

Das Verschwindenlassen: zum Verständnis der UN-Konvention*

Rosario Figari Layús

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Historischer Hintergrund
- III. Wirtschaftliche, soziale und psychologische Dimensionen
- IV. Spruchpraxis der Organe des internationalen Menschenrechtsschutzes
- V. Die UN-Konvention
- VI. Kontrollmechanismen
- VII. Schlussbemerkungen

I. Einleitung

Wenn ein Mensch von staatlichen Organen entführt, verschleppt oder festgenommen wird, seine Inhaftierung nicht bestätigt wird, er an geheimen Orten ohne Kontakt zu seiner Familie und zu seinen Anwälten festgehalten wird und Informationen über das Schicksal und den Verbleib des Opfers nicht verfügbar sind, kann man von Verschwindenlassen sprechen.

Auf Empfehlung des UN-Menschenrechtsrates verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 20. Dezember 2006 den Entwurf für ein internationales Übereinkommen zum Schutz aller Menschen vor dem Verschwindenlassen.¹ Am 6. Februar 2007 unterzeichneten in Paris 57 Staaten im Rahmen einer Konferenz dieses Übereinkommen (nachfolgend Konvention).² Nichtregierungsorganisatio-

nen (NGOs) und Angehörige von Verschwundenen hatten schon seit Langem für ein derartiges Instrument auf internationaler Ebene gekämpft. Das Übereinkommen befasst sich mit verschiedenen Aspekten des Verschwindenlassens als sozialem und rechtlichem Phänomen.

Während der 70er, 80er und 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts sind in Lateinamerika Tausende von Menschen Opfer des Verschwindenlassens geworden und auf diese Weise verstorben. Aber auch heutzutage wird das Verschwindenlassen nicht nur in den Staaten Lateinamerikas, sondern auch in vielen anderen Ländern, z.B. auf den Philippinen, in Sri Lanka, in China,³ in Algerien, in Nepal, in Marokko, im Sudan und in Simbabwe, praktiziert.⁴

Amnesty International weist darauf hin, dass das Verschwindenlassen von Regierungen als Mittel eingesetzt wird, um politische Gegner wie unabhängige Journalisten, Intellektuelle und Gewerkschafter zum Schweigen zu bringen oder sich ihrer zu entledigen. Die Täter kommen aus Regie-

Matter of Urgency for the Sake of Humanity and Justice, abrufbar unter: www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/enforced-disappearance-statement-090207?OpenDocument&style=custo_print (alle in diesem Beitrag genannten Internetseiten wurden zuletzt am 23. September 2010 aufgerufen).

* Die Verfasserin widmet diesen Beitrag dem Andenken von *Patrick Rice*.

¹ UN-Dok. A/Res/61/177.

² Vgl. dazu die Rede des Präsidenten des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz *Jakob Kellenberger*, *Ending Enforced Disappearances: a*

³ Über die Lage des Verschwindenlassens in Asien informiert ausführlich die *Asian Federation Against Involuntary Disappearances (AFAD)*, abrufbar unter: www.afad-online.org.

⁴ Vgl. dazu den Bericht der vom Menschenrechtsrat eingesetzten UN-Arbeitsgruppe gegen das Verschwindenlassen, UN-Dok. A/HRC/13/31.

rungskreisen, sind Polizisten oder Angehörige des Militärs.⁵

Es gilt folgende Fragen zu klären: Was ist das Verschwindenlassen? Welche historischen, politischen und sozialen Dimensionen kennzeichnen das Verschwindenlassen? Wie wird der Schutz vor dem Verschwindenlassen international gewährleistet?

II. Historischer Hintergrund

Es wundert nicht, dass der Kampf für ein Vorgänger-Instrument der UN-Konvention in Lateinamerika begonnen hat. Handelt es sich dabei doch um eine Region, in der während der Diktaturen der 70er und 80er Jahre zahlreiche Menschen spurlos verschwanden. Den betroffenen Familien ist bis heute nicht bekannt, was ihren Angehörigen widerfahren ist.⁶

Den Ausgangspunkt für das Phänomen des Verschwindenlassens stellt die bewaffnete Auseinandersetzung in Guatemala dar.⁷ Zwischen 1962 und 1996 kam es immer wieder zu Fällen des Verschwindenlassens, wobei die Zuspitzung des innerstaatlichen Konfliktes in den Jahren 1979 bis 1983 zu einer signifikanten Zunahme von Fällen des Verschwindenlassens führte. Die staatliche Praxis des Verschwindenlassens wurde in diesem Staat systematisch von Sicherheitskräften ausgeführt.⁸ Die Zahl

der Verschwundenen liegt in dem genannten Zeitraum schätzungsweise bei 40.000.⁹

In Chile kam es erstmals nach dem Militärputsch von 1973 zu einem massiven Auftreten des Verschwindenlassens. Die Fälle setzten sich über den gesamten Zeitraum der Militärdiktatur von *Augusto Pinochet* fort.¹⁰ Dadurch sollten die vorherige (demokratisch gewählte) Regierung von *Salvador Allende* und dessen Anhänger möglichst schnell ausgeschaltet werden. Das Vorgehen der Machthaber war strategisch und selektiv, es sollte zur umfassenden Beseitigung der politischen Gegner führen.¹¹

