

VERLÄNGERUNG DES MANDATS DER UNABHÄNGIGEN INTERNATIONALEN  
UNTERSUCHUNGSKOMMISSION (FFM) FÜR VENEZUELA

März 2022

Im Jahr 2019 nahm der Menschenrechtsrat die Resolution 42/25 an, mit der eine Untersuchungskommission zu Venezuela eingesetzt wurde, um "außergerichtliche Tötungen, gewaltsames Verschwindenlassen, willkürliche Inhaftierungen sowie Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung seit 2014" zu untersuchen, um "die volle Rechenschaftspflicht der Täter und Gerechtigkeit für die Opfer zu gewährleisten".

Im Jahr 2020 legte die FFM ihren ersten Bericht vor, in dem sie feststellte, dass es hinreichende Gründe für die Annahme gibt, dass in Venezuela Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen wurden, darunter "Mord, Inhaftierung und andere schwere Formen des Entzugs der körperlichen Freiheit, Folter, Vergewaltigung und andere Formen sexueller Gewalt, das gewaltsame Verschwindenlassen von Personen (...) und andere unmenschliche Handlungen ähnlicher Art." Der Bericht kam zu dem Schluss, dass "hochrangige Behörden Kenntnis von diesen Verbrechen hatten" und dass "Befehlshaber und Vorgesetzte von diesen Verbrechen wussten oder hätten wissen müssen und (...) keine Maßnahmen ergriffen haben, um sie zu verhindern oder zu unterdrücken."

Im Jahr 2020 wurde das Mandat der FFM um weitere 2 Jahre verlängert (45/20).

In einem zweiten Bericht, der im September 2021 vorgelegt wurde, dokumentierte die FFM die mangelnde Unabhängigkeit der Justiz, die Straffreiheit für Menschenrechtsverletzungen und ein Justizsystem, das als Repressionsmechanismus und nicht als Garant für Rechte dient und staatliche Akteure ermutigt, weiterhin mögliche Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu begehen.

Der dritte Bericht ist im September 2022 fällig; zu diesem Zeitpunkt muss das Mandat des FFM erneuert werden.

Die unterzeichnenden zivilgesellschaftlichen Organisationen halten es für unerlässlich, das Mandat der FFM vollständig zu erneuern, da in Venezuela nach wie vor Straflosigkeit herrscht und die systematischen Menschenrechtsverletzungen und Missbräuche fortbestehen, die ein Höchstmaß an internationaler Kontrolle erfordern. Der FFM-Mechanismus hat die Suche nach Wahrheit, Gerechtigkeit und Wiedergutmachung für die Opfer und Überlebenden von Menschenrechtsverletzungen vorangetrieben und die strukturellen Reformen aufgezeigt, die notwendig sind, um weitere Verletzungen und Missbräuche zu verhindern. Derzeit ist die FFM das einzige unabhängige UN-Überwachungsgremium mit dem Mandat, systematische Menschenrechtsverletzungen und Missbrauch zu untersuchen und die Täter zur Rechenschaft zu ziehen. Als solches spielt die FFM auch eine entscheidende Rolle bei der Prävention von Gewalttaten.

Fragen und Antworten zur weiteren Notwendigkeit des FFM-Mandats:

## 1. Warum sollte das Mandat verlängert werden?

Als zivilgesellschaftliche Organisationen, die Menschenrechtsverletzungen dokumentieren und Opfern und Überlebenden in Venezuela helfen, sind wir der Meinung, dass die Probleme, die zur Gründung des FFM geführt haben, weiterhin bestehen: Strukturelle Straflosigkeit für Menschenrechtsverletzungen, ein Mangel an innerstaatlichen Möglichkeiten zur Wiedergutmachung und die fortgesetzten Versuche der Regierung, sich der internationalen Kontrolle zu entziehen, obwohl sie den Anschein erweckt, mit deren Bemühungen zu kooperieren: AMR 53/5957/2022

Die FFM wurde eingerichtet, um die Bemühungen im Kampf um Gerechtigkeit für die Opfer zu vereinen und als Abschreckung für weitere Menschenrechtsverletzungen und mögliche Gewalttaten zu dienen. Die Verlängerung des Mandats würde es der FFM ermöglichen, weiterhin Beweise für schwere, andauernde Menschenrechtsverletzungen zu sammeln. Es wäre ein weiterer Schritt, um Rechenschaft über das schreckliche Leid des venezolanischen Volkes seit 2014 abzulegen. Es würde auch eine klare Botschaft an die Täter senden, dass sie sich früher oder später für die von ihnen begangenen Verbrechen verantworten müssen.

