



VERSCHWINDENLASSEN IN MEXIKO

“Nach drei Jahren ist die Traurigkeit noch größer. Niemand kann sich vorstellen wie es ist, drei Jahre nichts von seinen Kindern gehört zu haben und nicht zu wissen, wie es ihnen geht. Die Regierung sagt, es gäbe Fortschritte, aber sie täuschen und belügen uns weiterhin.“

(Cristina Bautista Salvador, Mutter eines verschwundenen Studenten von Ayotzinapa)

Das Verschwindenlassen von 43 Lehramtsstudenten aus Ayotzinapa (Bundesstaat Guerrero) am 26. September 2014 erregte weltweit große Aufmerksamkeit. Der Fall legte beispielhaft offen, dass mexikanische Sicherheitskräfte auf allen Ebenen mit der Organisierten Kriminalität zusammenarbeiten und für tausende von Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind. Dazu gehört das Verschwindenlassen. Der Regierung mangelt es am notwendigen politischen Willen, die Taten aufzuklären. Dies verhindert, dass die Verantwortlichen strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden und die Angehörigen erfahren, wo ihre Familienmitglieder verblieben sind.

Laut des von Mexiko ratifizierten “Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen“ (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, CPED) zählen gem. Art. 24 Abs. 1 auch die Familienangehörigen zu den „Opfern“ von Verschwindenlassen. Sie sind oftmals hoch traumatisiert und begeben sich aufgrund der Untätigkeit des Staates selbst auf die Suche nach den Verschwundenen. Dies ist mit einem beträchtlichen Risiko für ihre eigene Sicherheit sowie einem tiefgreifenden Vertrauensverlust in die Institutionen verbunden.

Gesetz gegen das Verschwindenlassen

Aufgrund des nationalen und internationalen Drucks nach dem Fall Ayotzinapa musste Staatspräsident Peña Nieto reagieren. Im Jahr 2015 begannen die Verhandlungen über ein Gesetz gegen das Verschwindenlassen. Angehörigenverbände, Menschenrechtsorganisationen und internationale Organisationen unterbreiteten maßgebliche Vorschläge, und die Regierung erstellte einen Gesetzentwurf. Am 12. Oktober 2017, nach über zwei Jahren Verhandlungen, verabschiedete der mexikanische Kongress im Beisein der Angehörigenverbände schließlich ein Gesetz gegen das Verschwindenlassen, das internationalen Standards entspricht. Das Gesetz trat am 16. November 2017 in Kraft.

Die UN-Konvention

Gemäß Artikel 2 CPED bedeutet

„Das Verschwindenlassen von Personen, die Festnahme, den Entzug der Freiheit, die Entführung oder jede andere Form der Freiheitsberaubung durch Bedienstete des Staates oder durch Personen oder Personengruppen, die mit Ermächtigung, Unterstützung oder Duldung des Staates handeln, gefolgt von der Weigerung, diese Freiheitsberaubung anzuerkennen, oder der Verschleierung des Schicksals oder des Verbleibs der verschwundenen Person, wodurch sie dem Schutz des Gesetzes entzogen wird.“

Umsetzung des Gesetzes gegen das Verschwindenlassen

Das neue Gesetz sieht neben der Normierung des Delikts Verschwindenlassen und der Straftatbestände die Einrichtung eines Suchsystems und einer Suchkommission vor. Die Familienangehörigen sind hieran ebenso zu beteiligen wie an den verschiedenen lokalen und nationalen Instanzen, die zur Umsetzung des Gesetzes eingerichtet werden sollen. Ziel ist, die Suche nach den Verschwundenen mit den strafrechtlichen Ermittlungen zu verbinden. Dafür werden auf Ebene der Bundesstaaten und auf nationaler Ebene spezielle Staatsanwaltschaften eingerichtet.

Eine weitere Komponente ist die Abwesenheitserklärung durch Verschwindenlassen. Die Bedeutung für die Angehörigen besteht darin, dass sie den Verschwundenen als Rechtspersönlichkeit anerkennt und schützt. Damit werden die Rechte der verschwundenen Person garantiert und die notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Angehörigen ergriffen.

Familienangehörigenverbände, Menschenrechtsorganisationen und die Vereinten Nationen sehen eine große Herausforderung in der Implementierung des Gesetzes. So muss beispielsweise die Koordination zwischen den zuständigen Behörden verbessert werden, um eine umgehende behördliche Reaktion auf Anzeigen zu gewährleisten. Das Gesetz kann nur dann wirksam sein, wenn es effektiv umgesetzt und mit entsprechenden finanziellen und operativen Mitteln ausgestattet wird.