In Argentinien stellte der Militärputsch vom März 1976 einen negativen Wendepunkt in der Entwicklung des Verschwindenlassens dar. Es kam zwar schon unter der demokratischen Regierung in der Zeit unmittelbar vor dem Staatstreik zu zahlreichen Fällen. Nachdem das Militär an die Macht kam, setzte jedoch eine großangelegte Praxis ein, die bis zum Ende der Militärdiktatur ca. 30.000 Menschen betraf.¹²

In El Salvador trat das Verschwindenlassen massiv in den 80er Jahren im Rahmen einer bewaffneten Auseinandersetzung zwischen der (aufgrund eines Staatstreiks an die Macht gekommenen) Regierung und der Guerilla auf. In dieser besonders gewalt-

⁵ Amnesty International Deutschland, Themenbericht verhaftet, verschleppt, verschwunden, abrufbar unter: www2.amnesty.de/internet/deall.nsf/windexde/TH2004065.

⁶ Informationen zur Lage von Angehörigen der Verschwundenen gibt z.B. die Latin American Federation of Associations for Relatives of the Detained-Disappeared, abrufbar unter: www.desaparecidos.org/fedefam/eng.html.

⁷ Christoph Grammer, Der Tatbestand des Verschwindenlassens einer Person, 2005, S. 9.

⁸ Vgl. IAGMR, *Tiu-Tojín ./ Guatemala*, Urteil vom 26. November, 2008, Series C Nr. 209, Nr. 19. Die Urteile des IAGMR sind abrufbar unter: www.corteidh.or.cr.

⁹ Vgl. *Comisión para el Esclarecimiento Histórico, Guatemala*, Memorias del Silencio, abrufbar unter: <http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/report/spanish/toc.html>.

¹⁰ Vgl. *United States Institute of Peace*, Report of the Chilean National Commission on Truth and Reconciliation, 2002, S. 8, abrufbar unter: www.usip.org/files/resources/collections/truth_commissions/Chile90-Report/Chile90-Report.pdf.

¹¹ Grammer (Fn. 7), S. 10.

¹² Vgl. den Bericht der *Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*, deutsche Version: Hamburger Institut für Sozialforschung (Hrsg.), Nie Wieder! – ein Bericht über Entführung, Folter und Mord durch die Militärdiktatur in Argentinien, 1987, dort S. 17.

samen Periode der Auseinandersetzung verschwanden Hunderte Zivilisten.¹³

Seit den 70er Jahren verschwanden in Mexiko viele Menschen.¹⁴ Die Fälle konzentrierten sich dort zunächst, aber nicht nur, auf den Bundesstaat Guerrero, dem Stammland der links gerichteten Guerilla und der sozialen Bewegungen.¹⁵ In den 80er Jahren verringerte sich die Zahl der Verschwundenen aufgrund nationaler und internationaler Proteste. Ab Mitte der 90er Jahre kam es im Rahmen der Bekämpfung der allgemeinen Kriminalität und des Drogenhandels jedoch wieder zu einer deutlichen Zunahme von Fällen des Verschwindenlassens.¹⁶ Hintergrund dieser Entwicklung war der 1996 beschlossene Einsatz der Armee zur Wahrung der inneren Sicherheit. In Mexiko herrschte über den ganzen Zeitraum eine formelle Demokratie. Die demokratische Ordnung war nie durch Not- beziehungsweise Ausnahmezustände eingeschränkt.

Vergleichbar mit der Situation in Mexiko ist die Lage in Kolumbien. Dort gibt es eine große Anzahl von Fällen des Verschwindenlassens, die sich ebenfalls im Rahmen einer formellen Demokratie ereigneten.¹⁷

Fälle des Verschwindenlassens mit dem Ziel, politische Gegner einzuschüchtern, lassen sich gegenwärtig überdies in anderen Ländern beobachten. Aktuelle Beispiele sind Sudan, Simbabwe, Saudi-Arabien und Thailand.¹⁸

Bestimmte Praktiken, die dem Verschwindenlassen entsprechen, werden heutzutage im Rahmen der Terrorismusbekämpfung angewandt.¹⁹ Die von der CIA veranlassten außergewöhnlichen Überstellungen in Drittländer („extraordinary renditions“) sowie die Festnahmen von Terrorismusverdächtigen und deren Verbringung an geheime Haftorte in den USA und in Afghanistan ereignen sich außerhalb rechtsstaatlicher Verfahren.²⁰ Wie im Fall des Verschwindenlassens werden die Festnahmen dieser Personen oft von den betroffenen Staaten geleugnet. Die Namen der Verdächtigen und deren Haftorte bleiben geheim. Deshalb werden diese Häftlinge von Human Rights Watch als Ghost detainees bezeichnet.²¹ Die Häftlinge haben weder Zugang zu Rechtsbeistand noch Kontakt zu ihren Familien. Die Situation der Inhaftierten kann Jahre lang andauern, ohne dass die Familien des Verhafteten wissen, wo sich ihr Angehöriger befindet. Hinzuweisen ist auch darauf, dass die An-

¹³ IAKMR, Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 1986-1987, abrufbar unter: www.cidh.oas.org/annualrep/86.87eng/chap.4a.htm.

