

Theresa Reinold

Adiós Rechtsstaat in Zentralamerika?

Hybride Kommissionen gegen die Straflosigkeit und ihre Erfolgsbedingungen

1. Rechtsstaatlichkeit und Hybridkommissionen in Zentralamerika

Was für die einen Korruption ist, mag für andere lediglich eine nett gemeinte Hilfestellung sein. Das suggeriert zumindest die Reaktion des damaligen Präsidenten des guatemaltekischen Kongresses, der die Richterin Claudia Escobar Mejía um ein begünstigendes Urteil gebeten hatte und ihr als Dank anbot, ihre Wahl in ein hohes Richteramt zu orchestrieren. Als Escobar aber – entgegen seiner Erwartungen – das freundliche Angebot ablehnte und stattdessen den Bestechungsversuch publik machte, zeigte er sich verblüfft: »Ich wollte ihr doch nur helfen!« Der Politiker war sich offensichtlich keiner Schuld bewusst.¹

Diese Anekdote veranschaulicht ein Phänomen, das in vorliegendem Beitrag beleuchtet werden soll: die Erosion der Rechtsstaatlichkeit in Zentralamerika, die in den letzten drei Jahren massive Ausmaße angenommen hat und die sich etwa in der alltäglich gewordenen Korrumpierung, Einschüchterung und Verfolgung von Richterinnen und anderen Verteidigern des Rechtsstaates zeigt. Um die Rechtsstaatlichkeit im nördlichen Dreieck Lateinamerikas zu stärken, wurde in den letzten anderthalb Jahrzehnten ein innovatives Experiment der Rechtsstaatsförderung in Form hybrider Kommissionen gegen die Straflosigkeit (*hybrid anti-impunity commissions*) in dieser Region unternommen – ein Experiment, dessen Auswirkungen bis heute kaum erforscht worden sind. Daher widmet sich dieser Beitrag der Untersuchung des vorgenannten Experiments, basierend auf mehr als zwei Dutzend Interviews mit Politikern, Staatsanwältinnen, Richtern, Journalistinnen und Aktivisten aus Zentralamerika (oder mit Expertise zu Zentralamerika), die im Jahr 2021 durchgeführt wurden.

Nun erfordert eine Konsolidierung rechtsstaatlicher Prinzipien in Kontexten, in denen der Rechtsstaat wie in Zentralamerika immer sehr fragil war, aktive Intervention. Da rein externe Lösungen wie beispielsweise internationale Straftribunale – sei es auf Ad-hoc- oder permanenter Basis –

1 Interview mit Claudia Escobar Mejía am 11. Februar 2021 (via Zoom).

sich oftmals mit dem Vorwurf des Neokolonialismus konfrontiert sehen, wurde in jüngerer Zeit vermehrt der Versuch unternommen, durch hybride Ansätze, in denen externe und lokale Akteure kooperieren, das Prinzip der *local ownership*, also die Ermächtigung lokaler Akteurinnen und Akteure in Reformprozessen, durchzusetzen. In diesem Essay werde ich daher die Hybridkommissionen gegen Straflosigkeit, die für die Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit in Zentralamerika eine entscheidende Rolle gespielt haben, vorstellen und nach den Gründen für deren Erfolg beziehungsweise Scheitern fragen. Wie bereits die Forschung zu internationalen Gerichtshöfen (einem Verwandten der Kommissionen gegen die Straflosigkeit) gezeigt hat, sind derartige Mechanismen fragile Konstruktionen, deren Überleben entscheidend von der Existenz (oder Abwesenheit) von Alliiertenkoalitionen abhängt.² Denn die Intervention derartiger justizieller Mechanismen erzeugt häufig heftigen politischen Widerstand, da sie das existierende Machtgefüge destabilisieren und historische Privilegien mächtiger Akteure infrage stellen.

Konzeptionell gesehen stellen hybride Kommissionen gegen die Straflosigkeit eine spezifische Ausprägung sogenannter *shared-governance arrangements* dar, die durch die Einbindung externer Akteure in nationalstaatliche Autoritätsstrukturen gekennzeichnet sind. Diese Mechanismen sind erst in jüngerer Zeit von der Wissenschaft in den Blick genommen worden.³ Zwar gibt es inzwischen eine Reihe von Studien, die sich mit der *Genese* dieser Mechanismen – beispielsweise aus diffusionstheoretischer Perspektive – befassen,⁴ jedoch sind ihre *Auswirkungen* auf eine Reihe von öffentlichen Gütern wie beispielsweise Rechtsstaatlichkeit und Demokratie noch immer extrem untererforscht. Anders gesagt: Während hybride Kommissionen gegen die Straflosigkeit als *explanandum* in der wissenschaftlichen Debatte durchaus thematisiert werden, treten sie selten als *explanans* auf, sodass wir über ihre Effektivität (und ihre Erfolgsbedingungen) nach wie vor wenig wissen.

Um diesen letztgenannten Aspekt zu erhellen, lohnt sich der Blick in die Antikorruptionsliteratur, deren Einsichten zum Teil ebenso relevant sind für die Operationsweise und Erfolgsbedingungen hybrider Kommissionen gegen die Straflosigkeit, auch wenn letztere in Bezug auf ihr Mandat, ihre Struktur und Kompetenzen etwas anders gelagert sind. Antikorruptionsagenturen verschiedener Ausprägungen haben sich in den letzten Dekaden rasant ausgebreitet. Ihr Prototyp war die 1974 gegründete Independent Commission Against Corruption (ICAC) in Hong Kong. Das Hongkonger Modell hat

2 Siehe beispielsweise Alter et al. 2016.

3 Matanock 2014.

4 Siehe beispielsweise Zimmermann 2017.

vielerorts Nachahmung produziert, die sich jedoch stark in Mandatsumfang und Eingriffstiefe unterscheidet. Trotz dieser Heterogenität von Antikorruptionsmechanismen lässt sich aus der Literatur eine Reihe von Faktoren destillieren, die Erfolg oder Scheitern der Antikorruptionsmission zu beeinflussen scheinen. Wichtig für den Erfolg von Antikorruptionsinitiativen, so resümiert Joseph Pozsgai-Alvarez, sei neben dem politischen Willen der Reformer und den privaten Interessen von Schlüsselakteuren vor allem die Rolle von Lobbygruppen sowie die Unterstützung der Gesamtgesellschaft.⁵

