

El Salvadors staatlich vermittelter Bandenfriede: Ausweg oder Irrweg?*

Von Prof. Dr. Sven Peterke, M.A, João Pessoa (Brasilien)

In El Salvador findet derzeit ein Experiment statt, das zunehmend auch über die zentralamerikanische Region hinaus Aufsehen erregt. Im März 2012 haben die inhaftierten Führungspersönlichkeiten der berüchtigtsten Mara-Banden ein „Waffenstillhalteabkommen“ abgeschlossen, das von Unterhändlern der Regierung eingefädelt wurde. Seither hat sich die Zahl der vorsätzlichen Tötungsdelikte mehr als halbiert. In einem weiteren Schritt sind im Januar 2013 „Friedenszonen“ vereinbart worden. Dabei handelt es sich um Stadtteile, die von den Maras beansprucht werden und in denen sie nun auf das Tragen von Waffen und die Begehung illegaler Aktivitäten (wie z.B. Erpressung und Drogenhandel) verzichten.

Einige Beobachter sehen den eingeschlagenen Weg mit warnender Skepsis. Sie befürchten, dass die für ihre brutalen Methoden bekannten Gruppen gestärkt aus dem Verhandlungsprozess hervorgehen könnten. Sollten sich die bislang erzielten Ergebnisse jedoch als nachhaltig erweisen, käme El Salvador eine Modellfunktion für weitere zentralamerikanische Staaten zu, in denen die Maras als Bedrohung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung gelten. Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über die jüngsten Geschehnisse und analysiert die Chancen und Risiken dieses Experiments vor dem Hintergrund der verfügbaren Informationen.¹

I. Hintergrund

Trotz hohen politischen Risikos hat sich El Salvadors Regierung dazu entschlossen, einen Dialog zwischen den in Hochsicherheitsgefängnissen einsitzenden Führungspersönlichkeiten der bedeutendsten Maras zu vermitteln. Dabei geht es um den Verzicht auf Gewalt und Kriminalität auf der Grundlage konkreter Abmachungen unter den verfeindeten Gruppen. Dieser Fakt allein provoziert eine Reihe von Fragen: Darf der Staat verurteilte Straftäter zu Übereinkünften bewegen, in denen das Unterlassen krimineller Handlungen in Aussicht gestellt wird? Bedeutet dies nicht die Kapitulation vor der Macht und sozialen Kontrolle von Tätergemeinschaften, die zunehmend in Schwerekriminalität involviert sind? Oder zeugt nicht vielmehr die Hinwendung zu einem konstruktiven Dialog von einem Lernprozess auf Seiten des Staates, da sich das bisherige, hauptsächlich repressive Vorgehen gegen die Banden als ineffektiv erwiesen hat? Feststeht: Wer halbwegs schlüssige Antworten auf diese und ähnliche Frage finden will, der muss sich zunächst mit der Geschichte der Maras und ihrer Gewalt und Kriminalität befassen.

* Es handelt sich um die schriftliche Fassung eines Vortrages, den der Verf. auf Einladung von Prof. Dr. Pierre Hauck am 29.4.2013 an der Universität Trier gehalten hat.

¹ Die Recherchen zu vorliegendem Beitrag wurden am 15.5.2013 abgeschlossen.

1. Ursprünge in den USA

Die historischen Wurzeln der bekanntesten Maras lassen sich unstreitig in Los Angeles, Kalifornien, verorten.² Zu den zahlreichen Straßenbanden, die in dieser Metropole entstanden, gehört die 18th Street Gang, auf Spanisch als Mara Barrio 18 oder Mara Dieciocho (kurz: M-18) bekannt. Hierbei handelt es sich wohl um eine Abkürzung für marabunta: eine Ameisenart, die in der Lage sein soll, Menschen zu töten.³ Gegründet in den 1960er Jahren von mexikanischen Immigranten, nahm die M-18 bald auch Jugendliche und junge Männer anderer lateinamerikanischer Nationalitäten auf. Hierzu gehörten in den 80er Jahren zunehmend auch Salvadorianer, die mit ihren Familien dem dortigen Bürgerkrieg entflohen waren. Aufgrund verweigerten Flüchtlingsstatus befanden sich viele von ihnen illegal in den Vereinigten Staaten.⁴ Dies vertiefte ihre Marginalisierung und beraubte sie weitgehend der Aussicht auf Arbeit und Wohlstand. Bald formten diese jungen Männer auch eigene Zusammenschlüsse. Die Mara Salvatrucha (kurz: MS-13) gilt als Hauptbeispiel hierfür.⁵ „Salva“ steht als Kürzel für El Salvador und „trucha“ heißt so viel wie „gewieft“ oder „schnelldenkerisch“; die Zahl 13 wiederum verweist auf die Position des Buchstaben M im Alphabet.⁶