Die Betroffenen fordern zudem, dass die Regierung die auf nationaler und bundesstaatlicher Ebene geführten forensischen Datenbanken zu den Fällen einrichtet, abgleicht und aktualisiert. Transparenz und Zugang zu Information sind die Voraussetzungen dafür, dass der Informationsfluss auf Bundesebene und nationaler Ebene garantiert wird. Nur so kann das tatsächliche Ausmaß des Verschwindenlassens in Mexiko erfasst werden. Anfang 2018 waren in der nationalen Datenbank über 35.000 Verschwundene seit 2007 registriert. Bezieht man all die Fälle mit ein, die nicht zur Anzeige gebracht bzw. nicht in eine Datenbank aufgenommen wurden, ist die Dunkelziffer deutlich höher. Außerdem sind verschwundene Migrant*innen nicht erfasst.

Strukturelle Reformen

Die Umsetzung des Gesetzes gegen das Verschwindenlassen wird allein nicht ausreichen, um das Verbrechen wirksam zu bekämpfen. Vielmehr müssen rechtsstaatliche Strukturen gestärkt und der hohen Straflosigkeit sowie Korruption entgegengewirkt werden. Dazu gehört, die Unabhängigkeit von Institutionen wie der Generalstaatsanwaltschaft zu gewährleisten sowie die Schaffung unabhängiger forensischer Institute voranzutreiben. Dies wurde bereits durch die internationale Expertengruppe GIEI für den Fall Ayotzinapa empfohlen. Zudem sollte ein unabhängiger, beratender Ausschuss eingesetzt werden, der Strategien zur Bekämpfung der Straflosigkeit entwickelt.

Empfehlungen

Die mexikanische Regierung soll

- das Gesetz gegen das Verschwindenlassen innerhalb der vereinbarten Fristen umsetzen und die notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung stellen
- eine nationale, einheitliche Datenbank zum Verschwindenlassen einrichten sowie für den Abgleich mit den bereits vorhandenen Datenbanken sorgen und weitere nach den gesetzlichen Vorgaben einrichten
- die Zuständigkeit des UN-Ausschusses gegen das Verschwindenlassen für Individualbeschwerdeverfahren gem. Art. 31 CPED anerkennen sowie den Besuch des UN-Ausschusses gegen Verschwindenlassen zulassen

- das Recht der Angehörigen von Verschwundenen auf Wahrheit, Gerechtigkeit und Wiedergutmachung garantieren, und ihnen den gem. Art. 12 CPED zustehenden Schutz zukommen lassen
- in den Fällen verschwundener Migrant*innen das Gesetz in gleicher Weise anwenden wie bei Verschwundenen mexikanischer Herkunft und den Mechanismus externer Hilfe ausbauen
- Verfassungsreformen und Gesetzen Priorität einräumen, die auf eine autonome und unabhängige Generalstaatsanwaltschaft abzielen

Die deutsche Bundesregierung soll

- gegenüber den mexikanischen Behörden Fortschritte bei der Umsetzung des Gesetzes gegen das Verschwindenlassen einfordern. Das Thema sollte bei der alle zwei Jahre stattfindenden Binationalen Kommission prominent angesprochen werden
- im Rahmen ihres Rechtsstaatsprojekts in Mexiko ihre Expertise in Bezug auf strafrechtliche und forensische Untersuchungen gezielt und verstärkt vermitteln und die Zusammenarbeit mit den Angehörigen ausbauen. Zudem sollte sie ihren kritischen Dialog mit zivilgesellschaftlichen Organisationen in Deutschland und Mexiko fortführen
- in ihren Empfehlungen im UPR-Verfahren nachhaltige Maßnahmen zur Bekämpfung der Straflosigkeit fordern und sich für die Einrichtung eines beratenden Ausschusses („Consejo Asesor“) einsetzen
- die Situation der Angehörigen im Dialog mit der mexikanischen Regierung ebenso thematisieren wie die Problematik der verschwundenen Migrant*innen

Die Europäische Union soll unterstützt von der Bundesregierung

- die Umsetzung des Gesetzes gegen das Verschwindenlassen in Mexiko durch die EU-Delegation vor Ort im Austausch mit der mexikanischen und europäischen Zivilgesellschaft kritisch begleiten und Besuche im Hinblick darauf in mehreren Bundesstaaten durchführen
- im Rahmen des „burden-sharing“ der EU-Botschaften den strukturierten Austausch mit der mexikanischen Zivilgesellschaft zum Thema „Verschwindenlassen“ intensivieren und so dem Thema innerhalb des Dialogs mit der mexikanischen Regierung eine größere Relevanz verschaffen. Vereinbarte Maßnahmen sollten öffentlich gemacht werden
- die Anregungen für strukturelle Veränderungen wie die Unabhängigkeit von Staatsanwaltschaft und forensischen Instituten als Themen in ihren politischen Dialog mit der mexikanischen Regierung aufnehmen
- anknüpfend an die Empfehlungen der Zivilgesellschaft im EU-Menschenrechtsdialog ein Monitoring-System über die Umsetzung von Menschenrechten erarbeiten, das auch Maßnahmen zum Schutz vor dem Verschwindenlassen umfasst
- die Menschenrechtsklausel des Globalabkommens in Bezug auf das „Verschwindenlassen“ künftig anwenden