Für die lateinamerikanischen Hybridkommissionen erscheinen vor allem die letztgenannten Faktoren ausschlaggebend, nämlich die gesellschaftliche Unterstützung sowie die Rolle zentraler Alliierter innerhalb und außerhalb des betroffenen Landes. Auf nationaler Ebene ist das vor allem die Generalstaatsanwaltschaft (Ministerio Público), ohne deren Kooperation effektive Ermittlungen und Strafverfolgung nicht möglich sind, sowie auf internationaler Ebene die Unterstützung durch kooperierende Staaten. Zusammen bilden diese Akteure die sogenannte *compliance constituency* der Hybridkommissionen, die ihnen helfen, politische Gegenreaktionen abzufedern. Eine heftige Gegenreaktion ist kaum vermeidbar, sobald sich die Kommissionen durch ihre Ermittlungen dem Nukleus der Macht nähern. Aus dieser Dynamik erwächst das sogenannte Ikarus-Paradox,⁶ welches in der Antikorruptionsliteratur bereits vor zwei Jahrzehnten identifiziert wurde und dessen andauernde Relevanz die in diesem Essay diskutierten Kommissionen wiederum unterstreichen. So laufen Akteure der Rechtsstaatsförderung, die zu effektiv, zu erfolgreich sind, stets Gefahr, sich die »Flügel zu verbrennen«, da sie von den regierenden Eliten nur bis zu einem gewissen Grad toleriert werden. Wird diese Linie überschritten, ist das Überleben der Kommission in Gefahr. Sie überleben nur, wenn es ihnen gelingt, ein operatives Umfeld zu etablieren, in dem die Korruptionstoleranz abnimmt und politische Feindseligkeiten in Schach gehalten werden können, die den Widerstand gegen die Korruptionsbekämpfung erhöhen.⁷ Zum anderen ist es nötig, eine starke Koalition mit Unterstützern zu schmieden, die sie vor Repression und Obstruktion schützt. Dort jedoch, wo der Kommission dies nicht gelingt, ist es für sie schwierig bis unmöglich, Rechtsstaatlichkeit nachhaltig zu verankern, wie die folgende Analyse dreier Staaten Zentralamerikas zeigt.

5 Pozsgai-Alvarez 2022, S. 3; Übersetzung T.R.

6 Miller 1990.

7 Doig et al. 2005, S. 47.

2. Die Kooptation des Staates

Es soll nicht der Eindruck erweckt werden, dass Korruption und (organisiertes) Verbrechen eine lateinamerikanische Spezialität seien – es gibt sie fast überall. Selbst in Ländern des globalen Nordens, in denen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit fest verankert sind (oder scheinen), haben sich transnational operierende kriminelle Organisationen wie die italienische *'ndrangheta*, die libanesischen Clans oder auch die albanische Mafia – um nur einige zu nennen – eingenistet und profitieren zuweilen vom Schutz korrumpter Politikerinnen und Politiker sowie von der Apathie und Verdrängungsbereitschaft der Gesamtgesellschaft.⁸ Allerdings existiert im globalen Norden – trotz eines gewissen Grades an krimineller Infiltration staatlicher Strukturen – nach wie vor eine klare Trennung zwischen Staat einerseits und organisiertem Verbrechen andererseits.⁹

Nicht so aber im nördlichen Dreieck von Zentralamerika, welches Guatemala, Honduras und El Salvador umfasst. Dort haben Mafiakoalitionen – so nannte sie die guatemaltekische Hybridkommission gegen Straflosigkeit in ihrem finalen Bericht – die staatlichen Institutionen zu einem derart hohen Grad infiltriert, dass eine Unterscheidung zwischen dem Staat einerseits und dem organisierten Verbrechen andererseits kaum noch möglich ist. Staatliche Institutionen dienen nicht dem Gemeinwohl, sondern sind »Beuteobjekt partikularer Interessen«,¹⁰ genauer genommen der Interessen des Paktes der Korrupten (»pacto de corruptos«, wie dieser in Guatemala genannt wird), der sich öffentlicher Ämter bemächtigt hat. Die Mitglieder des Paktes der Korrupten variieren natürlich von Land zu Land, dennoch kann man durchaus gemeinsame Dynamiken in den Ländern des nördlichen Dreiecks beobachten, wo die Korruption nicht nur die Exekutiven (unter den Präsidenten Giammattei in Guatemala, Bukele in El Salvador und dem Ex-Staatschef von Honduras Hernández) und große Teile der Legislative erfasst hat, sondern auch – durch die Vereinnahmung beispielsweise der Generalstaatsanwaltschaft und der höchsten Gerichte in den jeweiligen Ländern – das Justizsystem durchtränkt. Dieses *intrecio* – also die Verwendung des organisierten Verbrechens mit staatlichen Strukturen¹¹ – hat in Zentralamerika ein Ausmaß angenommen, das die guatemaltekische Kommission als die beinah-totale Kooptation des Staates beschrieb, bei der die *checks and balances* des Rechtsstaates quasi ausgehebelt werden. Sie

8 Siehe beispielsweise Reinold 2022.

9 Für Informationen zu einzelnen Ländern im globalen Norden lohnt ein Blick auf den aktuellen Rechtsstaatlichkeitsindex des World Justice Project: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/> (Zugriff vom 19.08.2022).

10 Waldmann, zitiert in Burchardt 2011, S. 439.

11 Schneider 2018, S. 19.

geschieht unter formaldemokratischen Bedingungen durch die Manipulation von Richterwahlen, illegale Parteienfinanzierung durch das organisierte Verbrechen, Einschüchterung sowie die Gründung von Parteien, die einzig und allein der persönlichen Bereicherung dienen (sogenannte *partidos franquicia* – ein Beispiel hierfür ist die Partido Patriota von Ex-Präsident Pérez Molina in Guatemala).¹²

Repression und Armut – sowie aktuell die Covid-19-Pandemie – erschweren eine massive soziale Mobilisation gegen den Rechtsstaatsabbau, und somit haben die zunehmend autokratisch regierenden Eliten der Region freie Hand, Strukturen zu zementieren, die ihre Vorherrschaft perpetuieren und das demokratische System aushöhlen.

