



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA
Direktion für Völkerrecht DV

Übereinkommen vom 20. Dezember 2006 zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen

**Bericht über das Ergebnis des
Vernehmlassungsverfahrens
(21. Dezember 2012 – 8. April 2013)**

**Direktion für Völkerrecht
Bern, 31. Oktober 2013**

Inhaltsverzeichnis

1. Liste der Vernehmlassungsteilnehmenden und Abkürzungen	3
2. Überblick	6
3. Gegenstand der Vernehmlassung	6
4. Hauptergebnisse	7
5. Zusammenfassung der wichtigsten Vernehmlassungsergebnisse	8
5.1. <i>Allgemeines</i>	8
5.2. <i>Schaffung eines neuen Straftatbestands</i>	9
5.3. <i>Zuständigkeit zur Strafverfolgung</i>	11
5.4. <i>Errichtung eines Netzwerks kantonaler Register (Art. 4 VE)</i>	12
5.5. <i>Informationszugang und Persönlichkeitsschutz</i>	13
5.6. <i>Opferbegriff (Art. 24 Übereinkommen)</i>	15
5.7. <i>Mitteilungs- und Staatenbeschwerdeverfahren</i>	16
6. Weitere Bemerkungen der Vernehmlassungsteilnehmer	16
6.1. <i>Geltungsbereich (Art. 1 Einführungsgesetz)</i>	16
6.2. <i>Aktenführungspflicht (Art. 3 Einführungsgesetz)</i>	17
6.3. <i>Informationsgesuch und Informationserteilung (Art. 5 und 6 Einführungsgesetz)</i>	17
6.4. <i>Rechtsschutz (Art. 7 Einführungsgesetz)</i>	18
6.5. <i>Informationssystem (Art. 8 Einführungsgesetz)</i>	18
6.6. <i>Non-Refoulement-Prinzip (Art. 16 Übereinkommen)</i>	18
6.7. <i>Weitere Bemerkungen</i>	19

1. Liste der Vernehmlassungsteilnehmenden und Abkürzungen

Liste der Vernehmlassungsteilnehmenden

Kantone / Cantons / Cantoni

Staatskanzlei des Kantons Aargau	AG
Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden	AI
Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden	AR
Staatskanzlei des Kantons Bern	BE
Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft	BL
Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt	BS
Chancellerie d'Etat du Canton de Fribourg	FR
Chancellerie d'Etat du Canton de Genève	GE
Regierungskanzlei des Kantons Glarus	GL
Standeskanzlei des Kantons Graubünden	GR
Chancellerie d'Etat du Canton du Jura	JU
Staatskanzlei des Kantons Luzern	LU
Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel	NE
Staatskanzlei des Kantons Nidwalden	NW
Staatskanzlei des Kantons Obwalden	OW
Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen	SH
Staatskanzlei des Kantons Solothurn	SO
Staatskanzlei des Kantons St. Gallen	SG
Staatskanzlei des Kantons Schwyz	SZ
Staatskanzlei des Kantons Thurgau	TG
Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino	TI
Standeskanzlei des Kantons Uri	UR
Chancellerie d'Etat du Canton de Vaud	VD
Chancellerie d'Etat du Canton de Valais	VS
Staatskanzlei des Kantons Zug	ZG
Staatskanzlei des Kantons Zürich	ZH

Kantonale Konferenzen

Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und- direktoren / Neunerausschuss	KKJPD
Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz	KSBS

In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien

Christlich-Demokratische Volkspartei	CVP
Evangelische Volkspartei der Schweiz	EVP
FDP. Die Liberalen	FDP
Schweizerische Volkspartei	SVP
Sozialdemokratische Partei der Schweiz	SP

Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete

Schweizerischer Gewerkschaftsbund	SGB
Schweizerischer Städteverband	SSV

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft

economiesuisse	
Schweizerischer Arbeitgeberverband	SAV

Bundesgerichte und -behörden

Bundesgericht	BGer
Bundesverwaltungsgericht	BVGer
Bundesstrafgericht	BStGer
Bundesanwaltschaft	BA

Organisationen und interessierte Kreise

ACAT SUISSE SCHWEIZ SVIZZERA	ACAT
Amnesty International Schweiz	AIS
Association Jardin des Disparus	JdD
Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz	DJS
International Commission of Jurists, Schweizer Sektion	ICJ-CH
Nationale Kommission zur Verhütung von Folter	NKVF
Humanrights.ch / MERS Menschenrechte Schweiz	HR/MERS
Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund	SEK
Schweizerische Flüchtlingshilfe	SFH
Schweizerische Koalition für den Internationalen Strafgerichtshof	CSCPI
Schweizerisches Rotes Kreuz	SRK
Track Impunity Always	TRIAL

Abkürzungen

Schweizerisches Asylgesetz vom 26. Juni 1998, SR 142.31	AsylG
Schweizerisches Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927, SR 321.0	MStG

Schweizerisches Opferhilfegesetz vom 23. März 2007, SR 312.5
Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0
Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007, SR.312.0

OHG
StGB
StPO

2. Überblick

Am 19. Dezember 2012 eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zum Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 20. Dezember 2006 zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen. Die Vernehmlassung dauerte bis zum 8. April 2013.¹

Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) erhielt in diesem Zeitraum insgesamt 48 Stellungnahmen, welche sich zum Vernehmlassungsgegenstand äusserten. Es äusserten sich:

- alle Kantone,
- 2 kantonale Konferenzen (Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren, Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz),
- die Bundesanwaltschaft,
- 5 Parteien (CVP, EVP, FDP, SP, SVP),
- 2 gesamtschweizerische Dachverbände (Schweizerischer Gewerkschaftsbund, Schweizerischer Städteverband),
- 12 Organisationen (ACAT Suisse, Amnesty International Schweiz, Association Jardin des Disparus, Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz, Schweizer Sektion der International Commission of Jurists, Nationale Kommission zur Verhütung von Folter, humanrights/MERS, Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund, Schweizerische Flüchtlingshilfe, Schweizerische Koalition für den Internationalen Strafgerichtshof, Schweizerisches Rotes Kreuz, Track Impunity Always).

