

Sozialfragen und Menschenrechte

Ausschuss gegen das Verschwindenlassen | 14. und 15. Tagung 2018

- Bereitschaft zur Ratifizierung wächst nur langsam
- Erstmals Nutzung des mündlichen ›Follow-Up‹-Verfahrens
- Richtlinien für die Suche nach Verschwundenen

Das **Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance, kurz: Verschwundenen-Konvention)** trat am 23. Dezember 2010 in Kraft. Ende Januar 2019 hatten 98 Staaten das Übereinkommen unterzeichnet, 59 hatten es ratifiziert. Im Jahr 2018 war lediglich Gambia als weiterer Vertragsstaat hinzugekommen. Die Bereitschaft zur Ratifizierung wächst sehr langsam, obwohl das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) im Jahr 2017 einen weltweiten Aufruf zur Ratifizierung des Abkommens und eine Fünf-Jahres-Kampagne zur Verdoppelung der Ratifizierungen auf den Weg gebracht hatte.

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. Derzeit gehören dem CED drei Personen aus Lateinamerika, je zwei aus Westeuropa, Osteuropa und dem Maghreb sowie eine Person aus Asien an. Dies entspricht nur teilweise der regionalen Verteilung der Vertragsstaaten, die vor allem in Lateinamerika und Westeuropa liegen. Präsidentin des Ausschusses ist Suela Janina (Albanien), die Vizepräsidentinnen und -präsidenten sind María Clara Galvis Patiño (Kolumbien), Mohammed Ayat (Marokko) und Rainer Huhle (Deutschland). Im Berichtszeitraum tagte der Ausschuss zweimal für jeweils zwei Wochen in Genf (14. Tagung: 22.5.–1.6.; 15. Tagung: 5.–16.11.).

Staatenberichte

Die Verschwundenen-Konvention sieht einen umfassenden Bericht vor, der zwei Jahre nach der Ratifizierung des Übereinkommens vorzulegen ist. Es liegt im Ermessen des Ausschusses, welche zu-

sätzliche Informationen er von den Staaten nach Abschluss dieses Verfahrens anfordert. Die Ergebnisverfolgung (follow-up) wird vorwiegend anhand der in den Abschließenden Bemerkungen (concluding observations) des Ausschusses gesetzten Fristen für deren Umsetzung vorgenommen. Sie kann aber auch neue Elemente einbeziehen. Mit der 15. Tagung im November 2018 hatte der Ausschuss insgesamt 28 Staatenberichte diskutiert und die entsprechenden Empfehlungen ausgesprochen. Er stellte fest, dass 19 Staaten die Frist zur Vorlage ihres Berichts zum Teil mehrere Jahre überschritten hatten. Der CED wiederholte seine Absicht, über Staaten, die mehr als fünf Jahre hinter dem Zeitplan liegen, notfalls auch ohne Bericht zu befinden.

Der ›konstruktive Dialog‹

Der ›konstruktive Dialog‹ zwischen dem CED und der Delegation des jeweiligen Vertragsstaates nimmt in der Regel sechs Stunden in Anspruch, die sich auf zwei Tage verteilen. Der Ausschuss befragt die Delegierten auf der Grundlage des Staatenberichts und weiterer Unterlagen, darunter nicht zuletzt Informationen von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und nationalen Menschenrechtsinstitutionen (National Human Rights Institutions – NHRIs) sowie ein vom Ausschuss ausgearbeiteter Fragenkatalog. Auf dieser Basis erarbeitet der Ausschuss seine Abschließenden Bemerkungen an den jeweiligen Staat mit Fristen für die Berichterstattung zu deren Umsetzung. Auf der 14. Tagung behandelte der Ausschuss die Staatenberichte von Albanien, Honduras und Österreich. Japan und Portugal folgten auf der 15. Tagung, ebenso der zweite Dialog mit Mexiko.

Problembereiche

Die hervorstechenden Probleme in den Staatenberichten waren im Jahr 2018 ähnlich wie bei früher behandelten Staaten und führten zu entsprechenden Empfehlungen. Der Dialog mit Japan brachte den Ausschuss auf der 15. Sitzung dazu, einmal mehr den Rahmen seiner Zuständigkeit abzustecken. Japan erklärte, dass das Thema der ›Trostfrauen‹ zeitlich und materiell nicht in



Im September 2014 verschwanden in der mexikanischen Stadt Iguala 43 Studierende auf dem Weg zu einer Demonstration in Mexiko-Stadt. Im April 2016 demonstrierten Angehörige für die Aufklärung des Falls. FOTO: PICTURE ALLIANCE/AP PHOTO/MARCO UGARTE

die Kompetenz des CED falle. Außerdem habe ein bilaterales Abkommen mit Südkorea aus dem Jahr 2015 dieses Thema völkerrechtlich endgültig geklärt. Der Ausschuss hingegen erinnerte daran, dass die Opferrechte auch in der Gegenwart relevant sind und daher Gegenstand der Staatenberichte sein müssten, auch wenn sie aus der Zeit vor der Ratifizierung des Vertrags stammten. Zudem käme ein bilateraler Vertrag nicht den Pflichten eines internationalen Abkommens wie dem über das Verschwindenlassen gleich.

