Seit ihrer Errichtung leitete die WGEID mehr als 50 000 Fälle von Verschwindenlassen an mehr als 90 Regierungen weiter. Von den über 40 000 nach wie vor ungeklärten Fällen sind 79 Staaten betroffen; einige wenige Regierungen¹¹ sind dem Ersuchen der Arbeitsgruppe um Aufklärung und Auskunft trotz mehrfacher Ermahnung nie nachgekommen.

Am 18. Dezember 1992 wurde schließlich von der UN-Generalversammlung die Erklärung über den Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen¹² ohne förmliche Abstimmung im Konsensus angenommen. Die Erklärung (im Folgenden kurz: UN-Erklärung 1992) wurde von der Generalversammlung als

Grundsatzkatalog für alle Staaten (»a body of principles for all states«) verkündet, der allgemein beachtet werden soll. Als Erklärung hat sie aber nur empfehlenden Charakter und ist nicht rechtsverbindlich. Daher unternahmen nur wenige Staaten Schritte, um die darin enthaltenen Standards zu erfüllen.

Der erste volkervertragliche Schritt auf universeller Ebene zur Sanktionierung des Verschwindenlassens wurde im Rahmen einer unter den Auspizien der Vereinten Nationen im Juli 1998 in Rom einberufenen Staatenkonferenz gesetzt. Auf dieser Konferenz wurde das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH)¹³ ausgearbeitet, das am 1. Juli 2002 in Kraft trat. Nach Art. 5 IStGH-Statut fallen vier Straftatbestände unter die Gerichtsbarkeit des IStGH: 1. Das Verbrechen des Völkermords, 2. Verbrechen gegen die Menschlichkeit, 3. Kriegsverbrechen und 4. das Verbrechen der Aggression. Unter den Tatbestand des Verbrechens gegen die Menschlichkeit fällt auch explizit das »Verschwindenlassen von Personen« (Art. 7 Abs. 1 lit i).

Der entscheidende Durchbruch zur Ächtung des Verbrechens des Verschwindenlassens auf universeller Ebene fand aber erst durch die Annahme des Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen durch die Generalversammlung am 20. Dezember 2006 statt. Welche materiellen und institutionell-prozeduralen Charakteristika das Übereinkommen auszeichnen, soll weiter unten erläutert werden. Vorab scheint es jedoch sinnvoll, das Zustandekommen und die wichtigsten strittigen Punkte im Zuge des Entwurfsprozesses zu beleuchten.

Das Übereinkommen

Ausarbeitung

Nach mehrjährigen Vorarbeiten auf der Grundlage eines von Louis Joinet vorgelegten Entwurfs nahm die Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für den Schutz von Minderheiten der MRK am 26. August 1998 einen Entwurf für ein Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen an und leitete diesen an die MRK zur Beratung weiter.¹⁴ Drei Jahre später beschloss die MRK auf ihrer 57. Tagung, eine eigene Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung eines rechtsverbindlichen Instruments einzusetzen.¹⁵ Die erste formelle Sitzung dieser ›Intersessional Open-ended Working Group to Elaborate a Draft Legally Binding Normative Instrument for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance‹ (ISWG) fand allerdings erst im Januar 2003 unter dem Vorsitz von Bernard Kessedjian (Frankreich) statt.¹⁶ Ferner ersuchte die MRK auf derselben Tagung ihren Vorsitzenden, einen unabhängigen Experten zu ernennen, der die einschlägigen straf- und menschenrechtlichen Rah-

In den Vereinten Nationen kam es erst im Dezember 1978 zu einer Resolution der Generalversammlung, in der diese ›ihre tiefe Betroffenheit über Berichte aus verschiedenen Teilen der Welt betreffend Akte des gewaltsamen Verschwindenlassens von Personen‹ zum Ausdruck brachte.

menbedingungen untersuchen und die bestehenden rechtlichen Lücken identifizieren sollte. Zu diesem unabhängigen Experten wurde der Österreicher Manfred Nowak ernannt, der seinen Bericht bereits im Januar 2002¹⁷ vorlegte. Dieser Bericht, die UN-Erklärung 1992 und der Entwurf der Unterkommission von 1998 waren die Grundlage, auf der es der ISWG nach mehreren intensiven Beratungen auf ihrer fünften Sitzung im September 2005 gelang, der MRK einen einschlägigen Konventionsentwurf vorzulegen.¹⁸

Mit seiner Resolution 1/1 nahm der neu errichtete UN-Menschenrechtsrat auf seiner ersten Sitzung am 29. Juni 2006 das **Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen** an und leitete es zur Annahme an die Generalversammlung weiter. Diese verabschiedete den Text am 20. Dezember 2006 ohne Änderungen.¹⁹ Das Übereinkommen war von über 100 Mitgliedstaaten eingebracht worden und wurde (ohne formelle Abstimmung) im Konsensus angenommen. Im Rahmen einer feierlichen Zeremonie wurde das Übereinkommen am 6. Februar 2007 in Paris von 57 Staaten²⁰ unterzeichnet. Aufgrund der überwältigenden Zustimmung, die das Übereinkommen in der Generalversammlung erfahren hat, besteht begründete Hoffnung auf eine wahrhaft universelle Ratifizierung.