Von den direkt begrüsst Vernehmlassungsadressaten verzichteten fünf ausdrücklich auf eine Stellungnahme (Schweizerischer Arbeitgeberverband, economiesuisse, Bundesgericht, Bundesverwaltungsgericht, Bundesstrafgericht). Fünf Vernehmlassungsteilnehmer schlossen sich der Eingabe der Schweizer Koalition für den Internationalen Strafgerichtshof an oder stützten ihre Stellungnahme auf diese ab (ACAT, HR/MERS, JdD, SRK, TRIAL).

3. Gegenstand der Vernehmlassung

Die Schweiz hat das Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 20. Dezember 2006 zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (im Folgenden: Übereinkommen) am 19. Januar 2011 unterzeichnet. Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens war die Ratifizierung des Übereinkommens und dessen Umsetzung im innerstaatlichen Recht.

¹ <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2012.html#EDA>.

Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsstaaten insbesondere, jedes Verschwindenlassen jeder Person ungeachtet der Umstände zu verbieten und unter Strafe zu stellen. Die Schweizer Rechtsordnung wird dem Hauptanliegen des Übereinkommens in weiten Teilen bereits gerecht. Dennoch sind für die innerstaatliche Umsetzung in einzelnen Bereichen Gesetzesänderungen notwendig. Zum einen soll ein neuer Straftatbestand geschaffen werden, welcher das Verschwindenlassen als eigenständiges Delikt unter Strafe stellt. Zum anderen werden Massnahmen vorgeschlagen, um bei einem Verdacht auf Verschwindenlassen die Kommunikation zwischen Bund und Kantonen sicherzustellen.

4. Hauptergebnisse

Die überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden (42) begrüsst vollumfänglich oder im Grundsatz die Absicht des Bundesrates, das Übereinkommen zu ratifizieren. Eine Minderheit (6) steht der Zielsetzung und dem Zweck des Abkommens nicht grundsätzlich entgegen, erachtet dessen Ratifizierung durch die Schweiz aber als unnötig und unverhältnismässig.

21 Kantone begrüssen die Ratifizierung ausdrücklich oder stehen ihr nicht entgegen (AG, AR, AI, BL, BS, BE, FR, GE, GR, JU, NE, OW, SG, SH, SO, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH). Ein Kanton steht der Ratifizierung kritisch gegenüber (LU), und vier weitere Kantone erachten eine Ratifizierung als überflüssig und lehnen sie daher ab (GL, NW, SZ, TG). Die KKJPD und die KSBS stellen sich einer Ratifizierung nicht entgegen und sind mit dem Umsetzungsvorschlag einverstanden.

Von den in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien stehen der Ratifikation des Übereinkommens mit Ausnahme der SVP alle Parteien grundsätzlich positiv gegenüber (CVP, EVP, FDP, SP). Die Dachverbände, die Organisationen und die weiteren interessierten Kreise sprechen sich alle für die Ratifikation aus.

Die Schaffung eines neuen Straftatbestandes des Verschwindenlassens findet eine überwiegende Zustimmung. Ebenfalls vorwiegend positiv zur Kenntnis nehmen die Vernehmlassungsteilnehmenden auch den Vorschlag zur Errichtung eines Netzwerkes zwischen Bund und Kantonen zur raschen Auffindung von Personen im Freiheitsentzug. Zu konkreten Änderungsvorschlägen Anlass gaben insbesondere die konkrete Formulierung des Tatbestands und dessen systematische Einordnung, die Ausgestaltung des Daten- und Persönlichkeitsschutzes im Kontext der Netzwerklösung und konkrete Fragen der Umsetzung in den Kantonen.

5. Zusammenfassung der wichtigsten Vernehmlassungsergebnisse

5.1. Allgemeines

Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer vertritt die Ansicht, dass ein Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen einen notwendigen und logischen Schritt darstelle, um das Verbrechen des Verschwindenlassens angemessen zu bekämpfen (42). Zudem ordne sich die Ratifizierung in die aussenpolitischen Ziele der Schweiz ein, insbesondere betreffend die Förderung der Menschenrechte. Eine Minderheit (6) lehnt die Ratifizierung ab.

20 Kantone begrüssen die Ratifikation des Übereinkommens sowie den Entwurf der Umsetzungsgesetzgebung oder stehen ihnen nicht entgegen (AG, AR, AI, BL, BS, BE, FR, GE, GR, JU, NE, OW, SG, SH, SO, TI, UR, VD, VS, ZG). Darunter weisen drei Kantone (OW, SG, SO) darauf hin, dass sie der Unterzeichnung zunächst ablehnend gegenüberstanden. Die in der Vernehmlassung zur Unterzeichnung vorgebrachten Anliegen seien aber in der Vernehmlassungsvorlage aufgenommen worden. Ein Kanton hält an seinen Bedenken betreffend die Umsetzung fest (ZH). Ein Kanton steht der Ratifizierung kritisch gegenüber (LU), vier weitere Kantone erachten eine Ratifizierung aufgrund bereits ausreichender Gesetzgebung als überflüssig und lehnen diese daher ab (GL, NW, SZ, TG). Im Grundsatz einverstanden mit der Umsetzung des Übereinkommens zeigen sich die Konferenz der Strafverfolgungsbehörden (KSBS) und der Neunerausschuss der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD). Letzterer weist darauf hin, dass er der Unterzeichnung kritisch gegenüber gestanden sei. Nachdem er bei der Konzeption der Umsetzung eingebunden worden sei und der Bundesrat den kantonalen Bedenken weitgehend Rechnung getragen habe, sei er nun mit der Umsetzungsgesetzgebung grundsätzlich einverstanden.