Aus bislang nicht näher geklärten Gründen entstand Anfang der 90er Jahre eine tiefe Feindschaft zwischen den beiden Gruppen. Bandenkriege waren die Folge. Die meiste Zeit aber verbrachten ihre Mitglieder mit kollektivem Herumhängen auf der Straße, gemeinsamen Partys und dem Konsum von Drogen. Der Finanzierung dieser Bedürfnisse dienten vor allem Diebstähle und Überfälle sowie Kleindealerei. Zusammenhalt und Identität stifteten Aufnahmezeremonien, baggy clothing, eine bandentypische Haartracht sowie Tätowierungen, die zumeist religiöse oder diabolische Symbole abbildeten.⁷

Ihre Delinquenz erweckte bald die Aufmerksamkeit der nordamerikanischen Sicherheitsbehörden. Dies gilt verstärkt ab dem Jahr 1992, als Los Angeles von jenen schweren Unruhen erschüttert wurde, die infolge der Ermordung von Rodney King durch rassistische Polizisten ausgebrochen waren.⁸ Den Mareros wurde vorgeworfen, in nicht unbeträchtlichem

² Bruneau/Boraz, *Military Review* 2006, 36; Wolf, *Latin American Research Review* 2010, 256.

³ Vgl. Arana, *Foreign Affairs* 2005, 98 (99).

⁴ Vgl. Johnson, *National Policies and the Rise of Transnational Gangs*, 2006, S. 1. Im Internet abrufbar unter <http://www.migrationinformation.org/usfocus/display.cfm?ID=394> (23.6.2013).

⁵ Geschätzt wird, dass sich zu Beginn der 1980er Jahre ca. 300.000 Salvadorianer in Los Angeles niedergelassen haben, Johnson (Fn. 4), S. 1.

⁶ Rodgers/Muggah, *Contemporary Security Policy* 2009, 301 (306).

⁷ Wolf, in: Maihold/Brombacher (Hrsg.), *Gewalt, Organisierte Kriminalität und Staat in Lateinamerika*, 2013, S. 145 (150).

⁸ Zilberg, in: Venkatesh/Kassimir (Hrsg.), *Youth, Globalization, And the Law*, 2007, S. 65.

Maße an der Gewalt und den Plünderungen teilgenommen zu haben. Fakt ist jedenfalls, dass der Bundesstaat Kalifornien mit einer Verschärfung des Bandenstrafrechts reagierte und dieses rigoros durch die Justiz zur Anwendung gebracht wurde. Für zahlreiche Mara-Mitglieder bedeutete dies die Verurteilung zu Freiheitsstrafen.⁹ Ihre Verbüßung hatte jedoch kaum Auswirkungen auf die Bandenstrukturen. Sie blieben in den Haftanstalten weitgehend intakt und wurden womöglich sogar verstärkt.

Auf die zunehmende Überfüllung der Gefängnisse reagierte die US-Regierung u.a. mit der Verschärfung des Einwanderungsrechts. Im Jahre 1996 verabschiedete der US-Kongress auf Betreiben der Clinton-Administration den Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act. Er gestattete fortan die Repatriierung von Ausländern, die zu mindestens einem Jahr Freiheitsstrafe verurteilt worden waren.¹⁰ Die Verhängung eines solchen Strafmaßes rechtfertigte zudem die Rückgängigmachung der Einbürgerung und die Abschiebung des Betroffenen nach Verbüßung der Strafe. Die United States Agency for International Development (USAID) berichtet, dass zwischen den Jahren 1998 und 2005 rund 46.000 Strafgefangene in ihre Heimatländer transportiert wurden, davon etwa 90 % in die zentralamerikanischen Nachbarstaaten El Salvador, Guatemala und Honduras.¹¹ Das Department for Homeland Security beziffert die Zahl der zwischen 2001 und 2010 nach El Salvador überführten Straftäter mit 40.429.¹² Obgleich keine gesicherten Daten verfügbar sind, wird weiterhin angenommen, dass es sich hierbei in vielen Fällen um Mareros handelte. Dies alles geschah weitgehend unkoordiniert und ohne Absprache zwischen den betroffenen Regierungen.

