

Das Verschwindenlassen von Personen

Eine erste Bilanz der Umsetzung der UN-Konvention

Rainer Huhle *)

2015 blickt der UN-Ausschuss gegen das Verschwindenlassen auf vier Jahre Arbeit zurück, in denen er elf Staatenberichte geprüft, wichtige Klärungen zum Verständnis des Konventionstextes vorgenommen und die Eilaktionen einem ausgiebigen ›Praxistext‹ unterzogen hat. Der Artikel gibt einen Überblick über Entstehung und Kernelemente der Ende 2010 in Kraft getretenen UN-Konvention gegen das Verschwindenlassen, nennt die wichtigsten Arbeitsergebnisse des Ausschusses und erörtert einige offene Fragen.

Die Vorgeschichte der Konvention

Das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance) ist das jüngste der grundlegenden internationalen Vertragswerke zum Menschenrechtsschutz. Es wurde am 20. Dezember 2006 mit Resolution 61/177 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet und trat am 23. Dezember 2010 mit den erforderlichen 20 Ratifizierungen in Kraft. Im August 2015 hatten 50 Staaten die Konvention ratifiziert¹, darunter die große Mehrheit der lateinamerikanischen und etwa die Hälfte der europäischen Staaten.

Dieser Ratifizierungsstand verweist unmittelbar auf die lange Geschichte dieser jungen UN-Konvention. Denn der Begriff ›gewaltsames Verschwindenlassen‹ fand Eingang in das menschenrechtliche Vokabular der Vereinten Nationen und dann auch ins nationale und internationale Strafrecht aufgrund der massenhaften Praxis dieses Verbrechens in den lateinamerikanischen Diktaturen der sechziger bis achtziger Jahre. In Argentinien und Chile wurden in den siebziger und achtziger Jahren Tausende von Gegnern der dortigen Diktaturen von den Sicherheitskräften „verschwunden“. In Peru waren es ebenfalls Tausende, die während des „schmutzigen Kriegs“ zwischen den aufständischen des „Leuchtenden Pfads“ und den Militärs in den achtziger Jahren „verschwanden“. Die Angehörigen der Verschwundenen in diesen Ländern oder auch in Guatemala und El Salvador waren es, die die internationale Bewegung gegen das „Verschwindenlassen“ in Gang brachten, die schließlich zur internationalen Ächtung dieses Verbrechens führte. Das erste der sogenannten Sonderverfahren (special procedures) der damaligen Menschenrechtskommission (inzwischen vom Menschenrechtsrat abgelöst) war dem Verschwindenlassen gewidmet. Es ist die im Jahr 1980 eingesetzte und bis heute sehr aktive Arbeitsgruppe zur Frage des Verschwindenlassens von Personen (Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances – WGEID). In ihrer Datenbank sind weit über 40 000 Fälle von vermutlich gewaltsam verschwundenen Personen verzeich-

*) Aktualisierte Fassung (August 2015), zuerst erschienen in: *Vereinte Nationen* 4/2015, S. 166-170)

¹ Aktueller Stand: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-16&chapter=4&lang=en,

net. Allein im Berichtsjahr 2013 wurden ihr 418 neue Fälle angezeigt.² Im Jahr 1992 verabschiedete die Generalversammlung die Erklärung über den Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen³, die erstmals ein klares Verbot dieser Praxis aussprach und alle Staaten auf ihre Bekämpfung verpflichtete. Diese Erklärung wurde seither zum rechtlichen Bezugspunkt der Arbeit der WGEID.