3. Hybride Kommissionen gegen die Straflosigkeit

Nun gibt es angesichts dieser erschütternden Diagnose eine gute und eine schlechte Nachricht. Die gute Nachricht ist: Es existieren Maßnahmen gegen die Kooptation des Staates, welche sich bereits im Feldversuch als wirksam erwiesen haben.

Guatemala

Dieses Instrument in Form von internationalen Kommissionen gegen die Straflosigkeit wurde in Guatemala zwischen 2007 und 2019 erstmals angewandt und wird weithin als äußerst erfolgreiches Experiment im Kampf gegen die Korruption und das organisierte Verbrechen angesehen. Die guatemaltekische Kommission (CICIG – Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala) war insofern äußerst innovativ, als sie – anders als internationale Straftribunale oder Hybridgerichtshöfe beispielsweise, mit denen die internationale Gemeinschaft in der Vergangenheit experimentiert hatte – das Rechtssystem des Landes *von innen* transformieren wollte. Anstatt also Rechtsstaatlichkeit durch die Überstülpung internationalen Rechts und internationalen Personals *top-down* zu orchestrieren, wollte die CICIG in veritable Graswurzelarbeit eine Kultur der Rechtsstaatlichkeit *bottom-up* etablieren. Dies sollte geschehen durch die tägliche, enge Zusammenarbeit zwischen externen und lokalen Staatsanwälten, Richterinnen etc., durch die Säuberung des Staatsapparates von korrupten und kriminellen Elementen und durch das Initiiieren grundlegender politischer Reformen. CICIG war in diesem Zusammenhang mandatiert, Korruption und das organisierte Verbrechen in der Gestalt der Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad zu bekämpfen, wobei die Kommission zwar

12 Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala 2019, S. 59.

die Kompetenz besaß, eigenständig Ermittlungen zu lancieren, aber nur in Kooperation mit dem lokalen Ministerio Público (der Generalstaatsanwaltschaft) strafverfolgen konnte.

Diese Konstruktion war präzedenzlos in der Geschichte internationaler Initiativen zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit. Sie erwies sich als äußerst effektiv, da sie zum einen die Kommission harmlos genug erscheinen ließ, um den guatemaltekischen *sovereigntists* – also denjenigen Gruppierungen, die dazu tendieren, externe Einmischung mit dem Verweis auf souveräne Privilegien abzulehnen – den Wind aus den Segeln zu nehmen. Zum anderen aber eröffnete sie der Kommission genug Spielraum, um zusammen mit dem Ministerio Público effektiv strafzuverfolgen sowie Hindernisse, die ihr vonseiten der Politik in den Weg gelegt wurden, zu überwinden. Die anfänglichen Erfolge der guatemaltekischen Kommission beruhten nicht zuletzt auf dem Überraschungseffekt: Wie mir ihr erster Chef Carlos de Castresana erzählte, habe zu Beginn niemand die Kommission wirklich ernst genommen. »Wir waren wie ein Trojanisches Pferd«, so Castresana, »man hat uns ins Land gelassen, weil alle dachten, wir würden nur ein paar Berichte schreiben; niemand erwartete, dass sich die Kommission mit den Mächtigen des Landes anlegen würde.«¹³ Doch die Kommission wollte keine Berichte schreiben und Aktenberge hin- und herschieben. Stattdessen ging sie zügig daran, den Augiasstall zu säubern und hochrangige Offizielle zu feuern oder aber gleich ins Gefängnis zu schicken.

Die Kommission verfolgte über 150 hochrangige Offizielle und erreichte mit ihrer durchaus verwegenen Herangehensweise nicht nur eine signifikante Senkung der Straflosigkeitsrate, sie gab den Menschen in Guatemala auch das Vertrauen in ihr Justizsystem zurück, weil ihnen vor Augen geführt wurde, dass niemand, nicht einmal die Mächtigsten im Staate, über dem Gesetz steht. 2015 lösten die Ermittlungen ein politisches Erdbeben aus, welches die Bevölkerung zum ersten Mal seit langer Zeit davon träumen ließ, dass tatsächlich eine andere Zukunft möglich sei. Die Kommission hatte in Kooperation mit dem Ministerio Público zwei massive Korruptions-skandale namens La Línea und IGSS (Instituto Guatemalteco de Seguridad Social) aufgedeckt, in die der damalige Präsident Otto Perez Molina und seine Stellvertreterin Roxana Baldetti involviert waren. Ihre Ermittlungen mündeten in eine weitreichende gesellschaftliche Mobilisierung gegen die Straflosigkeit – den sogenannten guatemaltekischen Frühling¹⁴ –, infolgedessen Molina und Baldetti zum Rücktritt gezwungen wurden und sich vor Gericht verantworten mussten. Beide sind aktuell in Haft; Baldetti erwar-

13 Interview am 22. Februar 2021 (via Zoom).

14 López 2015.

tet außerdem ihre Auslieferung in die USA, wo sie der Verbindung zum organisierten Verbrechen angeklagt ist. Sie wird beschuldigt, ausländischen Kartellen die Nutzung des guatemaltekischen Territoriums zum Zwecke des Drogentransports angeboten zu haben. Die Entmachtung Molinas und Baldettis mit den Mitteln des Rechtsstaates und das Aufwachen des guatemaltekischen Volkes aus seiner jahrzehntelangen Resignation ließen darauf hoffen, dass eine profunde Transformation Guatemalas möglich sei. Als die Kommission jedoch nach der Entmachtung Molinas daranging, Korruptionsermittlungen auch gegen die Familie von dessen Nachfolger Jimmy Morales und später auch Präsident Morales selbst einzuleiten, unterzeichnete sie damit ihr eigenes Todesurteil. Dieses Mal würden sich die Mächtigen des Landes – der Pakt der Korrupten in Regierung, Parlament, im Justizsystem und in der Wirtschaft – dem Angriff des Rechtsstaates nicht geschlagen geben. Stattdessen besiegelte eine konzertierte Kampagne der politischen und ökonomischen Eliten Guatemalas – begünstigt durch die vollkommene Gleichgültigkeit der Trump-Administration gegenüber CICIG – das Ende der Kommission. So hatten sich staatliche Akteure – allen voran Präsident Morales, der zuletzt in das Visier der Ermittler gelangt war – mit dem Privatsektor verbündet, mit dem es sich der im Bereich der illegalen Parteienfinanzierung zunehmend aggressiv ermittelnde CICIG-Chef Iván Velásquez ebenfalls verscherzt hatte. Diese Anti-CICIG-Koalition hatte außerdem in Washington D.C. erfolgreich Lobbyarbeit betrieben, um die Trump-Administration davon abzuhalten, zugunsten der CICIG zu intervenieren.