Strittige Fragen

Zunächst stellte die Wahl der Rechtsnatur des zu verabschiedenden Instruments an sich sowie des darin zu verankernden Überwachungsinstruments die Staatenvertreter vor grundsätzliche Probleme.

Drei Optionen lagen auf dem Tisch:

1. Ein eigener völkerrechtlicher Vertrag mit einem neuen unabhängigen Überwachungsorgan;
2. Ein Fakultativ- oder Zusatzprotokoll zur Anti-Folter-Konvention mit einem neu zu schaffenden Überwachungsorgan beziehungsweise zum UN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte²¹ mit Beauftragung dessen Überwachungsorgans, des Menschenrechtsausschusses (CCPR).²²
3. Die Verschmelzung aller vertragsgestützten Menschenrechtsausschüsse (treaty-monitoring bodies) in eine einziges, unabhängiges Gremium, vorgeschlagen unter anderem vom Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte.

Jene Staaten, die einer Ausweitung von Schutzinstrumenten reserviert gegenüberstanden, favorisierten naturgemäß die Variante der Betrauung des bereits existierenden CCPR mit dieser Tätigkeit.²³ Andere Staaten hingegen hoben gerade die Aufwertung des Übereinkommens durch einen eigenen Schutzmechanismus hervor und verwiesen zudem auf die dauerhafte Überlastung des CCPR. Diese neuen, vor allem aber auch präventiven Funktionen mit zu übernehmen, würde den CCPR bei weitem überfordern. Aus diesem Grunde würde er sich nicht als geeignetes Schutzinstrument anbieten.²⁴

Weitere Diskussionen kreisten um die Fragen, wie die Unabhängigkeit der einzurichtenden Instanz am besten zu sichern, welche Art der Finanzierung anzustreben wäre und wie die geographische Repräsentativität sowie fachliche Kompetenz der Mitglieder garantiert werden könne. Nach einer Fülle weiterer Diskussionsbeiträge zu den Fragen der Rechtsnatur des

3 Vgl. OAS Doc. AG/Res. 443 (IX-o/79) und OAS Doc. AG/Res. 666 (XIII-o/83); vgl. dazu Reed Brody/ Felipe González, *Nunca Más: An Analysis of International Instruments on »Disappearances«*, *Human Rights Quarterly*, 19. Jg., 2/1997, S. 368f.

4 Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 828 (1984) v. 26.9.1984.

5 Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1371 (2004) v. 28.4.2004 und Resolution 1403 (2004) v. 7.10.2004.

6 Vgl. dazu den Bericht des Berichterstatters des Ausschusses für Recht und Menschenrechte, Christos Pourgourides, Council of Europe, Doc. 10679 v. 19.9.2005.

7 OAS Doc. OEA/Ser.P/Doc.3114/94; ILM 33 (1994) S. 1529ff.

8 UN-Dok. A/RES/33/173 v. 20.12.1978.

9 MRK-Res. 20 (XXXVI) v. 29.2.1980.

10 Vgl. dazu Manfred Nowak, *Einführung in das internationale Menschenrechtssystem*, Wien 2002, S. 129.

11 Es handelt sich dabei um die von Burundi, Guinea, Israel, Mosambik, Namibia, der Seychellen und der Palästinensische Autonomiebehörde; vgl. WGEID-Bericht, UN Doc. E/CN.4/2006/56 v. 27.12.2005, S. 126.

12 UN-Dok. A/RES/47/133 v. 18.12.1992. Deutscher Text siehe Vereinte Nationen (VN), 5/1993, S. 188ff.

13 UN Doc. A/CONF.183/9 v. 17.7.1998; in Kraft getreten am 1.7.2002. Das Statut wurde bisher von 105 Staaten ratifiziert (Stand: Oktober 2007).

14 Siehe dazu den Bericht der Sessional Working Group on the Administration of Justice, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1998/19 v. 19.8.1998, in dessen Anhang sich der Konventionsentwurf befindet.

