

Antrag

der Abgeordneten Thilo Hoppe, Hans-Christian Ströbele, Tom Koenigs, Dr. Harald Terpe, Katja Keul, Agnes Brugger, Ute Koczy, Uwe Kekeritz, Ingrid Hönlinger, Volker Beck (Köln), Marieluise Beck (Bremen), Viola von Cramon-Taubadel, Markus Kurth, Kerstin Müller (Köln), Omid Nouripour, Lisa Paus, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Dr. Frithjof Schmidt und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Für eine Neuorientierung im Umgang mit Gewalt und Organisierter Kriminalität in Mexiko und Zentralamerika – Sicherheitsabkommen unter dem Primat der Menschenrechte gestalten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

In Mexiko und Teilen Zentralamerikas ist die Organisierte Kriminalität mächtiger denn je. Der Staat wird bis in die höchsten Ebenen von kriminellen Strukturen unterwandert. Die Behörden der Justiz und des Sicherheitsapparates sind in weiten Teilen korrumpiert und schlecht ausgebildet. Die Straflosigkeit in der gesamten Region ist mit Quoten zwischen 97 und 99 Prozent exorbitant hoch, trägt damit zu den weltweit höchsten Mordraten bei und höhlt die Demokratien aus. Die Polizei gilt in der Bevölkerung nicht als vertrauenswürdig und wird als Teil des Problems wahrgenommen. Zivilgesellschaftliches Engagement und kritische Berichterstattung sind in einigen Regionen lebensgefährlich.

Der von den USA initiierte internationale Krieg gegen Drogen, Terror und die Organisierte Kriminalität setzt auch in Mexiko und Zentralamerika auf Militarisierung. Mexiko ist Sitz der großen Kartelle, die transnational vernetzt in unterschiedlichen illegalen Geschäftsfeldern, wie unter anderem Drogen-, Waffen- und Menschenhandel, Holzhandel, Produktpiraterie oder Geldwäsche, tätig sind. Guatemala, Honduras und El Salvador sind als Transitländer des Handels mit illegalen Gütern betroffen. Das repressive und militarisierte Paradigma vernachlässigt bis heute präventive Maßnahmen, Ursachenbekämpfung, den Schutz der Bevölkerung und der Menschenrechte sowie Maßnahmen, die dem Anspruch der shared responsibility, der geteilten Verantwortung, für die internationale Dimension der Organisierten Kriminalität Rechnung tragen. Statt Frieden zu fördern, gehen die Regierungen mit eiserner Faust und unter Inkaufnahme von Gewalt und Menschenrechtsverletzungen vor.

Allein in Mexiko sind 60 000 Soldaten im Einsatz. Seit der Wahl des ehemaligen Staatschefs Felipe Calderóns 2006 kam es durch die Ausweitung des Kriegs gegen die Kartelle zu einer Gewalteskalation, die mehr als 70 000 Todesopfer und 26 000 Verschwundene forderte. Honduras war 2011 mit 92 Morden pro 100 000 Einwohner das Land mit der höchsten Mordrate weltweit, gefolgt von El Salvador mit 69 und Guatemala mit 39 Morden. Auch wenn die Gewalt vor-

wiegend von der Organisierten Kriminalität ausgeht, werden Menschenrechtsverbrechen, wie willkürliche Verhaftungen, Folter, extralegale Hinrichtungen und gewaltsames Verschwindenlassen, auch durch staatliche Sicherheitskräfte verübt. Zuletzt sind die weltweit höchsten Mordraten auch auf den Krieg der Drogenkartelle und der Maras – kriminell aktiver und gewalttätiger Jugendbanden – zurückzuführen.

Während die Militarisierung der sichtbarste Auslöser für die hohen Gewalttaten darstellt, liegen die Ursachen tiefer. Die soziale Situation und Ungleichheit, die Perspektivlosigkeit der Jugend, Folgen der Migration, die hohe Straflosigkeit, das korruptierte politische System und schwach ausgeprägte Konfliktlösungsmechanismen schaffen ein Umfeld, das das Übergreifen von Kriminalität und Gewalt auf alle Bereiche des öffentlichen Lebens erleichtert.

Der repressive Ansatz, der sogenannte Krieg gegen Drogen und Kriminalität, hat sich als gescheitert erwiesen. Statt Erfolge ist vielmehr der beschriebene Anstieg von Gewalt festzustellen. Zwar gab es Ansätze zum Schutz der Menschenrechte, der Kontrolle der Sicherheitskräfte und zur Reform des Justizwesens. Diese waren aber bisher wenig effektiv oder scheiterten an der Umsetzung. Heute suchen daher einige Regierungschefs unterschiedlicher politischer Lager und Vertreter und Vertreterinnen der Zivilgesellschaft zunehmend nach alternativen Lösungen bis hin zur Legalisierung bisher illegaler Drogen.

