





Wenn Migrant*innen und Geflüchtete gewaltsam verschwinden

Die Internationale Konvention gegen das Verschwindenlassen verpflichtet Staaten zum Schutz, zur Suche und zur Aufklärung. Von Barbara Lochbihler

An den Außengrenzen der EU sind es menschenunwürdige und überfüllte Lager, gewaltsame Push-Backs und Leichen an den Mittelmeeresstränden. In Zentralamerika sind es tausende Menschen in Flüchtlingskarawanen mit dem Ziel USA, die auf ihrem Weg der Gewalt durch guatemaltekische oder mexikanische Sicherheitskräfte und organisierte Kriminelle ausgesetzt sind. In Asien arbeiten Menschen ohne jegliche Absicherung für einen Hungerlohn auf Großbaustellen oder in Privathaushalten. Dies sind nur die besonders sichtbaren Beispiele dafür, welche Gefahren Menschen auf sich nehmen, um Krieg, Gewalt und Armut zu entkommen und ein besseres Leben zu finden. Ihre Wege werden gefährlicher, weil die Migrationspolitik weltweit immer restriktiver wird und legale Migrationswege zunehmend versperrt werden. Der aggressive Diskurs gegen Migrant*innen, Geflüchtete und Asylsuchende und der ihnen oft verwehrt Zugang zu Recht verstärken die Verletzlichkeit dieser Menschen zusätzlich. Je mehr sie in Medien und Politik nur noch als amorphe Menge statt als Individuen wahrgenommen werden, umso geringer wird die Bereitschaft von Staaten nach ihnen zu suchen. Das Risiko für Migrant*innen und Menschen

auf der Flucht, Opfer von gewaltsamem Verschwindenlassen zu werden, ist in den vergangenen Jahren deutlich größer geworden.

Viel beschworene und wenig beachtete Verpflichtungen

Schon als Abgeordnete des Europaparlaments von 2009 bis 2019 habe ich mich viel mit der europäischen Flüchtlingspolitik und der Menschenrechtslage von Geflüchteten und Migrant*innen weltweit beschäftigt. Ich weiß um die Tausende von ihnen, die jedes Jahr auf dem Weg in das Zielland verschwinden. Diese Zahlen werden zukünftig eher noch steigen, auch wenn längst nicht alle Opfer von gewaltsamem Verschwindenlassen sind. Die Dunkelziffer ist sehr hoch, auch weil bei den vielen Haftzentren, in denen Migrant*innen gefangen gehalten werden, es nahezu unmöglich ist, Fälle von gewaltsam Verschwindenen Migrant*innen zu belegen.

Die UN-Arbeitsgruppe zum erzwungenen oder unfreiwilligen Verschwindenlassen (WGEID) nannte das gewaltsame Verschwindenlassen von Migrant*in-

nen in einem Bericht 2017 eine Realität unserer Zeit und ließ keinen Zweifel daran, dass dieses komplexe Phänomen dringend mehr Aufmerksamkeit bedarf: „Die Staaten und die internationale Gemeinschaft als Ganzes scheinen diesem Thema nicht die notwendige Aufmerksamkeit zu schenken“. Der Globale Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration greift das Problem ebenfalls auf und fordert unmissverständlich „koordinierte internationale Bemühungen um vermisste Migranten“
 im Einklang mit internationalem Recht (Global Compact on Migration, Ziel 8). Auch die Resolution der UN-Generalsammlung zum Schutz von

Migranten vom Dezember 2019 erinnert an die Verpflichtung der Staaten, die Menschenrechte von Migrant*innen entsprechend internationaler Menschenrechtsstandards zu schützen. Dabei gilt ein vermisster Migrant oder eine Migrantin dann als gewaltsam verschwunden, wenn es zu dem unbekanntem Aufenthaltsort auch Anhaltspunkte gibt, dass dafür Dritte verantwortlich sein könnten.

Meinen Blick auf diese viel beschworenen und wenig beachteten Verpflichtungen habe ich mitgenommen in meine Arbeit im UN-Ausschuss gegen das gewaltsame Verschwindenlassen (Committee on Enforced Disappearances, CED), in den ich 2019 als unabhängige Expertin gewählt wurde. Aufgabe dieses Gremiums ist es zu überwachen, dass und wie Staaten die Internationale Konvention gegen das gewaltsame Verschwindenlassen umsetzen. 63 Staaten – noch zu wenige – haben bisher dieses Menschenrechtsabkommen unterzeichnet, das 2010 in Kraft getreten ist. Sie haben sich damit verpflichtet, Menschen vor dem gewaltsamen Verschwindenlassen zu schützen oder nach ihnen zu suchen und die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen.