15 MRK-Res. 2001/46 v. 23. 4. 2001.

16 Siehe dazu den Bericht UN Doc. E/CN.4/2003/71 v. 12.2.2003.

17 Commission on Human Rights, Civil and Political Rights, including Questions of: Disappearances and Summary Executions, Report submitted by Mr. Manfred Nowak, independent expert charged with examining the existing international criminal and human rights framework for the protection of persons from enforced or involuntary disappearances, pursuant to paragraph 11 of Commission resolution 2001/46, UN Doc. E/CN.4/2002/71 v. 8.1.2002 (im Folgenden: Nowak-Bericht).

18 Siehe dazu den Bericht Bernard Kessedjians, UN Doc. E/CN.4/2006/57 v. 2.2.2006 (im Folgenden: Kessedjian-Bericht).

19 International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, UN Doc. A/RES/61/177 v. 20.12.2006, Annex.

20 Österreich gehörte zu den Unterzeichnern; Deutschland und die Schweiz haben bislang noch nicht unterzeichnet. Im August 2007 hatten 61 Staaten das Übereinkommen unterzeichnet.

21 Vgl. Nowak-Bericht, a.a.O. (Anm. 17), Abs. 97ff., S. 39ff.

22 Vgl. Kessedjian-Bericht, a.a.O. (Anm. 18), S. 15ff., hier S. 18.

23 So auch Manfred Nowak in seinem Bericht, a.a.O. (Anm. 17) S. 41.

24 Vgl. den Bericht der Working Group auf ihrer 3. und 4. Tagung, UN Doc. E/CN.4/2005/66 v. 10.3.2005, Abs. 148–169.

Unter den Einzelfragen war bereits die Definition des Tatbestands des Verschwindenlassens selbst mehr als umstritten.

Schutzinstruments und der Ausgestaltung des Schutzmechanismus resümierte Kessedjian die vorgebrachten Argumente folgendermaßen: Das Instrument sollte ein eigenständiges Übereinkommen werden mit dem Titel ›International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance‹. Des Weiteren sollte ein eigenes Überwachungsorgan eingerichtet werden, der Ausschuss für das Verschwindenlassen (Committee on Enforced Disappearances). Zuletzt sollte in die Konvention noch eine verpflichtende Revisionsklausel aufgenommen werden.²⁵

Unter den Einzelfragen war bereits die Definition des Tatbestands des Verschwindenlassens selbst mehr als umstritten, lediglich auf deren ›harten Kern‹ konnte man sich einigen: Es muss sich um eine Form des Freiheitsentzugs handeln, der gezeugnet werden muss. Zudem muss die entführte Person dem Schutz der Rechtsordnung und aller universell anerkannten Rechte entzogen worden sein.²⁶ Einige hielten es für angezeigt, die Definition in Art. 7 Abs. 1 lit. i) des IStGH-Statuts zu übernehmen, die die gegenwärtig aktuellste Umschreibung dieses Delikts darstelle.²⁷ Auch die Definition des ›Opfers‹ eines solchen Aktes des Verschwindenlassens rief heftige Diskussionen hervor. Einige Staatenvertreter gingen von einem erweiterten Opferbegriff aus, der auch die betroffenen Angehörigen einbezog.²⁸ Im Folgenden sollen nun die einzelnen materiellen tatbestandlichen Kriterien einer näheren Betrachtung unterzogen werden.

Materiell-rechtliche Charakteristika (Teil I, Art. 1–25)

1. Tatbestandselemente des Verschwindenlassens

Art. 2 des Übereinkommens definiert gewaltsames Verschwindenlassen als »die Festnahme, den Entzug der Freiheit, die Entführung oder jede andere Form der Freiheitsberaubung durch Bedienstete des Staates oder durch Personen oder Gruppen von Personen, die mit Ermächtigung, Unterstützung oder Duldung des Staates handeln, gefolgt von der Weigerung, diese Freiheitsberaubung anzuerkennen, oder der Verschleierung des Schicksals oder des Verbleibs der verschwundenen Person, wodurch sie dem Schutz des Gesetzes entzogen wird.«²⁹ Demnach müssen vier Kriterien für den Tatbestand des Verschwindenlassens erfüllt sein:

1. Es muss sich um Freiheitsberaubung handeln, wobei der Begriff sehr weit gefasst ist, da er jede Form des Entzugs der persönlichen Freiheit einbezieht und damit keine Umgehungsmöglichkeiten zulässt.