Vor dem Hintergrund dieser problematischen Situation kündigte der damalige Bundespräsident, Christian Wulff, im Zuge seines Staatsbesuchs im Mai 2011 in Mexiko ein Abkommen zur „Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich“ an. Es soll laut Bundesregierung der „Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung, Verhütung und Aufklärung schwerer Straftaten der Organisierten Kriminalität, insbesondere der Rauschgift- und Schleuserkriminalität, des Menschenhandels sowie des Terrorismus“ (Plenarprotokoll 17/107, S. 12280) dienen. Das Abkommen befindet sich nach dem dürftigen Informationsstand des Parlamentes derzeit in einer abschließenden Verhandlungsrunde und folgt dem gescheiterten repressiven Paradigma. Die diesbezügliche Orientierung der Bundesregierung wurde zuletzt in der folgenden Aussage des Präsidenten des Bundeskriminalamts, Jörg Ziercke, aus einer Pressemitteilung vom 11. März 2013 deutlich: „Wir müssen der Betäubungsmittelkriminalität weiterhin mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln – präventiv wie repressiv – entgegenzutreten.“ Klare und transparente Instrumente und Kriterien zur Fortschrittskontrolle im Bereich der Achtung der Menschenrechte, der Demokratisierung der Sicherheitskräfte und der Korruptionsbekämpfung sind trotz der Lage vor Ort für das Abkommen mit Mexiko begleitend nicht vorgesehen.

Die Bundesregierung orientiert sich bei der Ausgestaltung des Abkommens nicht an den Lessons Learned der USA. Diese haben ihr Sicherheitsabkommen mit Mexiko, die Mérida Initiative, die seit 2008 mit 1,6 Mrd. US-Dollar die militärische und polizeiliche Infrastruktur sowie den Ausbau des Grenzkontrollsystems finanziert, durch Programme zur Stärkung des Rechtsstaates bis auf die Gemeindeebene und zur Unterstützung der Justizreform ergänzt. Diese Maßnahmen und solche, die die USA im Sinne der geteilten Verantwortung in den Bereichen Eindämmung der Geldwäsche, Kontrolle der Waffenexporte und der Drogenpolitik im eigenen Land ankündigte, zeigen bislang allerdings nicht die nötige Wirkung.

Die Bundesregierung sollte gerade deshalb einen richtungsweisenden Impuls setzen, indem sie ihre Kooperation mit der Region viel stärker als bisher auf rechtsstaatliche Probleme und Gewaltprävention fokussiert und insbesondere die geteilte Verantwortung im Kampf gegen transnational vernetzte Organisierte Kriminalität ernst nimmt. Bei Amtsantritt hat der neue mexikanische Präsident, Enrique Peña Nieto, eine neue Sicherheitsstrategie vorgelegt, die stärker auf Prävention, polizeiliche Maßnahmen und Sozialprogramme ausgerichtet und im

Haushaltsplan mit den notwendigen Mitteln hinterlegt ist. Es bleibt abzuwarten, wie umfassend diese Strategie tatsächlich umgesetzt wird. Die Bundesregierung sollte die Regierung Enrique Peña Nietos beim Wort nehmen und die Umsetzung des neuen Ansatzes unterstützen. Sie sollte ihrer eigenen Aussage Rechnung tragen, wonach wesentliche Faktoren zur Begünstigung der Organisierten Kriminalität die Schwäche staatlicher Institutionen, extreme soziale Ungleichheit und hohe Jugendarbeitslosigkeit darstellen. Flankierende Maßnahmen zum Sicherheitsabkommen über die bisherige wirtschaftliche und die Entwicklungskooperation hinaus müssen der Komplexität der Lage und der negativen Bilanz des bisherigen Vorgehens Rechnung tragen. Internationale Zusammenarbeit und geteilte Verantwortung mit Mexiko, Guatemala, Honduras und El Salvador sind zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und der Wiederherstellung der Sicherheit von Bürgerinnen und Bürgern erforderlich. Sie sollten sich jedoch auf Strukturreformen bei Polizei und Justiz konzentrieren und dies unter voller Beachtung der Menschenrechte und einer vertieften Beteiligung der Zivilgesellschaft.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

in Bezug auf Sicherheitsabkommen:

1. den Deutschen Bundestag schon während der Verhandlungsphase des Sicherheitsabkommens mit Mexiko ausführlich und transparent über die verhandelten Punkte und Inhalte zu informieren;
2. für zwischenstaatliche Abkommen im Bereich der Sicherheitszusammenarbeit, Ausbildungs- und Ausstattungshilfe für Polizei und Militär sowie jegliche sonstige Unterstützungsmaßnahmen im Sicherheitssektor folgende formale Anforderungen festzulegen:
 - a) Die Bundesregierung bzw. das Bundeskriminalamt als deutscher Durchführungspartner des Sicherheitsabkommens ist dazu verpflichtet, dem Deutschen Bundestag vierteljährliche Berichte über Tätigkeiten und Erfahrungen seiner polizeilichen Verbindungsbeamten sowie über die durchgeführte Ausbildungs-, Ausbildungs- und Beratungshilfe vorzulegen. Die Unterrichtung enthält Angaben insbesondere über
 - den Verwendungsauftrag,
 - den Verwendungszweck,
 - das Verwendungsgebiet inklusive der dortigen politischen und rechtsstaatlichen Lage,
 - die rechtlichen Grundlagen der Verwendung,
 - die Zahl der entsendeten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundes und die geplante Dauer der Verwendung.

Der Deutsche Bundestag kann durch Beschluss verlangen, dass eine Verwendung im Ausland unverzüglich beendet wird, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass Diensthandlungen im Rahmen einer Verwendung gegen das Grundgesetz bzw. gegen die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland, die sich aus internationalen bzw. europäischen Menschenrechtsabkommen ergeben, verstoßen;

- b) Anhand klarer und vorab verbindlich festgelegter Kriterien muss über Fort- oder Rückschritte in den Bereichen Menschenrechte und der Korruptionsbekämpfung berichtet werden. Dazu müssen diverse Informationsquellen zur Analyse herangezogen und die Zivilgesellschaft und Wissenschaft vor Ort durch regelmäßige Hearings mit verschiedenen zivilgesellschaftlichen Gruppen verbindlich in das Monitoring mit einbezogen werden. Dies wird sichergestellt durch regelmäßige Hearings mit verschiedenen zivilgesellschaftlichen Gruppen. Anhaltend negative Er-

gebnisse müssen zu einer Aussetzung und/oder Beendigung des Sicherheitsabkommens führen;

3. bei der Ausbildungsunterstützung Schwerpunkte auf Menschenrechts- und Rechtsstaatsausbildung, Korruptions- und Geldwäschebekämpfung sowie Ermittlungstechniken zur Aufklärung von Straftaten, wie z. B. forensische Techniken oder Tatortsicherung, zu legen;
4. bestehende (auch zivilgesellschaftliche) Kontroll- und Evaluierungsmechanismen vor Ort im Bereich Polizei und Sicherheitskräfte in ihrer Unabhängigkeit und Effektivität nachhaltig zu stärken bzw. neue Mechanismen unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft zu schaffen;
5. Maßnahmen gegen Korruption und gegen die Verwicklung der Polizei in die Organisierte Kriminalität sowie zur besseren Ausbildung zu unterstützen und gegebenenfalls im Sinne einer umfassenden Polizeireform auszubauen;

in Bezug auf den Umgang mit der Organisierten Kriminalität und der Menschenrechtslage in Mexiko und Mittelamerika:

6. Transparenz und demokratische Kontrolle durch die Parlamente und die Zivilgesellschaft auf allen Ebenen u. a. in den Sektoren Demokratie, Einhaltung der Menschenrechte, Rechenschaftslegung, Sicherheit, Recht, Waffenhandel, Polizei und Militär zu stärken, indem
 - a) deutschen Organisationen (insbesondere politischen Stiftungen, Kirchen und Nichtregierungsorganisationen – NGO), die bereits in diesen Bereichen vor Ort tätig sind, zusätzliche Mittel bereitgestellt werden;
 - b) solche lokalen zivilgesellschaftlichen Partnerorganisationen und -instanzen in ihrer Unabhängigkeit und Effektivität nachhaltig gestärkt werden, die zu mehr Transparenz und Einhaltung des Rechts beitragen (beispielsweise durch die Ausbildung von Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten sowie Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten und die Stärkung von Kontrollinstanzen wie sogenannten Watchdog-NGOs, Ombudsmännern und -frauen, Observatorien und Konsultationsprozessen, der Stärkung des parlamentarischen Rechts auf Information etc.);
 - c) insbesondere solche lokalen Organisationen und Initiativen gestärkt werden, die nicht nur die Täter, sondern auch die Opfer von Gewalt und Repression und ihre Angehörigen in den Blick nehmen und diese durch psychosoziale Hilfe, Traumaarbeit, Rechtshilfe, Suche nach Verschwundenen, Öffentlichkeitsarbeit etc. unterstützen;
7. sich in der Region für einen menschenrechtsbasierten und entwicklungsorientierten Ansatz im Umgang mit Organisierter Kriminalität einzusetzen, der mehr Mittel für soziale Sicherungs-, Bildungs- und Beschäftigungsprogramme, insbesondere für Jugendliche, bereitstellt. Dadurch können die sozialen und wirtschaftlichen Faktoren beeinflusst werden, die zu Gewalt und der Rekrutierung von jungen Menschen durch das Organisierte Verbrechen beitragen. Auch auf europäischer Ebene sollte die Bundesregierung für die Bereitstellung von erheblichen finanziellen Ressourcen für Maßnahmen werben, die den sozialen Zusammenhalt und die Bekämpfung von Armut, Ungleichheit und Ausgrenzung stärken;
8. sich gemeinsam mit den Vereinten Nationen und anderen Geberstaaten für eine Konsolidierung des Rechtsstaates und eine Reform der Justiz und des Strafvollzugs einzusetzen, damit deren Unabhängigkeit und Effizienz verbessert, die weit verbreitete Straflosigkeit für Gewaltverbrechen und Menschenrechtsverletzungen in Mexiko und den zentralamerikanischen Ländern eingedämmt werden und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in das Rechtssystem wieder hergestellt werden kann;

9. sich für die Umsetzung der Empfehlungen des UN-Sonderberichterstatters für die Unabhängigkeit von Richtern und Staatsanwälten, der UN-Arbeitsgruppe des Menschenrechtsausschusses zur Frage des Verschwindenlassens, des UN-Ausschusses gegen Folter und des UN-Menschenrechtsausschusses einzusetzen, die diese nach Besuchen der Region formuliert haben;
10. in diesem Sinne in den Regierungsverhandlungen mit Mexiko, El Salvador, Guatemala und Honduras darauf hinzuwirken, die staatliche Entwicklungszusammenarbeit auf die Bereiche Recht und Justiz (Rechtssetzung, Rechtsanwendung, Rechtsvollzug, Zugang zum Recht), Ausgestaltung der politischen und institutionellen Rahmenbedingungen nach Maßgabe der Menschenrechte, Polizeiaufbau und -reform, Kleinwaffenkontrolle, Kampf gegen Korruption sowie die Reform des Sicherheitssektors auszuweiten, die bislang nicht Teil des entwicklungspolitischen Portfolios sind. Dabei sollte die Bundesregierung ihre Ziele und Maßnahmen in enger Abstimmung mit anderen Gebern definieren;
11. sich im Dialog mit den Staaten der Region und mit Mexiko für eine vollständige Umsetzung der Konvention der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität und seine ergänzenden Protokolle einzusetzen. Dazu gehört auch eine verstärkte Zusammenarbeit zur Verbesserung der Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger, insbesondere durch regionale Kooperationsprojekte zwischen Polizei- und Justizbehörden, Schulungsprogramme zur Stärkung der Kapazitäten der Strafverfolgungsbehörden und Austausch bewährter Verfahren für die Erstellung von Täterprofilen;
12. die Internationale Kommission gegen die Straflosigkeit in Guatemala (CICIG) finanziell zu unterstützen und Bestrebungen anderer mittelamerikanischer Länder aufzugreifen, die darauf abzielen, dort ähnliche UN-Missionen zur Bekämpfung der Straflosigkeit zu installieren sowie, insbesondere ihre Forderung nach einem Zeugenschutzprogramm, zu unterstützen;
13. die Förderung von zivilen Konfliktbearbeitungsmechanismen in der Entwicklungs- und Menschenrechtszusammenarbeit mit Mexiko und Zentralamerika auszubauen, die lokalen Kapazitäten zur Beilegung von Konflikten zu stärken, den Schutz von Menschenrechtsverteidigerinnen und Menschenrechtsverteidigern sowie Journalistinnen und Journalisten zu unterstützen und innovative und regionale Modelle zur Reduzierung der Gewalt und Gewährleistung öffentlicher Sicherheit zu identifizieren, analysieren und gegebenenfalls als Modell in andere Regionen zu verbreiten. Dafür sollten insbesondere Organisationen und Programme mit langjähriger Erfahrung, wie der Zivile Friedensdienst, peace brigades international oder das Programm zivik (zivile Konfliktbearbeitung), einbezogen werden;
14. in Deutschland das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption zu ratifizieren, das bereits 2003 unterzeichnet wurde, in der Kooperation Korruptionsbekämpfung einzufordern und durch Ausbildungshilfe und Beratung für Angehörige des Justizwesens in der Region zu unterstützen. Das Ausmaß der Korruption stellt eine schwere Bedrohung für die Stabilität und Sicherheit der demokratischen Institutionen dar;
15. insbesondere Beratung und Unterstützung bei Reformen im Bereich der Wahlkampf- und Parteienfinanzierung zu leisten, um für mehr Transparenz zu sorgen und den Einfluss der Organisierten Kriminalität auf die Politik zu verringern;
16. im Rahmen der Financial Action Task Force (FATF) und der Egmont Group der Financial Intelligence Units Maßnahmen in Deutschland zur Bekämpfung von Geldwäsche im Sinne des Prinzips der geteilten Verantwortung auszubauen und personell zu verstärken und die Empfehlungen der FATF in