2. Gescheiterte Integration und Repression in der Heimat

Diejenigen Mareros, die nach El Salvador gebracht wurden, fanden ein Land vor, das noch stark von den Folgen jenes zwölfjährigen Bürgerkrieges gekennzeichnet war, der erst 1992 durch das Friedensabkommen von Chapultepec (Mexiko) zu einem formalen Ende gekommen war.¹³ Seine lange Dauer wird gerade auch der Militär- und Wirtschaftshilfe der USA zugeschrieben.¹⁴ Sie stützten einen unter demokratischer Fassade gewählten konservativen Präsidenten, welcher die Interessen der herrschenden Oligarchien sicherte. Über Jahrzehnte hinweg hatten diese Eliten mit Unterstützung des Militärs Reformen zugunsten einer gerechteren Umverteilung des na-

tionalen Reichtums zu verhindern und oppositionelle Kräfte zu unterdrücken gewusst. Als im Jahr 1981 Todesschwadronen den politisch engagierten Erzbischof Arnulfo Oscar Romero ermordeten, spitzte sich die Lage dramatisch zu.¹⁵ Die größten Guerilla-Verbände schlossen sich zur Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) zusammen und erhoben ihre Waffen. Es brach ein „schmutziger Krieg“ mit rund 70.000 Toten aus, in deren Verlauf oft grausam gefoltert und illegal hingerichtet wurde. Hierbei taten sich insbesondere jene Einheiten hervor, die dem Militär Roberto D'Aubuisson unterstanden. Er war u.a. an der School of the Americas trainiert worden und gründete im Jahr des Kriegsausbruchs die nationalistische ARENA-Partei.¹⁶ Sie sollte lange Zeit El Salvadors demokratisch gewählte Präsidenten stellen und die Geschicke des Landes lenken.

Das von den Vereinten Nationen vermittelte Friedensabkommen führte in erster Linie zu einer Demobilisierung auf beiden Seiten der Konfliktparteien. Die für zahlreiche schwere Menschenrechtsverletzungen verantwortlichen Elite-Bataillone des Militärs wurden ebenso aufgelöst wie die berüchtigtsten Polizeieinheiten. Die Herstellung von Ordnung und Sicherheit wurde nunmehr der Policía Nacional Civil (PNC) anvertraut.¹⁷ Endlich wurde auch das Militär ziviler Kontrolle unterstellt und sein Einsatz im Rahmen interner Konflikte bis auf Notstandssituationen untersagt. Im Gegenzug legte die FMLN die Waffen nieder, um als politische Partei weiterzuwirken. Die bis heute geltende Generalamnestie aus dem Jahre 1993 begünstigte vor allem die Angehörigen des staatlichen Repressionsapparates.¹⁸

Im Kern unangetastet blieben die dem Bürgerkrieg zugrunde liegenden sozioökonomischen Ursachen und Machtstrukturen.¹⁹ Die hieraus resultierenden Konflikte manifestierten sich nunmehr schwerpunktmäßig in den Städten, wo Gewalt und Kriminalität dramatisch zunahm. Viele der von den USA repatriierten Mareros fanden weder intakte Familienstrukturen noch soziale Verhältnisse vor, die ihnen Integration und Wohlstand ermöglicht hätten. Armut und Arbeitslosigkeit waren die Regel. Es kam zu einer Reproduktion der identitätsstiftenden Bandenerfahrung aus den USA unter Anpassung an die lokalen Verhältnisse. In zahlreichen Städten entstanden lokale Clikas, in denen die Zugehörigkeit zu den Maras primär symbolisch zum Ausdruck gebracht wurde. Die Identität dieser Gruppen ist mithin im Gegensatz zu anderen Straßenbanden weniger territorial definiert, als vielmehr mobil.²⁰ Zehntausende von Jugendlichen und jungen Männern schlossen sich den Maras an. Inwieweit dies einer Verdrängung und Absorp-

⁹ Zilberg (Fn. 8), S. 65.

¹⁰ Urias, Howard Scroll: The Social Justice Law Review 2005-2006, 1 (3).

¹¹ USAID, Central America and Mexico Gang Assessment, 2006, S. 18-19.

¹² US Department of Homeland Security, 2010 Yearbook of Immigration Statistics, 2011, S. 97 und 100.

¹³ Popkin, Peace Without Justice, Obstacles to Building the Rule of Law in El Salvador, 2000, S. 4.

¹⁴ Krämer, Lateinamerika Nachrichten 331 (Januar 2002). Sämtliche nachfolgend zitierte Ausgaben sind im Internet abrufbar (ohne Seitenzahlangebe) unter:

<http://www.lateinamerikanachrichten.de/> (23.6.2013).

¹⁵ Luther, in: Stüwe/Rinke (Hrsg.), Die politischen Systeme in Nord- und Lateinamerika, 2010, S. 229.

¹⁶ Villalona/Rupp, Lateinamerika Nachrichten 392 (Februar 2007).

¹⁷ Soto/Castillo, Global Governance 1995, 189 (193).

¹⁸ Zinecker, El Salvador nach dem Bürgerkrieg, Ambivalenzen eines schwierigen Friedens, 2005, S. 70-74.

¹⁹ Sorto, Guerra Civil Contemporânea, A Onu e o Caso Salvadoriano, 2001, S. 336.