2. Diese Freiheitsberaubung muss mit staatlichem Handeln in Zusammenhang stehen, sei es durch eine direkte Beteiligung eines Staates als ›Auftraggeber‹, sei es in Form einer mittelbaren Verwicklung staatlicher Organe oder zumindest mit deren stillschweigender Duldung. Wie schon in den Definitionen der UN-Erklärung 1992 und der OAS-Konvention 1994 werden im Gegensatz zum IStGH-Statut, das auch

politische Organisationen einbezieht, nichtstaatliche Akteure nicht erfasst. Diese Beschränkung auf staatliche Akteure wurde im Vorfeld der Ausarbeitung der Konvention immer wieder kritisiert, zumal das Erscheinungsbild des Verschwindenlassens ja gerade dadurch gekennzeichnet ist, dass die (unmittelbare) Täterschaft eben nicht oder nur sehr schwer zurechenbar ist und von ›offizieller‹ Seite regelmäßig gezeugnet wird. Vielfach ist auch der Status der Täter, die oftmals aus paramilitärischen Gruppierungen oder aus dem Umfeld organisierter Banden rekrutiert werden, innerhalb des Staatsapparats unklar. Der entsprechenden Forderung nach einer breiteren Definition unter Berücksichtigung auch privater Akteure wurde im Übereinkommen jedoch insofern Rechnung getragen, als Art. 3 den Vertragsstaaten aufträgt, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Akte des Verschwindenlassens, die von Personen oder Personengruppen ohne Zutun des Staates begangen wurden, zu untersuchen und zu ahnden.

3. Die Freiheitsberaubung muss verleugnet oder der Verbleib des Opfers verheimlicht werden. Das heißt, dass die Tatsache des Verschwindenlassens und der Aufenthaltsort der betroffenen Person zwar jemandem bekannt ist, dieser aber sein Wissen darüber nicht preisgibt oder bewusst eine falsche Auskunft erteilt. Grundsätzlich setzt die staatliche Weigerung, den Freiheitsentzug anzuerkennen oder Informationen über das Schicksal der verschwundenen Person zu geben, das Vorliegen einer entsprechenden Nachfrage etwa durch deren Angehörige voraus. Dieses Erfordernis könnte sich dann als problematisch erweisen, wenn ein Staat eine solche Nachfrage – beispielsweise durch gezielte Einschüchterungsmethoden – verhindert, so dass mangels Nachfrage jedenfalls keine ausdrückliche Auskunftsverweigerung nachgewiesen werden kann. Fraglich ist, ob man in derartigen Fällen auf eine staatliche Weigerung schließen kann, die sich eben darin manifestiert, dass eine entsprechende Nachfrage oder Nachforschung verhindert wird.

4. Als Folge des staatlichen Verhaltens wird die verschleppte Person dem gesetzlichen Schutz entzogen. Hierbei wird das subjektive Tatumoment des Vorsatzes nicht gefordert – im Gegensatz zum IStGH-Statut, das »die Absicht, sie für längere Zeit dem Rechtsschutz zu entziehen« verlangt. Ebenso wenig spielt die Dauer dieses Schutzentzugs eine Rolle.

2. Täter- und Opferbegriff

Täter

Als Täter versteht die Konvention gemäß Art. 6 »Jeden, der ein Verschwindenlassen begeht, anordnet, dazu auffordert, dazu anstiftet, es zu begehen versucht, Mittäter oder Gehilfe an einem Verschwindenlassen ist oder an ihm teilnimmt«. Explizit werden auch Vorgesetzte in den Täterkreis einbezogen,

die von einer solchen Tat durch ihre Untergebenen entweder wussten, für damit in Zusammenhang stehende Aktivitäten tatsächlich verantwortlich waren oder es einfach unterließen, Akte des Verschwindenlassens zu verhindern. Gleichzeitig wird eine Berufung auf Anordnungen und Weisungen von zivilen wie militärischen staatlichen Behörden als Rechtfertigungsgrund ausgeschlossen. Auch Krieg, Kriegsdrohung, instabile politische Verhältnisse oder andere außergewöhnliche Umstände in einem Staat – etwa öffentlicher Notstand – dürfen nicht herangezogen werden, um Akte des Verschwindenlassens zu rechtfertigen.

Opfer

Ein wesentliches Element des neuen Übereinkommens ist die weite Definition des Opferbegriffs. Nach Art. 24 werden nicht nur die ihrer Freiheit beraubte Person selbst, sondern vielmehr jede Person, die als direkte Folge eines Aktes des Verschwindenlassens Schaden genommen hat – also auch nahe Angehörige oder Versorgungsberechtigte – als Opfer verstanden. Dementsprechend wird sowohl den unmittelbaren als auch den mittelbaren Opfern erstmals ausdrücklich ein Recht, die Wahrheit zu erfahren hinsichtlich der Umstände des Verschwindenlassens und auf Information über den Fortgang und die Ergebnisse der Untersuchungen sowie über das Schicksal der verschwundenen Person eingeräumt. Jeder Vertragsstaat hat so lange alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um die verschwundene Person ausfindig zu machen, bis ihr Verbleib geklärt ist. Die Vertragsstaaten haben außerdem in ihren nationalen Rechtsordnungen sicherzustellen, dass den Opfern ein Recht auf Wiedergutmachung und auf eine angemessene Entschädigung eingeräumt wird. Eine besondere Regelung enthält Art. 25, der dem Schutz von Kindern gewidmet ist, die selbst oder deren Eltern Opfer von Verschwindenlassen wurden. Dieser Artikel erlegt den Vertragsstaaten eine Verhinderungs- und Kriminalisierungspflicht auf, die sich auch auf die – damit vielfach einhergehende – Fälschung von Dokumenten hinsichtlich der Identität dieser Kinder und deren widerrechtliche Adoption bezieht.