¹⁴ *Nationale Menschenrechtskommission Mexiko*, Special Report on Complaints Regarding Forced Disappearances occurred in the 70s and beginning of the 80s, 2001, abrufbar unter: www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/desap70s/index.html.

¹⁵ Vgl. IAGMR, *Radilla-Pacheco v. Mexico*, Urteil vom 23. November 2009, Series C Nr. 209, Nr. 40-42.

¹⁶ *Amnesty International*, New reports of Human Rights Violations by the military, S. 6, abrufbar unter: www.amnesty.org/en/library/asset/AMR41/058/2009/en/e1a94ad6-3df1-4724-a545-f0b93f39af69/amr410582009en.pdf.

¹⁷ *World Organization Against Torture*, Colombia: ten cases of enforced disappearance, abrufbar unter: www.omct.org/index.php?id=&lang=eng&articleId=2826.

¹⁸ Eine Liste von Staaten, in denen das Verschwindenlassen praktiziert wurde oder wird hat die NGO *Aim for Human Rights*, Guide on the International Convention for the Protection against Enforced Disappearances, 2007, S. 6 zusammengestellt, abrufbar unter: www.ediec.org/fileadmin/user_upload/icaed/ENG_Enforced-Disappearance-DEF_LR.pdf.

¹⁹ *Wolfgang S. Heinz*, Das neue internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen, 2007, S. 7; *Dominik Steiger*, Die CIA, die Menschenrechte und der Fall Khaled el-Masri, 2007, S. 13ff.; *Human Rights Watch*, The United States' "Disappeared". The CIA's Long-Term „Ghost Detainees“, 2004, S. 5ff. abrufbar unter: www.hrw.org/legacy/backgrounders/usa/us1004/.

²⁰ *Wolfgang S. Heinz* (Fn. 19), S. 19.

²¹ *Human Rights Watch* (Fn. 19) S. 5ff.

wendung von Folter in solchen geheimen Gefängnissen nicht unüblich ist.²²

III. Wirtschaftliche, soziale und psychologische Dimensionen

Durch das Verschwindenlassen werden wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nicht nur des Opfers, sondern auch der Angehörigen verletzt. Die Opfer dieser Menschenrechtsverletzung gehören häufig zu den ärmsten Teilen der Bevölkerung.²³ Wenn die verschwundene Person Hauptverdiener der Familie war, verschlechtert sich die ohnehin schon prekäre Lage der Familie weiter. Auf diese Weise werden grundlegende Rechte der Angehörigen, die vom Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte²⁴ geschützt sind (z.B. das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard gemäß Art. 11, das Recht auf Gesundheit gemäß Art. 12 und das Recht auf Bildung gemäß Art. 13 Sozialpakt), verletzt.²⁵

Frauen, die mittelbar Opfer des Verschwindenlassens werden, sind von diesem Verbrechen besonders betroffen, da sie sich in vielen Fällen um die Versorgung ihrer Kinder kümmern müssen und für die Aufklärung des Verschwindens ihres Mannes kämpfen müssen.²⁶

Aber auch die Kinder des Verschwundenen können direkt und indirekt Opfer des Verschwindenlassens werden. Insbesondere in Lateinamerika sind viele Kinder verschleppt worden und mit einer neuen Identität zur Adoption freigegeben worden.²⁷ Durch diesen Vorgang wird sowohl der Tatbestand des Verschwindenlassens erfüllt, als auch das Recht des Kindes auf seine Identität verletzt. Außerdem kann der Verlust der Eltern oder eines Elternteils durch das Verschwindenlassen zu großen psychischen Störungen der Kinder und/oder anderen Familienmitgliedern führen.²⁸ Diese Sachverhalte werden teilweise von dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes erfasst.²⁹

Das Verschwindenlassen bewirkt zudem Furcht und Schrecken in der Bevölkerung und führt zu Lähmung und Einschüchterung. Von diesen Auswirkungen sind – wie bereits erwähnt – vordergründig die Familien der Verschwundenen betroffen, deren Gefühlszustand jahrelang zwischen Hoffnung und Verzweiflung wechselt.³⁰ Die Unkenntnis über das Schicksal des Verschwundenen bewirkt nämlich, dass die Hoffnung der Angehörigen, der Entführte werde irgendwann zurückkehren, aufrechterhalten wird.³¹ Auch durch das Auftauchenlassen von Leichen, deren Identität

²² Ebd., S. 11ff.