²⁰ Winton, Boletín del Instituto de Geografía 2012, 136 (143).

tion traditioneller Straßenbanden²¹ geschuldet war, wie z.T. angenommen wird,²² ist indes schwer zu belegen. Einige Autoren unterstellen den Maras sogar die massive Aufnahme von demobilisierten Kämpfern und aggressive Rekrutierungskampagnen.²³

Unstreitig ist, dass die Delinquenz der meisten Mareros zunächst zur Absicherung ihrer Bedürfnisse diente und im Wesentlichen auf Erpressung, Raub und den Handel mit kleineren Mengen von Drogen beschränkte. Besonders auffällig wurden sie aufgrund der massiven Gewaltanwendung untereinander. In El Salvador, aber auch in anderen zentral-amerikanischen Staaten, begannen die Bandenkriege zu eskalieren, indem zunehmend auf professionellere Waffen zurückgegriffen wurde. So erschütterten die Maras bald das subjektive Sicherheitsgefühl einer relativ gewaltgewohnten Allgemeinheit – allen voran die MS-13 und die M-18, die sich auch in anderer Hinsicht negativ abhoben: Diese beiden Gruppen „benutzten schwerere Waffen (insbesondere abgesägte Schrotflinten und Sprengstoffe), konsumierten teure Drogen (Crack, Heroin und Kokain), verkauften größere Mengen von illegalen Substanzen und organisierten groß angelegte Raubüberfälle“.²⁴ Äußerlich leicht identifizierbar, gerieten ihre Mitglieder nicht selten ins Visier von Todesschwadronen oder der PNC, der bald Tausende von Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen werden.²⁵

Tatsächlich reagierte der Staat hauptsächlich mit Repression, ohne langfristige Strategien zur nachhaltigen Lösung des Problems vorzulegen. Einige Autoren machen vor allem Wahlpopulismus der konservativen Kräfte dafür verantwortlich, dass das Jahr 2003 den Beginn der Politik der *mano dura*, der „harten Hand“, gegen die Banden markiert.²⁶ Der von der

ARENA-Partei gestellte Präsident Francisco Flores setzte ein Gesetz durch, das die Mitgliedschaft in Banden unter Strafe stellte und kriminalisierte sogar den Gebrauch ihrer Symbole, insbesondere Tattoos. Es konnte bereits auf zwölfjährige Kinder angewendet werden.²⁷ Auf dieser Rechtsgrundlage wurden innerhalb eines Jahres etwa 20.000 Personen festgenommen.²⁸ Im August 2004 wurde das Gesetz vom Obersten Gerichtshof für verfassungswidrig erklärt; 95% der Häftlinge mussten freigelassen werden.²⁹

Einige Monate zuvor war es auch zu ersten regionalen Initiativen unter den Regierungen El Salvadors, Guatemalas, Honduras und Nicaraguas gekommen. Es wurde u.a. erklärt, dass die Banden eine „destabilizing menace, more immediate than any conventional war or guerilla“ seien.³⁰ Als der honduranische Innenminister im Juni 2004 behauptete, dass sich Al Kaida-Mitglieder in El Salvador befänden, um von der MS-13 Hilfe bei der Infiltration der USA zu erbitten,³¹ errichteten diese in ihren Sicherheitsbehörden Sonderarbeitsgruppen und schickten verstärkt Verbindungspersonal in die Region. Neben Informationsbeschaffung übernahmen diese Spezialisten auch die Ausbildung der einheimischen Polizei in der Bekämpfung organisierter Kriminalität.³²

Auf die Erklärung der Verfassungswidrigkeit der Plan Mano Dura-Gesetzgebung reagierte Flores' Amtsnachfolger Antonio Saca im Jahr 2005 mit dem Plan Super Mano Dura. Vor allem wurde das Strafmaß für Bandenmitgliedschaft deutlich erhöht.³³ Gleichwohl diese nun stichhaltiger nachgewiesen werden musste und die Vorgaben der VN-Kinderrechtskonvention beachtete, verdoppelte sich in den folgenden fünf Jahren die Gefängnisbevölkerung El Salvadors von 6.000 auf 12.000 Insassen, wovon ca. 40 % Bandenmitglieder gewesen sein sollen.³⁴

Parallel zu diesen rein innerstaatlichen Maßnahmen haben sich auch die regionalen Initiativen der zentralamerikanischen Staaten zur Bekämpfung der Bandenkriminalität fortgesetzt.³⁵ Hierbei ist ein immer stärker werdendes Engagement der USA zu verzeichnen – ein Umstand, der wohl vor allem innenpoli-

²¹ Heute wird der Begriff der Maras allgemein zur Bezeichnung zentralamerikanischer Banden verwendet und somit oftmals auch als Synonym für *bandas* und *pandillas*. In der wissenschaftlichen Literatur werden unter *pandillas* zumeist traditionelle Straßenbanden verstanden, die nicht über die beschriebenen transnationalen Wurzeln verfügen. Vgl. *Rodgers*, *Slum Wars of the 21st century, gangs, mano dura and the new urban geography of conflict in Central America*, S. 6, im Internet abrufbar unter:

[http://eprints.lse.ac.uk/28433/1/Slum_wars_of_the_21st_century_\(LSERO_version\).doc.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/28433/1/Slum_wars_of_the_21st_century_(LSERO_version).doc.pdf) (23.6.2013).

