



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

**A-Post**

Eidg. Departement für  
auswärtige Angelegenheiten  
Direktion für Völkerrecht  
Bundeshaus Nord  
3003 Bern

Zug, 7. Dezember 2009 hs

**Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen  
Vernehmlassung des Kantons Zug**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. September 2009 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, bis 11. Dezember 2009 zu zwei Fragen im Zusammenhang mit dem Internationalen Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen kurz Stellung zu nehmen. Sie möchten in Erfahrung bringen, ob die Kantone grundsätzlich die Unterzeichnung der Konvention befürworten und ob die kantonale Gesetzgebung den in den Kompetenzbereich der Kantone fallenden Anforderungen bereits genügt. Gestützt auf ein internes Mitberichtsverfahren nehmen wir zur Vorlage Stellung.

**1. Antrag**

Wir beantragen, von der Unterzeichnung des Übereinkommens abzusehen.

**2. Begründung**

**2.1 Vorbemerkungen**

Zwar unterstützen wir die Stossrichtung dieses Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen. Es ist ein wichtiger Schritt zum besseren Schutz vor dieser gravierenden Menschenrechtsverletzung. Allerdings steht der beträchtliche Mehraufwand, welcher mit der Unterzeichnung verbunden ist, in keinem Verhältnis zum Nutzen. Die zahlreichen Verfahrensgarantien und gelebten Rechtsgrundsätze haben bereits heute zur Folge, dass in der Schweiz keine Personen im Rahmen staatlichen Handelns zum Verschwinden gebracht werden können. Gemäss Art. 31 BV muss jeder Freiheitsentzug seine Grundlage in einem Gesetz haben und darf nur auf die im Gesetz beschriebene Weise erfolgen. Auch die EMRK sieht weitgehende Schutzvorschriften vor, u. a. der Zugang zu einem Gericht mit einem wirksamen Rechtsmittel, welches die Rechtmässigkeit der Verhaftung überprüfen und gegebenenfalls die Freilassung anordnen kann. Gestützt darauf sehen sämtliche Erlasse, welche die Inhaftierung

einer Person ermöglichen, auch entsprechende Schutzvorschriften vor, erfolge nun der Freiheitsentzug aufgrund eines Polizeigewahrsams, einer fürsorglichen Freiheitsentziehung, einer ausländerrechtlichen Haft, der Untersuchungshaft oder im Rahmen des Straf- und Massnahmenvollzugs. Schliesslich sorgen etliche Nicht-Regierungsorganisationen, die in der Schweiz ihre Aktivitäten ungestört im Rahmen der Vereinsfreiheit ausüben können, dafür, dass Gefangene nicht einfach so verschwinden. Die Unterzeichnung der Konvention und die damit verbundenen Massnahmen hätten deshalb weder für Schweizerinnen und Schweizer noch für die ausländische Bevölkerung in der Schweiz eine auch nur im Ansatz spürbare Verbesserung ihrer Rechtslage zur Folge. Es sind, wie auch der Bundesrat in seiner Antwort vom 11. September 2009 zur Motion Gadiant (08.3915) erwähnt, noch zu viele Fragen offen; diese müssten vor einer Unterzeichnung eingehend geklärt sein. Mit Sicherheit zieht die Umsetzung des Übereinkommens nämlich nicht nur Erlassanpassungen auf Bundes- und Kantonsebene nach sich, sondern es sind auch Mehrkosten zu erwarten, deren Umfang heute ebenfalls noch nicht abschätzbar ist. Darüber schweigen sich die Vernehmlassungsunterlagen aus. Vor diesem Hintergrund vermissen wir in den Unterlagen eine klare Stellungnahme des Bundesrats zur Frage, ob er aus seiner Sicht gewillt sei, das Übereinkommen zu unterzeichnen oder nicht. Sollte nämlich der Bundesrat zum Vornherein nicht zur Unterzeichnung des Übereinkommens bereit sein, erübrigte es sich, die Kantone anzufragen.

Zusammenfassend ergibt sich somit, dass bei allen freiheitsentziehenden Massnahmen nach Schweizer Recht grundsätzlich ein ausreichender Schutz besteht, so dass die Rechte derjenigen Personen gewahrt sind, denen – unter welchen Titeln auch immer – die Freiheit entzogen wurde.

## **2.2. Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Konvention**

Soweit die Bestimmungen der Konvention nicht direkt anwendbar sind, wären Gesetzesänderungen auf kantonaler Ebene insbesondere in den folgenden Rechtsgebieten notwendig:

- Art. 17 Ziff. 3 der Konvention verpflichtet die Staaten, detaillierte Register über Personen zu führen, deren Freiheit rechtmässig entzogen wurde. Freiheitsentzüge erfolgen in unterschiedlichen Verfahren, im Zusammenhang mit unterschiedlichen staatlichen Stellen und an ganz unterschiedlichen Orten. Damit im Kanton Zug die Rechte effektiv wahrgenommen werden könnten, die das Übereinkommen zugunsten der Betroffenen und der Angehörigen vorsieht, müsste ein zentrales Register geschaffen werden. Da es sich dabei um die Bearbeitung besonders schützenswerter Daten handelt, müsste alles Nähere bezüglich eines solchen Registers in einem formellen Gesetz geregelt werden.
- Art. 18 und Art. 20 der Konvention gewähren Personen mit berechtigten Interessen ein umfassendes Recht auf Information. Es muss den Angehörigen sowie allen Personen, die ein berechtigtes Interesse geltend machen können, Zugang zu den Informationen über den Freiheitsentzug und dessen Umstände gewährt werden (Art. 18). Darüber hinaus

muss den Angehörigen ein Recht auf gerichtliche Beschwerde garantiert werden, um diese Informationen zu erhalten (Art. 20).

Das Zuger Datenschutzgesetz sieht nur für die Betroffenen selbst einen Anspruch auf Auskunft und Einsicht in ihre eigenen Daten vor. Dritte, dazu gehören auch Angehörige oder Verwandte, haben hingegen keinen Anspruch auf Auskunft und auf Einsicht in Daten anderer Personen, es sei denn, die ausdrückliche Zustimmung der betroffenen Person liegt vor. Doch gerade bei Verschwundenen kann diese Zustimmung nicht beigebracht werden. Sollen Dritte Auskunfts-, Einsichts- und allfällige Parteirechte erhalten, müsste eine entsprechend formell-gesetzliche kantonale Rechtsgrundlage geschaffen werden.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Zug, 7. Dezember 2009 hs

Freundliche Grüsse  
Regierungsrat des Kantons Zug

Peter Hegglin  
Landammann

Tino Jorio  
Landschreiber

Kopie an:

- Obergericht
- Direktion des Innern
- Datenschutzbeauftragter
- Zuger Polizei
- Amt für Migration
- Amt für Straf- und Massnahmenvollzug
- Sicherheitsdirektion (2)
- Eidg. Parlamentarier des Kantons Zug