

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

### **des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (19. Ausschuss)**

**zu dem Antrag der Abgeordneten Thilo Hoppe, Hans-Christian Ströbele, Tom Koenigs, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 17/13237 –**

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

#### **A. Problem**

In Mexiko und Teilen Zentralamerikas ist die Organisierte Kriminalität mächtiger denn je. 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.

Gleichzeitig werden die Staaten bis in die höchsten Ebenen von kriminellen Strukturen unterwandert. Die Behörden der Justiz und des Sicherheitsapparates sind in weiten Teilen korumpiert und schlecht ausgebildet. Die Straflosigkeit in der gesamten Region ist mit Quoten zwischen 97 und 99 Prozent exorbitant hoch; sie trägt auch mit 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.

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 Staatsoberhauptes Felipe Calderón 2006 kam es durch die Ausweitung des Kriegs gegen die Kartelle zu einer Gewalteskalation mit mehr als 70 000 Todesopfern und 26 000 Verschwundenen. Honduras war 2011 mit 92 Morden pro 100 000 Einwohner das Land mit der höchsten Mordrate weltweit. Auch wenn die Gewalt vorwiegend von der Organisierten Kriminalität ausgeht, werden Menschenrechtsverbrechen, wie willkürliche Verhaftungen, Folter oder extralegale Hinrichtungen, auch durch staatliche Sicherheitskräfte verübt.

Die Militarisierung scheint der sichtbarste Auslöser für die hohen Gewalttaten, die Ursachen dafür aber liegen tiefer und letztlich kann der repressive Ansatz, der sogenannte Krieg gegen Drogen und Kriminalität, als gescheitert angesehen werden. Statt Erfolgen ist vielmehr eine Gewalteskalation 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. Auch wenn die Wirkung bislang ausbleibt, versucht auch die USA aus ihren gemachten Fehlern zu lernen und hat Maßnahmen im Sinne der geteilten Verantwortung in den Bereichen Eindämmung der Geldwäsche, Kontrolle der Waffenexporte und der Drogenpolitik im eigenen Land angekündigt. Vor dem Hintergrund dieser problematischen Situation kündigte der damalige Bundespräsident Christian Wulff im Jahr 2011 in Mexiko ein Abkommen zur „Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich“ an. 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 dieses Abkommen mit Mexiko begleitend nicht vorgesehen.

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.

## **B. Lösung**

**Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD.**

## **C. Alternativen**

Annahme des Antrages.

## **D. Kosten**

Wurden nicht erörtert.

## **E. Erfüllungsaufwand**

Der Antrag macht keine Angaben über entstehenden Erfüllungsaufwand.

## **Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,  
den Antrag auf Drucksache 17/13237 abzulehnen.

Berlin, den 15. Mai 2013

### **Der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung**

**Dagmar G. Wöhrl**  
Vorsitzende

**Jürgen Klimke**  
Berichtersteller

**Dr. Sascha Raabe**  
Berichtersteller

**Harald Leibrecht**  
Berichtersteller

**Heike Hänsel**  
Berichterstatte<sup>rin</sup>

**Thilo Hoppe**  
Berichtersteller

## Bericht der Abgeordneten Jürgen Klimke, Dr. Sascha Raabe, Harald Leibrecht, Heike Hänsel und Thilo Hoppe

### I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat die Vorlage auf **Drucksache 17/13237** in seiner 237. Sitzung am 25. April 2013 beraten und an den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zur federführenden Beratung und an den Auswärtigen Ausschuss, Innenausschuss, Finanzausschuss und Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur Mitberatung überwiesen.

### II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Mit dem Antrag wird die Bundesregierung aufgefordert, den Deutschen Bundestag bereits während der Verhandlungsphase des Sicherheitsabkommens mit Mexiko ausführlich und transparent über die verhandelten Punkte und Inhalte zu informieren.