Die Erklärung und die Arbeit der WGEID waren wichtige und wirkungsvolle Instrumente. Doch angesichts der massenhaften Praxis des Verschwindenlassens forderten die gut organisierten Opferverbände, viele Expertinnen und Experten und die WGEID schon immer ein internationales Abkommen, das für die unterzeichnenden Staaten klare rechtliche Verbindlichkeit besitzt und von einem Ausschuss überwacht wird. Bereits im Jahr 1981 wurde auf einer Konferenz in Paris der Entwurf einer internationalen Konvention gegen das Verschwindenlassen verabschiedet.⁴ Im Jahr 1994 kam es zu einer solchen Konvention im Bereich der Organisation der amerikanischen Staaten (OAS)⁵, was den Bemühungen um eine internationale Konvention weiter Auftrieb gab. Nach vielen weiteren Konferenzen und Vorarbeiten in der damaligen Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte (Subcommission on the Promotion and Protection of Human Rights) fand dieses Anliegen auch im Menschenrechtsrat Gehör. Im Jahr 2003 nahm auf Initiative vor allem Argentiniens und Frankreichs, aber auch mit Unterstützung Deutschlands und einiger weiterer Länder, eine Arbeitsgruppe aus Diplomaten und Beraterinnen nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) die Arbeit am Entwurf einer Konvention auf. Nach nur drei Jahren intensiver und lesenswerter Diskussionen⁶ lag der Text vor, der dann im Dezember 2006 verabschiedet wurde. Der Text des Abkommens ist, obwohl nur einem Problem gewidmet, mit 45 Artikeln, davon 25 materiellen, relativ umfangreich, etwa im Vergleich zur über 20 Jahre älteren Anti-Folter-Konvention mit lediglich 16 materiellen Artikeln. Ein Grund dafür liegt sicher in der komplexen Natur des Verbrechens des Verschwindenlassens, der man sowohl in der Untersuchung des Tatbestands als auch in der Formulierung der daraus folgenden Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten möglichst umfassend gerecht werden wollte.

Die materiellen Bestimmungen der Konvention

Die Bestimmungen der Konvention entsprachen in großem Umfang den Erwartungen der Zivilgesellschaft, die über Jahrzehnte für ihre Verabschiedung gekämpft hatte, allerdings mit einigen Ausnahmen. Die materiellen Bestimmungen der Konvention (Artikel 1 bis 25), die auch Gegenstand der Staatenberichte und mündlichen Anhörungen der Staaten sind, lassen sich in aller Kürze zusammenfassen:

²UN Doc. A/HRC/27/49 v. 4.8.2014.

³UN-Dok. A/RES/47/133 v. 18.12.1992.

⁴Projet de convention internationale sur la disparition, in: Julio Cortazar, Le refus de l'oubli. La politique de disparition forcée de personnes. Colloque de Paris janvier-février 1981, Paris 1982, S. 313ff.

⁵ Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons, verabschiedet in Belem do Pará 1994, in Kraft getreten im März 1996; www.oas.org/juridico/english/treaties/a-60.html

⁶Für die Zusammenfassungen dieser vorbereitenden Arbeiten siehe: www.ohchr.org/EN/HRBodies/CED/Pages/ElaborationConvention.aspx. Siehe auch die Beiträge verschiedener Beteiligter in: Emmanuel Decaux/Olivier de Frouville (éd.), La Convention pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées. Actes de la journée d'études du 11 mai 2007, Brüssel 2009.

- Das Verbot des Verschwindenlassens ist absolut, also notstandsfest und auch zu Zeiten bewaffneter Konflikte gültig.
- Die Konvention gibt eine präzise und umfassende Definition des Verschwindenlassens, die alle Aspekte erfasst, die das komplexe Verbrechen konstituieren (Art. 2 und 6). Entsprechend ausführlich und komplex ist auch die Definition der Opfer, die einen relativ weit gezogenen Personenkreis umfasst. Ausdrücklich aufgeführt werden die Rechte auf Wahrheit, auf Unterstützung bei der Suche nach den Verschwundenen, auf integrale Wiedergutmachung (das heißt materielle und moralische Wiedergutmachung) sowie auf Garantien der Nichtwiederholung (Art. 24). Zu Letzteren kann man auch das ausdrücklich erwähnte Recht der Betroffenen zählen, eigene Organisationen zur Aufklärung des Verschwindenlassens und zur Unterstützung der Opfer zu gründen.
- Während die frühen Beschreibungen und Definitionen das Verschwindenlassen ausschließlich als ein staatliches Verbrechen fassten, trägt die Konvention der Tatsache Rechnung, dass immer häufiger auch nichtstaatliche Akteure, wie Gruppen der Organisierten Kriminalität, Menschen verschwinden lassen. Sie unterscheidet zwischen beiden Modalitäten, verpflichtet die Staaten aber auch im letzteren Fall zur Ermittlung und Bestrafung der Schuldigen (Art. 3). Dementsprechend müssen die Staaten auch über diese Fälle und ihre entsprechenden Schutz- und Kontrollmaßnahmen berichten.
- Die Staaten sind verpflichtet, das Verbrechen des Verschwindenlassens in ihrem Strafrecht unter Strafe zu stellen (Art. 4).
- Die Konvention regelt umfassend die – auch internationalen – Verfolgungspflichten, Auslieferungsregelungen und Mindestnormen der Verjährung (Art. 7–11, 13–16).
- Umfassend ausgearbeitet sind auch die staatlichen Pflichten zur effektiven und raschen Aufklärung bei Anzeige von Verschwindenlassen unter Beteiligung der Opfer (Art. 12, 15) und Garantien der Transparenz bei Festnahmen und Haft, einschließlich einer ausführlichen Ausgestaltung der Rechte auf Information (Art. 17–23).
- In besonderer Weise sollen die Staaten schließlich nach Art. 25 den Schutz von Kindern vor dem Verschwindenlassen gewährleisten. Wie die ausführlichen Bestimmungen zum Adoptionsrecht und zur Identitätsfeststellung zeigen, spiegelt die Konvention hier die leidvollen Erfahrungen unter anderem von Argentinien.

