



GEWALTSAMES VERSCHWINDENLASSEN: MEXIKO UND DIE MENSCHENRECHTSKRISE

“Die Krise des Verschwindenlassens in Mexiko sorgt für tiefen Schmerz bei tausenden Familien, die täglich nach ihren Angehörigen suchen und dabei auf die Unterlassung und Nachlässigkeit der Behörden stoßen. Sie zeigt zudem, wie die gescheiterte militarisierte Sicherheitspolitik, die Absprachen der Behörden mit dem organisierten Verbrechen in verschiedenen Gebieten sowie die fortwährende Straflosigkeit dafür sorgen, dass diese schweren Verstöße weiterhin stattfinden.“

Santiago Aguirre Espinosa, Direktor des Menschenrechtszentrums Miguel Agustín Pro Juárez

Im Mai dieses Jahres überschritt Mexiko eine symbolische Marke: Seitdem gelten offiziell mehr als 100.000 Personen als verschwunden. Bereits während des „schmutzigen Krieges“ der Regierung gegen linke und oppositionelle Gruppierungen ab Ende der 1960er Jahre kam es zu gewaltsamem Verschwindenlassen. Doch mehr als 98 Prozent der Fälle sind seit 2006 zu verzeichnen, als der damalige Präsident Felipe Calderón den Drogenkartellen den Krieg erklärte und dadurch die Gewalt eskalierte.

Expert*innen gehen von einer hohen Dunkelziffer aus. Aufgrund des Misstrauens gegenüber den Institutionen werden viele Fälle gar nicht erst zur Anzeige gebracht. Internationale Aufmerksamkeit erhalten meist nur wenige emblematische Verbrechen wie das Verschwindenlassen von 43 Lehramtsstudenten aus Ayotzinapa im Jahr 2014. Der Fall zeigte deutlich die Verstrickungen zwischen staatlichen Funktionär*innen und dem organisierten Verbrechen auf, ist aber trotz nationaler und internationaler Empörung längst nicht aufgeklärt (siehe Kasten S. 2).

Mexiko erlebt auch eine forensische Krise: Mehr als 52.000 nicht identifizierte Leichen befinden sich in Massengräbern sowie gerichtsmedizinischen, universitären oder provisorischen forensischen Einrichtungen.

Während insbesondere Männer im Alter zwischen 15 und 40 Jahren dieser Gewalttat zum Opfer fallen, verschwinden zunehmend auch Frauen und Kinder ab zwölf Jahren. In vielen Fällen ist die Verschleierung sexualisierter Gewalt, von Feminiziden, sexueller Ausbeutung und Menschenhandel Ursache für das Verschwindenlassen, um Hinweise auf Täter*innen zu vernichten.

Besonders häufig von Gewalt und gewaltsamem Verschwindenlassen betroffen sind Migrant*innen, die sich auf der Flucht vor Gewalt und Perspektivlosigkeit meist auf dem Weg von Zentralamerika oder süd-mexikanischen Bundesstaaten in die USA befinden. In den offiziellen Zahlen sind diese zumeist nicht erfasst. Aber auch Menschenrechtsverteidiger*innen, Journalist*innen, Mitglieder indigener Gemeinden sowie LGBTIQ+ sind gefährdet.

Rechtliche und institutionelle Fortschritte

Dabei hat Mexiko auf juristischer und institutioneller Ebene in den vergangenen Jahren einige Fortschritte erzielt: Im Oktober 2017 verabschiedete der mexikanische Kongress ein Gesetz gegen das Verschwindenlassen¹, das Anfang 2018 in Kraft trat. Vorangegangen war gestiegener öffentlicher Druck, der vor allem in Folge des Falls Ayotzinapa von Angehörigenverbänden, Menschenrechtsorganisationen und der internationalen Gemeinschaft ausging.

Das Gesetz verankert die internationale Definition von Verschwindenlassen und schreibt die Verfahrensweisen für die Suche nach Verschwundenen sowie Bestrafung von Täter*innen fest. Mittels einer sogenannten Abwesenheitserklärung werden Verschwundene als Rechtspersönlichkeit anerkannt und geschützt. Dies soll nicht nur die Rechte der gewaltsam verschwundenen Person als direktes Opfer, sondern ebenso die Bedürfnisse und Rechte der Familienangehörigen garantieren. Auch entstanden eine Reihe von Institutionen im

Ayotzinapa

Es ist ein emblematischer Fall. Ayotzinapa steht exemplarisch für das Schicksal vieler Verschwundener in Mexiko. Vom 26. auf den 27. September 2014 verschleppte die örtliche Polizei in Iguala im südwestlichen mexikanischen Bundesstaat Guerrero 43 Lehramtsstudenten und tötete sechs Menschen. Die Studenten hatten zuvor mehrere Busse gekapert, mit denen sie zu einer Demonstration in Mexiko-Stadt fahren wollten. Die Polizei verwendete bei dem Verbrechen nachweislich G-36-Gewehre der Firma Heckler & Koch, die illegal nach Mexiko exportiert worden waren.