Für zwischenstaatliche Abkommen im Bereich der Sicherheitszusammenarbeit, Ausbildungs- und Ausstattungshilfe für Polizei und Militär sowie jegliche sonstige Unterstützungsmaßnahmen im Sicherheitssektor sollten bestimmte formale Anforderungen festgelegt werden. So müsse die Bundesregierung bzw. das Bundeskriminalamt als deutscher Durchführungspartner vierteljährlich über die Tätigkeiten berichten. Diese sollten Verwendungsauftrag, -zweck, -gebiet inklusive der dortigen politischen und rechtsstaatlichen Lage beinhalten. Außerdem seien die rechtlichen Grundlagen der Verwendung, die Zahl der entsendeten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundes und die geplante Dauer der Verwendung anzugeben. Durch Beschluss könne eine Verwendung im Ausland unverzüglich beendet werden, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorlägen, dass Diensthandlungen im Rahmen einer Verwendung gegen das Grundgesetz bzw. gegen die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland, die sich aus internationalen bzw. europäischen Menschenrechtsabkommen ergeben, verstießen.

Bei der Ausbildungsunterstützung solle die Bundesregierung Schwerpunkte auf Menschenrechts- und Rechtsstaatsausbildung, Korruptions- und Geldwäschebekämpfung sowie Ermittlungstechniken zur Aufklärung von Straftaten, wie z. B. forensische Techniken oder Tatortsicherung, setzen.

In Bezug auf den Umgang mit der Organisierten Kriminalität und der Menschenrechtslage in Mexiko und Mittelamerika wird die Bundesregierung aufgefordert, 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.

Die Bundesregierung solle sich gemeinsam mit den Vereinten Nationen und anderen Geberstaaten für eine Konsolidierung des Rechtsstaates und eine Reform der Justiz und des Strafvollzugs einsetzen, damit deren Unabhängigkeit und Effizienz verbessert, die weit verbreitete Straflosigkeit für Gewaltverbrechen und Menschenrechtsverletzungen in Mexiko und den zentralamerikanischen Ländern einge-

dämmt werden und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in das Rechtssystem wieder hergestellt werden könne. In diesem Zusammenhang müsse Deutschland das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption endlich ratifizieren.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Debatte in Lateinamerika und den USA wird die Bundesregierung aufgefordert, eine völlige Neuorientierung der Drogenpolitik, Initiativen zur Evaluierung und enttabuisierten Prüfung der bestehenden Drogenpolitik sowie darüber hinaus aktuelle 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 stellen zu können.

Schließlich wird die Bundesregierung aufgefordert, 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.

### III. Stellungnahme der mitberatenden Ausschüsse

Der Auswärtige Ausschuss, der Innenausschuss, der Finanzausschuss und der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe haben den Antrag auf Drucksache 17/13237 in ihrer Sitzung am 15. Mai 2013 beraten.

Der **Auswärtige Ausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, FDP und DIE LINKE., gegen die Stimmen der Fraktionen der SPD, bei einer Stimmenthaltung, und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Antrag abzulehnen.

Der **Innenausschuss** und der **Finanzausschuss** empfehlen mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, FDP und DIE LINKE., gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, bei Enthaltung der Fraktion der SPD, den Antrag abzulehnen.

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und bei Enthaltung der Fraktion der SPD, den Antrag abzulehnen.

### IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** hat den Antrag auf Drucksache 17/13237 in seiner 81. Sitzung am 15. Mai 2013 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, FDP und DIE LINKE., gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und bei Enthaltung der Fraktion der SPD, den Antrag abzulehnen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** erinnert an eine Erfahrung im Rahmen einer Delegationsreise als Auslöser für den eingebrachten Antrag. Vor anderthalb Jahren sei der Sohn der Rektorin der größten Universität in Honduras von Polizisten ermordet worden. Das sei für viele wohlmeinende Leute aus dem dortigen Sicherheitsapparat ein Schlüsselerlebnis gewesen, nicht mehr Stillschweigen zu bewahren, sondern sich zu offenbaren. Der gesamte Sicherheitsapparat habe nicht mehr funktioniert, weite Bereiche der Polizei und der Justiz hätten unter der Kontrolle der Drogenkartelle gestanden und eng mit dem Organisierten Verbrechen kooperiert. Einige Parlamentarier seien überzeugt davon gewesen, dass man diese Probleme nicht mehr aus eigener Kraft hätte lösen können, Justiz und Polizei zu säubern. Es sei ein historischer Akt gewesen, dass die Regierung Guatemalas erkannt habe, dass sie die Situation nicht in den Griff bekommen werde und demzufolge die internationale Gemeinschaft gebeten habe, eine internationale Kommission gegen Straflosigkeit einzurichten. Der spanische Richter Castresana habe diese Kommission geleitet, und es seien sehr viele Richter und Polizeichefs entlassen worden, und letztendlich sei der Prozess gegen Rios Montt ein Ergebnis dieser internationalen Kommission gegen Straflosigkeit. Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betrachte die gesamte Region und mache darauf aufmerksam, dass Organisierte Kriminalität ein großes Entwicklungshemmnis sei. Man müsse sich vor Augen halten, dass die Opferzahlen in Mexiko mit mehr als 70 000 Todesopfern erst seit wenigen Tagen durch die Opferzahlen des Konflikts in Syrien übertroffen würden. Das Problem bestehe darin, dass es ein Krieg zwischen ganz verschiedenen Parteien sei, Drogenbanden gegen Drogenbanden, Drogenbanden gegen Sicherheitskräfte, unterschiedliche Drogenkartelle gegen verschiedene Polizeieinheiten. Die Mordrate in Honduras mit 92 Mordfällen auf 100 000 Einwohnern sei erschreckend im Vergleich zu Deutschland, wo sie bei 0,9 liege und selbst Afghanistan komme lediglich auf 2,4. Dieser Drogenkrieg und die Aktivitäten des organisierten Verbrechens würden mit hohen Opferzahlen auch in der Zivilbevölkerung einhergehen. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN würde sich mit dem Antrag der Probleme annehmen. Aktuell werde ein Sicherheitsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Mexiko verhandelt, und man betrachte das sehr intransparente Vorgehen mit Sorge, denn trotz Nachfrage hätten Parlamentarier wenig Informationen bekommen. Sicherlich müsse es Kooperationen mit den Sicherheitsorganen geben. Es gebe aber Verdachtsmomente, dass Ausrüstungsgegenstände für den Kampf gegen die Drogenmafia und das organisierte Verbrechen in die falschen Hände geraten würden und dann für Menschenrechtsverletzungen eingesetzt würden. Dementsprechend sollten Sicherheitsabkommen verhandelt werden, indem das gesamte Spektrum berücksichtigt würde. Man wolle keineswegs ausschließlich mit sozialpädagogischen Maßnahmen und Maßnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit das organisierte Verbrechen bekämpfen, wiewohl das sehr wichtige flankierende Maßnahmen seien. Die einseitige Ausrichtung auf den Krieg gegen die Drogenkartelle mit Waffengewalt sei in der Vergangenheit nicht ausreichend und zielführend gewesen und deshalb müsse man auch über andere Wege nachdenken, so die begrenzte stufenweise Legalisierung von Drogen. Die Diskussion werde auch in mehreren Regierungen in Zentral-