Seit dem erzwungenen Abschied der Kommission vor fast drei Jahren vollzieht sich in Guatemala ein erschreckender Abbau des Rechtsstaates. Waren zuvor bereits die Präsidentschaft, große Teile des Parlaments, des Obersten Gerichtshofs (Corte Suprema de Justicia) und Teile des Ministerio Público in den Händen der Mafiakoalitionen, fiel nun auch noch das Verfassungsgericht (Corte de Constitucionalidad) in die Hände des Paktes der Korrupten. Die quasi letzte Bastion des Rechtsstaates in Guatemala ist nun die Fiscalía Especial Contra la Impunidad (FEPCI), eine Sondereinheit im Ministerio Público, die in enger Kooperation mit der Kommission große Erfolge in der Bekämpfung der Straflosigkeit erzielt hatte und aktuell in großer Bedrängnis ist. Ihr Chef Juan Francisco Sandoval musste – wie schon so viele unabhängige Staatsanwältinnen und Richter vor ihm – aus Guatemala fliehen, nachdem FEPCI begonnen hatte, einem Korruptionsverdacht gegen die aktuelle Regierung von Alejandro Giammattei nachzugehen. Die Generalstaatsanwältin María Consuelo Porras höchstselbst, seinerzeit von Jimmy Morales eingesetzt, um die Interessen der politischen Eliten zu schützen,

hat es sich zum Ziel gesetzt, die FECI zu demontieren.¹⁵ Sie hat innerhalb des Ministerio Público eine wichtige *gatekeeping*-Funktion inne – insofern sie die Ermittlungen der FECI autorisieren muss – und hatte Ermittlungen gegen hochrangige Politikerinnen und Politiker immer wieder blockiert.¹⁶

Honduras

Dieses traurige Schauspiel des Rechtsstaatsabbaus, wie wir es in Guatemala beobachten konnten, wiederholte sich – mit gleichem Skript, aber anderen Protagonisten – ein Jahr später in Honduras und wiederum ein Jahr später in El Salvador. Die honduranische Kommission gegen Straflosigkeit (*Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras* – MACCIH) wurde 2014 nach guatemaltekischem Vorbild geschaffen, als die Aufdeckung eines großflächigen Korruptionsskandals im Sozialsystem zu massivem öffentlichen Druck auf die Regierung in Tegucigalpa führte, endlich gegen die Straflosigkeit vorzugehen. Zehntausende Protestierende forderten den Rücktritt des damaligen Präsidenten Hernández sowie die Schaffung einer honduranischen CICIG. Hernández wird oftmals als »Narcopräsident« bezeichnet; sein Bruder Juan Antonio (Tony) Hernández wurde letztes Jahr von einem New Yorker Gericht für schuldig befunden, mindestens 185.000 Kilo Kokain in die USA geschmuggelt zu haben. Zeugen hatten im Prozess ausgesagt, auch der Bruder des Angeklagten – der honduranische Präsident selbst – sei in den Kokainschmuggel involviert gewesen. Laut Staatsanwaltschaft sind die Hernández-Brüder seit etwa einer Dekade in den Drogenhandel verwickelt und haben geholfen, kolumbianisches Kokain durch Honduras in die USA zu bringen, zuweilen mit Hilfe des mexikanischen Sinaloa-Kartells, einer der mächtigsten Organisationen im Drogenhandel weltweit. Im April dieses Jahres wurde Ex-Präsident Hernández dann in die USA ausgeliefert, wo er sich wegen Drogenhandels und anderen Delikten vor Gericht verantworten muss.

Dass Präsident Hernández trotz seiner mutmaßlichen Verbindungen zum organisierten Verbrechen dennoch der Errichtung einer Kommission gegen die Straflosigkeit nach guatemaltekischem Vorbild zustimmte und sich damit quasi den Feind selbst ins Land holte, lag an dem massiven öffentlichen Druck, dem sich Hernández ausgesetzt sah. Die daraufhin etablierte Kommission imitierte in vielen Bereichen ihre erfolgreiche guatemaltekische Vorgängerorganisation, modifizierte sie aber in anderen Aspekten auch. Zum einen wurde MACCIH anders als CICIG, welche auf der Basis eines

15 Porras wurde vor einigen Monaten vom US-Außenministerium auf die Liste antidemokratischer und korrupter Akteure gesetzt und kann somit nicht mehr in die USA einreisen.

16 Interview mit einem inzwischen exilierten ehemaligen Mitarbeiter des Ministerio Público am 3. März 2021.

Abkommens zwischen Guatemala und den Vereinten Nationen etabliert wurde, durch eine Vereinbarung zwischen Honduras und der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) geschaffen. Dies wurde rückblickend vielfach kritisiert, da die OAS im Bereich der Rechtsstaatsförderung und Korruptionsbekämpfung wenig Glaubwürdigkeit in der Region besitzt. So betonten meine Interviewpartnerinnen und -partner, dass die OAS selbst korrupt sei und es daher in jedem Fall vorzuziehen sei, eine Hybridkommission in Kooperation mit den Vereinten Nationen anstatt der Regionalorganisation zu etablieren.

Genau wie die guatemaltekische wurde auch die honduranische Kommission zum Opfer des eigenen Erfolgs, da sie ihre Ermittlungen gegen hochrangige Politiker des honduranischen Parlaments und Präsident Hernández selbst richtete. Dies wiederum löste eine scharfe Gegenreaktion vonseiten der korrupten Eliten aus, was 2019 schließlich das Ende der Kommission besiegelte. Obwohl auch sie während ihrer kurzen Amtszeit permanenten Einmischungsversuchen und politischer Einschüchterung ausgesetzt war, zeigte sie durchaus beeindruckende Resultate. So war sie in die Strafverfolgung von 133 Personen involviert, einschließlich der ehemaligen Präsidentengattin Bonilla de Lobo, die schlussendlich wegen Betrugs zu 58 Jahren Gefängnis verurteilt wurde. Wie ihr guatemaltekisches Vorbild demonstrierte auch die honduranische Kommission der einfachen Bevölkerung, dass nicht einmal die Mächtigsten des Landes über dem Gesetz stehen. Anders als in Guatemala aber war sie nicht autorisiert, eigenständig Ermittlungen einzuleiten, sondern war hierfür auf die Kooperation der lokalen Behörden angewiesen.