²² *Rodgers u.a.*, *Gangs in Central America, Causes, Costs, and Interventions*, 2008, S. 19, im Internet abrufbar unter:

<http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/B-Occasional-papers/SAS-OP23-Gangs-Central-America.pdf> (23.6.2013).

²³ *Farah*, *Organized Crime in El Salvador, The Homegrown and Transnational Dimensions*, 2011, S. 13, abrufbar unter:

<http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Farah.FIN1.pdf> (23.6.2013).

²⁴ *Wolf* (Fn. 7), S. 151.

²⁵ *Krämer/Liebel*, *Lateinamerika Nachrichten* 331 (Januar 2002).

²⁶ *Rupp*, *Lateinamerika Nachrichten* 359 (Mai 2004). Siehe auch die differenzierte Analyse von *Peetz*, *Giga Working Papers* 80 (2008), im Internet unter:

http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp80_peetz.pdf (23.6.2013).

²⁷ *Fogelbach*, *San Diego International Law Review* 2005, 223 (225); *Arana*, *Foreign Affairs* 2005, 98 (102).

²⁸ *Holland*, *Latin American Research Review* 2013, 44 (47).

²⁹ *Rodgers/Muggah*, *Contemporary Security Policy* 2009, 301 (308).

³⁰ Zitiert nach *Muggah*, in: Shaw u.a. (Hrsg.), *The Ashgate Research Companion to Regionalisms*, 2011, S. 348.

³¹ *Wolf*, *Latin American Research Review* 2010, 258.

³² *Lineberger*, *Vanderbilt Journal of International Law* 2011, 187 (200).

³³ *Seelke*, *Gangs in Central America*, 2009, S. 10. Unter: <http://fpc.state.gov/documents/organization/134989.pdf> (23.6.2013).

³⁴ *Hume*, *Development in Practice* 2007, 739 (740).

³⁵ *Franco*, *The MS-13 and 18th Street Gangs: Emerging Transnational Gang Threats?*, 2007, S. 10-16. Abrufbar unter:

<http://fpc.state.gov/documents/organization/94863.pdf> (23.6.2013).

tische Gründe hat. Das FBI geht nämlich davon aus, dass allein die MS-13, deren Mitgliederzahl in den USA auf 6.000 bis 10.000 veranschlagt wird, im gesamten Bundesgebiet agiert und dabei mit anderen Cliquen in Zentralamerika in einer Weise kollaboriert, die auf eine zunehmende Verwicklung in transnationale organisierte Kriminalität, insbesondere professionellen Drogen- und Menschenhandel schließen lässt.³⁶

II. Auswirkungen der staatlichen Repression auf die Maras

Unbestritten ist, dass die staatliche Repression die Maras dazu veranlasste, von einem sichtbaren Gebrauch ihrer Symbole bzw. Bandenkultur abzusehen.³⁷ Da ihre Mitglieder nun schwieriger zu identifizieren sind, lassen sich kaum noch verlässliche Angaben über ihre Zahl machen. Gleichzeitig haben diese Schutzmaßnahmen offensichtlich zu einer partiellen Verstärkung anderer Mechanismen der sozialen Kohäsion geführt. So versuchen sich die MS-13 und M-18 durch striktere Verhaltenskodizes vor Infiltration zu schützen.³⁸

Verändert wurde zudem die Organisationsstruktur. Es bildete sich eine dreiteilige Hierarchie heraus, welche sich aus einer lokalen, regionalen und nationalen Ebene zusammensetzt: „Während sich die Mara Salvatrucha in „programas“ und „clicas“ einteilte, bildete die Dieciocho „tribus“ und „canchas“. Die Führungsspitzen sind – nach Wichtigkeit geordnet – in MS-13 bekannt als *cabecillas*, *palabrerros de programa* sowie *jefes de clica* und in der Dieciocho als *cabecillas*, *ranfleros* und *cabecillas de canchas*. Am unteren Ende der Pyramide befinden sich die *soldados* oder regulären Mitglieder.“³⁹

Zu bedeutsamen Kommandozentralen wurden die überfüllten Gefängnisse mit ihren oftmals prekären Haftbedingungen. Hier wurden die Mareros regelmäßig gemäß ihrer Bandenmitgliedschaft zugeteilt.⁴⁰ Während mit dieser Politik das Ziel der Vermeidung von Gewalt verfolgt wurde, verstärkte sie zugleich den Zusammenhalt der einzelnen Gruppen. Aufgrund defizitärer Sicherheitsvorkehrungen sowie Korruption und Erpressung des Gefängnispersonals konnten diese ihre Kontakte nach außen aufrechterhalten und ihre kriminellen Aktivitäten fortführen. Zunehmend gerierten sie sich auch als Verteidiger sozialer und menschenrechtlicher Forderungen gegenüber dem Staat. Einzelne Bandenmitglieder gründeten sogar Vereine, um Hilfs- und Protestaktionen (wie z.B. Aufrufe zum Wahlboykott) zu unterstützen.⁴¹ Sie fungierten zugleich als Brücken zu Nichtregierungsorganisationen.