Solange in Venezuela aufgrund von Behinderungen, die die FFM in seinem Bericht über die mangelnde Unabhängigkeit der Justiz sorgfältig dokumentiert hat, keine Gerechtigkeit auf innerstaatlicher Ebene erlangt werden kann und solange sich die Täter auf allen Ebenen weiterhin den Ermittlungen und der Rechenschaftspflicht entziehen, bleibt die FFM ein einzigartiges und entscheidendes Instrument, um die Grundlagen für Wahrheit, Gerechtigkeit, Wiedergutmachung und Schutz für Opfer, Überlebende und ihre Familien sowie die allgemeine Bevölkerung zu schaffen.

Die FFM hat Hunderte von Fällen dokumentiert, Muster von Verbrechen nach internationalem Recht identifiziert und eine Liste von Personen erstellt, deren Beteiligung von glaubwürdigen Justizbehörden untersucht werden sollte.

Aktuelle und frühere Menschenrechtsverletzungen müssen in dieser Angelegenheit noch dokumentiert werden. Die von der FFM gemeldeten Menschenrechtsverletzungen spiegeln das Fortbestehen der Menschenrechtskrise in Venezuela wider.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Resolution 42/25, mit der das erste Mandat geschaffen wurde, die Möglichkeit der Einsetzung einer Untersuchungskommission für den Fall vorsah, dass sich die Lage verschlechtert oder Venezuela nicht kooperiert. Dieses Vorrecht muss beibehalten werden.

Die FFM ist auch ein wichtiges Instrument, um die Begehung neuer Straftaten nach internationalem Recht zu verhindern.

Mit den für 2024 angesetzten Präsidentschaftswahlen und den Parlaments- und Regionalwahlen im Jahr 2025 steht Venezuela vor einer Wahlperiode, die in der Vergangenheit zu einer Verschärfung der Repressionspolitik der Regierung geführt hat. In Vorbereitung auf eine solche Zunahme von Menschenrechtsverletzungen und in der Hoffnung, sie zu verhindern, kann die FFM eine wichtige Frühwarnfunktion übernehmen, indem sie die Muster der staatlichen Repression und jede Verschärfung des Vorgehens gegen den zivilen Raum überwacht und dokumentiert. Eine solche Überwachung und Berichterstattung könnte das Risiko einer Verschlechterung der Menschenrechtssituation mindern und die internationale Gemeinschaft alarmieren, wenn es zu einer solchen Verschlechterung kommt.

Es ist klar, dass die nächsten Jahre von wichtigen Ereignissen in Venezuela geprägt sein werden und dass die Arbeit der FFM bisher Wirkung gezeigt hat. Es bleibt jedoch noch mehr zu tun, und es wird weiterhin von entscheidender Bedeutung sein, kurz- und mittelfristig auf die Rechenschaftspflicht in diesem Land zu drängen.

## **2. Welche zusätzliche Arbeit könnte die FFM leisten?**

Auf der Grundlage des bereits erteilten Mandats könnte die FFM ihre Untersuchungen vertiefen, (i) mit Schwerpunkt auf verschiedene gefährdete Gruppen, einschließlich Frauen, Kinder und indigene Völker, und (ii) unter Berücksichtigung der besonderen Bedingungen und Umstände bestimmter geografischer Regionen, die stark von Gewalt betroffen sind. Die FFM könnte ferner beauftragt werden, Frühwarnungen vor einer weiteren Verschärfung der Menschenrechtslage auszusprechen, insbesondere im Vorfeld der AI-Index-Nummer: AMR 53/5957/2022 den für 2024 und 2025 geplanten Wahlen. Ähnliche Untersuchungsgremien des Menschenrechtsrates, u. a. für Burundi, Südsudan und Myanmar, haben ähnliche Bewertungen durchgeführt, um Frühwarninformationen über das erneute Auftreten von Gewalttaten zu liefern.

## **3. In welchem Verhältnis steht die Arbeit der FFM zu: (i) dem Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR); und (ii) den Ermittlungen vor dem Internationalen Strafgerichtshof?**

### **OHCHR**

Der Menschenrechtsrat erteilte dem OHCHR das Mandat, sowohl über Menschenrechtsverletzungen in Venezuela zu berichten als auch mit den venezolanischen Behörden fachlich zusammenzuarbeiten, um die Menschenrechtslage vor Ort zu verbessern. Andererseits wurde die FFM geschaffen, um "die volle Rechenschaftspflicht der Täter und Gerechtigkeit für die Opfer" von "außergerichtlichen Tötungen, gewaltsamem Verschwindenlassen, willkürlichen Inhaftierungen sowie Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung seit 2014 sicherzustellen."