Verfahren der Ergebnisverfolgung

Ein Novum auf der 15. Sitzung war ein zweiter Dialog mit Mexiko im Rahmen des ›Follow-Up‹-Verfahrens. In den meisten Fällen beschränkt sich dieses Verfahren auf eine schriftliche Bewertung der Maßnahmen, die die Staaten zur Umsetzung der Abschließenden Bemerkungen beziehungsweise Empfehlungen unternommen haben, gefolgt von erneuten Empfehlungen durch den CED. Mexiko war angesichts der Fülle von neuen Entwicklungen seit dem ersten Dialog im Jahr 2015 und der weiterhin als gravierend eingeschätzten Zahl von Verschwundenen eingeladen, die Ergebnisverfolgung im Rahmen eines erneuten, umfassenden mündlichen Dialogs in Genf zu absolvieren. Dieser fand kurz vor dem Regierungswechsel in Mexiko statt und führte zu einer Reihe wiederholter und neuer Empfehlungen, deren Umsetzung durch die neue Regierung der Ausschuss nun beobachten wird. Diese innovative Form der Ergebnisverfolgung setzte zugleich ein Zeichen: Der Ausschuss wendet die ihm unter anderem durch Artikel 29, Absatz 4 des Übereinkommens gegebene Möglichkeit kreativ und situationsbedingt an, jederzeit »zusätzliche Angaben« über die Umsetzung der Pflichten aus dem Vertrag anzufordern. Die Konvention selbst sieht keine periodischen Berichte der Vertragsstaaten vor.

Individualbeschwerden

Artikel 31 der Verschwundenen-Konvention sieht ein Individualbeschwerdeverfahren vor, das von den Vertrags-

staaten gesondert anerkannt werden muss. Davon haben bisher 22 Staaten, also nur ein gutes Drittel, Gebrauch gemacht. Noch immer können sich auch einige europäische Staaten nicht zur Anerkennung der Individualbeschwerde entschließen. Der Ausschuss spricht in all seinen Abschließenden Bemerkungen die dringende Empfehlung aus, Artikel 31 zu ratifizieren. Bisher behandelte der Ausschuss erst eine Individualbeschwerde.

Länderbesuche

Die Konvention sieht vor, dass der Ausschuss bei Hinweisen auf schwerwiegende Verletzungen der Bestimmungen des Übereinkommens einen Länderbesuch durchführen kann. Der Ausschuss hatte auf der Basis dieser Bestimmung bereits im Jahr 2013 einen Länderbesuch nach Mexiko beantragt und diesen Antrag seitdem mehrfach wiederholt, zuletzt im Dialog mit Mexiko auf der 15. Sitzung. Über die Durchführung des Besuchs wurde auch 2018 keine Übereinkunft erzielt.

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) haben sich inzwischen zu einer der aufwändigsten Tätigkeiten des Ausschusses entwickelt. Erhielt dieser in den Jahren 2012 bis 2014 insgesamt 62 solcher Anträge auf Eilaktionen, waren es zum Zeitpunkt der 15. Sitzung bereits 538. Von diesen als gewaltsam verschwunden gemeldeten Personen wurden 17 lebend, weitere 21 tot gefunden. Die Suche nach den übrigen Personen muss durch die Staaten in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss gemäß Artikel 30, Absatz 4 des Übereinkommens solange fortgesetzt werden, bis ihr Schicksal geklärt ist. Damit hat sich ein

unerwartet großer und exponentiell wachsender Arbeitsbereich aufgetan, der für die mittlerweile fünf Berichterstatte(r)innen und -erstatte(r) des Ausschusses und vor allem für das OHCHR eine enorme Herausforderung darstellt. Diese war bislang nur durch das große Engagement der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu bewältigen. Ein befristeter Zuschuss des Auswärtigen Amtes brachte dem Sekretariat im Berichtsjahr zwar etwas Entlastung, doch ohne eine deutliche personelle Aufstockung der Abteilung im OHCHR wird der Ausschuss dieser zentralen Aufgabe nicht mehr adäquat nachkommen können.

Verbesserung der Suche nach Verschwundenen

Durch die Analyse seiner Eilaktionen und der konstruktiven Dialoge über die Staatenberichte sowie durch zahlreiche Informationen von NGOs und Angehörigen von Opfern des Verschwindenlassens stellte der Ausschuss fest, dass die vom Abkommen geforderten Maßnahmen, und hier insbesondere die effektive Suche nach Verschwundenen, fast überall weiterhin sehr unzureichend sind. Seit dem Jahr 2016 arbeitet der Ausschuss an der Systematisierung dieser Informationen und der Erarbeitung von Richtlinien für angemessene Vorgehensweisen bei der Suche nach Verschwundenen, entsprechend den Vorgaben des Übereinkommens. Auf der 15. Sitzung legten die beiden Berichterstatte(r), darunter das deutsche Mitglied im Ausschuss, einen Entwurf vor. Nach gründlicher Diskussion dieser Prinzipien beschloss der CED, diese zu veröffentlichen und alle Interessierten zur Kommentierung einzuladen. Auf der Basis dieser Kommentare werden die beiden Berichterstatte(r) auf der 16. Sitzung im Jahr 2019 einen überarbeiteten Text zur endgültigen Verabschiedung durch den Ausschuss vorlegen.

Rainer Huhle

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Rainer Huhle über den Ausschuss gegen das Verschwindenlassen, VN, 2/2018, S. 87f., fort.)