Trotz dieser Einschränkung operierte die Kommission recht erfolgreich im Kampf gegen die Korruption. So schuf sie eine Sondereinheit im honduranischen Ministerio Público – die Unidad Fiscal Especial Contra la Impunidad y la Corrupción (UFECIC) – die, ähnlich wie die FEPCI in Guatemala, ihre Verbündete im Kampf gegen die Straflosigkeit wurde. Wie die guatemaltekische war auch die honduranische Kommission darauf bedacht, nur »saubere« Staatsanwälte für die UFECIC auszuwählen, sie auszubilden und durch die gemeinsame Ermittlungsarbeit schlussendlich in die Lage zu versetzen, das Erbe der Kommission langfristig zu schützen. Ähnlich wie die FEPCI wurde auch die UFECIC genau deswegen zur Zielscheibe wiederholter Angriffe. Schlussendlich wurde der Hernández-Regierung die Kommission und ihr nationaler Gegenpart, die UFECIC, zu gefährlich, sodass kurz nach dem Rauswurf der guatemaltekischen auch die honduranische Kommission ihre Arbeit einstellen musste. Präsident Hernández hatte sich geweigert, das Mandat der Kommission zu verlängern, nachdem in Verhandlungen keine Einigung über die Ermittlungskompetenzen der UFECIC, die dem Prä-

sidenten ein zunehmender Dorn im Auge waren und die er zu beschneiden versuchte, erzielt werden konnte.

Neben der sehr ähnlichen Dynamik, die den Aufstieg und Fall beider Kommissionen kennzeichnet, weisen sie eine weitere wichtige Gemeinsamkeit auf: Beide Hybridakteure verwandelten eine vermeintliche Schwäche in eine Stärke. Da beide Kommissionen im Vergleich zu ähnlich gelagerten Instrumenten wie supranationalen oder hybriden Straftribunalen eine eher geringe Einschränkung von Souveränität implizierten, wurden sie zu Beginn ihrer Tätigkeit als wenig bedrohlich empfunden, was wiederum den Prozess ihrer Etablierung erleichterte. Gleichzeitig waren beide Kommissionen – anders als beispielsweise die EU-Rechtsstaatsmission im Kosovo (EULEX) – auf die Kooperation mit lokalen Akteuren angewiesen. So hatten sie einen großen Anreiz, nationale Institutionen zu stärken, anstatt sie einfach zu umgehen. Bedauerlicherweise sind die nationalen Kapazitäten, die sie erfolgreich erschaffen haben, seit ihrem Weggang wieder weitgehend abgebaut worden. Was bleibt, ist die Erkenntnis, dass, um diesen Kommissionen zu langfristigem Erfolg zu verhelfen, eine Reihe von Faktoren zusammenfallen müssen, etwa eine konstruktive Zusammenarbeit mit dem nationalen Ministerio Público und der Rückhalt der lokalen Bevölkerung.

El Salvador

Und wäre dem noch nicht genug, so ist der tragischen Geschichte der gescheiterten Hybridkommissionen noch ein weiteres Kapitel hinzuzufügen. Wie in Guatemala und Honduras haben ebenso im Nachbarland El Salvador Korruption und organisiertes Verbrechen exorbitante Ausmaße angenommen. Wie seine beiden Nachbarländer hatte sich auch El Salvador auf Druck der eigenen Bevölkerung schließlich entschlossen, eine Kommission gegen die Straflosigkeit einzurichten – ein Wahlversprechen, welches der 2019 neu gewählte Präsident Nayib Bukele nach Amtsantritt einlöste. Allerdings war Bukele gewarnt: Eine derart bissige Kommission wie in den Nachbarländern wollte er nicht zulassen. So schuf er, via präsidentiellem Dekret, die internationale Kommission gegen Straflosigkeit in El Salvador (Comisión Internacional contra la Impunidad de El Salvador – CICIES), die aber im Gegensatz zu ihren Vorgängerkommissionen in Guatemala und Honduras ein sehr viel diffuseres Mandat hatte. So war vorgesehen, dass sie die salvadorianischen Institutionen in der Prävention und Strafverfolgung von Korruption und organisiertem Verbrechen unterstützen und »aktiv« mit lokalen Behörden zu diesem Zwecke kooperieren sollte.

Doch genau wie ihre beiden Vorgänger beging die salvadorianische Kommission den kardinalen Fehler, die ihr laut Mandat zugewiesenen Aufgaben tatsächlich erfüllen zu wollen und die Idee der Gleichheit vor dem Gesetz –

ein fundamentales rechtsstaatliches Prinzip – auch gegenüber den Mächtigsten im Staate, inklusive amtierender Staatschefs, durchsetzen zu wollen. Das ließen sich die Eliten jedoch nicht gefallen – sie hatten aus der Erfahrung Guatemalas und Honduras' gelernt. Ursprünglich erschien die Regierung El Salvadors durchaus ernsthaftes Interesse an einer umfassenden und schohnungslosen Anti-Korruptionskampagne zu haben, die auch die Mächtigsten im Staate nicht ungeschoren davonkommen lassen würde – im Gegensatz zu den Nachbarstaaten, wo die Regierungen der Einrichtung von Hybridkommissionen nur infolge des massiven Drucks der Zivilgesellschaft zugestimmt hatten. Das Ministerio Público wurde zu der Zeit geleitet von Douglas Meléndez, der starke Unterstützung durch die USA genoss und signifikante Erfolge im Kampf gegen die Korruption vorzuweisen hatte, wobei er darauf achtete, sich von keinem der politischen Lager kooptieren zu lassen. So ordnete er 2018 die Festnahme des linksgerichteten ehemaligen Präsidenten Mauricio Funes an, der unter anderem der Veruntreuung und Geldwäsche verdächtigt wurde. Wenige Monate später sorgte er für die Verurteilung des rechtsgerichteten Ex-Staatschefs Elías Antonio Saca, dem ebenfalls Veruntreuung und Geldwäsche vorgeworfen wurden. Allerdings musste auch Meléndez – und hier zeigen sich wiederum die Parallelen zu den anderen Fallstudien in diesem Essay – wenig später ins Exil in die USA fliehen und wurde mit Raúl Melara durch einen unerfahrenen Staatsanwalt ersetzt.

