

Postadresse:
Regierungsrat des Kantons Aargau
Regierungsgebäude
5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40
Fax 062 835 12 50
E-Mail regierungsrat@ag.ch

Direktion für Völkerrecht
Sektion Menschenrechte
Bundeshaus Nord
3003 Bern

Aarau, 27. März 2013

Übereinkommen der Vereinten Nationen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen vom 20. Dezember 2006; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 20. Dezember 2012 sind die Kantone eingeladen worden, zur Ratifikation des Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen gegen das Verschwindenlassen Stellung zu nehmen. Wir danken dafür und nehmen die Gelegenheit gerne wahr.

Bereits in der Vernehmlassung vom 2. Dezember 2009 zur Unterzeichnung des Übereinkommens hat der Regierungsrat die Stossrichtung dieses Übereinkommens klar unterstützt. Diese Haltung vertritt er nach wie vor. Er stellte jedoch die Frage, ob der Nutzen in einem vernünftigen Verhältnis zum Umsetzungsaufwand stehe. Dabei wurde vor allem ein grosser Aufwand für eine zentrale Registerführung gemäss Art. 17 Abs. 3 des Übereinkommens befürchtet und moniert, dass die Informations- und Beschwerderechte von Drittpersonen gemäss Art. 18 und 20 des Übereinkommens mit den Schweizer Regelungen zum Daten- und Persönlichkeitsschutz sowie zur Aktivlegitimation in der Verfahrensrechten kaum vereinbar sind.

Mit Zufriedenheit darf nun im Rahmen dieser neuen Vernehmlassung zur Kenntnis genommen werden, dass sich der rechtliche Anpassungsbedarf nebst der Schaffung eines neuen Straftatbestands im Wesentlichen in der Einrichtung eines Netzwerks zwischen dem Bund und den Kantonen zum raschen Auffinden von Personen in einem Freiheitsentzug erschöpft und von einer zentralen Registerführung abgesehen werden kann.

Demgemäss unterstützt der Regierungsrat die Ratifikation des Übereinkommens. Zur vorgeschlagenen Einföhrungsgesetzgebung sind folgende Bemerkungen anzubringen:

Netzwerk (Art. 4 ff. VE Umsetzungsgesetz)

Die Schaffung einer kantonalen Koordinationsstelle, die als Ansprechpartnerin der Bundeskoordinationsstelle dient, wird grundsätzlich begrüsst. Deren Aufwand bei den Abklärungen nach Eingang einer Anfrage darf aber nach wie vor nicht unterschätzt werden. Während bei straf- und ausländerrechtlichen Freiheitsentzügen auf bestehende Datenbanken der Polizei-korps, Strafvollzugsbehörden und Migrationsämter zurückgegriffen werden kann, dürften die Abklärungen im Bereich zivilrechtlicher Freiheitsentzüge schwieriger sein. Allenfalls müssten bei sämtlichen Einrichtungen und Heimen entsprechende Anfragen gemacht werden

Datenschutz (Art. 5f VE Umsetzungsgesetz)

Das Schweizer Rechtssystem enthält bereits umfassende Rechtsgarantien im Hinblick auf den Freiheitsentzug von Personen. Es besteht bei einer Interessenabwägung daher weniger das Bedürfnis nach Schaffung zusätzlicher Transparenz als nach Respektierung des allfälligen Interesses von Personen im Freiheitsentzug an der Geheimhaltung dieses Umstands. Der Umsetzungsvorschlag trägt diesem Geheimhaltungsinteresse nicht genügend Rechnung, weshalb der Frage, wer informationsberechtigt ist, hohe Bedeutung zukommt.

Die Problematik des Persönlichkeitsschutzes wird im Umsetzungsvorschlag erkannt, aber nicht gelöst. In Art. 6 Abs. 2 und 3 des Umsetzungsgesetzes wird zwar ein Weg gesucht, das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Person im Freiheitsentzug zu wahren; die Koordinationsstelle des Bundes darf den Aufenthaltsort und die Kontaktdaten einer gesuchten Person dem Gesuchsteller nur mit deren ausdrücklicher Einwilligung mitteilen. Willigt die betroffene Person jedoch nicht ein (oder besteht ein anderer, in der Regel ebenso stigmatisierender Ausnahmegrund), so bestätigt die Kontrollstelle, dass die Person nicht im Sinne des Übereinkommens verschwunden ist und dass keine weiteren Informationen erteilt werden können. Wird die Person nicht gefunden, wird dem Gesuchsteller mitgeteilt, dass die Person im Rahmen der Netzwerksuche nicht gefunden werden konnte.

Der Gesuchsteller wird daher die Auskunft, dass die Person nicht verschwunden sei, zutreffend so verstehen, dass sich die gesuchte Person im Freiheitsentzug befindet, sie den Gesuchsteller dies aber nicht wissen lassen möchte. Somit bleibt dem Gesuchsteller faktisch bloss der Aufenthaltsort der gesuchten Person unbekannt. Damit aber der Gesuchsteller nicht aus der Antwort auf den Freiheitsentzug an sich schliessen kann, sollten daher für die Fälle gemäss Art. 6 Abs. 1 und 3 VE Umsetzungsgesetz gleichlautende Formulierungen gewählt werden.