Als gewaltsam verschwunden gilt ein Mensch, wenn ihm* ihr die Freiheit entzogen wird durch Staatsbedienstete oder Personen, die mit der Erlaubnis, Unterstützung oder Duldung des Staates handeln, und wenn dann die Freiheitsberaubung nicht bestätigt oder der Aufenthaltsort beziehungsweise die Situation der verschwundenen Person verschleiert wird, und sie so

dem Schutz des Gesetzes entzogen wird (Artikel 2 der Konvention). Somit ist auch jede Freiheitsberaubung von Migrant*innen und Geflüchteten gefolgt von der Weigerung, diesen Freiheitsentzug anzuerkennen, und/oder dem Verschweigen des Schicksals oder des Aufenthaltsortes der Person ein erzwungenes Verschwinden, unabhängig von der Dauer und dem Ort, an dem es stattfindet. Als Opfer gilt im Sinne der Konvention „jede natürliche Person, die als unmittel-

bare Folge eines Verschwindenlassens geschädigt worden ist“ (Artikel 24), also auch nach ihnen suchende Angehörige.

Die Vertragsstaaten haben sich damit verpflichtet, Menschen vor dem gewaltsamen Verschwindenlassen zu schützen

Was so

technisch klingt, bedeutet für jeden einzelnen betroffenen Menschen eine oft lange und manchmal endlose Leidensgeschichte. Dem Schutz des Gesetzes entzogen zu sein bedeutet, sich nicht wehren zu können gegen Folter und Haft, keine Nachricht an Familie und Freunde schicken zu können, noch zu leben oder zu sterben, aber niemand weiß davon. Angehörigen werden Antworten verweigert, in Ungewissheit und oft materieller Not gelassen. Müttern, Vätern, Großeltern, Geschwistern, Kindern, Freundinnen und Freunden wird die Trauer verwehrt, wenn die Gewissheit fehlt. Täter bleiben unbehelligt, weil ihnen Schuld nicht nachgewiesen werden kann oder soll.

Der Ausschuss hat sich in den vergangenen Jahren zunehmend, wenn auch noch nicht systematisch mit dem gewaltsamen Verschwinden von Menschen im Migrationskontext befasst. So betreffen mehrere derzeit offene Dringlichkeitsaktionen Menschen, die auf dem Weg von Honduras nach USA verschwunden sind. Mit dem Instrument der Dringlichkeitsaktion fordert der Ausschuss den betreffenden Vertragsstaat auf, Auskunft zu geben beziehungsweise konkrete Maßnahmen zum Auffinden der Person zu ergreifen. In die 2019 angenommenen *Leitprinzipien für die Suche nach Verschwundenen* hat der Ausschuss das erhöhte Risiko des Verschwindenlassens von Personen im Kontext von Migration aufgenommen. Angemahnt wird, dass „die betroffenen Staaten spezifische koordinierte Maßnahmen ergreifen, um das Verschwinden von Personen in solchen Situationen zu verhindern“, und die Zusammenarbeit zwischen den

zuständigen Behörden in den Herkunfts-, Transit- und Zielländern schnell und sicher zum Auffinden der verschwundenen Person beitragen soll (Prinzip 9).

Die Leitprinzipien heben die zusätzlichen Hindernisse hervor, mit denen die Angehörigen von verschwundenen Migrant*innen und Geflüchteten bei der grenzüberschreitenden Suche konfrontiert sind. Zivilgesellschaftliche Organisationen, in denen sich Opfer und Aktivist*innen zusammengeschlossen haben, berichten uns immer wieder, wie überaus schwierig es für Familienangehörige ist, über Grenzen hinweg nach verschwundenen Menschen zu suchen.

Mich haben diese Berichte darin gestärkt, dass die Problematik noch weit mehr Aufmerksamkeit bedarf und dass die Staaten konkreter in die Verantwortung genommen werden müssen.