Doch auch Melara sollte sich nicht lange im Amt halten. 2019 ersetzte das salvadorianische Parlament, in dem die Regierungspartei des aktuellen Präsidenten Bukele eine Mehrheit besitzt, Melara sowie alle Richterinnen und Richter der Verfassungskammer des Obersten Gerichtshof durch Verbündete der Bukele-Regierung. Dies war ein eklatanter Bruch mit der salvadorianischen Verfassung, der im In- und Ausland weithin kritisiert wurde.¹⁷ Die zunehmend autokratisch agierende Regierung Bukeles interessierte dies jedoch wenig. Die neu eingesetzten Marionetten in der Verfassungskammer erlaubten Bukele, sich im Hinblick auf die nächsten Wahlen 2024 erneut für die Präsidentschaft zu bewerben, trotz des in der Verfassung verankerten Verbots aufeinanderfolgender Amtszeiten für Präsidentschaften.

Die geschassten Verfassungsrichterinnen und -richter sowie der ebenfalls seines Amtes entbundene Generalstaatsanwalt hätten es wissen müssen – war ihren guatemaltekischen Kolleginnen und Kollegen doch genau das gleiche widerfahren. Ähnlich wie diese hatte die salvadorianische Verfassungskammer in der Vergangenheit immer wieder Verfassungsbrüche der Exekutive kritisiert. Melara wiederum hatte den Fehler begangen, Korruptionsermittlungen gegen die Administration Bukeles einzuleiten, die, wie

17 McDonald 2021.

schon im Falle der Ermittlungen gegen Präsident Morales in Guatemala, schlussendlich das Ende der Kommission besiegelten. Mit der Gleichschaltung des Verfassungsgerichts, der Installierung eines der Regierung genehmen Generalstaatsanwaltes sowie der Eliminierung der Kommission gegen Straflosigkeit steht nun auch dem kompletten Rechtsstaatsabbau in El Salvador so gut wie nichts mehr im Wege.

Und so verkündete – wenig überraschend – der salvadorianische Generalstaatsanwalt Rodolfo Delgado letzten Sommer, dass El Salvador das Abkommen mit der OAS, welches die Kommission 2019 ins Leben gerufen hatte, aufzukündigen würde. Als Grund führte die Regierung von Bukele an, dass die OAS einen angeblich kriminellen salvadorianischen Politiker als Berater engagiert habe. Die OAS sah dies jedoch ganz anders und kritisierte die Bukele-Regierung dafür, dass sie die Arbeit der Kommission quasi »erstickt« habe.

Und damit sind wir auch schon bei der zu Beginn des Abschnitts angekündigten schlechten Nachricht. Wir erinnern uns an die gute Nachricht: Es existiert ein effektives Instrument (in Form von Hybridkommissionen) zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in Zentralamerika. Die schlechte Nachricht ist allerdings, dass niemand bereit scheint, dieses Mittel noch einmal einzusetzen. Warum? Die Antwort ist so verwirrend wie einfach: Das Instrument war zu effektiv. Die lokalen Eliten wollen Kommissionen, die das Recht auf alle gleichermaßen anwenden und somit zwangsläufig irgendwann zum (kriminellen) Herz der Macht vordringen werden, nicht tolerieren. Und da eine breite zivilgesellschaftliche Mobilisierung aus den bereits genannten Gründen – Repression, Armut sowie die Covid-19-Pandemie – derzeit nicht stattfindet, stellt die internationale Gemeinschaft den einzigen verbleibenden Schalthebel dar, um die totale Demontage des Rechtsstaats in Zentralamerika noch umzukehren. Theoretisch zumindest.

4. Und die internationale Gemeinschaft?

Tut nichts. Beziehungsweise zu wenig, viel zu wenig. Diplomatischer Druck durch UNO und OAS hat erfahrungsgemäß nicht ausgereicht, um die Hybridkommissionen vor ihrem Untergang zu bewahren. Sehr viel ausschlaggebender für das Schicksal der Kommissionen war und ist die Rolle der USA. So war es beispielsweise US-Präsident Barack Obamas Vize Joseph Biden, der den damaligen guatemaltekischen Präsidenten Otto Pérez Molina dazu brachte, das Mandat der Kommission zu verlängern – was diese wiederum erst dazu in die Lage versetzte, Molina zu Fall zu bringen.¹⁸

18 Sheridan 2019.

Auch hat die Kommission in ihrer Arbeit signifikant von der diplomatischen Unterstützung des damaligen amerikanischen Botschafters in Guatemala Todd Robinson (sowie von dessen schwedischem Kollegen Anders Kompass) profitiert.¹⁹ Obamas Nachfolger Donald Trump wiederum zeigte sich gegenüber dem Schicksal der Kommissionen komplett indifferent und trug somit maßgeblich zu deren Ende bei. Trumps Nachfolger Joe Biden wiederum hat bisher – mit seiner Präferenz für kosmetische Maßnahmen wie Beratung und technische Unterstützung – in den Staaten des nördlichen Dreiecks wenig ausrichten können.