3. Pflicht zur Kriminalisierung und Verfolgung

Das Übereinkommen erfasst das Verschwindenlassen sowohl in seiner Ausprägung als völkerstrafrechtliches Verbrechen gegen die Menschlichkeit – wenn es ausgedehnt oder systematisch begangen wird – als auch, wenn es als Einzeltat ohne systematischen Zusammenhang stattfindet. Sie verpflichtet die Vertragsstaaten in ihren nationalen Rechtsordnungen einen Straftatbestand des Verschwindenlassens zu schaffen und Akte des Verschwindenlassens unter eine angemessene Bestrafung zu stellen, die die außerordentliche Schwere der Tat berücksichtigt. Sofern das Strafrecht eines Vertragsstaats für den Tatbestand des Verschwindenlassens eine Verjährung vorsieht, muss die

Frist entsprechend lang und ebenfalls der außerordentlichen Schwere der Tat angemessen sein. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich beim Verschwindenlassen um ein Dauerdelikt handelt, das erst mit der Aufklärung des Schicksals und des Aufenthaltsorts des Verschwundenen endet.

Um eine effektive Verfolgung des Täters in allen Vertragsstaaten sicherzustellen, wird die staatliche Strafgewalt nicht nur aus dem Territorialitätsprinzip sowie dem aktiven und passiven Personalitätsprinzip hergeleitet²⁹, sondern gemäß Art. 9 Abs. 2 auch nach dem Universalitäts- oder Weltrechtsprinzip begründet. Demnach besteht die staatliche Strafbefugnis unabhängig davon wo, durch wen oder gegen wen die Tat begangen worden ist. Es gilt der Grundsatz des *aut dedere aut iudicare*, das heißt der Gewahrsamsstaat muss den Täter entweder selbst aburteilen oder ihn an einen anderen – verfolgungswilligen – Staat oder an ein internationales Strafgericht ausliefern. In Bezug auf die Auslieferungsgründe wird das Verschwindenlassen ausdrücklich nicht als politisches Verbrechen angesehen. Daher kommt die oft eingeführte Ausnahmeklausel des ›political offender‹, das heißt des ›politischen‹ Straftäters hier nicht zum Tragen. Es gilt hingegen der Grundsatz des ›Non-refoulement‹, das heißt Personen dürfen dann nicht ausgewiesen, zurückgewiesen, abgeschoben oder an einen anderen Staat ausgeliefert werden, wenn gewichtige Gründe für die Annahme bestehen, dass diese Person im betreffenden Staat von einem Verschwindenlassen bedroht wäre.

Die über die UN hinausgehende, in vielen Gremien³¹ geführte Debatte über geheime Gefangenenlager der USA fand ihren Niederschlag in Art. 17 des Übereinkommens. Demnach ist die geheime Haft ver-

Ein wesentliches Element des neuen Übereinkommens ist die weite Definition des Opferbegriffs.

Die über die UN hinausgehende, in vielen Gremien geführte Debatte über geheime Gefangenenlager der USA fand ihren Niederschlag in Art. 17 des Übereinkommens.

²⁵ Kessedjian-Bericht, a.a.O. (Anm. 18), S. 18.

²⁶ Nowak-Bericht, a.a.O. (Anm. 17), Abs. 33, S. 8 und UN Doc. E/CN.4/2004/59 v. 23.2.2004, Abs. 16, S. 5.

²⁷ UN Doc. E/CN.4/2004/59 v. 23.2.2004, Abs. 17f., S. 5.

²⁸ Nowak-Bericht, a.a.O. (Anm. 17), Abs. 83ff., S. 17f.

²⁹ Arbeitsübersetzung des Bundesministeriums für Justiz, Stand: August 2007. Der Konventionstext soll auf einer Konferenz mit den deutschsprachigen Ländern voraussichtlich im September 2007 in Wien abgestimmt werden. Der endgültige Wortlaut könnte laut Ministerium im November 2007 vorliegen.

