

DEMOKRATIE UND MENSCHENRECHTE

DER LETZTE LÖSCHT DAS LICHT

Düstere Aussichten für die Korruptionsbekämpfung in Zentralamerika nach dem Ende von CICIG und MACCIH

Antonia Tilly
Juli 2020



Das Ende der internationalen Rechtsstaatsmissionen war vor allem für die Zivilgesellschaft eine herbe Enttäuschung. Beide Instrumente sind Opfer ihres eigenen Erfolges geworden, ihre politische Strahlkraft reicht jedoch über die angestoßenen Prozesse hinaus.



Der Kampf gegen Korruption und Straflosigkeit wird fortgeführt, ist aber noch gefährlicher geworden. Die internationale Aufmerksamkeit darf mit dem Aus von CICIG und MACCIH nicht schwinden.



Die Bekämpfung von Korruption trägt zur Verbesserung der Lebensumstände eines Großteils der Bevölkerung bei. Es ist auch ein Kampf um das Vertrauen in die Wirkkraft rechtsstaatlicher und demokratischer Institutionen.

Inhalt

Einleitung	2
CICIG und MACCIH: Zwei Instrumente, zwei Mandate, ein Ziel	2
Nach dem aus von CICIG und MACCIH: Erkenntnisse und Lehren	4
Perspektiven für Korruptionsbekämpfung in Guatemala und Honduras.....	5
Was können Deutschland und die internationale Gemeinschaft beitragen? ...	6
Ausblick	7
Literatur	8

EINLEITUNG

Am 19. Januar 2020 wurde bei der Unterstützungsmission gegen Korruption und Straflosigkeit in Honduras das Licht ausgeschaltet: Die Hoffnung vieler Honduraner_innen auf mehr Rechtsstaatlichkeit und Demokratie wurde mit dem Aus der MACCIH (Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras) bitter enttäuscht. Bereits Ende 2019 musste die Internationale Kommission gegen Straflosigkeit in Guatemala (CICIG, Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala) das Nachbarland verlassen. Mit dem erzwungenen Ende der beiden Rechtsstaatsmissionen verdüstern sich die Aussichten für eine erfolgreiche Korruptionsbekämpfung in Zentralamerika.

Die Rechtsstaatsmissionen CICIG und MACCIH waren ein Novum: hybride Sondermechanismen, die internationale Unterstützung mit nationalen Kapazitäten zur Bekämpfung von Korruption und Straflosigkeit vereinten. Trotz politischer Widrigkeiten wurden in beiden Ländern hochrangige Fälle vor Gericht gebracht, die 2015 in Guatemala sogar zum Rücktritt des amtierenden Präsidenten führten. CICIG und MACCIH drangen mit ihrer Arbeit in empfindliche Bereiche klientelistischer Netzwerke vor und legten sich mit den Mächtigen beider Länder an. Diese setzten sich zur Wehr und konnten – auch angesichts einer veränderten internationalen Konstellation – die unliebsamen Gäste aus dem jeweiligen Land drängen. War also am Ende alles umsonst? Wie ist es nach dem Aus von CICIG und MACCIH um den Kampf gegen Korruption und Straflosigkeit in Guatemala und Honduras bestellt?

Obwohl beide Instrumente am Ende Opfer ihres eigenen Erfolges geworden sind, bilden die Erfahrungen aus ihrer Arbeit eine wichtige Grundlage für die zukünftige Bekämpfung von Korruption und Straflosigkeit in beiden Ländern. Ein besonderes Merkmal der Missionen ist, dass sie wesentlich auf das Drängen der Zivilgesellschaft hin entstanden sind. Gerade jetzt ist es wichtig, die Zivilgesellschaft in beiden Ländern in ihrem Kampf für transparente Demokratien und Gerechtigkeit weiter zu unterstützen.

CICIG UND MACCIH: ZWEI INSTRUMENTE, ZWEI MANDATE, EIN ZIEL

KONTEXT: ENDEMISCHE KORRUPTION, EXTREME UNGLEICHHEIT

Den öffentlichen Institutionen in Guatemala und Honduras gehen durch die endemische Korruption und den Missbrauch öffentlicher Gelder jedes Jahr beträchtliche Mittel verloren. In Guatemala hat allein der 2015 aufgedeckte Korruptionsskandal »La Línea« das Land im selben Jahr geschätzte 1,8 Prozent seines BIP gekostet (Transparency International 2019). Ein Bericht des Sistema de Observatorios de Justicia Penal (2019) schätzt, dass der honduranische Staat jährlich zwischen 500 und 600 Millionen US-Dollar durch Korruption verliert – rund zehn Prozent des Gesamthaushaltes. Die strukturelle Straflosigkeit führt in beiden

Ländern dazu, dass ein Großteil selbst schwerer Straftaten ungesühnt bleibt – etwa 97 Prozent. Besonders besorgniserregend ist dabei die Situation für Umwelt- und Menschenrechtsverteidiger_innen. Hinzu kommen hohe Gewalttaten und eine organisierte Kriminalität, die sowohl in Guatemala als auch in Honduras eng mit Armut und extremer sozialer Ungleichheit verbunden sind.

Diese soziale Ungleichheit hat strukturelle Ursachen: Sie ist zurückzuführen auf die Durchdringung staatlicher Institutionen durch mächtige Interessengruppen, die eng mit Politik und Wirtschaft verwoben sind. Es fehlt an Unabhängigkeit, Transparenz und Kontrollmechanismen. Etablierte Machtelemente nutzen ihre Positionen und Kontakte – und oft auch öffentliche Gelder – zum eigenen Vorteil. Dadurch wird eine nachhaltige Entwicklung und Politik zur Verbesserung der Lebensumstände für einen Großteil der Bevölkerung verhindert. All dies führt zu einem weitreichenden Vertrauensverlust der Menschen in die staatlichen Institutionen.