Das OHCHR unterzeichnete eine Absichtserklärung mit der Regierung, die auf dem Mandat des Hohen Kommissars für fachliche Zusammenarbeit und Überwachung der Menschenrechtslage im Land basiert. Durch die Vereinbarung wurde offiziell ein OHCHR-Team in Venezuela eingesetzt, das über Menschenrechtsverletzungen berichtet und Zugang zu bestimmten Haftanstalten erhalten hat. Das OHCHR-Team war jedoch Angriffen und Repressalien seitens der Regierung ausgesetzt, als es schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen anprangerte.

Diese gemeinsame Absichtserklärung ist jedoch wenig transparent. Angesichts der Ungewissheit über die Dauer ihrer Anwesenheit im Land besteht die Gefahr, dass die Einladung zum Aufenthalt im Land widerrufen wird, wodurch die Arbeit des OHCHR vor Ort beeinträchtigt wird, was sich wiederum auf die realen Möglichkeiten des Teams auswirken könnte, strukturelle Verbesserungen in Fragen wie Straflosigkeit zu bewirken.

Während das OHCHR in Abstimmung mit zivilgesellschaftlichen Organisationen seine Bemühungen fortsetzen kann und sollte, fachliche Unterstützung zu leisten, besteht das Mandat der FFM darin, Menschenrechtsverletzungen und mangelnde Rechenschaftspflicht zu dokumentieren und öffentlich zu

berichten, um sicherzustellen, dass die Verantwortlichen schließlich vor Gericht gestellt werden und die Opfer Zugang zu Wiedergutmachung haben. Diese beiden Mandate ergänzen sich gegenseitig, da das OHCHR keine Beweise für künftige Rechenschaftsprozesse sammelt und aufbewahrt. Die FFM bleibt das einzige unabhängige UN-Beobachtungsgremium für Venezuela mit dem Mandat, systematische Verstöße und Missbräuche zu untersuchen und die Täter zur Rechenschaft zu ziehen.

### **Internationaler Strafgerichtshof (ICC)**

Die Ermittlungen des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH), die von der Anklagebehörde des IStGH im November 2021 angekündigt wurden, unterscheiden sich in mehrfacher Hinsicht vom Mandat der FFM und ergänzen es. AI Index number: AMR 53/5957/2022

Der IStGH unterliegt dem Römischen Statut und seine Anklagebehörde untersucht schwere internationale Verbrechen, einschließlich Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Die FFM fand genügend Beweise, um zu dem Schluss zu kommen, dass in Venezuela Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen wurden, und wies darauf hin, dass die Mission Beweise gesammelt hatte, die zeigten, dass "die meisten Verstöße und Verbrechen ... im Rahmen eines allgemeinen und systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung ... im Rahmen der staatlichen Politik begangen wurden". Die Beweise der FFM könnten für den IStGH-Ankläger im Rahmen seiner Ermittlungen von Nutzen sein.

Der IStGH-Ankläger hat das Mandat, gegen Einzelpersonen und die Befehlskette zu ermitteln. In den Berichten der FFM wurden Befehlshaber und Vorgesetzte identifiziert, die von den von der Mission dokumentierten Missbräuchen wussten oder hätten wissen müssen, und es wurden Beweise für die individuelle Verantwortung der Beteiligten gesammelt. Während die Anklagebehörde des IStGH ihre eigenen Untersuchungen durchführt, können die Ergebnisse der FFM dem IStGH bei seinen Ermittlungen zur individuellen strafrechtlichen Verantwortung helfen.

Der IStGH dient als Gericht der letzten Instanz, das nur dann eingreift, wenn nationale Gerichte nicht in der Lage oder willens sind, die schwersten internationalen Verbrechen zu untersuchen und zu verfolgen. Der zweite Bericht der FFM hat die mangelnde Unabhängigkeit und die Komplizenschaft des venezolanischen Justizsystems bei Missbräuchen aufgezeigt, was das mangelnde Interesse Venezuelas an der Untersuchung und Verfolgung der Gewalttaten belegt. Die weitere Beobachtung des Ausmaßes der Straflosigkeit in dem Land wird für die Bewertung des Grundsatzes der Komplementarität durch den IStGH-Ankläger von Bedeutung sein.