³⁰ Nach Art. 9 Abs. 1 erstreckt sich die staatliche Strafgewalt auf (a) Straftaten, die auf seinem Territorium oder an Bord eines bei ihm registrierten Schiffes oder Flugzeugs begangen wurden, (b) auf Taten, die von einem seiner Staatsangehörigen begangen wurden und (c) auf Taten, denen seine Staatsangehörigen zum Opfer gefallen sind.

³¹ Vgl. dazu etwa in jüngster Zeit den 70 Seiten starken Bericht des Vorsitzenden des Ausschusses für Recht und Menschenrechte der Parlamentarischen Versammlung (PV) des Europarats, Dick Marty, der im Auftrag der PV die Behauptungen über geheime Inhaftierungen und den illegalen Transport von Gefangenen untersucht hat; Council of Europe, Parliamentary Assembly, Doc. 11 302 rev. v. 11.6.2007.

boten, und Freiheitsentzug darf nur in offiziell anerkannten und überwachten Einrichtungen stattfinden, in denen auch alle Gefangenen registriert sind. Ferner muss sichergestellt sein, dass Personen, denen ein solches Recht zusteht, Informationen über die Umstände der Haft erhalten – also etwa Angehörige oder Anwälte von Inhaftierten. Außerdem müssen prompte und wirksame Rechtsmittel zur gerichtlichen Überprüfung der Haft garantiert werden.

Insgesamt soll eine wirksame strafrechtliche Verfolgung dadurch erreicht werden, dass die Vertragsstaaten zur Zusammenarbeit verpflichtet werden.

Insgesamt soll eine wirksame strafrechtliche Verfolgung dadurch erreicht werden, dass die Vertragsstaaten zur Zusammenarbeit verpflichtet werden. Insgesamt soll eine wirksame strafrechtliche Verfolgung dadurch erreicht werden, dass die Vertragsstaaten zur Zusammenarbeit verpflichtet werden. Insgesamt soll eine wirksame strafrechtliche Verfolgung dadurch erreicht werden, dass die Vertragsstaaten zur Zusammenarbeit verpflichtet werden.

Institutionell-prozedurale Charakteristika (Teil II, Art. 26–36)

1. Beschwerdeinstanz sowie Überwachungs- und Beschwerdeverfahren

Teil II des Übereinkommens enthält Bestimmungen sowohl hinsichtlich der Einrichtung einer Beschwerdeinstanz als auch zahlreicher Überwachungs- und Beschwerdeverfahren. Als Beschwerdeinstanz wird ein ›Ausschuss für das Verschwindenlassen‹ eingerichtet. An Überwachungs- beziehungsweise Beschwerdeverfahren kennt das Übereinkommen:

- eine Kooperations- und Konsultationspflicht des Ausschusses mit einschlägigen Einrichtungen;
- das Einholen von Staatenberichten über die Umsetzung des Übereinkommens;
- ein (obligatorisches) dringendes Nachforschungsersuchen;
- eine (fakultative) Individualbeschwerde;
- eine (fakultative) Staatenbeschwerde;
- die Möglichkeit (obligatorischer) Besuche vor Ort im belangten Vertragsstaat sowie
- eine (obligatorische) dringende Unterrichtung der Generalversammlung über den UN-Generalsekretär.

2. Der Ausschuss für das Verschwindenlassen

Gemäß Art. 26 wird ein ›Ausschuss für das Verschwindenlassen‹ eingerichtet. Er soll aus zehn unabhängigen Experten von hohem sittlichen Ansehen und anerkannter Sachkenntnis auf dem Gebiet der Menschenrechte bestehen. Die Experten sind in ihrer persönlichen Eigenschaft tätig und müssen dabei völlig unabhängig und objektiv vorgehen. Die Mitglieder dieses Ausschusses sind von den Vertragsstaaten nach einer ausgewogenen geographischen und geschlechtsspezifischen Verteilung und unter Berücksichtigung ihrer einschlägigen juristischen Erfahrung auszuwählen.

Sie werden in geheimer Wahl aus einer Liste von Personen gewählt, die von den Vertragsstaaten aus ihren jeweiligen Staatsangehörigen im zweijährigen Rhythmus erstellt wird. Auf diesen alle zwei Jahre stattfindenden Vertragsstaatenkonferenzen, die bei einem Präsenz-Quorum von zwei Dritteln beschlussfähig sind, werden diejenigen nominierten Personen zu Mitgliedern des Ausschusses gewählt, die die größte Zahl der abgegebenen Stimmen und zugleich die absolute Mehrheit der anwesenden und abstimmenden Vertreter der Vertragsstaaten auf sich vereinigen konnten. Die Mitglieder des Ausschusses werden für vier Jahre gewählt und können nur ein Mal wieder gewählt werden. Für fünf der auf der ersten Wahl gewählten Mitglieder endet die Amtsperiode – aufgrund Losentscheids – allerdings schon nach zwei Jahren.