CICIG – VORREITERIN DER KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

In Guatemala reichen die Wurzeln informeller Netzwerke bis in die Zeiten des guatemalteken Bürgerkriegs zurück. Die Bekämpfung dieser Strukturen, sogenannte CIACs (*cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad*), war der Gründungsgedanke der CICIG: Bereits 2002 forderte ein Zusammenschluss von Menschenrechtsorganisationen eine Stelle zur Untersuchung der CIACs. Dem war eine besorgniserregende Welle von Angriffen gegen Menschenrechtsverteidiger_innen in Guatemala vorausgegangen. Der Vorschlag für einen Mechanismus mit der Fähigkeit zur eigenständigen Strafverfolgung (CICIACS) wurde jedoch 2004 zunächst zurückgewiesen.

Am 12. Dezember 2006 wurde schließlich die CICIG mit einem Abkommen zwischen der UN und der Regierung Guatemalas gegründet. Im Mai und August 2007 gaben auch Verfassungsgericht und Kongress grünes Licht, sodass die CICIG im September schließlich ihre Arbeit aufnehmen konnte. Das Mandat der CICIG bestand aus drei Elementen: 1. Ermittlung illegaler und klandestiner Sicherheitsstrukturen, 2. deren Zerschlagung gemeinsam mit den guatemalteken Partnerinstitutionen sowie 3. die Stärkung der institutionellen Kapazitäten Guatemalas in diesem Bereich durch die Förderung institutioneller Reformen und fachlicher Beratung. In Abstimmung mit der guatemalteken Generalstaatsanwaltschaft war die CICIG befugt, eigenständig Ermittlungen anzustoßen, Anklage zu erheben, Verwaltungsbeschwerden gegen Amtsträger_innen einzureichen sowie in Prozessen als eine Art Nebenklägerin aufzutreten. Für die Zusammenarbeit der Mission mit dem Ministerio Público wurde die Sondereinheit FECI (Fiscalía Especial contra la Impunidad) gegründet.

Auffällig ist, dass die Korruptionsbekämpfung nicht explizit im Mandat der CICIG formuliert wurde. Tatsächlich durchlief die Mission verschiedene Phasen: Während zunächst an einzelnen Fällen im Bereich der CIAC gearbeitet wurde, erkannt

te man schnell, dass die kriminellen Organisationen Verbindungen zu korrupten Netzwerken aufwiesen, die bis in die politische Führung des Landes reichten. Mit dem Duo aus der guatemaltekischen Generalstaatsanwältin Thelma Aldana und dem kolumbianischen CICIG-Leiter Iván Velásquez wurde die Rechtsstaatsmission schließlich zu einer Vorreiterin der Korruptionsbekämpfung – mit beachtlichen Erfolgen.

Insgesamt wurden rund 400 Verurteilungen erreicht, mehr als 60 kriminelle Netzwerke aufgedeckt und zahlreiche Reformvorschläge eingebracht. Die CICIG und ihre guatemaltekischen Partner brachten hochrangige Regierungsbeamten und Kongressabgeordnete ebenso vor Gericht wie Köpfe des Drogenhandels. Ihre Ermittlungen führten zur Amtsenthebung von korrupten Richter_innen und Polizeibeamten_innen und brachten Korruptionsskandale ungeahnten Ausmaßes zutage. Der wohl bekannteste Fall, »La Línea«, deckte ein Korruptionsnetzwerk um die guatemaltekische Zollbehörde auf und führte 2015 zum Rücktritt zunächst der Vizepräsidentin Roxana Baldetti und schließlich auch des Präsidenten Otto Pérez Molina (Partido Patriota). Dieser Erfolg der CICIG in Guatemala beförderte auch die Einsetzung der MACCIH in Honduras.

MACCIH – BEGRENZTER ERFOLG MIT BEGRENZTEM MANDAT

Die Entstehung der MACCIH wurde wesentlich durch den Druck der Zivilgesellschaft in Honduras vorangetrieben. Anlass war ein Korruptionsskandal riesigen Ausmaßes: Aus dem Honduranischen Sozialversicherungsinstitut (IHSS) waren Gelder in Höhe von mehr als 300 Millionen US-Dollar abgezweigt und für die Finanzierung der Wahlkampagne der Regierungspartei Partido Nacional verwendet worden. Im Sommer 2015 – dasselbe Jahr, in dem im Nachbarland Präsident Pérez Molina wegen des oben genannten von der CICIG aufgedeckten Korruptionsskandals zurücktrat – formierten sich zehntausende Honduraner_innen zu einer Bewegung der Empörten (*indignados*). Sie forderten in wochenlangen Protesten den Rücktritt von Präsident Juan Orlando Hernández und die Einrichtung einer Mission zur Korruptionsbekämpfung in Honduras nach dem Vorbild der CICIG.

Auch aufgrund internationalen Drucks sah sich Hernández schließlich gezwungen, einer Unterstützungsmission zuzustimmen. Ausgehandelt wurde eine Mission unter Führung der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS). Die MACCIH wurde am 19. Januar 2016 mit einem Abkommen zwischen OAS und honduranischer Regierung aus der Taufe gehoben und nahm im April ihre Arbeit auf. Mit der Gründung einer Sondereinheit der Staatsanwaltschaft (UFECIC, Unidad Fiscal Especial contra la Impunidad de la Corrupción), die zum Kooperationspartner der MACCIH wurde, sowie dem Aufbau von Gerichten mit einer besonderen Zuständigkeit für Korruptionsfälle folgte der Aufbau eines neuen Systems zur Korruptionsbekämpfung.

Der Auftrag der MACCIH bestand in der Unterstützung der honduranischen Institutionen bei der Ermittlung gegen und

der strafrechtlichen Verfolgung von Korruptionsnetzwerken. Im Gegensatz zur CICIG konnte die MACCIH jedoch nicht eigenständig Ermittlungen anstoßen; das Mandat war in dieser Hinsicht limitierter. Es sah jedoch auch Reformvorschläge zur Stärkung des Justizsystems und der staatlichen Institutionen vor. So präsentierte die MACCIH Vorschläge für ein Gesetz zur Parteienfinanzierung und ein Gesetz, das auf die wirksame Zerschlagung von Korruptionsnetzwerken und die Verfolgung organisierter Kriminalität abzielt (Ley de Colaboración Eficaz). Zu den Erfolgen der MACCIH kann auch die Einrichtung eines zivilgesellschaftlichen Monitoring-Mechanismus des Strafrechtssystems (Observatorio del Sistema de Justicia Penal) gezählt werden.