Die Vereinigten Staaten waren lange Zeit der externe Akteur mit dem größten Einfluss auf politische Dynamiken im nördlichen Dreieck, allerdings hat die USA durch die zunehmende Einmischung Chinas und Russlands in der Region an Durchschlagskraft verloren. Zwar denken einige immer noch, dass die »Gringos alles erreichen können, was sie wollen«, wie mir ein Vertreter der guatemaltekischen Zivilgesellschaft anvertraute;²⁰ viele sehen dies aber ganz anders. So erklärte mir Luis Pineda,²¹ ein inzwischen exilierter ehemaliger Mitarbeiter der Kommission in Guatemala, dass die USA bis vor einigen Jahren sehr großen Einfluss auf die korrupten Eliten ausgeübt hätten. Einreiseverbote, das Einfrieren von Auslandskonten oder die Konfiszierung der Besitztümer guatemaltekischer Politikerinnen und Politiker sowie von Wirtschaftsbossen in den USA seien beliebte und effektive Politikinstrumente wechselnder US-Administrationen gewesen, um Einfluss auf die Anreizstruktur des Paktes der Korrupten zu nehmen. Inzwischen sei dieser aber zunehmend gewillt, einen Bruch mit den USA zu riskieren, unter anderem auch deswegen, weil sich mit Russland und China für die dortigen Eliten neue Bündnisoptionen ergeben. So habe eine bekannte guatemaltekische Kongressabgeordnete im letzten Jahr bei einer Konferenz gesagt, die USA seien ihr egal, Einreiseverbote (und ähnliche Maßnahmen) würden sie nicht interessieren – sie sei nämlich bereits in Disneyland gewesen. »Es klingt wie ein Witz, aber so funktioniert das«, erklärte mir Pineda. Und weiter: »Kamala Harris kann alles Mögliche über Rechtsstaatlichkeit in Guatemala sagen, aber wie viel Macht haben sie hier schlussendlich? Und das ist etwas, was die Menschen hier anfangen zu verstehen.«

Ein anderer Faktor ist der Politikstil der Biden-Administration. Zwar hatte sich Biden noch im US-Präsidentenwahlkampf für eine regionale Kommission gegen Straflosigkeit für das gesamte nördliche Dreieck stark gemacht, hat aber seit Amtsantritt eher auf eine leisetreterische Politik

19 Interview mit dem Historiker José Alfredo Calderón am 19. Februar 2021 (via Zoom).

20 Interview mit Manfredo Marroquín, Präsident von Acción Ciudadana, am 2. März 2021 (via Zoom).

21 Interview am 6. April 2021 (via Zoom).

gegenüber der Region gesetzt.²² Die Idee einer regionalen Kommission gegen die Straflosigkeit nach guatamaltekischem Vorbild scheint Geschichte; stattdessen hat Washington kürzlich die Schaffung einer Antikorruptions-Taskforce angekündigt, angeführt vom amerikanischen Justizministerium, die in Zusammenarbeit mit lokalen Behörden Korruptionsfälle im nördlichen Dreieck untersuchen soll. Dieser Ansatz mag effektiv sein, wenn es um Vergehen geht, die einen Bezug zu den USA haben, wenn beispielsweise die mutmaßlichen Täter dort Immobilien und andere Werte besitzen oder sich gar in den USA aufhalten. Andernfalls hat aber die geplante Taskforce wenige Hebel, denn wenn derartige Bezüge zu den USA fehlen, so sind die amerikanischen Ermittler auf die Kooperation der lokalen Behörden angewiesen, die aber selbst von den korrupten Eliten gekapert wurden und somit kaum gewillt sein werden, der Kultur der Straflosigkeit ein Ende zu setzen. Anders als die Kommissionen hat die neue Taskforce keine Kompetenzen, vor Ort eigenständig Ermittlungen einzuleiten oder auch die Justiz behindernde lokale Akteure aus dem Amt zu entfernen. Es scheint daher äußerst unwahrscheinlich, dass die Taskforce einen wirklichen Unterschied machen kann im Kampf gegen Korruption. Die Etablierung einer regionalen Kommission gegen Straflosigkeit, die tatsächlich etwas bewirken könnte, ist in weite Ferne gerückt, da die lokalen Eliten einem solch invasiven Mechanismus wenn überhaupt nur unter höchstem Druck zustimmen würden. Allerdings ist die Biden-Administration aktuell nicht willens oder in der Lage, die hierzu erforderliche Drohkulisse aufzubauen. Es wird schlichtweg nicht ausreichen, den Pakt der Korrupten aus Disneyland zu verbannen.

5. Conclusio

Zusammenfassend lässt sich eine Trias von Faktoren identifizieren, die für den Erfolg hybrider Kommissionen eine zentrale Rolle zu spielen scheinen: die Unterstützung wichtiger Staaten, ein kooperativer Generalstaatsanwalt beziehungsweise Generalstaatsanwältin sowie die Unterstützung der Zivilgesellschaft. Diese Faktoren bestätigen zum mindest teilweise Erkenntnisse aus der breiteren Antikorruptionsliteratur, indem sie die Wichtigkeit gesellschaftlichen Rückhalts unterstreichen ebenso wie die Rolle des politischen Willens reformorientierter Akteure. Gleichzeitig fördert die Analyse der in diesem Essay untersuchten Hybridmechanismen aber auch neue Erklärungsfaktoren zutage, wie beispielsweise die unverzichtbare Rolle der Generalstaatsanwaltschaft als zentraler innerstaatlicher Kooperationspartner der Hybridkommissionen. Es war das Auseinanderdriften der hier beschriebe-

22 Ebd.

nen *compliance constituency*, welches in allen drei untersuchten Fällen zum Scheitern der Kommission geführt hat.

Angesichts der beinahe vollständigen Demontage des Rechtsstaates in Zentralamerika nach dem Abschied der drei Kommissionen könnte behauptet werden, sie seien in der Erfüllung ihrer Mission gescheitert. Vorerst gescheitert, möchte man einwenden. Denn die Kommissionen haben erstmalig zu demonstrieren vermocht, dass niemand, wirklich *niemand* über dem Gesetz steht, nicht einmal amtierende Präsidenten und ihr innerster Kreis. Diese Verwegenheit mag zwar kurzfristig dafür gesorgt haben, dass sie ihre Arbeit nicht fortsetzen durften, aber langfristig bleibt zu hoffen, dass damit die Saat für einen fundamentalen Wandel gesät wurde, auch weil die Kommissionen den korruptions- und kriminalitätsgeplagten Bevölkerungen des nördlichen Dreiecks die Möglichkeit einer anderen Realität aufgezeigt haben.