- a. Während sich der IStGH auf die Erarbeitung konkreter Fälle gegen bestimmte Personen konzentrieren wird, wird die FFM weiterhin strukturelle Probleme dokumentieren und sichtbar machen. Sein Mandat umfasst auch ein breiteres Spektrum von Menschenrechtsverletzungen und -missbrauch.
- b. Kurzfristige Auswirkungen: Die Einleitung der Ermittlungen durch den IStGH-Ankläger ist keine Garantie dafür, dass in den nächsten Monaten oder gar Jahren Gerechtigkeit, Wahrheit und Wiedergutmachung herrschen werden, so dass ergänzend zu den IStGH-Untersuchungen andere Bemühungen um Rechenschaftspflicht und Bekämpfung der Straflosigkeit erforderlich sind.
- c. Nützlichkeit der Untersuchung: Die von der FFM gesammelten Beweise und ihre Ergebnisse können als Input für die Untersuchung des IStGH dienen.

d. Unterschiedlicher Erfassungsbereich: Die IStGH-Untersuchung erstreckt sich derzeit nicht auf Ereignisse, die als außergerichtliche Hinrichtungen eingestuft werden, die in das Mandat der FFM fallen und zweifellos eines der häufigsten und schwersten Verbrechen nach internationalem Recht in Venezuela darstellen.

#### **4. Die venezolanische Regierung arbeitet mit internationalen Mechanismen wie dem OHCHR und der Anklagebehörde des IStGH zusammen: Macht dies die FFM nicht überflüssig?**

Im Vorfeld der Einrichtung und Erneuerung der FFM in den Jahren 2019 und 2020 unternahmen die venezolanischen Behörden erhebliche Anstrengungen, um die Ermittlungen der Vereinten Nationen zu blockieren, indem sie ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit dem Menschenrechtsrat und seinen Mechanismen und Verfahren, einschließlich des OHCHR und der Sonderverfahren, signalisierten. Eine ähnliche Strategie des scheinbaren, aber nicht echten Engagements ist für September 2022 zu erwarten. Frühere Zusagen, wirklich mit dem breiteren UN-Menschenrechtssystem zusammenzuarbeiten, zielten darauf ab, eine internationale Prüfung zu vermeiden, und haben nicht zu einer spürbaren Verbesserung der Menschenrechtslage vor Ort geführt. AI Index number: AMR 53/5957/2022

Die venezolanische Regierung hat versucht, sich kooperativ und aufgeschlossen gegenüber internationaler Kontrolle zu zeigen, indem sie Vertreter des OHCHR in Caracas zuließ. Diese Zusammenarbeit kann jedoch nicht als echt angesehen werden, da sie nicht zur Umsetzung von Dutzenden von Empfehlungen verschiedener UN-Menschenrechtsmechanismen geführt hat. Die Empfehlungen des OHCHR selbst werden beispielsweise trotz der fachlichen Zusammenarbeit, die das Team der Regierung anbietet, nicht umgesetzt. Im Gegenteil, die Regierung schränkt die Zusammenarbeit ein, während sie sich der Prüfung internationaler Mandate wie dem der FFM entzieht, das darauf abzielt, die Situation erschöpfend zu dokumentieren, Missbrauchsmuster zu identifizieren und zu kategorisieren und konkrete Wege zur Rechenschaftspflicht anzubieten.

Die angebliche Zusammenarbeit mit der Anklagebehörde des IStGH soll zeigen, dass die Behörden nach dem Grundsatz der Komplementarität strafrechtliche Ermittlungen im eigenen Land eingeleitet haben. Um festzustellen, ob dieser Grundsatz eingehalten wird, müssten die Behörden nachweisen, dass sie wirklich bereit und in der Lage sind, solche Ermittlungen durchzuführen, was sie bisher nicht getan haben. Faire und unabhängige Ermittlungen sollten Untersuchungen von Einzelpersonen und Verhaltensweisen umfassen, die vom IStGH untersucht werden, einschließlich anderer, komplexerer Aspekte wie die Untersuchung von Einzelfällen, die Feststellung der Verantwortlichkeiten in der Befehlskette und möglicherweise die Ausstellung von Haftbefehlen gegen venezolanische Täter.

Die von den venezolanischen Behörden in jüngster Zeit beschlossenen Reformen spiegeln keine echten Bemühungen wider, die schwerwiegende Beeinträchtigung der Unabhängigkeit der Justiz rückgängig zu machen - oder eine ordnungsgemäße Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen zu gewährleisten. Frühere FFM-Berichte sowie eine fortlaufende Dokumentation sind unerlässlich, um Fortschritte - oder deren Fehlen - zu überwachen und Empfehlungen für echte und transparente Reformen zu geben.