Aus all dem wird deutlich, dass die Konvention vor allem als Instrument der Vorbeugung angelegt ist. Kein anderes Menschenrechtsabkommen ist ähnlich klar durch die Maßnahmen strukturiert, die dem Schutz der Opfer und den Vorkehrungen gegen die entsprechende Menschenrechtsverletzung dienen.

Die Schutzinstrumente der Konvention und Kompetenzen des Ausschusses

Im Zweiten Teil der Konvention (Artikel 26–36) werden die Kompetenzen und Verfahrensweisen des für die Überwachung der Konvention eingerichteten Ausschusses gegen das Ver-

schwindenlassen (Committee on Enforced Disappearances– CED)⁷ geregelt. Hier weist die Konvention einige innovative Züge auf, die in anderen Menschenrechtsverträgen nicht oder nur selten zu finden sind.

Der Ausschuss besteht aus nur zehn Expertinnen und Experten, die wie üblich von der Versammlung der Vertragsstaaten gewählt werden. Die Amtszeit der Ausschussmitglieder beträgt in der Regel vier Jahre, mit der Möglichkeit einer einmaligen Mandatsverlängerung. Zwar werden die Mitglieder ausschließlich von den Vertragsstaaten vorgeschlagen (merkwürdigerweise kann ein Staat dabei nur Angehörige der eigenen Nationalität vorschlagen), nach ihrer Wahl sind sie jedoch verpflichtet, ausschließlich auf der Grundlage ihrer moralischen und fachlichen Kompetenz unabhängig zu arbeiten.

Berichtsverfahren

Wie bei den anderen Menschenrechtsausschüssen ist die Grundlage der Arbeit des CED die Bewertung der Staatenberichte und die daraus abgeleiteten sogenannten Abschließenden Bemerkungen (concluding observations). Darin geben die Ausschussmitglieder Empfehlungen an die Staaten zur Verbesserung ihrer gesetzgeberischen und administrativen Praxis. Abweichend von der Praxis der meisten anderen Ausschüsse sieht die Verschwundenen-Konvention nur einen umfassenden Staatenbericht über die Erfüllung sämtlicher vertraglichen Verpflichtungen vor, der zwei Jahre nach Inkrafttreten der Konvention für den jeweiligen Staat vorzulegen ist. Hier nimmt die Konvention Bemühungen zur Rationalisierung der Berichtsverfahren vorweg, die im Zuge des Reformprozesses vorgeschlagen werden. Die anschließende Beobachtung der Vertragspflichten geschieht nicht mehr durch weitere periodische umfassende Berichte, sondern im Rahmen der Ergebnisverfolgung (follow-up) der Empfehlungen. Damit kann überflüssige Routinearbeit vermieden werden, und beide Seiten können sich auf jene Aspekte der Konvention konzentrieren, wo der CED Handlungsbedarf sieht.