Verpflichtungen aus der Konvention gegen das Verschwindenlassen

Vor diesem Hintergrund habe ich eine juristische Studie initiiert, um die relevanten Verpflichtungen aus der Internationalen Konvention gegen das Verschwindenlassen in Bezug auf Migrant*innen und Geflüchtete

genauer herauszuarbeiten. Diese Studie stellt klar, dass die Konvention gegen das

Der Begriff gewaltsam verschwunden beinhaltet auch eine Ursache, eine (rechtliche) Verantwortung für das Verschwunden sein

Verschwindenlassen konkrete Verpflichtungen zum Schutz von Migrant*innen vor dem Verschwindenlassen enthält. Sie erläutert, wie die Staaten gemäß der Konvention suchende Angehörige unterstützen müssen. Außerdem verweist die Studie auf Fragen, die einer Interpretation der Konvention durch den Ausschuss gegen das Verschwindenlassen bedürfen.

Dabei ist zunächst wichtig, das gewaltsame Verschwindenlassen von Migrant*innen und Geflüchteten zu unterscheiden von der Diskussion um vermisste beziehungsweise verschwundene Migrant*innen im primär humanitären Kontext. Während der Begriff vermisst nur die Situation beschreibt, dass der Aufenthaltsort einer Person unbekannt ist, beinhaltet der Begriff gewaltsam verschwunden auch eine Ursache beziehungsweise eine (rechtliche) Verantwor-

tung für das Verschwunden sein.

Hieran wird deutlich, dass Humanitäres Völkerrecht und internationale Menschenrechtsabkommen in Bezug auf (gewaltsam) verschwundene Migrant*innen und Geflüchtete gleichermaßen wichtig sind. Beim Verschwindenlassen von Personen infolge bewaffneter Konflikte haben die Staaten sowohl nach der Konvention gegen das Verschwindenlassen als auch nach dem Humanitären Völkerrecht Verpflichtungen im Hinblick auf die Suche nach diesen Personen und die Information ihrer Familien.

In der Studie geht es um Fälle von Verschwindenlassen, die durch Bedienstete/Beauftragte eines Staates auf dem Gebiet eines anderen Staates geschehen, und um Fälle in Haftzentren für Migrant*innen wie zum Beispiel in Libyen. Welche konkreten Verpflichtungen haben Staaten, die der Konvention beigetreten sind in solchen Fällen? Wie müssen sie grenzübergreifend nach Verschwundenen suchen? Welche Rechte haben Familienangehörige von verschwundenen Migrant*innen gegenüber diesen Staaten? An wen können sie sich wenden und wo können sie mutmaßliches Verschwindenlassen eines/einer Migrant*in anzeigen, was gemäß Konvention ein wichtiges Recht ist? Wie verhält es sich, wenn das Verschwindenlassen durch

nicht-staatliche Akteur*innen, aber mit dem Wissen von staatlichen Bediensteten geschieht, etwa in Fällen von Menschenhandel?

Diese Fragen rechtssicher zu beantworten ist oft schwierig. Dies beginnt bereits damit, dass in grenzüberschreitenden Situationen möglicherweise niemand nach der verschwundenen Person fragt, und Nichtregierungsorganisationen, die nach Verschwundenen suchen, die Auskunft oft verweigert wird. In jedem Fall gelten die Verpflichtungen aus der Konvention so lange, wie ein gewaltsames Verschwinden nicht ausgeschlossen werden kann. Wenn es hinreichende Gründe für die Annahme gibt, dass ein Mensch gewaltsam verschwunden wurde, ist dieser Staat verpflichtet, von sich aus die Suche zu veranlassen. Hinreichende Gründe sind jedoch im Migrationskontext noch schwerer zu präzisieren als ohnehin schon. Notwendig ist es, die rechtliche Verantwortung eines oder gar mehrerer Staaten für das Verschwindenlassen festzustellen. Im Migrationskontext ist das vor

allem dann herausfordernd, wenn eine stillschweigende Mitwisserschaft oder Beihilfe nachgewiesen werden muss, etwa in Bezug auf nichtstaatliche Akteur*innen beim Menschenhandel. Solch eine Duldung von rechtswidrigem Handeln muss von Fall zu Fall geprüft werden. Aber selbst wenn einzelne Staaten nicht rechtlich verantwortlich gemacht werden können, müssen sie bestimmte Verpflichtungen erfüllen.