Während die Regierung unter Enrique Peña Nieto versuchte, die Hintergründe des Verbrechens zu verschleiern, gibt es seit der Amtsübernahme von López Obrador Ende 2019 zumindest Fortschritte, die vor allem dem Druck seitens der

*Zivilgesellschaft zu verdanken sind. Die aktuelle Regierung setzte unter anderem eine Wahrheitskommission ein und ließ die internationale Expert*innengruppe (GIEI) der Interamerikanischen Menschenrechtskommission wieder ins Land. Diese hatte unter der Vorgängerregierung von Peña Nieto das Mandat für eine unabhängige Untersuchung des Verbrechens erhalten, ihre Arbeit nach massiver Behinderung und Diffamierungen 2016 jedoch eingestellt. Die GIEI hatte herausgefunden, dass die mexikanischen Behörden nur unzureichend ermittelten und bewusst eine falsche Interpretation der Ereignisse durchsetzen wollten, die sie als „historische Wahrheit“ bezeichneten. Demnach sollen Mitglieder des lokalen Drogenkartells „Guerreros Unidos“ die 43 Lehramtsstudenten lebend auf der Müllkippe von Cocula verbrannt haben. Diese staatliche Lüge wurde durch*

*den Fund einzelner sterblicher Überreste an anderen Orten längst widerlegt. Laut dem dritten Bericht der GIEI vom März dieses Jahres habe das Militär die linken Studenten aus politischen Gründen überwacht. Die Marine habe die Ermittlungen durch die Manipulierung der Müllhalde als vermeintlichen Tatort bewusst in die falsche Richtung gelenkt. Mitte August dieses Jahres erklärte die Wahrheitskommission in ihrem vorläufigen Bericht, dass Ayotzinapa ein Staatsverbrechen war. Vertreter*innen verschiedener Institutionen wirkten dabei mit, auch Militärs. Zudem gebe es keine Hinweise darauf, die 43 verschwundenen Studenten lebend wieder zu finden. Für die Angehörigen ist dies eine schlimme Nachricht. Bisher galt stets, dass die Studenten unter der Prämisse gesucht wurden, sie könnten noch leben.*

Rahmen des sogenannten Nationalen Suchsystems²: So rief die Regierung eine landesweite Suchkommission³ ins Leben, deren Arbeit durch Suchkommissionen in den verschiedenen Bundesstaaten ergänzt wird. Auch wurde ein neues Register über verschwundene und nicht-lokalisierte Personen⁴ eingerichtet. Der Bürgerrat⁵ des Suchsystems soll die Teilhabe von Betroffenen sicherstellen. Hinzu kommt die Einrichtung von Sonderstaatsanwaltschaften auf föderaler und bundesstaatlicher Ebene. Zudem wurde ein außerordentlicher Mechanismus zur forensischen Identifizierung⁶ eingerichtet. Für dessen Aufbau als unabhängige Institution, die auch die deutsche Bundesregierung sowie weitere internationale Akteur*innen unterstützen,

Hürden in der Praxis – der Bericht des UN-Ausschusses gegen gewaltsames Verschwindenlassen

hatten Familienangehörige jahrelang gekämpft. Im Mai 2022 machte die Regierung per Dekret schließlich den Weg für die Einrichtung eines Nationalen Zentrums zur forensischen Identifizierung frei⁷.

Auch sollen Migrant*innen und deren Familienangehörige durch den Mechanismus externer Hilfe für Suche und Ermittlungen⁸ über mexikanische Botschaften und Konsulate im Ausland Zugang zur mexikanischen Justiz erhalten, um die Suche nach vermissten Migrant*innen voranzutreiben. Doch die Umsetzung geht nur lang-

sam voran und ist nach wie vor unzureichend. Im November 2021 besuchte der UN-Ausschuss gegen das Verschwindenlassen (CED) Mexiko. Der seit 2013 angefragte Länderbesuch war der erste in der Geschichte des Gremiums. Der Ausschuss begrüßte die rechtlichen und institutionellen Verbesserungen. Unter anderem hob er ein Urteil des Obersten Gerichtshofs von Juni 2021 hervor, wonach staatliche Instanzen dazu verpflichtet sind, Dringlichkeitsaktionen des CED umzusetzen. Auch die Anerkennung der Kompetenz des Ausschusses für die Prüfung von Individual-



beschwerden durch Mexiko 2020 wurde als ein Schritt in die richtige Richtung bewertet.

