

## Ausschuss gegen das Verschwindenlassen: 8. und 9. Tagung 2015

- 13 Staatenberichte im Jahr 2015 diskutiert
- Umfangreicher ›konstruktiver Dialog‹ mit Mexiko
- Zunahme der Eilaktionen

Rainer Huhle

Das **Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen** (International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance – kurz: **Verschwindenen-Konvention**) 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. Ende des Jahres 2015 hatten 95 Staaten das Übereinkommen unterzeichnet, 51 Staaten hatten es ratifiziert. Im Jahr 2015 sind Belize, Griechenland, Italien, Malta, die Mongolei, Niger und die Ukraine als Vertragsstaaten hinzugekommen. Die Bereitschaft zur Ratifizierung wächst langsam aber kontinuierlich. Auch Staaten, aus denen über Fälle von Verschwindenen berichtet wird, entschließen sich zur Ratifikation.

Für die Überprüfung der Einhaltung des Übereinkommens durch die Staaten ist der **Ausschuss gegen das Verschwindenlassen** (Committee on Enforced Disappearances – CED) zuständig. Er wurde im Jahr 2011 eingesetzt und besteht aus zehn Mitgliedern, die für jeweils vier Jahre gewählt werden. Eine einmalige Wiederwahl ist möglich. Im Juni 2015 lief das Mandat von fünf Ausschussmitgliedern aus. Nach der Wahl, bei der drei Mitglieder wiedergewählt und zwei neu gewählt wurden, gehören dem CED vier Personen aus Lateinamerika, drei aus Westeuropa, drei aus Asien und eine Person aus Osteuropa an. Dies entspricht nur teilweise der regionalen Verteilung der Vertragsstaaten, unter denen mit Abstand die meisten Staaten aus Lateinamerika und Westeuropa sind.

Im Berichtszeitraum tagte der Ausschuss zweimal jeweils zwei Wochen in Genf (8. Tagung: 2.–13.2.; 9. Tagung: 7.–18.9.2015). Wie bei allen Überprüfungsorganen ist die Bewertung der verpflichtenden Staatenberichte und die For-

mulierung entsprechender Empfehlungen an die Staaten eine Kernaufgabe des CED.

### Staatenberichte

Abweichend von den meisten anderen Ausschüssen sieht die Verschwindenen-Konvention lediglich einen umfassenden Bericht vor, der zwei Jahre nach Inkrafttreten des Übereinkommens im entsprechenden Staat vorzulegen ist. Es liegt im Ermessen des Ausschusses, welche zusätzlichen Informationen er von den Staaten nach Abschluss dieses Verfahrens anfordert. Da der erste Staatenbericht von Uruguay erst auf der 4. Tagung im April 2013 verhandelt werden konnte, gab es dazu noch keine Ergebnisverfolgung (follow-up). Bis zur 9. Tagung im Herbst 2015 hatte der Ausschuss insgesamt 13 Staatenberichte diskutiert und die entsprechenden Empfehlungen ausgesprochen.

### Der ›konstruktive Dialog‹

Der sogenannte ›konstruktive Dialog‹ zwischen dem CED und der Delegation des jeweiligen Vertragsstaats nimmt in der Regel sechs Stunden in Anspruch, die sich auf zwei Tage verteilen. Der Ausschuss befragt dabei die Delegierten auf der Grundlage des Staatenberichts und zahlreicher weiterer Unterlagen. Dazu gehören nicht zuletzt Informationen von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und nationalen Menschenrechtsinstitutionen (National Human Rights Institutions – NHRIs) sowie ein vom Ausschuss gearbeiteter Fragenkatalog. Auf Basis der schriftlichen Dokumente und der Antworten erarbeitet der Ausschuss noch in der gleichen Tagungsperiode sogenannte abschließende Empfehlungen (concluding observations) an den jeweiligen Staat. Er versieht diese mit Fristen für die Berichterstattung des Staates über die Umsetzung der Empfehlungen. Bei der 8. Tagung behandelte der Ausschuss die Staatenberichte Armeniens, Mexikos und Serbiens. Zudem verabschiedete er den Fragenkatalog für Irak und Montenegro, der bei der 9. Tagung mündlich verhandelt wurde.