²³ Vgl. *Rodrigo Uprimny/Maria Paula Saffon*, Plan Nacional de Desarrollo y reparaciones. Propuesta de un programa nacional masivo de reparaciones administrativas para las víctimas de crímenes atroces en el marco del conflicto armado, 2007, S. 7, abrufbar unter: www.dejusticia.org/interna.php?id_tipo_publicacion=2&id_publicacion=350.

²⁴ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 993, S. 3; BGBl. 1973 II, S. 1570 (Sozialpakt).

²⁵ Vgl. UN-Hochkommissariat für Menschenrechte, *Enforced or Involuntary Disappearances*. Fact Sheet No. 6/Rev.3, 2009, S. 4, abrufbar unter: www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet6Rev3.pdf.

²⁶ Ebd., S. 4.

²⁷ *Rita Arditti*, *The Grandmothers of the Plaza De Mayo and the Struggle against Impunity*, in: *Meridians* 3 (2002), S. 19-41 (S. 20f.). Vgl. auch *Amnesty International*, *Die vermissten Kinder von El Salvador*, 2008, abrufbar unter: www.amnesty.org/en/news-and-updates/news/missing-children-el-salvador-20080328.

²⁸ Ausführlich zu den psychologischen Auswirkungen des Verschwindenlassens auf die Kinder *Diana Kordon/Lucila Edelman*, *Efectos psicológicos de la Represión Política Sudamericana* Plantea, 1986, S. 77ff.

²⁹ Convention on the Rights of the Child vom 20. November 1989, UNTS. Bd. 1577, S. 3; BGBl. 1992 II, S. 121 (Kinderrechtskonvention). Vgl. Art. 8 und Art. 35 Kinderrechtskonvention.

³⁰ UN-Hochkommissariat für Menschenrechte (Fn. 25), S. 1.

³¹ *Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas* (Fn. 12), S. 133.

nicht geklärt werden kann, wird psychologisch auf Familienangehörige und Teile der Bevölkerung eingewirkt. Dies kann sogar zum Auftreten von Psychosen bei den Angehörigen führen.³²

Das Verschwindenlassen bezweckt nach dem Gesagten nicht nur die Lähmung der unmittelbaren Opfer; es soll zugleich breite Teil der Gesellschaft einschüchtern.

IV. Spruchpraxis der Organe des internationalen Menschenrechtsschutzes

Obwohl den Vereinten Nationen seit 1980 mehr als 50.000 Fälle des Verschwindenlassens bekannt sind,³³ ließen Maßnahmen zur Bekämpfung des Verschwindenlassens auf universeller Ebene recht lange auf sich warten.

Dennoch wurde schon in den 80er und 90er Jahren der über den Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte³⁴ wachende UN-Menschenrechtsausschuss (MRA) wegen einschlägiger Sachverhalte angerufen. Fälle des Verschwindenlassens betrachtet der MRA je nach Konstellation als Verstöße gegen Art. 2 Abs. 3 lit. a (Recht auf wirksame Beschwerde), Art. 6 (Recht auf Leben), Art. 7 (Folterverbot) und Art. 9 (Freiheit und Sicherheit)³⁵ sowie teilweise auch Art. 10. Abs. 1 (Rechte von Gefangenen) Zivilpakt.³⁶ Das Verursachen der Leiden der Angehörigen wird vom MRA als eine Verletzung von Art. 7 (Folterverbot) betrachtet.³⁷ In seiner aktuellen Spruchpra-

xis betrachtet der MRA das Unterlassen von Ermittlungsmaßnahmen in Fällen des Verschwindenlassens als „continuing violation“ des Zivilpaktes.³⁸ Das ermöglicht es ihm, über Fälle des Verschwindenlassens zu entscheiden, die sich ereignet haben, bevor der Vertragsstaat den Zivilpakt und das 1. Zusatzprotokoll zum Zivilpakt³⁹ ratifiziert hat.

Auf regionaler Ebene haben sich zuerst die Organe des interamerikanischen Menschenrechtssystems mit dem Verschwindenlassen beschäftigt. Wegen der systematischen und dauerhaften Begehung solcher Verbrechen in Lateinamerika wurde eine regionale Konvention über erzwungenes Verschwindenlassen ausgearbeitet, die eine diesbezügliche Lücke der 1978 in Kraft getretenen interamerikanischen Menschenrechtskonvention⁴⁰ geschlossen hat. Die regionale Konvention gegen das Verschwindenlassen wurde 1994 von der Generalversammlung der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) verabschiedet und trat am 28. März 1996 in Kraft.⁴¹ Art. 2 der lateinamerikanischen Konvention enthält eine Definition des Verschwindenlassens, die als Vorbild für die spätere UN-Konvention diente. In seiner Spruchpraxis entwickelte der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte (IAGMR) eine besondere Prüfung für Fälle

³² Ebd.

³³ *Schweizerische Gesellschaft für Völkerstrafrecht (TRIAL)*, Fact Sheet: UNO-Konvention gegen das Verschwindenlassen, S. 1, abrufbar unter: www.trial-ch.org/fileadmin/user_upload/documents/Factsheet_Verschwindenlassen.pdf.