Die Resultate der MACCIH fielen in Anbetracht der deutlich kürzeren Laufzeit, des begrenzteren Mandates und des geringeren Umfangs der Mission erwartbar bescheidener aus als die der CICIG. In den knapp vier Jahren ihres Bestehens gelang es der MACCIH gemeinsam mit der UFECIC aber immerhin, 14 Fälle vor Gericht zu bringen. 2018 kam es im Fall »Caja Chica de la Dama« zur Verurteilung der ehemaligen *primera dama* Rosa Elena Bonilla de Lobo, die während der Amtszeit ihres Mannes Porfirio Lobo (Partido Nacional) öffentliche Gelder im großen Stil veruntreut hatte. Der Fall »Red de Diputados« deckte ein Netzwerk von Abgeordneten auf, die sich öffentliche Gelder angeeignet hatten, die für soziale Projekte bestimmt waren.

Die Erfolge von CICIG und MACCIH blieben nicht folgenlos. Die Machteliten schlossen ihre Reihen und schlugen zurück.

ABWEHRREAKTIONEN DER MACHTELITEN: DAS ENDE VON CICIG UND MACCIH

In Guatemala konnte nach dem Rücktritt von Pérez Morales der ehemalige Fernsehkomiker Jimmy Morales die Präsidentenwahlen in Guatemala 2015 für sich entscheiden. Morales hatte unter dem Slogan »*ni corrupto, ni ladrón*« (»weder korrupt noch ein Dieb«) einen dezidierten Anti-Korruptionswahlkampf geführt. Die CICIG ließ sich von dem Slogan allerdings nicht überzeugen und nahm bald drauf Ermittlungen gegen Morales und seine Partei auf – wegen illegaler Wahlkampffinanzierung. Mehrfach versuchten CICIG und Generalstaatsanwaltschaft eine Aufhebung der Immunität des Präsidenten zu erreichen, was jedoch am Kongress scheiterte. Bereits im August 2018 kündigte Morales daraufhin an, das Mandat der Mission nach dem 3. September 2019 nicht mehr verlängern zu wollen. Den CICIG-Leiter Iván Velásquez erklärte er zur *persona non grata* und verweigerte ihm die Wiedereinreise ins Land.

Daraufhin kam es zum offenen Schlagabtausch: Das guatemaltekische Verfassungsgericht kippte die Entscheidung der Regierung bezüglich der Wiedereinreise Velásquez', Morales weigerte sich jedoch, die Entscheidung anzuerkennen. Im Januar 2019 versuchte die Regierung Morales, das Mandat der CICIG unilateral und mit sofortiger Wirkung zu beenden, gegen entschiedene Proteste des UN-Generalsekretärs. Das Verfassungsgericht erklärte auch diese Entschei-

derung für verfassungswidrig, konnte das Ende der Mission damit jedoch nur hinauszögern: Am 3. September 2019 lief das Mandat der CICIG endgültig aus.

Im Gegensatz zur CICIG starb die MACCIH einen weitgehend stillen Tod. Die Machteliten errichteten ein strategisches Labyrinth innerhalb der Institutionen, um die Arbeit der Mission auszubremsen: So wurden MACCIH und UFECIC über die Hintertür einer Rechnungsprüfung der Ermittlungskompetenz zu Fällen von Veruntreuung öffentlicher Gelder beraubt.¹ Eine Verfassungsbeschwerde gegen das Abkommen über die Einrichtung der MACCIH scheiterte zwar, das Urteil stellte jedoch die Einrichtung der Sondereinheit UFECIC infrage. Nachdem zunehmend Abgeordnete in den Fokus der Korruptionsermittlungen rückten, verabschiedete der Nationalkongress kurzerhand eine Reihe von Gesetzen und Reformen, die den Abgeordneten weitgehende Immunität einräumten und im Oktober 2019 wurde die Rückkehr zur parlamentarischen Immunität beschlossen, die 2013 aufgehoben worden war. Gegen den Widerstand der Oppositionsparteien billigte der Nationalkongress 2018 zudem einen neuen Strafrechtskodex (Código Penal), der u. a. ein deutlich geringeres Strafmaß für den Missbrauch öffentlicher Gelder vorsieht.

Der Bericht einer Sonderkommission des Nationalkongresses empfahl schließlich – wenig überraschend –, das Abkommen über die MACCIH nicht zu erneuern. Eine gemeinsame Evaluierung von honduranischer Regierung und OAS bewertete die Arbeit der Mission zwar durchaus positiv. Dennoch konnten sich beide Parteien nicht auf eine Verlängerung des Mandates der Mission einigen, das am 19. Januar 2020 auslief.

NACH DEM AUS VON CICIG UND MACCIH: ERKENNTNISSE UND LEHREN

Das Ende von CICIG und MACCIH war vor allem für die Zivilgesellschaft in beiden Ländern eine herbe Enttäuschung. Mit dem Abzug der beiden Rechtsstaatsmissionen ist für viele Menschen in den korruptionsgebeutelten Ländern auch die Hoffnung auf mehr Gerechtigkeit, Demokratie und einen politischen wie institutionellen Wandel geschwunden. Ein Aufschrei der Empörung der internationalen Gemeinschaft blieb vor allem nach dem Ende der MACCIH weitgehend aus. Besonders schwer wog das politische Schweigen der USA.

ERKENNTNIS 1: GEOPOLITICS MATTERS

Es war die internationale politische und finanzielle Unterstützung, die den Rechtsstaatsmissionen die nötige Rückendeckung, Unabhängigkeit und Schlagkraft gegen den Druck der faktischen Machteliten verliehen hatte. Der unverhältnismä-

ßig große finanzielle und politische Einfluss der USA, auch im Vergleich zu anderen internationalen Akteuren wie Deutschland oder der EU, wurde aber letztlich zum Stolperstein.