Es folgte die Transformation der Maras in Hilfsvereinigungen für Gefangene, welche den Familien inhaftierter Mit-

glieder finanziell unter die Arme greifen.⁴² Dies führte zu einer Expansion ihrer sozialen Netzwerke und schuf einen besonderen Anreiz, sich ihnen anzuschließen. Die hierzu erforderlichen Mittel stammen wohl vor allem aus Erpressungs- und Entführungskriminalität sowie dem Drogenhandel.⁴³ Eine Studie aus dem Jahr 2012 beziffert den jährlichen Profit von El Salvadors Banden auf rund 60 Millionen US-Dollar.⁴⁴ Der Betrag wird angesichts der Tatsache, dass er Tausenden von Personen zugutekommt, als relativ gering angesehen, zumal er kaum vergleichbar ist mit den Einnahmen von kriminellen Zusammenschlüssen, die gemeinhin der (transnationalen) organisierten Kriminalität zugerechnet werden.⁴⁵

Nicht nur vor diesem Hintergrund ist umstritten, ob die Maras als so genannte transnationale Banden der 3. Generation oder sogar als kriminelle Vereinigungen im Sinne organisierter Kriminalität qualifiziert werden können. Dies hängt freilich zuvörderst davon ab, welchen Inhalt diesen grundsätzlich konturlosen (und schwer abgrenzbaren) Begriffen zugeschrieben wird.⁴⁶

1. Transformation in transnationale Banden

Manche Autoren benutzen die Bezeichnung „transnationale Bande“, weil die Maras in einer Vielzahl von Staaten über Mitglieder und Cliquen verfügten und diese zum Teil miteinander vernetzt sind.⁴⁷ Andere Autoren beziehen sich auf *John Sullivans* Generationenmodell.⁴⁸ Dieses geht zunächst davon aus, dass Banden exo- und endogenen Entwicklungsdynamiken unterliegen, die entweder Teilen ihrer Mitgliedschaft den Aufstieg in die „wahre Unterwelt“ bescheren oder diese Gruppen selbst in kriminelle Unternehmen transformieren.⁴⁹ Als Banden der 1. Generation werden von *Sullivan* Straßen- und Gefängnisgangs beschrieben, die lokal verwurzelt sind und kriminellen Aktivitäten eher aus opportunistischen Gründen nachgehen. Demgegenüber soll Banden der 2. Generation bereits eine klarere unternehmerische Marktorientierung zugrunde liegen, weil es zu einer Professionalisierung

³⁶ Federal Bureau of Investigation, *The MS-13 Threat, An Assessment*, 2009, im Internet abrufbar unter:

http://www.fbi.gov/news/stories/2008/january/ms13_011408 (23.6.2013).

³⁷ *Jütersonke/Muggah/Rodgers*, *Security Dialogue* 2009, 1 (12).

³⁸ *Wolf* (Fn. 7), S. 153.

³⁹ *Wolf* (Fn. 7), S. 156 (*Hervorhebungen* im Original).

⁴⁰ *Fariña/Miller/Cavallaro*, *No Place To Hide, Gang, State, and Clandestine Violence in El Salvador*, 2010, S. 46.

⁴¹ *Wolf* (Fn. 7), S. 159.

⁴² *Zilberg*, *The Making of a Transnational Gang Crisis between Los Angeles and El Salvador*, 2011, S. 191.

⁴³ *Dudley*, *Drug Trafficking Organizations in Central America, Transportistas, Mexican Cartels and Maras*, 2010, S. 21. Im Internet abrufbar unter:

<http://stevendudley.com/pdf/Wilson%20Center%20Central%20America%20Dudley%2005%2017%2010.pdf> (23.6.2013).

⁴⁴ Vgl. *Wells*, *InsightCrime News* v. 7.12.2012. Sämtliche nachfolgend zitierte Beiträge sind (ohne Seitenzahlangebe) abrufbar unter: <http://www.insightcrime.org/> (23.6.2013).

⁴⁵ *Wells*, *InsightCrime News* v. 7.12.2012.

⁴⁶ *Hauck/Peterke*, *International Review of the Red Cross* 2010, 407 (408).

⁴⁷ *Logan/Morse*, *MS-13 organization and US response*, 2007, S. 2; *Bruneau/Boraz*, *Military Review* 2006, 36 (37).