Beschwerdeverfahren

Ein weiteres Instrument ist die Prüfung von und Entscheidung über Einzelbeschwerden in Bezug auf Verletzungen der Konvention durch individuelle Kläger (Art. 31) oder durch andere Vertragsstaaten (Art. 32). Beide Instrumente bedürfen jedoch einer besonderen zustimmenden Erklärung durch die jeweiligen Staaten. Obwohl das Verfahren eigentlich einfacher ist als die bei anderen Konventionen üblichen Fakultativprotokolle, da beide Verfahren in der Konvention selbst bereits angelegt sind, haben sich die Staaten mit der Zustimmung bisher zurückgehalten. Während alle europäischen Vertragsstaaten dem Ausschuss auch die Kompetenz zur Entscheidung über Individualbeschwerden erteilt haben, haben weltweit erst 16 der gegenwärtig 46 Vertragsstaaten diesen wichtigen Schritt getan. Zusätzlich hat Japan die Staatenklage (Art. 32), nicht aber die Individualbeschwerde zugelassen, ein merkwürdiger Schritt angesichts der Tatsache, dass die Vertragsstaatenklage in der Praxis nicht wahrgenommen wird. Bisher hat der Ausschuss erst eine Individualbeschwerde entgegengenommen und für zulässig erklärt. Die Entscheidung über die Beschwerde wird für Ende 2015 erwartet.

⁷Webseite des CED: www.ohchr.org/EN/HRBodies/CED/Pages/CEDIndex.aspx

Eilaktionen

Während die Individualbeschwerde also nicht zuletzt aufgrund der zögerlichen Zustimmung der Staaten noch in den Anfängen steckt, hat sich ein weiteres Instrument, das nicht zustimmungspflichtig, sondern integraler Bestandteil der Konvention ist, als unerwartet wirkungsvoll erwiesen. Die Rede ist von den Eilaktionen (urgent actions) nach Artikel 30 der Konvention, mit denen Personen, „die ein berechtigtes Interesse haben“, den Ausschuss um Unterstützung bei der Suche nach einer verschwundenen Person bitten können.

Bis Mitte August 2015 hat der Ausschuss 125 solcher Eilaktionen aus fünf Staaten angenommen und bearbeitet. Das Verfahren ist bislang außerordentlich opferorientiert. Da es sich hierbei um eine im Kern humanitäre Maßnahme handelt, und aufgrund der gebotenen Dringlichkeit, sind die Voraussetzungen, dass der Ausschuss eine solche Petition annimmt, denkbar gering. Insbesondere muss nicht, wie bei einer Individualbeschwerde nach Artikel 31, der innerstaatliche Rechtsweg ausgeschöpft sein, eine einfache Meldung bei einer Behörde genügt. Die Eilaktionen gehen beim CED-Sekretariat unter dem Dach des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) in Genf ein. Anschließend werden sie von dort den zuständigen Berichterstatlern des CED zur Prüfung zugeleitet. Bei Annahme wird sofort ein erster Brief an den jeweiligen Staat geschickt, in dem um die notwendigen Auskünfte und Maßnahmen gebeten wird. Entgegen manchem Vorurteil über bürokratische Prozeduren in Genf wird ein solcher erster Brief in aller Regel schon nach 24 bis maximal 48 Stunden versendet. Dem Staat wird dabei, wiederum mit Rücksicht auf die gebotene Eile, eine kurze Frist (in der Regel ein bis zwei Wochen) zur Beantwortung der Fragen gegeben. Bei Nichteinhaltung folgen ähnlich kurzfristige Erinnerungen. Die vom Staat dann übermittelten Informationen werden umgehend an die Antragsteller weitergeleitet, die sie kommentieren können.

Auch wenn meist das eigentliche Ziel, nämlich die verschwundene Person zu finden, nicht erreicht wird, wissen doch alle Beteiligten, dass der Ausschuss auf der Ausschöpfung aller möglichen Mittel besteht, die Suche voranzutreiben. Dazu gehört auch die Nachfrage nach Art und Umfang der eingeleiteten Ermittlungen und nicht zuletzt in vielen Fällen die Aufforderung an den Staat, für Familienangehörige, Zeugen und sonstige gefährdete Personen Schutzmaßnahmen zu erlassen. Die Eilaktionen, die so lange fortgeführt werden, bis die Person gefunden wird, ermöglichen dem CED in ihrer Gesamtheit und über einen längeren Zeitraum konkrete Einblicke in die Funktionsfähigkeit der für Suche, Aufklärung und Strafverfolgung zuständigen Institutionen. Diese Erkenntnisse können beispielsweise bei den Staatenberichten und deren Ergebnisverfolgung zum Tragen kommen.