In jedem Fall ist die mögliche Zusammenarbeit der venezolanischen Regierung mit der Anklagebehörde des IStGH und dem OHCHR nicht unvereinbar mit der Arbeit der FFM. Wenn die Regierung wirklich beabsichtigte, mit internationalen Organisationen zusammenzuarbeiten, um die Rechenschaftspflicht zu fördern, würde sie der FFM Zugang zu Venezuela gewähren, alle

Sonderverfahrensorgane einladen, die trotz wiederholter Aufforderungen nicht in das Land einreisen konnten, und die Berichte vorlegen, die sie den verschiedenen Vertragsorganen schuldet. Eine selektive Zusammenarbeit zeugt nicht von einem echten Engagement für die Beseitigung der strukturellen Defizite Venezuelas.

### **5. In welchem Verhältnis steht das Mandat der FFM zu anderen Organen der Vereinten Nationen und dem regionalen System?**

Solange die Regierung von Nicolás Maduro sich weigert, in der Organisation Amerikanischer Staaten mitzuarbeiten, muss die Überwachung durch das internationale Menschenrechtssystem, insbesondere den Menschenrechtsrat, erfolgen. Die Berichte der FFM können den Menschenrechtsrat und andere internationale Menschenrechtsorgane sowie das gesamte UN-System informieren und so zu einer konsequenten Überwachung der Menschenrechtskrise in Venezuela aus verschiedenen Blickwinkeln beitragen und helfen, die strukturellen Reformen zu skizzieren, die erforderlich sind, um weitere systematische Verletzungen und potenzielle abscheuliche Verbrechen zu verhindern.

Die Sonderverfahren und Vertragsorgane haben oft themen- oder rechtebeschränkte Mandate und überprüfen die Staaten nur in bestimmten Abständen. Die FFM hat ein fortlaufendes, umfassendes Rechtsmandat und ist verpflichtet, mindestens einmal jährlich über seine Fortschritte zu berichten. Darüber hinaus hat sie das Mandat, fortlaufende Muster systematischer Verstöße und Missbräuche zu untersuchen und einzelne Täter zu identifizieren. AI Indexnummer: AMR 53/5957/2022

### **6. In welcher Beziehung steht die FFM zu Verhandlungen über eine friedliche Lösung der Krise in Venezuela?**

Im März 2022 kündigte Maduro die Wiederaufnahme von Verhandlungen über eine friedliche Lösung der Krise in Venezuela an, die zuvor ausgesetzt worden waren. Die Verhandlungen sollten eine Menschenrechtsagenda beinhalten. Eine solche Agenda sollte die Verabschiedung von Maßnahmen vorantreiben, die Zensur und Unterdrückung beenden, willkürlich Inhaftierte freilassen, eine faire politische Teilhabe gewährleisten, den Zugang und die Verteilung humanitärer Hilfe sicherstellen und es Opfern und Überlebenden von Misshandlungen ermöglichen, Wahrheit, Gerechtigkeit und Wiedergutmachung zu erhalten.

Das Mandat der FFM behindert nicht, sondern kann vielmehr politische Vereinbarungen stärken, die den Weg zu einer Verbesserung der Menschenrechtslage in Venezuela ebnen. Ihre Berichte und Empfehlungen sind wichtig, um Probleme zu identifizieren, die am Verhandlungstisch angegangen werden müssen, um die Wiedergutmachung und den Schutz der Menschenrechte voranzutreiben.

### **7. Welche Ressourcen und Funktionsfähigkeit benötigt die FFM?**

Um arbeiten zu können, benötigt die FFM die Unterstützung und Zusammenarbeit der UN-Mitgliedstaaten, unter anderem durch die Verlängerung seines Mandats und eine vollständige, ausreichende und rechtzeitige Mittelausstattung.

Bisher wurde die Arbeit der FFM durch verwaltungstechnische Hindernisse behindert, die die Zuweisung von Ressourcen verzögerten, die für wirksame Auftragsvergabeverfahren - und für die Umsetzung des Mandats im Allgemeinen - erforderlich sind. Der Menschenrechtsrat und der Fünfte Ausschuss der Generalversammlung sollten sicherstellen, dass der FFM umgehend angemessene Mittel zur Verfügung gestellt werden.