³⁴ International Covenant on Civil and Political Rights vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1534 (Zivilpakt).

³⁵ Vgl. beispielsweise den Staatenbericht zu Syrien aus dem Jahre 2005, UN-Dok. A/60/40, Vol. I, S. 78-82, Nr. 8.

³⁶ *Grammer* (Fn. 7), S. 65.

³⁷ Vgl. Menschenrechtsausschuss, *Quinteros* ./ *Uruguay*, Auffassung vom 21. Juli 1983,

Beschwerdenr. 107/1981; IAGMR, *Bámaca Velásquez* ./ *Guatemala*, Urteil vom 25. November 2000, Series C No. 70, Nr. 69-70.

³⁸ Menschenrechtsausschuss, *Sankara* ./ *Burkina Faso*, Entscheidung vom 28. März 2006, UN-Dok. CCPR/C/86/D/1159/2003, Nr. 6.3.

³⁹ Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 302; BGBl. 1992 II, S. 1247.

⁴⁰ American Convention on Human Rights vom 22. November 1969, UNTS Bd. 1144, S. 123 (AMRK).

⁴¹ Inter-American Convention on the forced Disappearance of Persons vom 9. Juni 1994, Text abgedruckt in: *Christopher Gane/Mark Mackarel* (Hrsg.), *Human Rights and the Administration of Justice: International Instruments*, 1997, S. 545-551.

des Verschwindenlassens:⁴² Zunächst muss der Beschwerdeführer beweisen, dass eine systematische staatliche Praxis des Verschwindenlassens besteht. Sodann muss von dem Beschwerdeführer der konkret vom IAGMR zu entscheidende Fall in einen Zusammenhang mit der systematischen Staatspraxis gebracht werden. Wenn der Beschwerdeführer diese Tatsachen beweisen kann, kommt es zu einer Verschiebung der Beweislast, so dass der Vertragsstaat nunmehr nachweisen muss, für das behauptete Verschwindenlassen nicht verantwortlich zu sein. Der IAGMR behandelt das Verschwindenlassen nicht nur als eine Verletzung verschiedener einzelner Menschenrechte, sondern als einen einheitlichen Vorgang.⁴³ Zudem betrachtet der Gerichtshof das Verschwindenlassen seit Beginn seiner Rechtsprechung als Continuing violation. Er sieht deshalb seine Zuständigkeit *ratione temporis* auch dann begründet, wenn der konkrete Fall des Verschwindenlassens sich ereignet hat, bevor der betroffene Vertragsstaat die AMRK beziehungsweise die lateinamerikanischen Konvention gegen das Verschwindenlassen ratifiziert hat.⁴⁴

Im Vergleich zum IAGMR hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) für die Europäische Menschenrechtskonvention⁴⁵ nicht über viele vergleichbare Fälle entschieden. Die Mehrheit der judizierten Fälle betreffen die Türkei

und Russland.⁴⁶ In diesen Entscheidungen beurteilen die Richter nur den jeweiligen Einzelfall und fragen – anders als der IAGMR – nicht nach einer dahinter stehenden Staatspraxis. Der EGMR vertritt zudem bezüglich der Beweislast einen anderen Ansatz als der IAGMR. Danach liegt die gesamte Beweislast beim Beschwerdeführer. Schließlich betrachtet der EGMR – ähnlich wie der MRA – das Verschwindenlassen als eine Verletzung verschiedener Menschenrechte.⁴⁷ Er ist der Ansicht, dass in begründeten Fällen je nach Konstellation Art. 2 (Recht auf Leben), Art. 5 (Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person), Art. 3 (Verbot der Folter, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung) und Art. 13 EMRK (Recht auf wirksame Beschwerde) verletzt sein können. Die Nahestehenden des Verschwundenen werden auch vom EGMR als Opfer einer unmenschlichen Behandlung gemäß Art. 3 EMRK betrachtet. Auch in der Rechtsprechung des EGMR wird das Unterlassen von wirksamen Ermittlungsmaßnahmen als Continuing violation betrachtet. Er ist deshalb in zeitlicher Hinsicht zuständig für Beschwerden, in denen sich der in Frage stehende Fall des Verschwindenlassens zu einem Zeitpunkt ereignete, als die EMRK noch nicht verbindlich für die Vertragspartei war.⁴⁸

Es wurde gezeigt, dass sich die internationalen Organe des Menschenrechtsschutzes zwar mit dem Thema Verschwindenlassen beschäftigt haben. Bisher gab es aber noch keine einheitliche, weltweit geltende Definition des Verschwindenlassens.

⁴² Vgl. IAGMR, *Velásquez Rodríguez ./. Honduras*, Urteil vom 29. Juli 1988, Series C Nr. 4, Nr. 124ff.

⁴³ *Bámaca Velásquez ./. Guatemala*, Urteil vom 25. November, 2000; Series C Nr. 70, Nr. 21, 56 ff.; *Molina Theissen ./. Guatemala*, Urteil vom 4. Mai, 2004, Series C Nr. 106, Nr. 7, 17ff. und 47 sowie *Tiu-Tojín ./. Guatemala*, Urteil vom 26. November 2008, Series C Nr. 190, Nr. 14, 19ff.