amerika geführt, um das organisierte Verbrechen in seine Schranken zu weisen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** hält die Bekämpfung von Gewalt und Kriminalität ebenfalls für eine wesentliche Aufgabe der bilateralen Zusammenarbeit. Der Antrag sei insgesamt jedoch unausgewogen, weil er zwar wesentliche Probleme erkenne und benenne, aber die notwendigen Gegenmaßnahmen auslasse. Zudem sei er ideologisch geprägt, weil die frühere Drogenbekämpfungspolitik des ehemaligen Staatspräsidenten Felipe Calderón heftig kritisiert werde, während die Politik des neuen „sozialistischen Staatspräsidenten“ als hoffnungstragend beschrieben werde. Die bloße Ankündigung der Fortführung des Kampfes gegen die Drogenkartelle und die Reformansätze zur Entkriminalisierung und Regulierung von Drogen seien aus Sicht der Fraktion der CDU/CSU aber inakzeptabel. Die Forderung im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die staatliche Entwicklungszusammenarbeit auf die Bereiche Recht, Justiz, Menschenrechte, Polizeireform, Kleinwaffenkontrolle, Korruptionsbekämpfung und Reformen des Sicherheitssektors auszuweiten, könne man ebenfalls nicht mittragen. Entwicklungszusammenarbeit und polizeiliche Aufbauarbeit seien unterschiedliche Bereiche, die nicht miteinander verbunden werden sollten. Gleichwohl müsse man über alles mit Mexiko verhandeln und reden. Man müsse anerkennen, dass es schon Veränderungen gebe. So habe man sich trotz aller negativen Aspekte endlich zur Einhaltung der Menschenrechte verpflichtet. Es gebe ein Opferschutzprogramm zugunsten der Opfer von Verbrechen und Menschenrechtsverletzungen. Die neue mexikanische Regierung habe sich auch verpflichtet, die nationale Gendarmerie durch 10 000 Angehörige der Streitkräfte zu unterstützen. Das Hauptproblem seien sicherlich nach wie vor die Waffenlieferungen aus den USA. Die Fraktion der CDU/CSU werde diesen Antrag insgesamt ablehnen.

Die **Fraktion der SPD** unterstreicht, dass für sie in diesem Kontext Repression und Prävention gleich wichtig seien. In der Vergangenheit sei der präventive Charakter häufig zu kurz gekommen. Repression sei wichtig, wenn sie klaren Kriterien folge. Das zeige sich in Brasilien, das erst zu Ergebnissen gekommen sei, als man mit glaubwürdigen und konsequenten Polizeieinsätzen gegen die Drogenkartelle vorgegangen sei. Vorher sei die Polizei eher Teil des Problems als Teil der Lösung gewesen. Entscheidend sei, dass derartige Offensiven sich auf dem Boden der Rechtsstaatlichkeit bewegten und die Menschen nicht das Gefühl hätten, die Polizei mache mit den Drogendealern gemeinsame Sache. Die Industrieländer würden einen Teil der Schuld tragen, da hier die Nachfrage nach Drogen bestehe. Durch diesen Konsum würden Milliarden Gelder in die organisierte Kriminalität fließen, und so blieben Staaten wie Mexiko, die auf einem guten Weg gewesen seien, durch die Drogen- und Waffenmafia auf der Strecke. Es stelle sich die Frage, wie in Zukunft mit der Legalität von Drogen umgegangen werde. Die Fraktion der SPD lehne zu diesem Zeitpunkt eine Öffnung und Legalisierung in diesem Bereich mehrheitlich ab. Deshalb enthalte man sich bei dem Antrag. Man solle parteiübergreifend zu Beginn der nächsten Legislaturperiode eine sachliche Debatte darüber führen und eine Anhörung dazu veranstalten.