Drei Parteien unterstützen die Ratifizierung vorbehaltlos (SP) oder mit wenigen Anmerkungen zur Umsetzungsgesetzgebung (CVP, EVP). Eine Partei unterstützt Ziel und Zweck des Übereinkommens, äussert jedoch Zurückhaltung betreffend die Umsetzungsgesetzgebung (FDP). Eine Partei lehnt die Ratifizierung ab und nennt zahlreiche Bedenken gegen das Umsetzungsgesetz (SVP).

Die Bundesanwaltschaft unterstützt die Ratifizierung. Zwei Dachverbände sprechen sich ausdrücklich für die Ratifizierung aus (SGB, SSV).

In den weiteren interessierten Kreisen findet die Ratifizierung des Übereinkommens breite Unterstützung (ACAT, AIS, CSCPI, HR/MERS, ICJ-CH, JdD, NKVF, SEK, SFH, SRK, TRIAL). Viele dieser Organisationen begrüssen auch die Umsetzung im nationalen Recht und bringen detaillierte Verbesserungsvorschläge ein. Ebenfalls Unterstützung erfährt die Ratifizierung

durch die Demokratischen Juristen Schweiz, die auf eine eingehende Stellungnahme verzichten.

5.2. Schaffung eines neuen Straftatbestands

Betreffend die Schaffung eines neuen Straftatbestandes und damit verbundenen weiteren gesetzlichen Änderungen konzentrieren sich die Antworten der Vernehmlassungsteilnehmenden auf die Schaffung des Tatbestandes, dessen systematische Einordnung sowie auf die Formulierung der einzelnen Tatbestandselemente.

5.2.1. Schaffung des Straftatbestandes per se

Die Notwendigkeit der Schaffung eines neuen Tatbestandes ist unter den Vernehmlassungsteilnehmenden weitgehend unbestritten.

Sieben Kantone äussern sich explizit zum neuen Straftatbestand: LU erachtet diesen als notwendig, VD, NE, GR und FR anerkennen dessen Mehrwert. Dies unter anderem mit Blick auf dessen symbolische Wirkung (GR) und auf den Aspekt der internationalen Rechtshilfe (FR). NE begrüsst darüber hinaus die Ausweitung der Kompetenz zur Strafverfolgung im Ausland begangener Taten (mit Blick auf die Konstellation, dass sich der Täter in der Schweiz befindet), die für die Entstehung einer einheitlichen internationalen Praxis notwendig sei. Für BE besteht in der Formulierung eines neuen Tatbestandes ein Vorteil in der leichteren Überprüfbarkeit der durch die Schweiz eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtung, ansonsten würden bestehende Tatbestände an sich ausreichen.

Die Minderheit der Vernehmlassungsteilnehmer, welche die Vorlage integral ablehnt, spricht konsequenterweise auch der Schaffung des Straftatbestandes die Notwendigkeit ab. Die SVP weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Schweiz auch selbstständig einen strafrechtlichen Schutz gegen das Verschwindenlassen erlassen kann, ohne das Übereinkommen zu ratifizieren. Aus der Sicht zweier Kantone besteht in diesem Bereich überhaupt kein Legiferierungsbedarf, da das zu pönalisierende Verhalten durch bestehende Straftatbestände ausreichend abgedeckt sei, wobei allenfalls auch die Regelung über eine qualifizierte Tatbestandsvariante der Geiselnahme in Frage käme (NW, TG).

Die Bundesanwaltschaft erachtet die Schaffung des neuen Tatbestands als notwendig.

Die EVP begrüsst die Schaffung des neuen Straftatbestands. Die FDP stellt sich einem neuen Straftatbestand nicht entgegen. Auch die weiteren interessierten Kreise stehen dem neuen Straftatbestand positiv gegenüber (ICJ-CH, TRIAL, CSCPI, SFH, NKVF, JdD, AIS, HR/MERS).

5.2.2. Systematische Einordnung des neuen Tatbestandes

Einige Kantone, welche die Schaffung des neuen Straftatbestandes befürworten, erachten die systematische Einordnung des neuen Straftatbestandes des Verschwindenlassens als Art. 185bis StGB nicht als überzeugend (AG, BS, SO). Das Delikt biete kaum Anknüpfungspunkte an die Geiselnahme, die eine Freiheitsberaubung zum Zwecke der Nötigung Dritter beabsichtigt. Der neu zu schaffende Straftatbestand sei vielmehr im Anschluss an den Tatbestand der Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Art. 264a StGB anzusiedeln (AG, BS, SO). Damit könne auch der Tragweite des Verschwindenlassens als besonders schwerwiegendes Delikt eher Rechnung getragen werden (AG). Der ähnliche Strafrahmen des Art. 185 StGB sei kein Argument für die beabsichtigte Einordnung des Tatbestands (AG). LU erwähnt die systematische Nähe des Delikts zur Geiselnahme.

5.2.3. Einzelne Tatbestandselemente

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmer schlagen vor, die Formulierung „für längere Zeit“ in Art. 185bis StGB zu streichen (KKJPD, KSBS, ZH). Es reiche für die Erfüllung des Tatbestands aus, jemanden dem Schutz des Gesetzes zu entziehen ohne eine zeitliche Qualifizierung vorzunehmen. FR erachtet den Tatbestand als zu vage formuliert – insbesondere betreffend die Fragen, wer Informationen erhalten soll und wer die Informationen erteilt – und regt an, ihn zu konkretisieren. Für VD ist das passive Handeln des Staates zu wenig erfasst. BE erachtet den systematischen Aufbau der Norm als nicht geglückt und bittet darum, zu prüfen ob nicht der Kreis der auskunftsberechtigten Personen im Straftatbestand definiert werden müsste.