⁴⁴ IAGMR, *Blake ./. Guatemala*, Entscheidung vom 3. Juli 1996, Series C Nr. 27, Nr. 39 und neuer IAGMR, *Radilla-Pacheco ./. Mexico* (Fn. 15), Nr. 17ff. (24).

⁴⁵ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms vom 4. November 1950, in der Fassung des 14. Zusatzprotokolls, ETS Nr. 194 (EMRK).

⁴⁶ Vgl. *Amnesty International*, Stop Enforced Disappearances in Europe and Central Asia, 2009, S. 3f. abrufbar unter: www.amnesty.org/en/library/asset/EUR01/009/2009/en/0e88d918-25fb-464b-a7b6-5e33e2585a80/eur010092009en.pdf und Grammer (Fn. 7), S. 47.

⁴⁷ EGMR, *Timurtaş ./. Türkei*, Urteil vom 13. Juni 2000, 23531/94, vgl. auch Grammer (Fn. 7), S. 58ff.

⁴⁸ EGMR, *Varnava u.a. ./. Türkei*, Urteil der Großen Kammer vom 18. September 2009, 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90 und 16073/90, Nr. 121.

V. Die UN-Konvention gegen das Verschwindenlassen

Erst zu Beginn der 1990er Jahre wurde auf universeller Ebene das erste offizielle Dokument zu diesem Thema verabschiedet: die UN-Erklärung über den Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen.⁴⁹ Als Resolution der UN-Generalversammlung ist sie jedoch völkerrechtlich nicht verbindlich.

Die Ausarbeitung einer bindenden Konvention gegen das Verschwindenlassen war noch von der Menschenrechtskommission begonnen worden. Mit Resolution 2001/46 hatte diese beschlossen, eine Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung einer Konvention gegen erzwungenes Verschwindenlassen einzusetzen. Der von dieser Arbeitsgruppe vorgelegte Konventionsentwurf wurde nach langjährigen Verhandlungen im Juni 2006 auf der ersten Sitzung des neu gegründeten Menschenrechtsrats angenommen⁵⁰ und am 20. Dezember 2006 von der UN-Generalversammlung als Resolution verabschiedet.⁵¹ Das Inkrafttreten des Übereinkommens setzt eine Ratifikation durch 20 Staaten voraus (Art. 39 I der Konvention).⁵²

Die Konvention versteht unter Verschwindenlassen von Personen gemäß Art. 2 „die Festnahme, Gefangenhaltung, Entführung von Personen oder jede andere Form von Freiheitsentzug, durch einen Vertreter des Staates oder durch eine Person oder eine Gruppe von Personen, welche mit Ermächtigung, Unterstützung oder Duldung des Staates handeln, gefolgt von der Weigerung, diese Freiheitsberaubung anzuerkennen oder Auskunft über das Schicksal oder den Verbleib dieser Personen zu erteilen, was zur Folge hat, dass diese Person längere Zeit dem Schutz des Gesetzes entzogen wird.“

Die Konvention gilt als Kodifizierung existierenden Völkergewohnheitsrechts, welches nun mit wirksamen Durchsetzungsmechanismen ausgestattet wurde und eine bedeutende Lücke im internationalen Menschenrechtsschutz schließt.⁵³

Die Konvention macht deutlich, dass das Verschwindenlassen eine schwere Menschenrechtsverletzung ist, welche die Vertragsstaaten wirksam verhindern, untersuchen, verfolgen und bestrafen müssen (Art. 4-7). Das bedeutet, dass die Vertragsstaaten ihr Strafrecht entsprechend anpassen und den Tatbestand des Verschwindenlassens aufnehmen müssen (Art. 4). Zeugen müssen geschützt und mutmaßliche Täter vor die nationalen Gerichte gestellt werden – dies auch dann, wenn die Tat in einem anderen Land begangen wurde. Ist die Durchführung eines nationalen Strafverfahrens nicht möglich, können die Täter an ausländische Behörden beziehungsweise einen internationalen Strafgerichtshof übergeben werden.⁵⁴ In diesem Sinne ist

⁴⁹ UN-Erklärung über den Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen, UN-Dok. A/Res/47/133.

⁵⁰ Vgl. die Mitteilung auf der Homepage des Menschenrechtsrats, abrufbar unter: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=820&LangID=E.

⁵¹ UN-Dok. A/Res/61/177.