Die USA fokussiert in ihrer derzeitigen Zentralamerikapolitik vor allem auf die »Bekämpfung« von Migration. Die Förderung eines strukturellen Wandels zur Bekämpfung der Ursachen von Flucht und Migration aus Zentralamerika erlitt unter der Trump-Regierung einen massiven Bedeutungsverlust. Besonders deutlich wurde dies 2019, als die USA ihre Hilfsfonds für die Region massiv kürzten und einen Teil der Gelder einfroren. Diese flossen erst wieder, nachdem El Salvador, Guatemala und Honduras Migrationsabkommen mit den USA schlossen. Diese Asylum Cooperative Agreements (ACAs) wurden in einem höchst intransparenten Prozess unterzeichnet und bewerten die drei zentralamerikanischen Länder als sichere Drittstaaten. Dabei handelt es sich um ebene Länder, aus denen die Menschen vor der grassierenden Gewalt, akuten Missständen und Perspektivlosigkeit fliehen. Gerade eine strukturelle Verbesserung der Lebensbedingungen wäre dazu geeignet, die verzweifelte Migration in den Norden zu verringern – die Bekämpfung von Korruption und Straflosigkeit leistet hierzu einen zentralen Beitrag. Das Ende der Rechtsstaatsmissionen wurde unter der veränderten US-politischen Ausrichtung jedoch mindestens billigend in Kauf genommen. Dies zeichnete sich bereits im September 2018 ab, als die Koordinierungsgruppe der internationalen Geber (G13) eine Erklärung veröffentlichte, in der sie sich besorgt über die Ankündigung der Morales-Regierung zeigte, das Mandat der CICIG nicht verlängern zu wollen – die USA hatten die Erklärung nicht unterzeichnet.

Auf der anderen Seite wussten auch die Regierungen von Guatemala und Honduras den veränderten US-politischen Fokus für sich zu nutzen, um die unbequemen Rechtsstaatsmissionen loszuwerden. Zwar erfolgte die Zustimmung zu den Migrationsabkommen unter großem politischen Druck und letztlich auch der Androhung von Zöllen; sie bot den Ländern aber auch eine Verhandlungsbasis, um auf ein Ende der beiden Rechtsstaatsmissionen hinzuwirken. Um weitere politische Pluspunkte bei dem unbestritten wichtigsten politischen und wirtschaftlichen Partner der Region zu sammeln, schlossen sich die Regierungen Guatemalas und Honduras' der außenpolitisch höchst umstrittenen Entscheidung der Trump-Regierung an, ihre Botschaften von Tel Aviv nach Jerusalem zu verlegen und damit die Stadt als Hauptstadt Israels anzuerkennen. Auch die Venezuela-Politik der USA trugen die Länder mit.

ERKENNTNIS 2: JE GRÖßER DIE WIRKUNG, DESTO GRÖßER DIE WIDERSTÄNDE

CICIG und MACCIH waren als hybride Sondermechanismen zur Rechtsstaatsförderung ein Novum.² Ihr Aufbau beinhal-

¹ Die Reformen des Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas (TSC) von 2019 autorisierten eine umfassende Rechnungsprüfung der Jahre 2006–2018, wofür dem Obersten Rechnungshof drei Jahre Zeit eingeräumt wurden. Vor Abschluss des Prozesses dürfen keinerlei Ermittlungen gegen Personen aufgenommen werden, die mit der Verwaltung und Vergabe öffentlicher Gelder befasst waren, also auch nicht gegen Abgeordnete und andere Amtsträger_innen.

² Für eine ausführliche Diskussion international gestützter Sondermechanismen als Instrumente der Rechtsstaatsförderung sowie ihrer Wirksamkeit und Perspektiven siehe Maihold (2020).

tete dabei sowohl Stärken als auch Schwächen. So waren beide Missionen einerseits auf die Zusammenarbeit mit nationalen Institutionen angewiesen: Vor allem die MACCIH war an eine enge Kooperation mit nationalen Behörden gebunden. Dies führte zum Aufbau und Austausch von Fachwissen und Expertise sowie zu einer höheren Legitimität innerhalb der Länder. Andererseits bot es aber auch einen Hebel, um die Arbeit der Missionen über diese Schnittstelle einzuschränken, wie vor allem im Falle der MACCIH sehr deutlich wurde. Durch die internationale Anbindung konnten beide Instrumente wiederum auf eine unabhängige Finanzierung, auf internationales Personal und höhere politische Sichtbarkeit zählen. Die dominante politische und finanzielle Rolle der USA wurde mit der veränderten außenpolitischen Ausrichtung der Trump-Administration jedoch zu einer Schwachstelle. Auch institutionell boten sich Herausforderungen: So war die CICIG zwar an die UN angebunden, die Missionsleitung in ihren administrativen und politischen Entscheidungen aber sehr autonom. Die CICIG war keine Struktur innerhalb des UN-Systems und profitierte damit auch nicht vom UN-Budget. Hinzu kam, dass die Mandatslaufzeit der CICIG nur zwei Jahre betrug, was zusätzlichen Zeit- und Handlungsdruck für die Mission und ihre Leitung bedeutete. Die MACCIH besaß hingegen ein Mandat von vier Jahren und unterstand dem OAS-Generalsekretär persönlich, was ihr politisch zwar ein größeres Gewicht verlieh, die operative Agilität vor Ort jedoch beeinträchtigte.

Die internationale politische Unterstützung, die finanzielle Unabhängigkeit, ein klares Mandat sowie die Unterstützung durch zivilgesellschaftliche Kräfte und die Einheiten innerhalb der staatlichen Institutionen bildeten ein sensibles Gleichgewicht, das die Arbeit der beiden Rechtsstaatsmissionen möglich machte. Ein grundlegender Widerspruch ließ sich allerdings nicht lösen: Die Rechtsstaatsmissionen berührten mit ihrer Arbeit den Kernbereich staatlicher Souveränität. Als internationale hybride Instrumente sind sie auf die formelle Zustimmung der Regierungen sowie die faktische Zusammenarbeit mit den staatlichen Institutionen angewiesen. In einem Kontext, in dem staatliche Institutionen von korrupten Netzwerken durchdrungen und kooptiert sind, ermitteln sie damit unter Umständen gegen ebenjene Akteure, auf deren Zustimmung sie angewiesen sind. Je erfolgreicher das Wirken der Mission ist, desto größer werden zwangsläufig die Widerstände, auf die sie trifft.