Mehrere Organisationen sprechen sich dafür aus, die Definition des Verschwindenlassens in Art. 2 des Umsetzungsgesetzes und in den vorgeschlagenen Art. 185bis StGB und Art. 151d MStG anzugleichen (AIS, BA, ICJ-CH, TRIAL). Gleichzeitig sei auch die Definition des Verschwindenlassens für Art. 2 des Umsetzungsgesetzes wörtlich aus dem Übereinkommen zu übernehmen (AIS, CSCPI, TRIAL). Verschiedene Organisationen halten zudem auch fest, dass die Frage des Opferbegriffs in diesem Kontext noch geklärt und ergänzt werden muss (siehe unten unter 5.7).

5.2.4. Strafbarkeit des Vorgesetzten

Einzelne Vernehmlassungsteilnehmer schlagen vor, in Art. 185bis StGB auch das Prinzip der Strafbarkeit des Vorgesetzten analog zu Art. 264k StGB festzuhalten (VD, BA, TRIAL). Gemäss der Bundesanwaltschaft genügt für die Umsetzung von Art. 6 des Übereinkommens nicht der schlichte Verweis auf den Garantenbegriff im Sinne von Art. 11 StGB. Die Formulie-

zung eines neuen Art. 185ter StGB müsse nach dem Modell von Art. 264k StGB erfolgen, um die Strafbarkeit des Vorgesetzten sowie Fälle des strafbaren Unterlassens und der Fahrlässigkeit explizit zu erfassen.

5.2.5. *Strafmass*

VD erachtet das Strafmass als zu wenig hoch und die Verjährungsfristen als zu kurz und regt gleichzeitig an, den Straftatbestand angesichts der Schwere eines solchen Verbrechens in die Liste der unverjähren Delikte in Art. 101 StGB aufzunehmen. Die NKVF erachtet das Strafmass als angemessen.

5.3. Zuständigkeit zur Strafverfolgung

Mehrere Kantone fordern, den Tatbestand angesichts der wahrscheinlichen Internationalität allfälliger Sachverhalte, deren potentiell politischer Natur sowie dem Aufwand zur Beweisführung der Bundesgerichtsbarkeit zuzuweisen (AG, BL, BS, BE, SO). Dies sei mit Art. 23 Abs. 1 lit. g StPO bereits für die bisherigen Tatbestände der zwölften Titel bis und ter vorgesehen. Selbst wenn der neue Tatbestand systematisch nicht unter dem zwölften Titel eingeordnet würde, so wäre aus der Sicht dieser Kantone die Zuweisung an die Bundesgerichtsbarkeit sachgerecht.

Die Bundesanwaltschaft unterstützt in diesem Punkt die Vernehmlassungsvorlage. Das Verschwindenlassen im Sinne des Art. 185bis gehöre nicht zum Kanon des Völkerstrafrechtes. Zudem, ruft die Bundesanwaltschaft in Erinnerung, dass die Kantone bereits heute, nach dem Prinzip der Quasi-Universalität, über eine Zuständigkeit für Delikte ohne territorialen oder personalen Anknüpfungspunkt an die Schweiz im Sinne von Art. 6 StGB verfügen. Es sei daher kohärent, die Gerichtsbarkeit bei den Kantonen zu belassen.

Einige der interessierten Organisationen äussern sich dahingehend, dass eine Unterstellung unter die kantonale Strafverfolgung akzeptiert werden könne (CSCPI, ICJ-CH, TRIAL), wobei auch festgehalten wird, dass die Stelle für die Annahme einer Strafanzeige zentralisiert sein sollte (SRK).

Verschiedene interessierte Organisationen weisen darauf hin, dass das Übereinkommen in Art. 9 Abs. 2 kein Erfordernis der doppelten Strafbarkeit kennt (CSCPI, ICJ-CH, TRIAL). Aus ihrer Sicht ist zweifelhaft, ob die Schweizer Gesetzgebung in diesem Punkt dem Übereinkommen bereits genügt. Sie schlagen daher vor, das Strafgesetzbuch analog zu Art. 264m StGB zu ergänzen.

Der NKVF und HR/MERS erscheint es wichtig, dass die strafrechtliche Verfolgung von Verschwindenlassen begangen als reine Auslandtat (ohne Schweizer Opfer oder Täter) gemäss Weltrechtsprinzip in der Botschaft explizit erwähnt wird.

5.4. Errichtung eines Netzwerks (Art. 4 VE)

Die der Ratifizierung zustimmenden Kantone und politischen Parteien begrüßen in ihren Vernehmlassungsantworten ausnahmslos, dass auf ein zentralisiertes Register verzichtet und stattdessen ein Netzwerk zwischen Bund und Kantonen eingerichtet werden soll. Die diesbezüglichen Bedenken der Kantone seien aufgenommen worden. Die Variante Netzwerk, so halten insbesondere mehrere Kantone fest, sei zu begrüßen (AG, AR, BS, FR, GR, JU, LU, NE, OW, SG, SO, VD, VS, ZH).

Einige Vernehmlassungsteilnehmende merken an, dass auch diese Variante nicht ohne (finanziellen) Aufwand, insbesondere auf Ebene der Kantone, realisiert werden könne (AG, BS, GL, LU, NE, SZ, TG). LU weist darauf hin, dass die Schaffung einer kantonalen Koordinationsstelle mit personellem und administrativem Aufwand verbunden ist. NW ist der Ansicht, dass die Netzwerklösung insgesamt nicht günstiger ausfallen wird als ein zentrales Register. VS hingegen geht davon aus, dass keine Kosten anfallen werden.