Doch ließ die Delegation keinen Zweifel an der Dimension der anhaltenden systematischen Praxis des Verschwindenlassens in Mexiko: Die Verwicklung von Staatsbediensteten in die organisierte Kriminalität sei alarmierend und die systematische Straflosigkeit trage dazu bei, dass suchende Angehörige und ihre Unterstützer*innen sowie öffentliche Bedienstete, die nach Verschwundenen suchen und die Fälle untersuchen, hohe Risiken eingehen. Frühere Empfehlungen, die der Ausschuss an Mexiko gerichtet hatte, seien weiterhin nicht umgesetzt.

Und der CED nannte weitere Kritikpunkte, die auch Menschenrechtsorganisationen teilen: Die durch das Gesetz geschaffenen Institutionen litten unter mangelnder finanzieller und operativer Ausstattung sowie fehlender interinstitutioneller Koordination. Damit beispielsweise die Suchkommissionen ihre Funktionen überhaupt ausführen könnten, seien sie auf die enge Zusammenarbeit mit den Staatsanwaltschaften angewiesen, deren mangelnde Bereitschaft zur Kooperation diese aber beeinträchtigt. Auch der Mechanismus externer Hilfe sei aufgrund fehlender Leitlinien zur Koordinierung mit den Botschaften und Konsulaten bisher nur eingeschränkt wirksam.

Zudem verzögere sich die Umsetzung der vorgesehenen einheitlichen Datenbank⁹, in der alle für die Suche, Lokalisierung und Identifizierung von Verschwundenen sowie für Ermittlungen und Strafverfolgung relevanten Informationen gebündelt werden sollen. Mehr als vier Jahre nach der Verabschiedung des Gesetzes gegen das Verschwindenlassen existierten weder die vorgesehene forensische Datenbank, noch das Register über Massengräber und geheime Gräber oder das Exhumierungsprogramm.

Darüber hinaus fordert der UN-Ausschuss, eine Sonderkommission ins Leben zu rufen, die sich aus nationalen und internationalen Expert*innen zusammensetzt und die das Verschwindenlassen von und die Massaker an Migrant*innen untersucht. Hierbei handelt es sich um eine Forderung, die Betroffene und Menschenrechtsorganisationen seit Jahren äußern.

Gegenwärtig, so das Fazit des CED, könne nicht von einer ganzheitlichen nationalen Politik zur Bekämpfung des Verschwindenlassens die Rede sein. Diese müsse sich vor allem auch auf Prävention konzentrieren und dafür an den strukturellen Ursachen ansetzen. Mindestanforderungen dafür seien die Berücksichtigung der Verantwortlichkeiten staatlicher Akteur*innen und die Bekämpfung der Straflosigkeit sowie die adäquate Umsetzung des bereits geschaffenen rechtlichen und institutionellen Rahmens. Zudem sei die bessere Information und Sensibilisierung der Gesellschaft als Ganzes sowie eine Abkehr von der Militarisierung der öffentlichen Sicherheit nötig.

Entgegen seiner Wahlversprechen hat Präsident Andrés Manuel López Obrador die Militarisierung weiter ver-

tieft. So schuf seine Regierung etwa die Nationalgarde, eine militarisierte Polizeieinheit, die unter anderem gegen Karawanen von Migrant*innen im Süden Mexikos zum Einsatz kommt. Beschwerden bei den Menschenrechtskommissionen auf föderaler und bundesstaatlicher Ebene, insbesondere solche gegen Verstöße der Nationalgarde, werden sehr langsam bearbeitet.