ERKENNTNIS 3: ES WURDEN PROZESSE ANGESTOSSEN – NICHT NUR VOR GERICHT

Der Erfolg beider Rechtsstaatsmissionen reicht über die Aufdeckung des Ausmaßes von Korruption und der strafrechtlichen Verfolgung der einzelnen Fälle hinaus. Ihre politische Strahlkraft liegt darin, dass auch Mitglieder der politischen und wirtschaftlichen Eliten des Landes für ihre Straftaten verfolgt und (im Falle der CICIG) zur Rechenschaft gezogen worden sind. Die Machteliten versuchen jetzt, diesen Riss in ihrer juristischen Unantastbarkeit wieder zu kitten. Aber das Erbe der Rechtsstaatsmissionen geht über einzelne Gerichtsprozesse hinaus und hat bereits Wurzeln geschlagen.

Gesetzesreformen und institutioneller Wandel wurden angestoßen und Reformvorschläge ausgearbeitet, die auf ihre Umsetzung warten. Die aktuellen Regierungen werden hierfür zwar keine Partner sein, aber in beiden Ländern existieren progressive Kräfte, die willens sind, institutionelle Reformen anzugehen und Korruption und Straflosigkeit zu bekämpfen. Fachwissen und Kompetenzen wurden innerhalb der Länder und Institutionen aufgebaut und zivilgesellschaftliche Monitoring-Mechanismen etabliert. Die Zivilgesellschaft hat sich in beiden Ländern erfolgreich mobilisieren und die Einrichtung der Rechtsstaatsmissionen durchsetzen können. Umso herber ist allerdings der Rückschlag durch das politische Ausbeiden beider Missionen.

PERSPEKTIVEN FÜR KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG IN GUATEMALA UND HONDURAS

Die Aussichten für eine umfassende Bekämpfung von Korruption und Straflosigkeit scheinen nach dem Aus von CICIG und MACCIH düster. In beiden Ländern gibt es sichtbare Bestrebungen, die Erfolge der beiden Rechtsstaatsmissionen zurückzudrehen und ihre Reformvorstöße im Sande verlaufen zu lassen. So wurde in Honduras die Verurteilung der ehemaligen *primera dama* Rosa Bonilla de Lobo mittlerweile zurückgenommen. Der umstrittene neue Strafrechtskodex soll am 25. Juni 2020 endgültig in Kraft treten. In Guatemala begannen Teile des Kongresses, Rücknahmen oder Reformen von Gesetzen anzustoßen, sobald die CICIG außer Landes war. Die ehemalige Generalstaatsanwältin Thelma Aldana, die an der Seite der CICIG die Korruptionsermittlungen vorangetrieben hatte, befindet sich im politischen Asyl in den USA. Hat der »*pacto de corruptos*« also doch gesiegt?

DIE AKTUELLEN REGIERUNGEN BIETEN KEINEN ANLASS ZUR HOFFNUNG

Die aktuellen Regierungen in beiden Ländern bieten keinen Anlass zu der Hoffnung, dass die Bekämpfung von Korruption und Straflosigkeit vorangetrieben wird. Präsident Hernández hatte nach dem Aus der MACCIH zwar die Fortführung des Korruptionskampfes unter seiner Regierung beteuert; dies dürfte allerdings als Lippenbekenntnis gelten. In Guatemala regiert seit Januar 2020 mit Alejandro Giammattei ein rechtskonservativer Präsident, welcher der CICIG nie wohlgesonnen war. Zwar richtete er nach Regierungsantritt und CICIG-Aus eine Kommission gegen Korruption ein; diese hat jedoch nur eingeschränkte Befugnisse und ist in hohem Maße abhängig von der Exekutive. Auch die Wahlen zum Präsidium des fragmentierten Nationalkongresses in Guatemala verheißen nichts Gutes: Die Besetzung erfolgt durch ein rechtskonservatives Parteienbündnis sowie mit Personal, das ebenfalls nicht als Partner für eine Fortsetzung des CICIG-Erbes gelten kann.

In beiden Ländern zeigt sich zudem, dass der Machterhalt immer mehr zur Notwendigkeit wird, um Immunität zu erhalten. Zu einer wahren Farce geriet der Versuch des schei-

denden Präsidenten Jimmy Morales, sich direkt im Anschluss an die Amtsübergabe am 14. Januar 2020 als Abgeordneter des Zentralamerikanischen Parlamentes Parlacen vereidigen zu lassen – was schließlich gelang und ihm seine Immunität sicherte. Der honduranische Präsident Hernández gerät wegen des Gerichtsverfahrens gegen seinen Bruder in den USA zunehmend unter Druck: Es sollen u. a. Gelder aus Drogengeschäften in die Wahlkampagne von 2013 geflossen sein.

DER KAMPF GEGEN DIE KORRUPTION GEHT WEITER – GESCHWÄCHT UND GEFÄHRDETER

Institutionell wird in beiden Ländern der Kampf gegen die Korruption von Sondereinheiten fortgeführt. Nachdem das MACCIH-Abkommen in Honduras nicht verlängert worden war, kündigte der Generalstaatsanwalt auch die Vereinbarung zur Sondereinheit UFECIC auf. An deren Stelle bildete er eine neue Sondereinheit zur Verfolgung von Korruptionsnetzen (UFERCO), die sich weitgehend aus ehemaligen UFECIC-Staatsanwält_innen zusammensetzt. Ohne ein angemessenes Budget und den politischen Schutz einer internationalen Mission sind die Rahmenbedingungen für die Mitarbeiter_innen allerdings schwierig.³ Ein offener Kampf gegen die in den staatlichen Strukturen verankerten Korruptionsnetzwerke wird so kaum möglich sein. In Guatemala führt die für die Zusammenarbeit mit der CICIG gegründete Sondereinheit FECI die Ermittlungen fort. Allerdings ist unklar, inwieweit sie Unterstützung durch die aktuelle Generalstaatsanwaltschaft erhält.