GL, NW, SZ werfen die Frage auf, ob vorhandene Register auf Vollständigkeit gemäss den Vorgaben des Übereinkommens geprüft werden müssten. Nach Einschätzung einiger Kantone besteht in dieser Hinsicht Handlungsbedarf, insbesondere in der Erstellung neuer oder der Überprüfung bestehender Datenbanken. Dies sei mit noch schwer abschätzbaren Kostenfolgen verbunden (AG, NW, SZ, ZH). Dagegen erwarten andere Vernehmlassungsteilnehmende eine tiefe Zahl an Anfragen und entsprechend geringe Kosten (SO). OW geht davon aus, dass auch auf kantonalen Ebene keine neuen Register eingeführt werden müssen, da die notwendigen Daten gemäss Art. 17 Abs. 3 des Übereinkommens nicht zwingend in einem Register, sondern auch in Akten enthalten sein können.

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer weisen zudem darauf hin, dass die konkreten Aufgaben und Kompetenzen der kantonalen Koordinationsstellen noch nicht in allen Details aus dem Projekt hervorgehen (NE, SZ, ZG, ZH), so bspw. mit Blick auf die Auskunftserteilung (FR, LU) und mit Blick auf die Beurteilung, ob ein Ausnahmegrund nach Art. 6 Einführungs-gesetz vorliegt (LU). Es seien daher eine Konkretisierung und die Schaffung eines „Pflichtenhefts“ für die Koordinationsstellen notwendig. LU und ZH bemerken, dass die Kantone zwingend zur Regelung der Einzelheiten der Funktionsweise des Netzwerks sowie der Bearbeitungsfristen einzubeziehen seien. BS ist es ein Anliegen, dass der administrative Aufwand für die Kantone auf ein Minimum beschränkt bleibt.

Die KKJPD begrüsst die Netzwerklösung ebenfalls ausdrücklich. Auch sie betont, dass die Kantone einbezogen werden müssten in den Aufbau des Netzwerks.

Auch zwei Parteien unterstützen die Netzwerklösung explizit (CVP, EVP). Aus Sicht der CVP wäre ein zentrales Register zwar effizienter, das Netzwerk ermögliche aber ein ausgeglichenes Aufwand-Nutzern-Verhältnis. Die gleiche Partei regt an, beim Schaffen des Netzwerks Synergien mit vorhandenen nichtstaatlichen Stellen zu nutzen und die Kantone für die Umsetzung einzubeziehen. Die FDP äussert gewisse Vorbehalte betreffend das Netzwerk. Die SVP geht davon aus, dass die Schaffung des Netzwerks mit massiven Kosten verbunden wäre.

Von den weiteren interessierten Organisationen erfährt die Netzwerkvariante Unterstützung. Teils wird allerdings bedauert, dass die Ablehnung einer zentralen Registerführung zu einer uneinheitlichen Datenführung und damit zu einer beeinträchtigten Effizienz des Systems führen könnte (HR/MERS, NKVF). Zentrale Bedeutung wird der unverzüglichen Bereitstellung der Informationen zugemessen (ACAT). Um eine effiziente, schikanefreie Informationsübermittlung mit gleichzeitiger Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen zu gewährleisten, soll der Bundesrat die technische Umsetzung eng begleiten und überwachen sowie vorschreiben, welche Daten innerhalb des Netzwerkes kommuniziert werden dürfen (AIS, CSCPI, ICJ-CH, TRIAL).

5.5. Informationszugang und Persönlichkeitsschutz

5.5.1. Voraussetzungen des Gesuchstellers

Mehrere Kantone äussern Bedenken bezüglich der Ausgestaltung des Kriteriums des „berechtigten Interesses“ in der Praxis und sehen Klärungsbedarf hinsichtlich der persönlichen Voraussetzungen des Gesuchstellers (AG, NW, SZ). Aus der Sicht von AG müsste nicht nur der Freiheitsentzug, sondern auch das Verschwindenlassen glaubhaft gemacht werden und ein schützenswertes Interesse an der Informationserteilung vorausgesetzt werden. Das SRK regt an, explizit festzuhalten, dass alle Personen, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus in der Schweiz ein Informationsgesuch stellen können. Gleichzeitig sei, gerade mit Blick auf Sans Papiers, wichtig, dass die Daten nur für diese Suche verwendet werden dürften.

5.5.2. Zuständigkeiten

OW begrüsst, dass die Koordinationsstelle des Bundes für die Entgegennahme und Bearbeitung der Informationsgesuche zuständig ist. LU schlägt vor, Art. 6 des Einführungsgesetzes so zu präzisieren, dass mindestens die Beurteilung, ob der Zweck einer Strafuntersuchung

durch die Weitergabe von Informationen über eine gesuchte Person gefährdet wird, beim fallführenden Kanton liegt. In Fällen nach Art. 6 Abs. 3 des Einführungsgesetzes, in denen ein Ausnahmegrund nach Art. 20 Abs. 1 des Übereinkommens vorliegt, müsse der Kanton, in welchem eine Untersuchung hängig und eine mögliche Gefährdung des Untersuchungszwecks gegeben sei, über die Möglichkeit verfügen, seine Argumente in einem Beschwerdeverfahren einzubringen (LU).