Wie erwähnt, kann der Datenschutz einer Person im Freiheitsentzug gegenüber einer Person, die ein Informationsgesuch stellt, nach dem Umsetzungsvorschlag nicht vollständig gewährleistet werden. Es ist daher von Bedeutung, auf welche Informationsgesuche überhaupt einzutreten ist. Dies wird in Art. 5 VE Umsetzungsgesetz zu ungenau geregelt. In der Gesuchbegründung muss zwar dargelegt werden, in welchem Verhältnis die suchende zur gesuchten Person steht und woraus sich der Verdacht auf ein Verschwindenlassen ergibt. Wel-

cher Art dieses Verhältnis sein muss, ist aus dem Gesetz aber nicht ersichtlich. Es bleibt für die Eintretensfrage auch folgenlos, ob überhaupt ein irgendwie geartetes Verhältnis zwischen diesen Personen besteht, ist es doch für die Pflicht zur Initiierung einer Suche lediglich erforderlich, dass Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sich die gesuchte Person in einem Freiheitsentzug befindet (Art. 5 Abs. 2 VE Umsetzungsgesetz). Es ist deshalb zur Wahrung des Datenschutzes erforderlich, dass ein schützenswertes Interesse an der Auskunftserteilung vorausgesetzt wird und dass nicht nur der Freiheitsentzug an sich, sondern auch das Element des Verschwindenlassens glaubhaft gemacht wird. Demgemäss sollte der Umsetzungserlass entsprechend angepasst werden.

Schliesslich bleibt unklar, wie die Koordinationsstelle des Bundes vorzugehen hat, wenn sie (entsprechend Art. 5 Abs. 3 VE Umsetzungsgesetz) zur Auffassung gelangt, es seien nicht genügend Anhaltspunkte gegeben, wonach sich die Person im Freiheitsentzug befindet. Es stellen sich die Frage, ob ein formeller Nichteintretensentscheid erlassen werden muss und ob für den Gesuchsteller, dessen Gesuch nicht behandelt wird, ein Rechtsschutz gewährt wird. Letzteres ist für die Umsetzung des Übereinkommens von zentraler Bedeutung, weshalb hier zusätzlicher Erläuterungs- und Gesetzgebungsbedarf besteht.

Strafrechtlicher Schutz

Die systematische Eingliederung des neu vorgeschlagenen Tatbestands des Verschwindenlassens im Strafgesetzbuch im Anschluss an Art. 185 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB; Geiselnahme) erscheint wenig überzeugend. Einerseits ähnelt das Verschwindenlassen in keiner Weise einer Geiselnahme, welche bekanntlich eine Freiheitsberaubung zum Zweck der Nötigung Dritter bezweckt. Andererseits wird mit dieser Eingliederung auch der Tragweite des Verschwindenlassens als besonders schwerer Menschenrechtsverletzung zu wenig Rechnung getragen.

Der im erläuternden Bericht in Ziffer 4.3 erwähnte ähnliche Strafrahmen von Art. 185 StGB kann nicht als Argument für die beabsichtigte Einordnung der neuen Bestimmung dienen. Sodann orientiert sich die Formulierung von Art. 185^{bis} StGB an derjenigen von Art. 264a Abs. 1 lit. e StGB und entspricht, mit Ausnahme des Elements des Angriffs gegen die Zivilbevölkerung, wörtlich Art. 264a Abs. 1 lit. e StGB, weshalb eine Einordnung des neuen Tatbestands im Anschluss an Art. 264a StGB (Verbrechen gegen die Menschlichkeit) als passender erscheint.

Wie der erläuternde Bericht in Ziffer 1.1 ausführt, handeln als Täter typischerweise staatliche Organe oder diesen nahestehende Organisationen, während rein schweizerisches Handeln praktisch ausgeschlossen werden kann.

Aufgrund dieser Internationalität der Sachverhalte und damit der Auslandberührungen erscheint es zudem angebracht, eine Zuweisung des Tatbestands unter die Bundesgerichtsbarkeit vorzusehen, wie es Art. 23 Abs. 1 lit. g Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO) schon für die bisherigen Straftaten des zwölften Titels^{bis} vorsieht. Dies müsste auch gelten, wenn an einer Einordnung des neuen Tatbestands im Anschluss an Art. 185 StGB festgehalten würde.

Die übrigen vorgeschlagenen Anpassungen des Strafgesetzbuchs (Ergänzung der Art. 64 und 260^{bis} StGB) sowie der Strafprozessordnung (Ergänzung der Art. 269 und 286 StPO) erscheinen folgerichtig und werden unterstützt.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung und versichern Sie, sehr geehrte Damen und Herren, unserer ausgezeichneten Wertschätzung.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATS

Landammann:

Staatsschreiber:

Susanne Hochuli

Dr. Peter Grünenfelder

Kopie an:

– dv-menschenrechte@eda.admin.ch