Länderbesuche

Ein weiteres ungewöhnliches Instrument steht dem Ausschuss mit der Möglichkeit von Länderbesuchen nach Artikel 33 zu Verfügung, wenn er zu der Ansicht gelangt, dass in einem Staat die Bestimmungen der Konvention „in schwerwiegender Weise verletzt“ sein könnten. Einen solchen Antrag hat der Ausschuss erst einmal im Fall Mexikos gestellt. Der Staat hat ihm bisher nicht zugestimmt.

Befassung der Generalversammlung

Völlig neuartig ist eine in Artikel 34 vorgesehene Befugnis, von welcher der Ausschuss bisher noch keinen Gebrauch gemacht hat. Demnach kann der CED, wenn er zu der Auffassung gelangt, dass in einem Staat „eine ausgedehnte oder systematische Praxis des Verschwindenlassens“ vorliegt, nach Einholung aller verfügbaren Informationen seitens des Vertragsstaats, diese Situation der Generalversammlung „als dringlich zur Kenntnis bringen.“ Diese Befugnis ist im Zusammenhang mit Artikel 5 der Konvention zu sehen, wonach die ausgedehnte oder systematische Praxis des Verschwindenlassens ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne des anwendbaren Völkerrechts darstellt und „die nach diesem Recht vorgesehenen Konsequenzen nach sich [zieht]“. Damit würde das Verschwindenlassen vom Ausschuss an eine politische Instanz abgegeben, was zweifellos zu mehr Sichtbarkeit des Problems führen, aber seine Beurteilung auch dem politischen Kräftespiel überantworten würde. Der CED hat in seinen Empfehlungen zum Staatenbericht Mexikos zwar festgestellt, dass es in weiten Teilen des Landes eine ausgedehnte Praxis des Verschwindenlassens gebe, von der ein Teil auch als gewaltsames Verschwindenlassen anzusehen sei. Er hat daraus aber keine weitergehenden Schlussfolgerungen gezogen, außer der dringenden Aufforderung, Mexiko müsse auf allen Ebenen mehr zur Bekämpfung dieses Verbrechens tun.

Sonstiges

Erwähnenswert sind im Zusammenhang der Arbeitsweise des Ausschusses noch zwei Bestimmungen der Konvention, die eher selten genannt werden. Artikel 27 sieht vor, dass die Vertragsstaaten vier bis sechs Jahre nach Beginn der Arbeit des Ausschusses, also zwischen 2015 und 2017, entscheiden, ob die vom Ausschuss wahrgenommenen Aufgaben künftig von diesem oder einer zu benennenden „anderen Stelle“ geleistet werden sollten. Diese einmalige Klausel geht auf Stimmen während der Arbeit an der Konvention zurück, die die Sinnhaftigkeit beziehungsweise Notwendigkeit eines eigenen Überwachungsausschusses bezweifelten. Es wird sich also demnächst zeigen, ob die Arbeit des CED in dieser Form fortgesetzt werden wird. Eine Übertragung der Funktionen eines Vertragsausschusses an „andere Stellen“ dürfte allerdings erhebliche, auch rechtliche Probleme nach sich ziehen.

Artikel 28 schließlich, der den Ausschuss zur intensiven Zusammenarbeit mit allen übrigen Organen des Menschenrechtsschutzes verpflichtet, um eine einheitliche Anwendung der internationalen Menschenrechtsschutznormen zu gewährleisten, erscheint auf den ersten Blick banal, weil selbstverständlich, vor allem angesichts der Bemühungen zu einer stärkeren Abstimmung der Vertragsorgane im Rahmen des Reformprozesses. Er hat jedoch einen besonderen Hintergrund, der für die Interpretation mancher Teile der Konvention bedeutsam werden kann.

Die Interpretation der Vertragstexte ist eine weitere Kernkompetenz aller Vertragsausschüsse. Die bekannteste Form hierfür sind die sogenannten Allgemeinen Bemerkungen. Der Verschwindenen-Ausschuss hat bisher keine solche Kommentierung vorgelegt, weil er dies nicht aufgrund bloßer juristischer Auslegung tun, sondern erst in der praktischen Arbeit jene Punkte identifizieren will, die sich als unterschiedlich auslegbar erweisen und einer genauere

ren Auslegung bedürfen. Solche Fragen sind in der Tat an einigen Stellen aufgetreten und wurden vom CED in unterschiedlicher Form beantwortet, etwa in kurzen veröffentlichten Erklärungen, in einzelnen Verfahrensentscheidungen oder im Rahmen von Empfehlungen zu Staatenberichten. Einige davon seien hier herausgegriffen:

Auslegung von kontroversen oder unklaren Bestimmungen

Zeitliche Zuständigkeit

Artikel 35 Absatz 1 besagt, dass der Ausschuss nur zuständig ist für Fälle von Verschwindenlassen, die sich nach Inkrafttreten des Übereinkommens für den jeweiligen Staat ereignet haben. Ein solcher Ausschluss von rückwirkenden Kompetenzen, der auch in anderen Verträgen üblich ist, schützt sowohl die Staaten als auch den Ausschuss davor, die bekanntlich enorme Zahl von zurückliegenden Fällen des Verschwindenlassens, wie sie etwa der WGEID vorliegen, neu aufzurollen. Im Zusammenhang mit seinem Staatenbericht auf der 5. Tagung des CED im November 2013 wurde von Spanien die Meinung vertreten, der Ausschuss habe keine Kompetenz, Fragen aufzuwerfen, die sich auf Fälle aus der Zeit vor dem Inkrafttreten der Konvention bezögen, also insbesondere auf die Zeit der Franco-Diktatur. Der Ausschuss wies diese Auffassung, die weder vorher noch seitdem von anderen Staaten geteilt wurde, zurück. Artikel 35, so der CED in einer Stellungnahme zur Bedeutung der *Ratione-temporis*-Bestimmung, beziehe sich nur auf ›Fälle‹ von Verschwindenlassen, nicht aber auf die allgemeinen Staatenpflichten gemäß der Konvention.⁸ Soweit also Ereignisse, Normen oder institutionelle Vorkehrungen aus der Vergangenheit heutige Rechte nach der Konvention berührten, müssten sie jedenfalls im Rahmen der Staatenberichte und ihrer Nachverfolgung herangezogen werden können.

Eigenständiger Straftatbestand

Artikel 4 besagt: „Jeder Vertragsstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass das Verschwindenlassen nach seinem Strafrecht eine Straftat darstellt.“ In fast allen Fällen hat der Ausschuss nach Prüfung der Staatenberichte bisher Empfehlungen ausgesprochen, die strafrechtliche Regelung des Verschwindenlassens in Einklang mit den umfangreichen Bestimmungen der Konvention zur Strafbarkeit dieses sehr komplexen Verbrechens zu bringen, so etwa auch im Falle Deutschlands. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass in aller Regel nur ein eigener Straftatbestand ›Verschwindenlassen‹ die besondere Qualität des Verbrechens und aller seiner denkbaren Tathandlungen abdeckt. Mehrfach haben die Expertinnen und Experten in diesem Zusammenhang auch betont, dass die von vielen Staaten vollzogene Übernahme der entsprechenden Bestimmung des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (Art. 7 [2] iRömisches Statut) nicht die Anforderungen des Artikels 4 der Konvention erfüllt. Denn im Römischen Statut ist das „zwangsweise Verschwindenlassen von Personen“ nur in seiner Ausprägung als Verbrechen gegen die Menschlichkeit enthalten,

⁸Statement on the Ratione Temporis Element in the Review of Reports Submitted by States Parties under the International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance, Genf, 15.11.2013, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCED%2fSUS%2f7250&Lang=en

wenn es also „im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung und in Kenntnis des Angriffs“ begangen wird. Außerdem liegt ein Verschwindenlassen im Sinn des genannten Artikels des Römischen Statuts nur vor, wenn es „in der Absicht, [die Person] für längere Zeit dem Schutz des Gesetzes zu entziehen“, begangen wird. Alle diese definitorischen Einschränkungen sind der Konvention fremd, weswegen die Übernahme der Bestimmungen des Römischen Statuts in nationale Gesetze für die Zwecke des Völkerstrafrechts zwar grundsätzlich zu begrüßen, für die Umsetzung der Anforderungen der Verschwundenen-Konvention aber nicht ausreichend ist.