⁴⁸ *Farah* (Fn. 23), S. 12; *Franco* (Fn. 35), S. 5.

⁴⁹ *Sullivan*, *Transnational Gangs, The Impact of Third Generation Gangs in Central America*, 2008, S.3. Abrufbar unter:

<http://www.airpower.maxwell.af.mil/apjinternational/apj-2008/2tri08/sullivaneng.htm> (23.6.2013).

ihrer modi operandi komme.⁵⁰ Der Gewalteininsatz diene immer weniger zur Verteidigung von Territorium und zur Herstellung von Gruppenidentität und Loyalität, sondern sei zunehmend strategischer Natur: er zielt auf den Schutz und den Ausbau der besetzten Marktnische gegenüber Konkurrenten ab. Hierbei könne oftmals auch eine Politisierung und Transnationalisierung der Gruppen beobachtet werden. Bei Banden der 3. Generation hätten sich diese Tendenzen verhärtet und es könne eine Diversifizierung anspruchsvoller illegaler Tätigkeiten festgestellt werden. Charakteristisch sei auch der Rückgriff auf terroristische bzw. quasi-terroristische Methoden als politisches Druckmittel gegenüber dem Staat sowie die Kooperation mit transnationalen kriminellen Vereinigungen.⁵¹ *Sullivan* selbst stuft die MS-13 und die M-18 als transnationale Banden der 3. Generation ein.⁵²

Indes wird bestritten, dass die bestehenden Kontakte unter den Maras Ausdruck einer fassbaren länderübergreifenden Organisationsstruktur sind. Vielmehr handele es sich um sehr sporadisch genutzte informelle Netzwerke.⁵³ Betont wird auch, dass die große Mehrheit der Mareros nach wie vor in den lokalen Cliquen verwurzelt ist.⁵⁴ Dies lege nahe, dass es sich bei den Maras im Kern immer noch um Straßen- und Gefängnisbanden handele. Aufgrund ihrer Stigmatisierung würden sie jedoch regional als Bedrohung der öffentlichen und mittlerweile sogar nationalen Sicherheit wahrgenommen. Feststeht zumindest, dass diesen Gruppen bislang keine Kontakte zu terroristischen Vereinigungen nachgewiesen werden konnten, obgleich sich einige ihrer Taten, wie z.B. das Anzünden von öffentlichen Verkehrsmitteln unter Inkaufnahme einer Vielzahl von Toten, als terroristische darstellen lassen, sofern von einem verkürztem Terrorismusbegriff⁵⁵ ausgegangen wird. Tatsächlich sind solche Schreckenstaten aber wohl eher als Wutreaktionen auf spezifische Repressionsmaßnahmen denn als genuin staats- und gesellschaftsfeindliche Signale zu deuten.

2. Transformation in organisierte Kriminalität

Mit Besorgnis wird aber registriert, dass einzelne Mara-Gruppen immer mehr in den professionellen Transport von Drogen und Menschen vom Süden des Landes zu dessen Nordgrenze involviert sind.⁵⁶ Es liegt somit auf der Hand anzunehmen, dass die Schmuggelaktivitäten neben einem erhöhten Maß an Organisation auch die für organisierte Kriminalität typischen Korruptionspraktiken implizieren. Insoweit

⁵⁰ *Sullivan* (Fn. 49), S. 3.

⁵¹ *Sullivan* (Fn. 49), S. 4.

⁵² *Sullivan* (Fn. 49), S. 4. Siehe auch *Sullivan*, *Global Crime* 2007, 487 (504).

⁵³ *Santamaría Balmaceda*, *Revista Mexicana de Política Exterior* 2007, 101 (123); *Winton*, *Boletín del Instituto de Geografía* 2012, 136 (144).

⁵⁴ *Wolf* (Fn. 7), S. 160; *Fariña/Miller/Cavallaro* (Fn. 40), S. 218.

⁵⁵ Statt vieler zur Abgrenzung von Terrorismus und organisierter Kriminalität *Peterke*, *Humanitäres Völkerrecht-Informationschriften* 2011, 202.

⁵⁶ *Dudley* (Fn. 43), S. 21.

lassen sich diese Gruppen heute leichter in ihre Nähe rücken. Während wohl tatsächlich einzelne Gruppen zunehmend professioneller agieren und sich ihre Strukturen entsprechend verfeinert haben, wird dieser Befund dennoch für kaum verallgemeinerungsfähig gehalten.⁵⁷ Es wird neuerlich eingewandt, dass sich Maras nach wie vor in hohem Maße aus marginalisierten Jugendlichen zusammensetzten, denen die illegalen Einnahmen vor allem zur Erfüllung ihrer materiellen Bedürfnisse und der Unterstützung ihre Familien dienten, ohne dass hierbei ein unternehmerisches Streben nach Profit feststellbar sei. Weniger noch gebe es Hinweise darauf, dass sie außerhalb der Haftanstalten Einflusspersonen korrumpierten oder sogar in legale Geschäfte investierten.