Gemäß Art. 27 soll frühestens nach vier Jahren und spätestens nach sechs Jahren ab Inkrafttreten der Konvention eine Konferenz der Vertragsstaaten zusammentreten, die die Wirkungsweise des Ausschusses zu überprüfen und anschließend zu entscheiden hat, ob es angezeigt ist, die Überwachung des Funktionierens der Beschwerdemechanismen des Übereinkommens einer anderen Einrichtung zu übertragen.

3. Überwachungsverfahren

Von den Verfahren zur Überwachung der Einhaltung der Konvention, die vom Ausschuss *ex officio* und ohne Antrag irgendeiner Partei ergriffen beziehungsweise überwacht werden müssen, ist zunächst die Kooperationspflicht des Ausschusses zu nennen. Diese Kooperationspflicht bezieht sich nicht nur auf alle relevanten Organe, Institutionen und Organisationen der Vereinten Nationen, sondern auch auf die relevanten völkerrechtlichen Vertragsorgane, Sondermechanismen zum Menschenrechtsschutz, Regionalorganisationen sowie staatlichen und nichtstaatlichen Einrichtungen.

In der Ausübung dieser Kooperationspflicht hat der Ausschuss die einschlägigen Vertragsorgane internationaler Menschenrechtsschutzübereinkommen, insbesondere den CCPR, zu konsultieren, um dadurch eine größere Übereinstimmung mit deren Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu erreichen.

Art. 29 wiederum verpflichtet die Vertragsstaaten, dem Ausschuss über den Generalsekretär einen Bericht über die zur Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen ergriffenen Maßnahmen vorzulegen. Der Ausschuss prüft jeden Bericht; er kann die ihm geeignet erscheinenden Bemerkungen, Stellungnahmen oder Empfehlungen dazu abgeben. Diese werden dem betreffenden Vertragsstaat zugeleitet, der aus eigener Initiative oder auf Ersuchen des Ausschusses auf sie antworten kann.

4. Beschwerdeverfahren

Die in den Art. 30 bis 34 des Übereinkommens verankerten Beschwerdeverfahren sind unterschiedlich ausgestaltet. Sie können grob in solche unterschieden

Gemäß Art. 26 wird ein ›Ausschuss für das Verschwindenlassen‹ eingerichtet, bestehend aus zehn unabhängigen Experten.

werden, die ohne Zustimmung des Vertragsstaats ergriffen werden können und solche, die nur fakultativ (freiwillig) ausgestaltet sind. Eine andere mögliche Unterscheidung wäre in ›echte‹ und ›unechte‹ Beschwerdeverfahren. Zu den ›echten‹ Verfahren zählen die beiden traditionellen Instrumente der Individualbeschwerde und der Staatenbeschwerde. Zu den ›unechten‹ zählen eine Reihe besonderer Sicherungsverfahren, wie dringende Nachforschungsersuchen, Vor-Ort-Besuche und die dringliche Unterrichtung der Generalversammlung. Das Übereinkommen kombiniert beide Ansätze und statuiert diesbezüglich bloß fakultativ ausgestaltete echte Beschwerdeverfahren, gestaltet die ›unechten‹ Beschwerdeverfahren aber obligatorisch aus, das heißt sie können ergriffen werden, ohne dass sich die Vertragsstaaten ihnen *ex ante* unterworfen haben müssen.

a) Fakultative Beschwerdeverfahren

Art. 31 Abs. 1 richtet eine fakultativ ausgestaltete Individualbeschwerde in folgender Form ein: Ein Vertragsstaat kann jederzeit die Erklärung abgeben, dass er die Kompetenz des ›Ausschusses für das Verschwindenlassen‹ für die Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen anerkennt. Diese Mitteilungen können von oder für Individuen, die behaupten, Opfer einer Konventionsverletzung durch einen Vertragsstaat geworden zu sein, vorgebracht werden. Ohne eine solche Unterwerfungserklärung eines Vertragsstaats darf der Ausschuss eine solche Individualbeschwerde nicht entgegennehmen.

Unzulässig sind Mitteilungen, die anonym sind, solche die rechtsmissbräuchlich erhoben oder mit der Konvention unvereinbar sind, bereits anderweitig in einem Menschenrechtsschutzverfahren eingebrachte Beschwerden sowie solche, bei denen nicht alle innerstaatlichen Rechtsmittel ausgeschöpft wurden.