Der Kampf gegen Korruption ist nach dem Weggang der Missionen in beiden Ländern noch gefährlicher geworden, vor allem für die in den Sondereinheiten beschäftigten Mitarbeiter_innen, die mit den Missionen kooperiert haben. Erst im April dieses Jahres ordnete der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte dringende Schutzmaßnahmen für drei Anwält_innen der FECI an, um ihr Leben und ihre unabhängige Arbeit zu schützen. Das Gericht erkennt mit dem Urteil den von Gewalt und persönlichen Bedrohungen geprägten Kontext an, dem Mitarbeiter_innen des Justizbereiches ausgesetzt sind. Auch Menschenrechtsverteidiger_innen und Journalist_innen, die am Kampf gegen Korruption beteiligt waren und sind, müssen in beiden Ländern mit Gewalt und Kriminalisierung rechnen.

HOFFNUNGSSCHIMMER: OPPOSITION UND ZIVILGESELLSCHAFT

Obwohl die staatlichen Institutionen in beiden Ländern von korrupten Netzwerken durchdrungen sind, die eigene Interessen verfolgen, gibt es innerhalb der Institutionen Reformbestrebungen und Widerstand gegen diese Netzwerke aus Korruption und Klientelismus.

³ Zur Arbeit der MACCIH und den Perspektiven für Korruptionsbekämpfung im institutionellen Gefüge in Honduras siehe Navas Álvarez (2020).

So hat sich im guatemalteckischen Kongress im Januar ein progressiver Block aus verschiedenen Oppositionsparteien konsolidiert, der sich auf eine gemeinsame Agenda zur Förderung und Verabschiedung von Gesetzen zur demokratischen Stärkung des Staates und seiner Institutionen sowie einer gerechten sozialen Entwicklung geeinigt hat. Neue und junge Parteien wie *Semilla* (dt.: Samen) bilden ein kleines progressives Gegengewicht zu den etablierten Machtstrukturen. In Honduras haben bereits zu MACCIH-Zeiten Abgeordnete verschiedener Parteien gegen die Gesetzesprojekte zur Wiederherstellung der Immunität und den neuen Strafrechtskodex opponiert. Auch wurde ein Bündnis zur Verteidigung und Stärkung der MACCIH gegründet, das Abgeordnete und zivilgesellschaftliche Organisationen umfasste. Projekte zur Reform der Parteienfinanzierung sowie des Wahlsystems werden von Oppositionsparteien wie LIBRE vorangetrieben.

Die unbestrittene Hoffnung im Kampf für mehr Gerechtigkeit und Demokratie bleiben die zahlreichen zivilgesellschaftlichen Bündnisse. In Guatemala fordern Bürgerbewegungen wie *JusticiaYa* eine transparente und demokratische Politik ein. In Honduras hat sich 2019 eine zivilgesellschaftliche Plattform zur Verteidigung des Gesundheits- und Bildungswesens gegründet, die weitreichende Reformen fordert. Das Aus von CICIG und MACCIH trifft allerdings vor allem diese Zivilgesellschaft, die sich Hoffnungen auf ein besseres Land gemacht und ihren Zorn und ihre Verzweiflung angesichts der endemischen Korruption und Ungerechtigkeit auf die Straße getragen hat.

WAS KÖNNEN DEUTSCHLAND UND DIE INTERNATIONALE GEMEINSCHAFT BEITRAGEN?

Obwohl die USA das unbestritten größte politische und wirtschaftliche Gewicht in der Region besitzen, konnten sich Deutschland und die EU mit der Unterstützung von CICIG und MACCIH zumindest einiges politisches Gewicht verschaffen. Deutschland war in beiden Koordinierungsgruppen der Geberländer vertreten und hatte sich finanziell umfänglich an beiden Missionen beteiligt.⁴ Umso bedauerlicher war die ausbleibende politische Reaktion vor allem auch auf das Ende der MACCIH.

ZIVILGESELLSCHAFT ALS PARTNER IN DER KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

Die Korruptionsbekämpfung in beiden Ländern wurde auf Drängen der Zivilgesellschaft vorangetrieben und durch sie

⁴ Das Jahresbudget der CICIG lag bei ca. 15 Mio. US-Dollar, finanziert über einen von der UN verwalteten Treuhandfonds mit freiwilligen Beiträgen von Geberländern. Zu den wichtigsten Gebern gehörten die USA, Schweden und die EU. Laut Auswärtigem Amt hat Deutschland die CICIG seit 2009 mit knapp 5,5 Mio. Euro unterstützt. Das Jahresbudget der MACCIH betrug ca. 9 Mio. US-Dollar und setzte sich ebenfalls aus freiwilligen Beiträgen verschiedener Geber an die OAS zusammen. Auch hier gehörte die USA zu den mit Abstand größten Geberländern, gefolgt von der EU und Kanada. Auch Deutschland war ein wichtiges Geberland.

gestützt – sie darf in diesem Kampf jetzt nicht allein gelassen werden. Die Verdrossenheit der Menschen, die sich von ihren Regierungen verraten und im Stich gelassen fühlen, nimmt zu. Der Kampf gegen Korruption und Straflosigkeit ist auch ein Kampf um das Vertrauen in die Wirkkraft rechtsstaatlicher und demokratischer Institutionen.

Beide Staaten sind in ihrer jetzigen Verfasstheit und angesichts der aktuellen Kräfteverhältnisse in den Regierungen und Parlamenten nicht in der Lage, eine umfassende, proaktive und wirksame Anti-Korruptionspolitik durchzusetzen. Die Zivilgesellschaft bleibt daher nach wie vor ein zentraler Akteur in der Korruptionsbekämpfung. Sie kann zum einen Druck auf die Nationalkongresse aufbauen, um auf Reformen zu drängen oder um Gesetzesänderungen zu verhindern; zum anderen können zivilgesellschaftliche Gremien aber auch mit eigener Expertise zur Prävention von Korruption und zur Anzeige von Fällen beitragen. Ganz konkret können Einrichtungen wie der zivilgesellschaftliche Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) in Honduras unterstützt werden.