⁵² Die Konvention wurde bisher von 84 Staaten unterzeichnet und von 19 dieser Staaten ratifiziert (Stand: 23. September 2010). Im Rahmen des Ratifizierungsverfahrens ist zur Förderung der Konvention im Jahre 2007 eine internationale Kampagne angelaufen, die von der Internationalen Koalition gegen das Verschwindenlassen durchgeführt wird (The International Coalition Against Enforced Disappearances). Diese Koalition besteht aus einem internationalen Netzwerk von 40 NGOs, darunter befinden sich z.B. Amnesty International, Human Rights Watch, the International Commission of Jurists, die Asian Federation Against Involuntary Disappearances und die Latin American Federation of Associations of Relatives of Disappeared Detainee. Die

Kampagne der Koalition besteht aus Lobbyarbeit in verschiedenen Staaten, die die Konvention noch nicht ratifizieren haben. Gleichzeitig werden verschiedene Projekte durchgeführt, um die Konvention in der Öffentlichkeit bekannt zu machen, vgl. www.icaed.org.

⁵³ TRIAL, Schweizerische Gesellschaft für Völkerstrafrecht (Fn 33).

⁵⁴ *Amnesty International*, Fordern Sie Schutz vor dem Verschwindenlassen!, abrufbar unter: www.amnesty.de.

die Reichweite der Konvention umfassend und enthält universell anerkannte Prinzipien wie das Weltrechtsprinzip (Art. 9 Abs. 2) und das Prinzip des Non-Refoulement (Artikel 16). Außerdem schreibt es die Verantwortung der Vorgesetzten fest (Art. 6 Abs. 1 lit. b) und enthält detaillierte Regelungen bezüglich vorsorglicher Maßnahmen (Art. 12). Schließlich regelt es Fragen der Auslieferung (Art. 13), der internationalen Kooperation (Art. 14) und der Verjährung (Art. 8).

Die Konvention spiegelt zudem weitere neue Entwicklungen im Völkerrecht, insbesondere im Zusammenhang mit dem Völkerstrafrecht, wider. Seit dem Inkrafttreten des Römischen Statuts zur Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs⁵⁵ gilt das erzwungene Verschwindenlassen von Personen als Verbrechen gegen die Menschlichkeit, wenn die Tat im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung begangen wird, vgl. Art. 7 Abs. 1 lit. i des Römischen Statuts. Darauf verweist Art. 5 der Konvention ausdrücklich. Die Definitionen der Konvention und des Römischen Statuts sind außerdem fast identisch. Ein relevanter Unterschied ist jedoch, dass das Verbrechen des Verschwindenlassens nach Art. 6 Abs. 2 des Römischen Statuts auch durch einen nicht-staatlichen Akteur begangen werden kann. Die Konvention stellt mithin klar, dass der Urheber des Verschwindenlassens als Menschenrechtsverletzung immer ein Hoheitsträger sein muss. Ähnliche Verbrechen, die von nicht-staatlichen Akteuren begangen werden, sollen nach Völkerstrafrecht oder nationalem Strafrecht sanktioniert werden.⁵⁶

Die neue Konvention umfasst weiterhin längst etablierte Standards aus der Rechtsprechung beziehungsweise Spruchpraxis

internationaler Gerichte und Gremien, wie dem EGMR, dem IAGMR, dem MRA und der Afrikanischen Menschenrechtskommission. Diese betreffen das absolute Verbot geheimer Gefangenschaft (Art. 17), die Pflicht zur Registrierung von Gefangenen, die Pflicht zur Erteilung von Informationen bezüglich der Festnahme an Personen mit berechtigtem Interesse (Art. 18) und das Recht eines Festgehaltenen auf gerichtliche Überprüfung der Haft (Art. 20).

VI. Kontrollmechanismen

Neben den materiellen Gewährleistungen enthält die Konvention verschiedene Überwachungsmechanismen zur Bekämpfung des Verschwindenlassens.

1. Schaffung eines Überwachungsorgans

Art. 26 der Konvention sieht die Gründung eines Ausschusses über das Verschwindenlassen vor, der aus zehn von den Vertragsstaaten zu wählenden unabhängigen Menschenrechtsexperten besteht. Die in den Art. 26ff. der Konvention geregelten Verfahren ähneln den Mechanismen der anderen auf universeller Ebene bestehenden Verträge zum Schutz der Menschenrechte.

2. Berichterstattungsverfahren

Art. 29 der Konvention sieht obligatorisch ein Staatenberichtsverfahren vor. Nach dieser Vorschrift sind die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, dem Ausschuss regelmäßig über die innerstaatliche Situation bezüglich des Verschwindenlassens zu berichten. Die in den Berichten enthaltenen Angaben werden vom Ausschuss auf ihre Vereinbarkeit mit der Konvention geprüft. Am Ende des Verfahrens empfiehlt der Ausschuss der Vertragspartei Maßnahmen, deren Durchführung eine Verbesserung der innerstaatlichen Lage bewirken soll.

3. Nachforschungsverfahren

Art. 30 der Konvention sieht ein im vertragsbasierten internationalen Menschen-

⁵⁵ Rome Statute of the International Criminal Court vom 17. Juli 1998, UNTS. Bd. 2187, S. 90; BGBl. 2000 II, S. 1393.