Gelangt der Ausschuss zur Überzeugung, dass eine bei ihm eingegangene Beschwerde zulässig ist, dann leitet er diese an den adressierten Staat mit dem Ersuchen weiter, ihm innerhalb eines gewissen Zeitraums auf die Beschwerde zu antworten.

Nach Erhalt der Beschwerde und vor deren inhaltlicher Behandlung kann der Ausschuss den belangten Vertragsstaat dringend ersuchen, einstweilige Anordnungen zu erlassen, um irreparable Schäden für die Opfer der behaupteten Konventionsverletzung abzuwenden. Dieses Ersuchen um den Erlass einstweiliger Anordnungen nimmt weder die Zulässigkeitsentscheidung noch die spätere Entscheidung vorweg.

Der Ausschuss muss den Beschwerdeführer über die Antwort des belangten Vertragsstaats in Kenntnis setzen und am Ende seiner Untersuchungen seine Ansichten (views) sowohl dem belangten Staat als auch dem Beschwerdeführer mitteilen.

Art. 32 richtet eine fakultativ ausgestaltete Staatenbeschwerde in folgender Weise ein: Ein Vertragsstaat kann zu jedem Zeitpunkt die Erklärung abgeben,

dass er die Kompetenz des ›Ausschusses für das Verschwindenlassen‹ zur Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen, in denen ein Vertragsstaat einen anderen beschuldigt, Bestimmungen der Konvention verletzt zu haben, anerkennt. Von oder gegen Vertragsstaaten, die keine solche Unterwerfungserklärung abgegeben haben, darf der Ausschuss weder eine Beschwerde entgegennehmen noch zulassen.

b) Obligatorische Sanktionsverfahren

Ohne dass es einer eigenen Unterwerfungserklärung bedarf, kann der Ausschuss für den Fall, dass ihm Beweise vorgelegt werden, gegen behauptete Konventionsverstöße auf zweierlei Weise vorgehen: zum einen mit einem Besuch vor Ort und zum anderen mit einer Unterrichtung der Generalversammlung.

Erhält der Ausschuss fundierte Informationen darüber, dass ein Vertragsstaat eine ernste Verletzung einer Konventionsbestimmung begangen haben soll, kann er, nach einer Kontaktaufnahme mit dem belangten Vertragsstaat, ein oder mehrere seiner Mitglieder bitten, den Staat zu besuchen und ihm danach unverzüglich darüber zu berichten (Art. 33 Abs. 1). Vor einem solchen Besuch vor Ort hat der Ausschuss den betroffenen Vertragsstaat schriftlich davon in Kenntnis zu setzen.

Aufgrund eines begründeten Ersuchens des betroffenen Vertragsstaats kann der Ausschuss entscheiden, den Besuch entweder zu verschieben oder ganz zu unterlassen. Falls der belangte Vertragsstaat dem Besuch aber zustimmt, muss er mit dem Ausschuss eng zusammenzuarbeiten und alle notwendigen Ressourcen für eine erfolgreiche Durchführung des Besuchs zur Verfügung stellen. Nach erfolgtem Besuch ist der Ausschuss verpflichtet, dem Staat seine Stellungnahmen und Empfehlungen mitzuteilen.

Falls dem Ausschuss eine gut begründete Mitteilung zugehen sollte, dass auf dem Gebiet eines Vertragsstaats das Verschwindenlassen in einer ausgedehnten und systematischen Art praktiziert wird, dann kann der Ausschuss über den Generalsekretär die Generalversammlung mit dieser Angelegenheit dringlich befassen (Art. 34). Zuvor muss er allerdings von dem betroffenen Vertragsstaat alle relevanten Informationen über die Situation eingeholt haben.

5. Rückwirkungsverbot

Gemäß Art. 35 Abs. 1 verfügt der Ausschuss nur über die Kompetenz, über Fälle des Verschwindenlassens zu befinden, die sich erst nach dem Inkrafttreten dieser Konvention ereignet haben. Laut Art. 39 Abs. 1 tritt die Konvention am 30. Tag nach der Hinterlegung der 20. Ratifikations- oder Beitrittsurkunde in Kraft. Falls ein Staat der Konvention erst nach deren Inkrafttreten beitreten sollte, kann er vom Ausschuss nur für jene Fälle von Verschwindenlassen belangt werden, die sich nach dem Datum seines Beitritts zur Konvention ereignet haben.

Ein Vertragsstaat kann jederzeit die Erklärung abgeben, dass er die Kompetenz des ›Ausschusses für das Verschwindenlassen‹ für die Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen anerkennt.

Der Ausschuss kann gegen Konventionsverstöße durch Vor-Ort-Besuche oder durch die Unterrichtung der Generalversammlung vorgehen.