UMSETZUNG INTERNATIONALER ABKOMMEN EINFORDERN, PROGRESSIVE KRÄFTE STÄRKEN

Die internationale Gemeinschaft sollte weiterhin Projekte und Prozesse im Land fördern, die sich gegen Korruption und Straflosigkeit stark machen. Zum einen können progressive Kräfte innerhalb der Institutionen gestärkt werden. Hierzu zählen progressive Parteien und Akteure im Justizsystem sowie die Sondereinheiten der Staatsanwaltschaft, die weiterhin aktiv sind. Zum anderen gilt es, internationalen Druck auf die Regierungen von Guatemala und Honduras aufzubauen und auf die Einhaltung und Umsetzung der aus internationalen und regionalen Abkommen resultierenden Verpflichtungen zu drängen. Hierzu zählen das UN-Übereinkommen gegen Korruption, das UN-Übereinkommen gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität sowie das Interamerikanische Übereinkommen gegen Korruption mit seinem *Follow up*-Mechanismus MESICIC (Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción). Urteile und Empfehlungen des Interamerikanischen Gerichtshofes zielen auf den Schutz von Personen, die aufgrund ihres Engagements gegen Korruption und Straflosigkeit bedroht und verfolgt werden. Der Schutz von Personal, das sich durch die Zusammenarbeit mit den Rechtsstaatsmissionen exponiert hat und den Kampf gegen korrupte Netzwerke fortführt, muss international eingefordert werden.

RECHTSSTAATSFÖRDERUNG POLITISCH VORANTREIBEN, INSTRUMENTE UNTERSTÜTZEN UND VERBESSERN

CICIG und MACCIH haben sich als wirksame Instrumente der Rechtsstaatsförderung erwiesen. Der künftige Einsatz solcher Instrumente sollte durch eine tiefgehende Auswer-

tung der Erfahrungen gestützt werden. Künftige internationale Mechanismen zu Korruptionsbekämpfung und Rechtsstaatsförderung sollten finanziell, politisch und mit deutschem Fachpersonal unterstützt werden.

Korruption muss als wesentliches Hindernis für nachhaltige Entwicklung erkannt und bekämpft werden. Die ressortübergreifende Strategie zur Rechtsstaatsförderung von 2019 ist hier ein wichtiger Schritt. Bemerkenswert ist auch die Ankündigung des Reformkonzeptes der deutschen Entwicklungspolitik »BMZ 2030«, das einen Schwerpunkt auf gute Regierungsführung, die Einhaltung der Menschenrechte und den Kampf gegen Korruption legt. Der Fokus ist richtig, führt allerdings dazu, dass Guatemala und Honduras aus der Liste der bilateralen Partnerländer gestrichen werden. Eine Förderung findet zwar weiterhin über die multilaterale, europäische und nichtstaatliche Zusammenarbeit statt; zu befürchten ist dennoch, dass künftig weniger politische Aufmerksamkeit auf der Region liegen dürfte und das Feld anderen außenpolitischen Akteuren überlassen wird, die weniger Wert auf gute Regierungsführung legen. Die Einstellung der bilateralen Zusammenarbeit darf vor allem nicht zulasten derer gehen, die sich vor Ort unter ohnehin schon schwierigen Bedingungen für einen politischen Wandel und eine Verbesserung der Lebensumstände einsetzen.

AUSBLICK

In der aktuellen Gesundheitskrise sind Transparenz und Rechenschaftspflicht wichtiger denn je: In beiden Ländern sind die Gesundheitssysteme durch jahrelange Unterfinanzierung und Korruptionsskandale geschwächt. Es fehlt an Schutzausrüstung für das medizinische Personal und an Atemgeräten für eine Intensivversorgung. Gleichzeitig wurden große Summen für das Krisenmanagement mobilisiert; die Verwaltung dieser Nothilfefonds ist in beiden Ländern jedoch höchst undurchsichtig und die Verteilung von Hilfspaketen folgt oft klientelistischen Logiken. Die COVID-19-Krise wirkt wie ein Brennglas und verschärft die existierenden sozialen und ökonomischen Krisen.

Die internationale Aufmerksamkeit für die Region darf mit dem Fortgang der internationalen Rechtsstaatsmissionen nicht schwinden. Progressive und reformorientierte Kräfte innerhalb der Institutionen, vor allem aber die Zivilgesellschaft benötigen die internationale Unterstützung mehr denn je. Die ökonomische Perspektivlosigkeit, extreme Ungleichheit und hohe Gewalt zwingen immer mehr Menschen in eine verzweifelte Flucht in den Norden. Der Kampf gegen Korruption und Straflosigkeit ist auch ein Kampf für die Verbesserung der Lebensumstände und inklusivere, sozial gerechtere Gesellschaften.

LITERATUR

Call, Charles T. (2020): International Anti-Impunity Missions in Guatemala and Honduras: What Lessons for El Salvador? *CLALS Working Paper Series* No. 21, Center for Latin American and Latino Studies (CLALS), American University. Juni 2020.

CESPAD – Centro de Estudio para la Democracia (2020) ¿Qué lecciones dejó la MACCIH? Perspectivas actuales y probables escenarios en la lucha anti-corrupción en Honduras. Februar 2020.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019): Situación de derechos humanos en Honduras, in: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Honduras2019.pdf> (Zugriff: 23.5.2020)

CICIG – Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (2020): Archivo histórico de la CICIG hasta el 3 de septiembre 2019, in: <https://www.cicig.org/> – Mandat, Berichte und Hintergrunddokumente der Mission (Zugriff: 26.5.2020)

Consejo Nacional Anticorrupción (2020): La estimación del impacto macroeconómico de la corrupción en Honduras (CNA, FOSDEH), in: <https://fosdeh.com/wp-content/uploads/2020/02/Estimacion-de-la-corrupcion-en-hn.pdf> (Zugriff: 3.6.2020)

Gutiérrez, Édgar (2016): Guatemala fuera de control. La CICIG y la lucha contra la impunidad. In: *Nueva Sociedad*, Nr. 263, Mai/Juni 2016.