Aus Sicht der KKJPD sollte die Verantwortung für die Einholung der Einwilligung der gesuchten Person beim Bund liegen. Mit Blick auf die Verfahrensherrschaft, so ZH, liege es auf der Hand, dass die Koordinationsstelle des Bundes auch direkt für die Beschaffung der Einwilligung der gesuchten Person besorgt sei, da sie bereits mit den Gesuchstellerinnen und –stellern in Kontakt stehe. Deshalb sei Art. 6 Abs. 2, 2. Satz wie folgt zu formulieren: „Hierzu holt sie die ausdrückliche Einwilligung der gesuchten Person ein.“

5.5.3. Informationsübermittlung: Inhalt und Frist

Gemäss VD müssen die zu erteilenden Informationen noch konkretisiert werden. Eine Mehrzahl der weiteren Organisationen fordert eine Anpassung von Art. 5 Abs. 4 VE, so dass die kantonalen Koordinationsstellen der Koordinationsstelle des Bundes nicht nur mitteilen müssen, ob die gesuchte Person in einem Kanton inhaftiert ist, sondern gegebenenfalls auch den genauen Ort der Inhaftierung, die zuständige Behörde sowie Informationen bezüglich des Gesundheitszustandes der gesuchten Person gemäss Art. 18 Abs. 1 des Übereinkommens (AIS, CSCPI, HR/MERS, SRK, TRIAL).² Befinde sich eine gesuchte Person in Untersuchungshaft, müsse gewährleistet sein, dass die Erteilung der Auskunft den Untersuchungszweck nicht gefährde (LU).

Für eine effiziente Vermisstensuche erachtet es die CVP als unverzichtbar, dass die Behandlung von Informationsgesuchen (Art. 5 Abs. 4 VE) tatsächlich unverzüglich von den Koordinationsstellen behandelt werden und wünscht einen weniger schwammigen Begriff. Die NKVF erachtet das ganze verwaltungsinterne Verfahren als zu aufwändig, eine rasche Information für die Angehörigen sei sehr wichtig.

5.5.4. Auskunftserteilung und Datenschutz

² Die von den Vernehmlassungsteilnehmer vorgeschlagene Formulierung für Art. 5 Abs. 4 VE ist: « Les services cantonaux de coordination indiquent sans délai si la personne recherchée est détenue dans leur canton. Le cas échéant elles indiquent également le lieu où elle est détenue, les éléments relatifs à son état de santé et l'autorité qui a ordonné la détention ».

Zwei Kantone erwähnen explizit, dass das Umsetzungsgesetz aus ihrer Sicht eine genügende Grundlage für die Datenweitergabe bildet (BS, NE). VD begrüsst, dass die Einwilligung der Person vorbehalten wird, LU hebt hervor, dass das Minimum an Datenweiterleitung zu begrüssen sei. Andere Kantone äussern Bedenken, dass das Gesetz den Geheimhaltungsinteressen nicht genügend Rechnung trage und Grundrechtsverletzungen aus der Weitergabe von Daten ohne Wissen der Betroffenen resultieren könnten (AG, NW, SZ). Aus der Sicht einzelner Kantone und der KKJPD müsste, wenn eine gesuchte Person in einem Kanton ermittelt werden kann und sie eine Auskunft an den Suchenden verweigert, die Antwort der Koordinationsstelle an den Gesuchsteller stets gleich lauten, nämlich dass die gesuchte Person nicht im Sinn des Übereinkommens verschwunden sei und keine weiteren Informationen erteilt werden könnten (AG, SG, TG, ZH, KKJPD).

Die CVP erachtet die nuancierte Beantwortung der Anfragen als nicht ideal, aber unvermeidlich. Die SVP befürchtet, dass mit dem Umsetzungsgesetz der bisher in der Schweiz geltende restriktive Informationszugang (nur mit Einwilligung der Betroffenen) ausgehebelt würde.

Weiter müssten Vorkehrungen getroffen werden, dass nahe stehende Personen nicht entgegen dem Willen der betroffenen Person auf dem Weg der Akteneinsicht im Rechtsmittelverfahren doch zu den gewünschten Informationen kommen könnten (SG, TG, ZH, KKJPD).

5.6. Opferbegriff (Art. 24 Übereinkommen)

Zwei Kantone stellen fest, dass der Opferbegriff des Übereinkommens weiter gehe, als derjenige des Opferhilfegesetzes, und dass damit in gewissen Konstellationen die gesetzliche Grundlage für die nach dem Übereinkommen geforderten Leistungen fehlen würden (LU, VD). ZH weist darauf hin, dass im erläuternden Bericht der Hinweis auf die Subsidiarität der Opferhilfe fehle, sowie der Hinweis, dass bei Taten im Ausland die Leistungen auf die Schweiz beschränkt blieben.

Auch aus Sicht der Bundesanwaltschaft besteht eine gewisse Unsicherheit betreffend den Opferbegriff. Sie schlägt daher vor, das Einführungsgesetz entsprechend zu ergänzen. Denkbar wären zwei Varianten: (1) die Übernahme der Terminologie gemäss Art. 116 Abs. 2 StPO (sowohl „Angehörige“ wie auch eine „nahe stehende Person“), oder (2) die Übernahme des Begriffs der „Angehörigen“ aus Art. 110 Abs. 1 StGB, der nach der herrschenden Lehre auf Art. 214 StPO bezüglich der Benachrichtigung über eine Festnahme anwendbar ist und folglich in einem direkten Zusammenhang mit dem Konzept des Verschwindenlassens steht.

Mit Blick auf die Diskrepanz des Opferbegriffes zwischen Art. 116 Abs. 2 StPO und Art. 24 Abs. 1 des Übereinkommens wird von einigen Organisationen vorgeschlagen, Art. 116 StPO um einen neuen Abs. 3 zu ergänzen (AIS, CSCPI, SRK, TRIAL). Der Einbezug der engen Familienmitglieder in den Opferbegriff sei im Zusammenhang mit dem Verschwindenlassen äusserst wichtig, nicht zuletzt, weil Angehörige von Opfern von Straftaten, welche im Ausland begangen wurden, laut Art. 17 OHG sonst keinen Anspruch auf Hilfe hätten.