Barbara Lochbihler
*ist Mitglied im UN
Ausschuss gegen das
Verschwindenlassen.
Von 2009 bis 2019
war sie für die
Grünen Mitglied im
Europaparlament.*

Dazu gehört im grenzüberschreitenden Kontext besonders das Recht, ein mutmaßliches Verschwindenlassen den zuständigen Behörden anzeigen zu können, was häufig mit großen Hindernissen verbunden ist. Dieses Recht, mutmaßliches Verschwindenlassen anzuzeigen, muss allen Personen unabhängig von ihrem rechtlichen Status im jeweiligen Staat gewährleistet werden. Doch möglicherweise wissen Personen, die ein Verschwindenlassen anzeigen wollen, nicht genau, in welchem Land der Mensch gewaltsam verschwunden ist. Bei welchem Staat und welcher Behörde müssen sie also vorsprechen? Die Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten, zusammenzuarbeiten und einander größtmögliche gegenseitige Hilfe zu leisten, bei der Unterstützung der Opfer, zu denen auch die suchenden Angehörigen gehören. Das Kooperationsgebot betrifft sowohl die Suche nach gewaltsam Verschwundenen als auch die Exhumierung, Identifizierung und Rückführung von Leichen sowie die Ermittlung und Bestrafung der Verantwortlichen. Wie diese Zusammenarbeit und Unterstützung nach Artikel 14 und 15 der Konvention genau zu geschehen hat, ist dort nicht näher spezifiziert. In den Leitprinzipien hat der Ausschuss jedoch drei wesentliche Maßnahmen identifiziert: Staaten sollen zuständige Behörden einrichten, Kooperationsvereinbarungen ausarbeiten und Mechanismen etablieren, die eine wirksame Beteiligung von Familien aus dem Ausland gewährleisten. Schließlich sind die Staaten auch verpflichtet, den Opfern Entschädigung und Wiedergutmachung zu gewährleisten, was unter anderem die Garantie der Nichtwiederholung beinhaltet. Auch dies ist im Migrationskontext alles andere als trivial.

Hausaufgaben für den Ausschuss gegen das Verschwindenlassen

Wie bei allen internationalen Menschenrechtsabkommen ist es auch bei der Konvention gegen das gewaltsame Verschwindenlassen zwar wünschenswert, aber alles andere als selbstverständlich, dass Staaten ihre internationalen Verpflichtungen in die Praxis umsetzen und die Menschen in ihrem Verantwortungs-

bereich bestmöglich vor Menschenrechtsverletzungen schützen. Voraussetzung dafür ist eine kritische Öffentlichkeit und eine engagierte Zivilgesellschaft, die gemeinsam mit Opferverbänden Rechte einfordert. Notwendig ist außerdem eine Instanz, die den Staaten sehr genau auf die Finger schaut und sie zugleich bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen unterstützt.

Genau dies ist Aufgabe des Ausschusses gegen das Verschwindenlassen. Der Ausschuss hat nun gefordert, die beschriebenen und weitere juristische Unsicherheiten in der Konvention jeweils von Fall zu Fall oder generell zu klären. Die besonders verletzliche Situation, in der sich Migrant*innen und Flüchtende befinden, einerseits und der zunehmende Abwehrreflex von Staaten beim Stichwort Migration andererseits, machen diese Aufgabe für unseren Ausschuss nicht einfacher, aber umso dringlicher. Wir werden dabei eng mit anderen UN Gremien zusammenarbeiten, wie etwa dem Ausschuss für die Rechte von Wanderarbeitnehmern, dem Sonderberichterstatter für Migration oder der Sonderberichterstatterin zu Menschenhandel. Wir wollen Diskussionen anstoßen in der Fachöffentlichkeit und bei politisch Verantwortlichen und dazu beitragen, dass wichtige völkerrechtliche Fragen in politisches Handeln übersetzt werden.

Dabei geht es nicht darum, neue rechtliche Verpflichtungen zu schaffen, wie manche Staaten befürchten mögen. Es geht darum, längst bestehende Verpflichtungen klarer herauszuarbeiten und deutlich zu machen, was die Staaten tun müssen um zu verhindern, dass Migrant*innen und flüchtende Menschen verschwinden. Das sind wir nicht zuletzt den Verschwundenen schuldig und den Menschen, die nach ihnen suchen.<