Die **Fraktion der FDP** stellt fest, dass man sich im Ausschuss immer wieder mit Zentral- und Lateinamerika be-

schäftige, was manchmal eine frustrierende Erfahrung sein könne. Man wolle den Ländern helfen und erreiche auch einiges, aber es gebe immer wieder Rückschläge, und es gehe nicht richtig voran. Mexiko sei eine Zeit lang auf einem guten Weg gewesen und jetzt sei es wieder weggekippt. In Guatemala hätte nahezu jede Familie Erfahrungen mit Kriminalität, Entführung und sogar Mord gemacht. In dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN seien Probleme benannt, und es seien einige Lösungswege aufgezeigt worden. Gleichwohl bleibe die Frage, was man machen müsse, um die Korruption in diesen Ländern nachhaltig zu bekämpfen. Die fange nämlich bei den Beamten an, die kein anständiges Gehalt bekämen, mit dem sie ihre Familien ernähren könnten. Das gehe weiter bis in die höchsten politischen Kreise. Beim Aufbau der Justiz müsse man wissen, dass es gerade im kriminellen Umfeld wenig Rechtsanwälte gebe, die beispielsweise bereit seien, innerhalb der Justiz als Richter gegen die Kartelle vorzugehen. Es wäre eigentlich Aufgabe der Polizei, gegen die Kriminalität vorzugehen; die Armee sei für die äußere Sicherheit einzusetzen. Im vorliegenden Antrag werde darauf hingewiesen, dass die USA sehr viel falsch gemacht habe und somit werde Antiamerikanismus geschürt. Es sei aufgelistet, was falsch sei und was man anders machen müsse. Die Fraktion der FDP sei jedoch vielmehr der Auffassung, dass schon sehr viel getan werde. Es sei keine Lösung, lediglich die Drogen zu legalisieren. Dadurch würde keineswegs alles gut. Die Fraktion der FDP werde diesen Antrag ablehnen.

Die **Fraktion DIE LINKE.** teilt viele Punkte des Antrages der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dazu gehöre auch die Analyse und die Zustandsbeschreibung. Die Fraktion DIE LINKE. habe aber grundsätzliche Probleme mit

der Ausrichtung des Antrages. Es fehle die Erwähnung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Mexiko sei eine der größten Freihandelszonen der Welt, es gebe seit Jahren ein Freihandelsabkommen mit der EU und diese liberalisierte Politik habe die Verschiebung von Drogengeldern erleichtert. Insgesamt habe sich die wirtschaftliche Situation für den Großteil der Bevölkerung eher negativ entwickelt und das sei ein Riesenproblem, da darunter auch zivilgesellschaftliche Bewegungen gelitten hätten. Nach Einschätzung der Fraktion DIE LINKE. werde die Rolle des neuen Präsidenten zu positiv eingeschätzt, denn auch Menschenrechtsorganisationen hätten stark kritisiert, wie die Wahlen zustande gekommen seien. Es sei auch schwierig zu sagen, dass man mit dem Sicherheitsabkommen unter bestimmten Bedingungen weitermachen wolle, denn es sei natürlich nicht nur eine Frage der Ausbildung, des Trainings und des fehlenden Wissens von Rechtstaatlichkeit. Bei über 90 Prozent Straflosigkeit in Mexiko müsse man vielmehr davon ausgehen, dass der politische Wille fehle, konsequent zu handeln und Gesetze umzusetzen. Das gelte ebenso in vielen Provinzen Mexikos auf der Gouverneursebene. Hier sei mehr politischer Druck gefragt. Das Angebot der Zusammenarbeit unter bestimmten Bedingungen halte die Fraktion DIE LINKE. für ein wenig naiv. Es müsse zunächst zu grundlegenden politischen Veränderungen kommen, bevor man über ein Sicherheitsabkommen sprechen könne. Auch unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten sei dieses aktuell nicht zu verantworten. Zudem sei ein temporäres Aussetzen von Rüstungsexporten nicht ausreichend, sondern man wolle einen Stopp der Rüstungsexporte in der gesamten Region. Aus diesen Gründen werde man gegen den vorliegenden Antrag stimmen.

Berlin, den 15. März 2013

**Jürgen Klimke**  
Berichtersteller

**Dr. Sascha Raabe**  
Berichtersteller

**Harald Leibrecht**  
Berichtersteller

**Heike Hänsel**  
Berichtersterterin

**Thilo Hoppe**  
Berichtersteller