⁵⁶ Vgl. *Horacio Ravenna/Maria Schenone, Desaparición Forzada de Personas*. Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, 1989, S. 15ff.

rechtsschutzsystem völlig neues und obligatorisches Verfahren vor: Wird ein Fall des Verschwindenlassens bekannt, können Angehörige des Verschwundenen, dessen gesetzliche Vertreter, dessen Rechtsbeistand und jede andere Person, die ein berechtigtes Interesse nachweisen kann, in dringenden Fällen einen Antrag auf Suchen und Auffinden einer verschwundenen Person beim Ausschuss stellen. Der Ausschuss befasst sich gemäß Art. 30 Abs. 2 der Konvention mit dem Antrag jedoch nur dann, wenn dieser nicht offensichtlich unbegründet ist, kein Missbrauch des Antragsrechts gegeben ist, der Fall vorab den zuständigen Organen des betreffenden Vertragsstaates vorgelegt worden ist, der Antrag nicht unvereinbar mit den Bestimmungen der Konvention ist und der Fall nicht in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitbeilegungsverfahren der gleichen Art geprüft wird. Ist der Ausschuss der Ansicht, dass der Antrag zulässig ist, so ergreift er sofortige Maßnahmen. Dies beinhaltet vor allem die Aufforderung an den Vertragsstaat, innerhalb einer vom Ausschuss gesetzten Frist Angaben über die Situation der gesuchten Person zu machen. Überdies kann der Ausschuss gemäß Art. 30 Abs. 3 dem Vertragsstaat Maßnahmen empfehlen, um die gesuchte Person auffindig zu machen. Der Ausschuss ist zudem dazu verpflichtet, seine Bemühungen, mit dem Vertragsstaat zusammenzuarbeiten, so lange fortzusetzen, bis das Schicksal der verschwundenen Person geklärt ist. Die den Antrag stellende Person ist während des gesamten Zeitraums auf dem Laufenden zu halten (Art. 30 Abs. 4).

4. *Individualbeschwerdeverfahren*

Art. 31 der Konvention sieht für die Vertragsstaaten fakultativ die Möglichkeit vor, sich der Zuständigkeit des Ausschusses zur Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen einzelner Personen zu unterwerfen. Ist der Ausschuss der Meinung, dass eine Vertragspartei im konkreten Einzelfall ihre Verpflichtungen aus der Konvention verletzt hat, teilt er dies der Vertragspartei

und dem Verfasser der Mitteilung in einer so genannten Auffassung mit.

5. *Staatenbeschwerdeverfahren*

Art. 32 der Konvention enthält – ebenfalls fakultativ – die Möglichkeit, die Zuständigkeit des Ausschuss für Staatenbeschwerdeverfahren anzuerkennen. In derartigen Fällen stellt der Ausschuss auf Antrag eines Vertragsstaates fest, ob ein anderer Vertragsstaat seine Verpflichtungen aus der Konvention in einem bestimmten Fall erfüllt hat oder nicht.

6. *Ortsbesichtigungen*

Art. 33 der Konvention sieht einen weiteren Überwachungsmechanismus vor, der die Einhaltung der Konvention im Einzelfall sicherstellen soll. Wenn der Ausschuss zuverlässige Informationen darüber erhält, dass ein Vertragsstaat Bestimmungen der Konvention in schwerwiegender Weise verletzt, kann er einzelne Ausschussmitglieder nach Konsultation des betreffenden Vertragsstaates dazu auffordern, einen Länderbesuch vorzunehmen und dem Ausschuss davon zu berichten. Dies setzt jedoch gemäß Art. 33 Abs. 4 der Konvention voraus, dass der Vertragsstaat dem Besuch zuvor zugestimmt hat. Nach dem Stattfinden eines solchen Besuchs teilt der Ausschuss dem besuchten Vertragsstaat seine Beobachtungen mit und gibt Empfehlungen ab.

7. *Vorlagerecht*

Art. 34 der Konvention gibt dem Ausschuss schließlich das Recht, der UN-Generalversammlung über den UN-Generalsekretär eine Angelegenheit zur Kenntnis zu bringen, wenn er Informationen erhält, die nach seiner Meinung wohlbegründete Hinweise darauf enthalten, dass es in einem bestimmten Gebiet, über das eine Vertragspartei ihre Hoheitsgewalt ausübt, eine ausgedehnte und systematische Praxis des Verschwindenlassens gibt.

VII. Schlussbemerkungen

Die Konvention ist nicht nur eine Referenz an die Opfer der Vergangenheit, sondern auch von hoher aktueller Bedeutung. Die schweren Menschenrechtsverletzungen der Vergangenheit können nicht mehr ungeschehen gemacht werden. Die Konvention kann jedoch einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, künftige Generationen vor solchen grausamen Verbrechen zu schützen. Das Verbrechen des Verschwindenlassens wird nämlich nach wie vor in vielen Staaten der Welt – auch in solchen, die dem Europarat angehören – praktiziert. Zudem wenden in letzter Zeit zahlreiche Staaten unter dem Deckmantel des „Krieges gegen den Terrorismus“ die Praxis des Verschwindenlassens an. Diese schweren staatlichen Verbrechen müssen verhindert, verfolgt und bestraft werden.