Notwendige strukturelle Reformen

Gewaltsames Verschwindenlassen ist darauf angelegt, dass die Täter*innen straffrei bleiben. Dies geschieht durch absichtliche Verschleierung, beispielsweise, wenn Inhaftierte während des Polizeigewahrsams nicht registriert werden. Auch die Weigerung, die Verschwundenen zu suchen und/oder die Zurückweisung strafrechtlicher Ermittlungen tragen zur Straflosigkeit bei. Nicht zuletzt fehlen durch das Verschwinden der Opfer und die Verschleierung der Tat auch Beweise, um die Täter*innen zu verurteilen. Dass die Straflosigkeit in Bezug auf das Verschwindenlassen von Personen in Mexiko fast absolut ist, zeigt sich daran, dass es bis November 2021 lediglich



Frauen des Kollektivs „Rastreadoras de El Fuerte“ suchen im Bundesstaat Sinaloa nach sterblichen Überresten ihrer Angehörigen



Was bedeutet gewaltsames Verschwindenlassen?

„Im Sinne dieses Übereinkommens bedeutet ‚Verschwindenlassen‘ 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.“

Artikel 2 des „Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen“ (CEPD)

36 Urteile in Fällen von Verschwindenlassen gab. Insgesamt bleiben rund 98 Prozent aller Straftaten in Mexiko straffrei.

Um das Verbrechen wirksam zu bekämpfen, müssen rechtstaatliche Strukturen gestärkt und der hohen Straflosigkeit und Korruption entgegengewirkt werden. Dass das Thema

gewaltsames Verschwindenlassen in Mexiko in der öffentlichen Debatte präsent ist und die Regierung es stärker in den Blick genommen hat, ist vor allem Angehörigen- und Menschenrechtsorganisationen sowie kritischen Journalist*innen zu verdanken. Die *Bewegung für unsere Verschwundenen in Mexiko*¹⁰ etwa besteht mittlerweile aus über 80 Familienkollektiven aus

Mexiko und Zentralamerika sowie Organisationen, die sie begleiten. Auf eigene Faust suchen vor allem Frauen nach Hinweisen zu ihren Angehörigen. Sie setzen sich für effektive Präventionsmaßnahmen, Identifizierung, lückenlose Aufklärung sowie eine konsequente Strafverfolgung ein. Für ihre Arbeit werden sie häufig zusätzlich bedroht und stigmatisiert.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Deutsche Menschenrechtskoordination Mexiko

der deutschen Bundesregierung:

- sich dafür einzusetzen, dass in Mexiko rechtsstaatliche Strukturen gestärkt werden, um Gewaltverbrechen und insbesondere Fälle gewaltsamen Verschwindenlassens aufzuklären, Täter*innen zu verurteilen und der Straflosigkeit entgegenzuwirken.
- die politische und technische Unterstützung für den außerordentlichen Mechanismus zur forensischen Identifizierung (MEIF) weiterzuführen und auszuweiten.
- ihre Empfehlungen im Universal Periodic Review vor dem UN-Menschenrechtsrat zur vollständigen und umfassenden Umsetzung des Gesetzes gegen das Verschwindenlassen gegenüber der mexikanischen Regierung nachzuhalten.

der Europäischen Union:

- Projekte zur Prävention und Aufklärung von Fällen gewaltsamen Verschwindenlassens technisch und finanziell zu unterstützen.
- gewaltsames Verschwindenlassen im Menschenrechtsdialog der EU mit Mexiko stets gesondert und vertieft zu thematisieren.
- ein Monitoring über die Umsetzung der Empfehlungen durchzuführen, die der UN-Ausschuss gegen gewaltsames Verschwindenlassen und die unabhängige Expert*innengruppe (GIEI) erarbeitet haben.

der mexikanischen Regierung:

- alle Empfehlungen des UN-Ausschusses gegen gewaltsames Verschwindenlassen vollständig umzusetzen.
- eine Sonderkommission zur Untersuchung des Verschwindenlassens von und der Massaker an Migrant*innen zu schaffen, die Umsetzung des Mechanismus externer Hilfe voranzutreiben sowie die Funktionalität des Arbeitstischs zur Suche nach verschwundenen Migrant*innen im Rahmen des nationalen Suchsystems zu gewährleisten.
- die Modernisierung der Strafverfolgungsverfahren sicherzustellen und die Unabhängigkeit der für den Menschenrechtsschutz zuständigen Institutionen, insbesondere der Menschenrechtskommissionen auf föderaler und bundesstaatlicher Ebene, zu gewährleisten.

¹ Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas
² Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, SNBP
³ Comisión Nacional de Búsqueda, CNB

⁴ Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, RNPEDNO
⁵ Consejo Nacional Ciudadano, CNC
⁶ Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense, MEIF
⁷ Centro Nacional de Identificación Humana, CNIH

⁸ Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación, MAE
⁹ Sistema Único de Información Tecnológica e Informática, SUIITI
¹⁰ Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México, MNDM