### Problembereiche

Die meisten Staatenberichte wiesen ähnliche Problembereiche auf, die zu entsprechenden Empfehlungen führten. So zum Beispiel die Verankerung eines Tatbestands des Verschwindenlassens im jeweiligen Strafbuch in Übereinstim-

mung mit dem Übereinkommen. Besonders in föderal verfassten Staaten wie Mexiko mit einem uneinheitlichen Strafrecht kann die mangelnde Definition des Verbrechens im Strafgesetzbuch zu einem hohen Maß an Straflosigkeit führen. Ein großes Themenfeld bei der Prüfung der Staatenberichte sind die im Übereinkommen sehr detailliert ausgeführten Rechte der Opfer: Das Recht der Angehörigen auf Zugang zu allen Informationen über den möglichen Aufenthalt eines Verschwindenen, auf die Beteiligung an der Suche, auf Information über den Stand der Ermittlungen und andere Rechte, die sich unter dem Begriff ›Recht auf Wahrheit‹ zusammenfassen lassen. Dazu kommen die ebenso ausführlich verankerten Rechte auf Wiedergutmachung. Der Ausschuss hat hier auf die zivilrechtlichen Folgeprobleme aufmerksam gemacht, die das Verschwindenlassen einer Person nach sich ziehen kann.

### Mexiko

Bei der 8. Tagung hielt der Ausschuss seinen bis dahin aufwendigsten und schwierigsten ›konstruktiven Dialog‹ mit Mexiko, das mit einer fast dreißigköpfigen Delegation vertreten war. Der Dialog fand wenige Monate nach dem gewaltsamen Verschwindenlassen von 43 Studierenden in Ayotzinapa im Bundesstaat Guerrero statt. Das Ereignis beschäftigte die Medien in aller Welt stark und bestimmte – nicht zuletzt durch die Anwesenheit von Angehörigen der Verschwindenen – die Atmosphäre des Dialogs mit. Der CED hatte in Absprache mit dem Vertragsstaat die Sitzungszeit für den Dialog ausnahmsweise verlängert, um beiden Seiten ausreichend Zeit für eine gründliche Bearbeitung des umfassenden Fragenkatalogs zu geben. Die Ausschussmitglieder durften sich trotz des großen Medieninteresses an diesem besonders dramatischen Fall nicht davon abhalten lassen, sich ein Gesamtbild der Problematik des Verschwindenlassens in Mexiko zu bilden. Der CED formulierte eine umfassende Liste von Empfehlungen auf der Basis seiner Gesamtschätzung. Er kam zu dem Ergebnis, dass in Mexiko in weiten Teilen des Landes zahlreiche Fälle existierten, von denen ein beträchtlicher Anteil als ›gewaltsames Verschwindenlassen‹ im Sinne des Übereinkommens einzustufen sei. Dies stieß bei der mexikanischen



Mehr als 15 000 Menschen nahmen am 26. September 2015 in Mexiko-Stadt am Marsch zum Gedenken an den Jahrestag des Verschwindens von 43 Studierenden aus Ayotzinapa teil.

Foto: picture alliance/CITYPRESS 24

Regierung auf heftigen Widerspruch und die Medien reduzierten die detaillierten und differenzierten Empfehlungen auf diese eine Aussage.

### Individualbeschwerden

Anstelle des für die meisten Menschenrechtsverträge üblichen Zusatzprotokolls enthält die Verschwundenen-Konvention Artikel 31, der die Möglichkeit eines Individualbeschwerdeverfahrens vorsieht. Dieses Verfahren muss von den Vertragsstaaten gesondert anerkannt werden. Bis Ende des Jahres 2015 haben 19 Staaten davon Gebrauch gemacht. Noch immer können sich auch manche europäische Staaten nicht zur Anerkennung der Individualbeschwerde entschließen: Im Jahr 2015 ist lediglich die Ukraine beigetreten. Der Ausschuss spricht in allen Abschließenden Empfehlungen zu den Staatenberichten die dringende Empfehlung an die Staaten aus, die Individualbeschwerde anzuerkennen. Die Vertragsstaatenbeschwerde nach Artikel 32 des Übereinkommens wurde in der Praxis bislang nicht angewandt.