Das SRK vertritt die Ansicht, dass Opfer von Straftaten, ungeachtet des Aufenthaltsstatus, Recht auf Schutz und Unterstützung haben sollten. Zudem weist das SRK darauf hin, dass die Unterstützung von Betroffenen etwa bei Exhumierungen gewährleistet sein müsste. Generell erachtet das SRK die schweizerische Regelung betreffend die Verschollenenerklärung als ungenügend.

5.7. Mitteilungs- und Staatenbeschwerdeverfahren

Zwei Kantone unterstützen die Anerkennung des Ausschusses ausdrücklich (JU, OW). Aus Sicht von SO ist wichtig, dass die Ansprechstelle des Ausschusses die Koordinationsstelle des Bundes sein sollte.

Von den Parteien äussert sich die CVP zustimmend, die SVP ablehnend. Insbesondere sei mit der schweizerischen Neutralitätspolitik nicht zu vereinbaren, dass die Schweiz die Möglichkeit erhalte, bei Vertragsverletzungen anderer Staaten zu intervenieren. Mit Art. 42 des Übereinkommens würde sich die Schweiz zudem erneut internationaler Gerichtsbarkeit unterstellen, auch dies lehnt die SVP ab.

6. Weitere Bemerkungen der Vernehmlassungsteilnehmer

Viele Vernehmlassungsteilnehmer haben sich intensiv mit den verschiedenen Aspekten des Übereinkommens und seiner Umsetzung auseinandergesetzt. Im Folgenden sind die wichtigsten spezifischen Beiträge artikelweise aufgenommen, soweit sie im Rahmen der Darstellung der Hauptanliegen noch nicht oder nur summarisch abgedeckt worden sind.

6.1. Geltungsbereich (Art. 2 Einführungsgesetz)

Einzelne Organisationen schlagen vor, den Geltungsbereich von Art. 2 Umsetzungsgesetz zu ergänzen, um den Begriff einer ausgedehnten oder systematischen Praxis des Verschwindenlassens explizit im Gesetz zu verankern (CSCPI, ICJ-CH, TRIAL).

6.2. Aktenführungspflicht (Art. 3 Einführungsgesetz)

Art. 3 des Einführungsgesetzes verlangt von den Behörden, die Freiheitsentzüge vollziehen, sicherzustellen, dass die in Art. 17 Abs. 3 des Übereinkommens genannten Daten erfasst sind. Vor dem Hintergrund, dass mit Verweis auf Art. 17 Abs. 3 des Übereinkommens auch Informationen über die Freilassung oder die Verlegung einer inhaftierten Person zu erfassen sind, weist ZH darauf hin, dass die bei der Polizei erfassten Personendaten aufgrund der datenschutzrechtlichen Löschungsvorschriften nur befristet gespeichert werden können. Deshalb würde eine Abfrage bei der Kantonspolizei zu keinem Ergebnis führen, wenn die gesuchte Person einmal im Polizeigefängnis inhaftiert gewesen sei, seit ihrem Austritt aber so viel Zeit verstrichen sei, dass der Eintrag gelöscht worden sei. Wie bereits erwähnt, haben verschiedene Kantone darauf hingewiesen, dass die Überprüfung ihrer bisherigen Akten und Register auf die Vereinbarkeit mit dem Übereinkommen mit Aufwand verbunden sein wird.

6.3. Informationsgesuch und Informationserteilung (Art. 5 und 6 Einführungsgesetz)

OW und SZ regen an, im Einführungsgesetz eine ausdrückliche Grundlage für die Umsetzung des Auskunftsrechts nach Art. 18 Abs. 1 des Übereinkommens zu schaffen, damit die Weitergabe der aufgezählten Informationen datenschutzrechtlich zulässig ist.

AG hält fest, dass das vorgeschlagene Einführungsgesetz dem Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen nicht genügend Rechnung trage.

NW weist auf das hohe Risiko einer Grundrechtsverletzung hin, die durch eine Weitergabe besonders schützenswerter Informationen ohne Wissen oder Einwilligung der betroffenen Person entstehen könnte – ein Risiko, das gleich schwer wiege, wie das Risiko des Verschwindenlassens.

AG erachtet es als unklar, ob auf der Grundlage von Art. 5 Abs. 3 des Einführungsgesetzes die Koordinationsstelle einen formellen Nichteintretensentscheid fällt, falls keine Anhaltspunkte für einen Freiheitsentzug bestehen sollten, und ob für den Gesuchsteller, dessen Gesuch nicht behandelt wird, ein Rechtsschutz gewährt wird. Gerade Letzteres sei für die Umsetzung des Übereinkommens von zentraler Bedeutung.

Aus der Sicht von VD ist eine möglichst unbürokratische Umsetzung für das Vorgehen bei der Informationserteilung gefordert. An Suchanfragen sollen daher keine hohen Anforderungen gestellt werden.

Der SRK regt an, Art. 6 des Einführungsgesetzes um einen Zusatz zu ergänzen, in welchem das Recht der Opfer auf Transparenz und auf regelmässige Benachrichtigung zum Verlauf der

Suche festgehalten wird. Ebenso müsse bei der Umsetzung der Konstellation besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden, in der es sich bei der gesuchten Person um eine psychisch kranke Person handle, die den Kontakt verweigere.

6.4. Rechtsschutz (Art. 7 Einführungsgesetz)

Gemäss Art. 7 des Einführungsgesetzes richtet sich der Rechtsschutz nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege. OW weist auf Unklarheiten bezüglich Rechte und Pflichten der Kantone im Zusammenhang mit einem Verfahren auf der Grundlage von Art. 7 des Einführungsgesetzes hin und nimmt namentlich Bezug auf Sachverhaltsabklärungen, Aktenevidenzen und eine allfällige Bindungswirkung eines Urteils.