Henkel, Knut (2019): ¿Qué pasó con la Comisión contra la Impunidad en Guatemala? Entrevista a Iván Velásquez. *Nueva Sociedad*, September 2019. Online: <https://nuso.org/articulo/corrupcion-guatemala-cicig-velasquez-jimmy-morales/imprimir/> (Zugriff: 1.6.2020)

International Crisis Group (2018): Saving Guatemala's Fight Against Crime and Impunity. *Latin America Report* Nr. 70, 24. Oktober 2018, in: <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/070-saving-guatemalas-fight-against-crime-and-impunity.pdf> (Zugriff: 23.5.2020)

Maihold, Günther (2020): Rückschläge für Rechtsstaat und Korruptionsbekämpfung in Lateinamerika. Die lokale Verankerung international gestützter Sondermechanismen tut not, in: *SWP-Aktuell* 2020/A 09, Februar 2020; <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2020A09/>

MACCIH – Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras: <http://www.oas.org/es/sap/dsdme/maccih/new/informes.asp> – Abkommen, Berichte und Hintergrunddokumente der Mission (Zugriff: 26.5.2020)

Navas Álvarez, Alex (2020): La salida de la MACCIH de Honduras. La deformación de la institucionalidad por la Corrupción, in: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/16259.pdf>, Tegucigalpa: FES.

Observatorio del Sistema de Justicia Penal (2019): El papel de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción e impunidad en Honduras, in: <http://www.oas.org/es/sap/dsdme/maccih/new/docs/Documento-Conceptual-El-papel-de-la-sociedad-civil-en-la-lucha-contra-la-corupcion-y-la-impunidad-en-Honduras.pdf> (Zugriff: 1.6.2020)

Silva Ávalos, Héctor / Robbins, Seth (2020): GameChangers 2019: El Triángulo Norte se queda solo en el combate a la corrupción, in: *InSight Crime*; <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/gamechangers-2019-triangulo-norte-combate-corupcion/> 17. Januar 2020.

Transparency International (2019): Putting a country's health at risk: high-level corruption in Guatemala; <https://www.transparency.org/en/publications/grand-corruption-and-the-sdgs-putting-a-countrys-health-at-risk-corruption-in-guatemala> (Zugriff: 27.5.2020)

WOLA (2019): Combatting Corruption in Honduras. Evaluating State Capacity to Reduce Corruption and Improve Accountability. Central America Monitor, Dezember 2019; <https://www.wola.org/analysis/combating-corruption-in-honduras/>

WOLA (2020): Combatting Corruption in Guatemala: Evaluating State Capacity to Reduce Corruption and Improve Accountability. Central America Monitor, Februar 2020; <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/04/Corrupcion%C3%B3n-GT-ENG-3.6.pdf>

Zamudio-González, Laura (2020): International Intervention Instruments against Corruption in Central America. Governance, Development, and Social Inclusion in Latin America Series. Palgrave Pivot: 2020.

ÜBER DIE AUTORIN

Antonia Tilly ist Projektassistentin der Friedrich-Ebert-Stiftung in der FES Zentralamerika und arbeitet dort u. a. zu Honduras und Guatemala. Zuvor war sie Referentin im Referat Naher/Mittlerer Osten und Nordafrika. Bis 2017 arbeitete sie im Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) in Berlin.

IMPRESSUM

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Lateinamerika und Karibik
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:

Valeska Hesse, Leiterin des Referats Lateinamerika und Karibik
Tel.: +49-30-269-35-7484 | Fax: +49-30-269-35-9253

<http://www.fes.de/referat-lateinamerika-und-karibik/>

Bestellungen / Kontakt:

info-lak@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

DER LETZTE LÖSCHT DAS LICHT

Düstere Aussichten für die Korruptionsbekämpfung in Zentralamerika nach dem Ende von CICIG und MACCIH



Die internationale politische und finanzielle Rückendeckung, die Unterstützung durch die Zivilgesellschaft sowie durch Einheiten innerhalb der staatlichen Institutionen bildeten ein sensibles Gleichgewicht, das die Arbeit der beiden Rechtsstaatsmissionen möglich machte. Ein grundlegender Widerspruch blieb allerdings bestehen: Beide Missionen waren auf die formelle Zustimmung der Regierungen sowie die Zusammenarbeit mit staatlichen Institutionen angewiesen. In einem Kontext, in dem staatliche Institutionen von korrupten Netzwerken durchdrungen sind, ermitteln sie damit unter Umständen gegen ebenjene Akteure, auf deren Zustimmung sie angewiesen sind. Je erfolgreicher das Wirken der Missionen war, desto größer wurden zwangsläufig die Widerstände, auf die sie trafen.



Das Ende von MACCIH und CICIG war vor allem für die Zivilgesellschaft eine herbe Enttäuschung. Es gibt sichtbare Bestrebungen, die Erfolge der beiden Rechtsstaatsmissionen zurückzudrehen. Auch die aktuellen Regierungen werden keine Partner für eine umfassende, proaktive Anti-Korruptionspolitik sein. Aber in beiden Ländern setzen die staatsanwaltlichen Sondereinheiten ihre Arbeit fort. Ebenso existieren progressive Kräfte innerhalb der Institutionen, welche die Reformen unterstützen. Die Zivilgesellschaft bleibt ein zentraler Akteur in der Korruptionsbekämpfung. Der Kampf gegen Korruption und Straflosigkeit wurde mit dem Abzug von CICIG und MACCIH jedoch geschwächt und ist noch gefährlicher geworden.



Korruption muss als wesentliches Hindernis für nachhaltige Entwicklung erkannt und bekämpft werden. Die Bekämpfung von Korruption und Straflosigkeit dient der Verbesserung der Lebensumstände eines Großteils der Bevölkerung in Guatemala und Honduras. Es ist auch ein Kampf um das Vertrauen in die Wirkkraft rechtsstaatlicher und demokratischer Institutionen. Die internationale Aufmerksamkeit für die Region darf mit dem Fortgang von CICIG und MACCIH nicht schwinden. Progressive Kräfte innerhalb der Institutionen, aber vor allem die Zivilgesellschaft benötigen die internationale Unterstützung mehr denn je.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:
www.fes.de/referat-lateinamerika-und-karibik