Militärgerichtsbarkeit

Die Militärgerichtsbarkeit, die in vielen Staaten der Welt weitreichende Befugnisse hat, kann nach heutigem Stand des Völkerrechts als ständische Gerichtsbarkeit jedenfalls für Straftaten, die Menschenrechtsverletzungen bedeuten, keine Zuständigkeit beanspruchen. Schon die entsprechende Erklärung der Vereinten Nationen von 1992 und die Interamerikanische Konvention gegen das Verschwindenlassen von 1994 legten dies ausdrücklich fest. Der gleichen Ansicht war auch die Mehrheit der Staaten während der Arbeiten an der Verschwundenen-Konvention. Es war dem Wunsch nach einer raschen einvernehmlichen Verabschiedung der Konvention geschuldet, dass sich im Text jedoch kein den Vorgängerdokumenten vergleichbarer Artikel findet. Der CED hat dennoch, unter Bezug auf den erwähnten Artikel 28 sowie auf Artikel 37, der bestimmt, dass die Auslegung der Konvention nicht hinter den erreichten Stand des Völkerrechts zurückfallen darf, vielfach klargemacht, dass auch ohne ausdrückliche Erwähnung das Verschwindenlassen ausschließlich in die Zuständigkeit der ordentlichen Justiz fällt, und zwar auch, wenn das Opfer dem Militär angehört.⁹ Eine allgemeine Erklärung zum Thema der Militärgerichtsbarkeit ist in Vorbereitung.

Amnestien

Eine weitere ›Lücke‹ in der Konvention ist die Frage der Amnestierbarkeit des Verschwindenlassens. Ein entsprechendes Verbot, wie es schon die Erklärung von 1992 (Art. 18 Abs. 1) vorsieht, findet sich in der Konvention nicht. In den Debatten der Redaktionsgruppe wollte man sich auf ein generelles Verbot von Amnestien ebenso wenig festlegen wie auf ein grundsätzliches Verjährungsverbot. Dort wurde aber auch festgestellt, dass die in der Konvention festgeschriebenen Rechte der Opfer auf Wahrheit, Rehabilitierung und Garantien der Nichtwiederholung der Sache nach Amnestien des Verschwindenlassens im Prinzip ausschließen. Entschärft wird die Frage nach der Amnestierbarkeit des Verschwindenlassens in der Praxis dadurch, dass es generell, und explizit auch in der Konvention (Art. 8 Abs. 1 [b]) als „Straftat von Dauer“ angesehen wird, womit rückwirkende Amnestien für noch andauerndes Verschwindenlassen wirkungslos sind. Dies erlaubte zum Beispiel der chilenischen Justiz, trotz der weiterbestehenden Selbstamnestie des Pinochet-Regimes diese für das Verschwindenlassen nicht anzuwenden. Der Ausschuss hat lediglich in seinen Abschließenden Bemerkungen

⁹ Vgl. die Abschließenden Bemerkungen zum Staatenbericht Mexikos vom September 2015, Abs. 26, http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_COB_MEX_19564_S.pdf

kungen zu Spanien zum Ausdruck gebracht, dass er Amnestien für das Verschwindenlassen für nicht vereinbar mit Sinn und Wortlaut der Konvention hält.¹⁰

Mit der 8. Tagung vom Februar 2015 blickt der Ausschuss gegen das Verschwindenlassen auf vier Jahre Arbeit zurück. Die zehn Sachverständigen haben in dieser Zeit elf Staatenberichte geprüft, wichtige Klärungen zum Verständnis des Konventionstextes vorgenommen und die Eilaktionen einem ausgiebigen ›Praxistext‹ unterzogen. Der Ausschuss hat sich auch aktiv an den Debatten um die Reform der Vertragsorgane beteiligt und dabei insbesondere die Unabhängigkeit der Sachverständigen als Eckpfeiler dieses Systems hervorgehoben. Er ist nur noch schwer aus dem System Vertragsorgane wegzudenken.

Dr. Rainer Huhle, geb. 1946, Politikwissenschaftler mit den Arbeitsschwerpunkten Menschenrechte, Erinnerungspolitik und Lateinamerika, ist Vorstandsmitglied des Nürnberger Menschenrechtszentrums e.V. und stellvertretender Vorsitzender des Kuratoriums des Deutschen Instituts für Menschenrechte in Berlin. Seit 2011 ist er Mitglied des UN-Ausschusses gegen das Verschwindenlassen.

¹⁰(CED/C/ESP/CO/1, Par. 11/12), indirect auch zu Uruguay (CED/C/URY/CO/1, Par. 15/16).