LU legt das Beschwerderecht für Dritte bei anderen Freiheitsentzügen nach Art. 17 Abs. 2 lit. f des Übereinkommens als ein Recht auf Anzeige bei der Staatsanwaltschaft aus.

ZH schlägt vor, das Akteneinsichtsrecht mittels besonderer Bestimmungen zu beschränken mit dem Argument, dass es zu verhindern gälte, dass Gesuchsteller, die keine Informationen zu einer gesuchten Person erhalten, weil diese die Weitergabe der Information ablehne, über die Akteneinsicht im Rechtsmittelverfahren doch zu den gewünschten Informationen komme.

SO erachtet den Rechtsschutz als gewährleistet.

CSCPI, ICJ-CH und TRIAL weisen auf die Problematik hin, wenn die Koordinationsstelle keine Suche initiiert. Ein solcher Entscheid sollte den oder dem Suchenden innert 5 Tagen schriftlich eröffnet werden und anfechtbar sein.

6.5. Informationssystem (Art. 8 Einführungsgesetz)

TG weist darauf hin, dass der Titel zu Art. 8 des Einführungsgesetzes richtigerweise „Informationssystem der Koordinationsstelle des Bundes“ heissen müsste.

6.6. Non-Refoulement-Prinzip (Art. 16 Übereinkommen)

VD geht davon aus, dass die Schweizer Rechtsordnung den Anforderungen des Übereinkommens in diesem Punkt bereits genügt.

Mehrere Organisationen stellen fest, dass das Non-Refoulement-Prinzip völkergewohnheitsrechtlich anerkannt und dem zwingenden Völkerrecht zugerechnet wird (CSCPI, ICJ-CH, SFH, SRK, TRIAL). Vor dem Hintergrund der als abschliessend betrachteten

Aufzählung in Art. 3 Abs. 1 AsylG sei allerdings nicht klar, auf welcher Grundlage das Non-Refoulement-Prinzip auch auf potentielle Opfer von Verschwindenlassen Anwendung finde. Angeregt wird deshalb, eine explizite gesetzliche Grundlage zu schaffen (auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe), so dass die Gefahr eines Verschwindenlassens im Zusammenhang mit dem Non-Refoulement-Prinzip ebenfalls berücksichtigt wird.

Das SRK weist in diesem Kontext darauf hin, dass die praktische Umsetzung des Non-Refoulement-Verbots je nach Kanton anders gehandhabt werde.

CSCPI, ICJ-CH, SFH, SRK und TRIAL machen des Weiteren darauf aufmerksam, dass die Opfereigenschaft gemäss Art. 24 des Übereinkommens auch den Angehörigen einer verschwundenen Person zukommt. Dies sei insbesondere mit Blick auf das Non-Refoulement-Prinzip zu beachten: Dieses müsse gemäss Wortlaut auch für die Angehörigen einer Person Anwendung finden, die gefährdet sei, Opfer eines Verschwindenlassens zu werden.

6.7. Weitere Bemerkungen

TG weist darauf hin, dass das Verschwindenlassen auch unter Art. 64 Abs. 1 StGB aufgeführt werden sollte. Zudem sollte aus Sicht von TG in Art. 185bis StGB „im Auftrag des Staates oder entgegen einer Rechtspflicht“ durch „mutwillig“ ergänzt werden.

NE erachtet als unklar, ob der Bund oder die Kantone für die Ausbildung zuständig sein werden. Aus der Sicht von NE wird zudem nicht klar, ob die im Übereinkommen angesprochene Ausbildung in das Aufgabenfeld der Kantone oder des Bundes fällt.

Verschiedene Organisationen (ACAT, CSCPI, ICJ-CH, SFH, TRIAL) machen auf die spezifische Situation von in der Schweiz ansässigen ausländischen Staatsbürgern aufmerksam, welche Opfer eines Verschwindenlassens durch eine ausländische Behörde wurden (bspw. durch das Verschwindenlassen eines nahen Angehörigen). Diese Personen können sich oft nicht an ihren Heimatstaat richten, um Informationen über die vermisste Person zu erfragen. Um diese Personen im Sinne von Art. 15 möglichst gut unterstützen zu können, schlagen die Organisationen daher die Einrichtung eines „Kommunikationskanals“ vor. Opfer sollen sich an eine Stelle in der Schweiz wenden können, welche ihrerseits dann via die Vertretungen im Ausland mit dem betroffenen Staat kommuniziert und sich nach der vermissten Person erkundigt.

Die Bundesanwaltschaft bedauert, dass die Ratifikation des Übereinkommens nicht als Anlass benutzt wurde, um die Umsetzung internationaler Übereinkommen im Bereich des Völkerstrafrechts auf der Grundlage von Art. 6 StGB zu systematisieren.

Das SRK weist darauf hin, dass bei der Umsetzung auch die Situation früher „administrativ Versorgter“ berücksichtigt werden muss; und regt an, Art. 25 Abs. 2 des Übereinkommens rückwirkend systematisch auf die Opfer anzuwenden.

Die EVP weist darauf hin, dass Fälle von Verschwindenlassen konsequent geahndet werden müssen. Zudem müsse sich die Schweiz auch konsequent dem Menschenhandel annehmen, einer der Hauptursachen für Verschwindenlassen.

Der SGB weist darauf hin, dass die Schweiz verpflichtet ist, konkrete Massnahmen in der Bekämpfung des Verschwindenlassens zu ergreifen, insbesondere im Präventionsbereich. Dem Schutz progressiver Kräfte und den Gewerkschaftern sei besondere Aufmerksamkeit zu schenken.