Deutschland komplett umzusetzen, um zu verhindern, dass deutsche Finanzsysteme und Unternehmen zum Waschen von Erlösen aus Straftaten aller Art genutzt werden können;

17. auch in Mexiko und Zentralamerika mehr Mittel für die Prävention, Ermittlung und Verfolgung von Geldwäsche – z. B. in Form von Ausbildungshilfen für die Ermittlungs- und Justizapparate sowie Aufsichtsbehörden bereitzustellen, letzteres insbesondere im nichtfinanziellen Sektor – und sich im Dialog mit Mexiko und den zentralamerikanischen Staaten für verstärkte Anstrengungen zur Konfiszierung und Verwaltung von illegal erworbenen Besitztümern und Geldern einzusetzen;
18. vor dem Hintergrund der aktuellen Debatte in Lateinamerika und den USA eine völlige Neuorientierung der Drogenpolitik, Initiativen zur Evaluierung und enttabuisierten Prüfung der bestehenden Drogenpolitik sowie darüber hinaus aktueller Reformansätze zur Entkriminalisierung und Regulierung von Drogen zu unterstützen, um so der Organisierten Kriminalität die Finanzgrundlage zu entziehen und gesundheitliche und menschenrechtliche Aspekte in den Vordergrund zu stellen;
19. sich in der Drogenpolitik an den Empfehlungen der Global Commission on Drug Policy zu orientieren und in diesem Sinne innerhalb der Vereinten Nationen und der anderen für die Drogenpolitik maßgeblichen internationalen Organisationen einen drogenpolitischen Dialog über eine Drogenpolitik anzustoßen, die die Gesundheitsprävention, Schadensminderung (harm reduction) und bedarfsgerechte Therapie- sowie Hilfsangebote in den Vordergrund stellt, die Entkriminalisierung von Drogenbauern und -konsumenten fördert und Initiativen zur staatlichen Regulierung als Alternative zum prohibitiven Ansatz und den Umbau zu einer alternativen Drogenpolitik (Drogenanbausubstitution) unterstützt;
20. verstärkt mit Zentralamerika und Mexiko zusammenzuarbeiten, um gemeinsam Bemühungen bei der Bekämpfung der Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen sowie der zugehörigen Munition zu verstärken. In diesem Sinne sollte die Umsetzung der wichtigsten internationalen und regionalen Regelungen und Abkommen zu Kleinwaffen in der Region eingefordert und unterstützt werden, u. a. des Zusatzprotokolls Feuerwaffen des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität, deren Interamerikanische Konvention zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Schusswaffen und des Central American Code of conduct of Central American States on the Transfer of Arms, Ammunition, Explosives and Other Related Material;
21. anzuerkennen, dass der Export von Kleinwaffen und leichten Waffen nach Mexiko und Zentralamerika auf Grund der Menschenrechtslage, der Unterwanderung des Staates und der Sicherheitsbehörden, der Straflosigkeit und der Tatsache, dass ihre Verbreitung bislang nicht kontrolliert werden konnte, nicht mit den Kriterien der Rüstungsexportrichtlinien und dem Gemeinsamen Standpunkt der EU zu Rüstungsexporten vereinbar sind und daher temporär ausgesetzt werden müssen. Auch deutsche staatliche Stellen sollten dabei Verantwortung übernehmen;
22. die bestehenden Regelungen zur Rüstungsexportkontrolle zu konkretisieren und in ein Gesetz zu überführen entsprechend des Antrags der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Rüstungsexporte kontrollieren – Frieden sichern und Menschenrechte wahren“ (Bundestagsdrucksache 17/9412).

Berlin, den 23. April 2013

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