### Länderbesuche

Die Verschwundenen-Konvention sieht vor, dass der Ausschuss bei Hinweisen auf schwerwiegende Verletzungen der Bestimmungen des Übereinkommens durch einen Vertragsstaat einen Länderbesuch

durchführen kann. Der Ausschuss hatte auf der Basis dieser Bestimmung bereits im Jahr 2014 einen Länderbesuch nach Mexiko beantragt und diesen Antrag im Jahr 2015 wiederholt. Über die Durchführung des Besuchs ist noch keine Übereinkunft erzielt worden.

### Eilaktionen

Eine Besonderheit der Verschwundenen-Konvention ist die Möglichkeit des Ausschusses nach Artikel 30, »in dringenden Fällen einen Antrag auf Suche und Auffindung einer verschwundenen Person« entgegenzunehmen und den betreffenden Staat um Information zu dieser Person und den getroffenen Maßnahmen zu bitten. Diese Eilaktionen (urgent actions), die in erster Linie ein humanitäres Instrument sind, blieben, da für ein Überprüfungsorgan ungewöhnlich, zunächst wenig genutzt. Inzwischen sind sie für den CED und das ihn unterstützende Sekretariat des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR) zu einer der aufwendigsten Tätigkeiten geworden. Erhielt der Ausschuss in den Jahren 2012 und 2013 insgesamt elf solcher Anträge auf Eilaktionen, waren es im Jahr 2014 51. Im Berichtsjahr 2015 waren es bereits 213 Anträge auf Eilaktionen. Nach Artikel 30(4) des Übereinkommens hat eine Eilaktion solange Bestand und sind

Bemühungen um das Auffinden einer Person fortzusetzen, bis das Schicksal der gesuchten Person geklärt ist. Damit hat sich ein unerwartet großer Arbeitsbereich aufgetan, der nicht zuletzt für das Sekretariat des OHCHR eine enorme Herausforderung darstellt, die bislang nur durch das große Engagement der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu bewältigen war. Obwohl nur in wenigen Fällen aufgrund dieser Eilaktionen Personen wiedergefunden werden konnten, führt doch jeder einzelne Fall den Ausschussmitgliedern die Dringlichkeit ihrer Arbeit vor Augen. Der CED ist dadurch nicht nur mit der realen Dramatik des Verschwindenlassens konfrontiert, sondern auch mit vielen Defiziten in staatlichen Institutionen, die bei der Prüfung der Staatenberichte allein nicht zutage treten würden.

### Sonstiges

Bei der 8. Tagung hat der Ausschuss eine Erklärung über die Rolle von militärischer Gerichtsbarkeit im Fall von Verschwindenlassen verabschiedet. Das Thema war bereits auf mehreren Sitzungen ausführlich diskutiert worden. Das Übereinkommen enthält dazu keine eindeutigen Aussagen; die Frage war allerdings in verschiedenen Dialogen über Staatenberichte aufgekommen. In der Erklärung stellte der CED fest, dass das Verschwindenlassen wie andere schwere Menschenrechtsverletzungen nach heutigen menschen- und völkerrechtlichen Standards nicht vor Militärgerichten verhandelt werden darf.

### Thema ›Opferorientierung der Ausschussarbeit‹

Während der 9. Tagung lud der CED zu einer Konferenz außerhalb der Tagesordnung zum Thema ›Opferorientierung der Ausschussarbeit‹ am Sitz des OHCHR ein. Die von zahlreichen NGOs, Expertinnen und Experten sowie Diplomatinen und Diplomaten besuchte Veranstaltung wurde vom Präsidenten des CED moderiert. Ziel war es, das Bewusstsein dafür zu schärfen, die Arbeit der Überprüfungsorgane so nahe wie möglich an den Bedürfnissen der Betroffenen auszurichten. Zahlreiche konkrete Vorschläge wurden diskutiert, von denen einige bereits realisiert werden konnten. Dazu gehört die regelmäßige Übertragung der Dialoge über die Staatenberichte per Webcam.