In zutiefst dysfunktionalen Demokratien wie den zentralamerikanischen kann dies allein zwar vorerst keine fundamentale politische Transformation herbeiführen. Aber vielleicht wird diese Saat, die durch die Hybridkommissionen gesät wurde, eines Tages aufgehen, wenn die politischen Umstände weniger ungünstig sind, wenn sich beispielsweise *compliance constituencies* formieren, die die Kommissionen in der Ausübung ihres Mandats vor politischer Einmischung schützen können und in die Lage versetzen, den Prozess der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, der in Guatemala und Honduras so hoffnungsvoll begonnen hatte, auch wirklich bis zum Ende zu begleiten. In Honduras beispielsweise wurde Narcopräsident Hernández durch eine Frau im höchsten Amt des Staates abgelöst, die angekündigt hat, eine neue Kommission – dieses Mal in Kooperation mit der UN statt der OAS – etablieren zu wollen. Ob es Xiomara Castro, Frau des ehemaligen Präsidenten Manuel Zelaya, damit tatsächlich ernst ist und ob sie sich gegen den Widerstand der honduranischen Mafiakoalitionen behaupten kann, wird die Zukunft zeigen. Erste positive Schritte sind jedenfalls zu vermelden: So wurde bereits eine Erkundungskommission (CICIH) geschaffen, die die Voraussetzungen für eine neue Kommission gegen Straflosigkeit in Honduras schaffen soll.

Literatur

- Alter, Karen J.; Gathii, James Thuo; Helfer, Laurence R. 2016. »Backlash Against International Courts in West, East, and Southern Africa: Causes and Consequences«, in *European Journal of International Law* 27, 2, S. 293-328.
- Burchardt, Hans-Jürgen 2011. »Der Figurationsansatz: Neue Impulse für eine dezentrierte Gesellschaftsanalyse«, in *Leviathan* 39, 3, S. 435-446.
- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala 2019. *Guatemala: un estado capturado*. www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/Informe_Captura_Estado_2019.pdf (Zugriff vom 19.08.2022).

- Doig, Alan; Watt, David; Williams, Robert 2005. *Measuring »Success« in Five African Anti-corruption Commissions*. www.u4.no/publications/measuring-success-in-five-african-anti-corruption-commissions.pdf (Zugriff vom 15.06.2022).
- López, Nuria 2015. »Las cinco claves de la primavera guatemalteca«, in *El Mundo* vom 31. August 2015, www.elmundo.es/internacional/2015/08/31/55e35b57268e3e513e8b457d.html (Zugriff vom 06.09.2022).
- Matanock, Alia 2014. »Governance Delegation Agreements: Shared Sovereignty as a Substitute for Limited Statehood«, in *Governance* 27, 4, S. 589-612.
- McDonald, Michael D. 2021. »El Salvador Defends Firing Attorney General, Top Judges«, in *Bloomberg Europe Edition* vom 5. Mai 2021. www.bloomberg.com/news/articles/2021-05-05/el-salvador-s-bukele-defends-firing-attorney-general-top-judges (Zugriff vom 06.09.2022).
- Miller, Danny 1990. *The Icarus Paradox. How Exceptional Companies Bring about Their Own Downfall*. New York: Harper Collins.
- Pozsgai-Alvarez, Joseph 2022. *The Politics of Anti-corruption Agencies in Latin America*. London: Routledge.
- Reinold, Theresa 2022. »Kaltgestellt und verschleppt«, in *die tageszeitung* vom 15. August 2022. <https://taz.de/Archiv-Suche/!5871626&s=reinold&SuchRahmen=Print/> (Zugriff vom 06.09.2022).
- Schneider, Jane 2018. »Fifty Years of Mafia Corruption and Anti-mafia Reform«, in *Current Anthropology* 59, S. 16-27.
- Sheridan, Mary Beth 2019. »How U.S. Apathy Helped Kill a Pioneering Anti-corruption Campaign in Guatemala«, in *The Washington Post* vom 14. Juni 2019. www.washingtonpost.com/world/the_americas/how-us-apathy-helped-kill-a-pioneering-anticorruption-campaign-in-guatemala/2019/06/14/cc4f464a-1e5e-11e9-a759-2b8541bbbe20_story.html (Zugriff vom 06.09.2022).
- Zimmermann, Lisbeth 2017. »Beyond Diffusion. Cyclical Translation of International Rule-of-Law Commission Models in Guatemala«, in *Journal of International Relations and Development* 22, S. 28-49.

Zusammenfassung: Dieser Beitrag widmet sich der Erosion der Rechtsstaatlichkeit im nördlichen Dreieck Zentralamerikas, die in den letzten Jahren massive Ausmaße angenommen hat. Um die Rechtsstaatlichkeit zu stärken, wurde in den letzten anderthalb Jahrzehnten ein innovatives Experiment in Form hybrider Kommissionen gegen die Straflosigkeit unternommen – ein Experiment, dessen Auswirkungen bis heute kaum erforscht worden sind. Dieser Artikel identifiziert eine Reihe von Erfolgsfaktoren, die es den Hybridkommissionen ermöglichen, ihre Aufgaben auch gegen politischen Widerstand zu erfüllen. Auf nationaler Ebene ist das neben der Unterstützung durch die Zivilgesellschaft vor allem die Generalstaatsanwaltschaft, ohne deren Kooperation effektive Ermittlungen und Strafverfolgung nicht möglich sind, sowie auf internationaler Ebene die Unterstützung durch kooperierende Staaten.

Stichworte: Rechtsstaatlichkeit, Korruption, hybride Kommissionen gegen die Straflosigkeit, CICIG, MACCIH, CICIES

Farewell to the Rule of Law in Central America? Hybrid Anti-impunity Commissions and Their Conditions for Success

Summary: This contribution focuses on the erosion of the rule of law in the Northern Triangle of Central America, which in recent years has assumed dramatic proportions. In order to bolster the rule of law, in the past one-and-a-half decades an innovative experiment in the form of hybrid anti-impunity commissions was undertaken, the effects of which, however, have been hardly researched. This article identifies a number of success factors that enable hybrid commissions to discharge their mandate even in the face of political backlash. At the national level, in addition to support from the civil society, these are primarily the attorney-general's office, without whose cooperation effective investigations and prosecutions are not possible, and at the international level, the support of cooperating states.

Keywords: rule of law, corruption, hybrid anti-impunity commissions, CICIG, MACCIH, CICIES

Autorin

Theresa Reinold
Universität Duisburg-Essen
Institut für Politikwissenschaft
Lotharstr. 65
47057 Duisburg
Deutschland
theresa.reinold@uni-due.de

Leviathan, 50. Jg., 4/2022