Hält man diese Argumente für zutreffend und bemüht zum Beispiel jene Gesamtschau von Indizien, die vom Bundeskriminalamt und anderen Institutionen und Autoren zur Ermittlung von organisierter Kriminalität verwendet werden,⁵⁸ spricht in der Tat einiges gegen eine vorschnelle und zumal generalisierende Einordnung der Maras als organisierte Kriminalität. Eine große Herausforderung für Staat und Gesellschaft stellen sie trotzdem dar. Dies gilt insbesondere für die MS-13 und M-18.

III. El Salvadors staatlich vermittelter „Bandenfriede“

Als im Juni 2009 der ehemalige Journalist Mauricio Funes sein Amt als erster demokratisch gewählter Staatspräsident antrat, der nicht der ARENA-Partei angehört, versprach er eine Neuausrichtung der Sicherheitspolitik durch stärkere Hinwendung zu nicht-repressiven Ansätzen. Trotzdem ordnete er wenig später die Einbeziehung der Streitkräfte in die Arbeit der PNC an und sorgte hiermit in vielen Kreisen für Unverständnis.⁵⁹ Im Friedensvertrag von 1992 war dieser „Tradition“ aus guten Gründen eine Absage erteilt worden. Zur Rechtfertigung dieses Schritts betonte der Präsident, dass sich das Militär zur Stütze der Demokratie gewandelt habe. Er stritt zudem ab, dass eine weitere Involvierung der Streitkräfte in den Kampf gegen Gewalt und Kriminalität geplant sei.⁶⁰

Im Juni 2010 wurden 16 Menschen auf brutale Weise bei einem Anschlag auf zwei öffentliche Busse getötet.⁶¹ Er wurde von M-18-Mitgliedern verübt. Neuerlich entbrannte eine öffentliche Debatte über die Notwendigkeit eines härteren Durchgreifens des Staates. Die radikale GANA-Partei schreckte nicht davor zurück, die Wiedereinführung der Todesstrafe zu fordern; die ARENA-Partei plädierte u.a. für einen zweijährigen Militärdienst als obligatorische Rehabilitierungsmaßnahme für einfache Bandenmitglieder sowie für die Gründung einer Anti-Mara-Spezialeinheit der Streitkräfte.⁶² Präsident

⁵⁷ *Wolf* (Fn. 7), S. 160; *Winton*, *Boletín del Instituto de Geografía* 2012, 136 (144).

⁵⁸ Vgl. *Schwind*, *Kriminologie*, 2008, S. 614; *Albanese*, *Organized Crime In Our Times*, 2011, S. 4.

⁵⁹ Vgl. *Rupp*, *Lateinamerika Nachrichten* 451 (Januar 2012).

⁶⁰ *Beier*, *Lateinamerika Nachrichten* 425 (November 2009).

⁶¹ *Renderos*, *Los Angeles Times* v. 21.6.2010.

⁶² *Lambert*, *Lateinamerika Nachrichten* 433/434, (Juli/August 2010).

Funes selbst sprach von „terroristischen Akten“.⁶³ Die Nationalversammlung nahm Beratungen über ein neues Bandengesetz auf, welches u.a die Erhöhung der Strafe für Bandenmitgliedschaft auf bis zu zehn Jahre Freiheitsstrafe vorsah. Dies brachte viele Maras in Rage. Sie reagierten landesweit mit Drohungen und gewaltsamem Protest. Beachtenswerter Weise lancierten dann aber die an sich verfeindeten MS-13 und M-18 ein gemeinsames Manifest, in dem sie die Bevölkerung einerseits um Entschuldigung baten und andererseits einen Dialog mit der Regierung anregten.⁶⁴ Diese war hierzu aber nicht bereit und Funes unterzeichnete das Bandengesetz noch im September 2010. Die zur Unterstützung der PNC abkommandierten Militäreinheiten wurden nochmals aufgestockt. Damit nährte die Regierung Befürchtungen um eine Remilitarisierung der inneren Sicherheit El Salvadors bzw. um eine Rückkehr zur Politik der *mano dura*.⁶⁵ Der Präsident wurde mit den Worten zitiert: „Wir befinden uns in einem neuen Krieg, einer neuen Schlacht gegen ein Übel, das die nationale Souveränität bedroht.“⁶⁶

Im November 2011 ernannte Funes den Ex-General David Munguía Payés zum Minister für Justiz und Sicherheit, der eine effektivere Verbrechensbekämpfung und die Senkung der Mordrate um 30 % ankündigte – für viele der letzte Beleg für eine Rückkehr zur Politik der *mano dura* gegen die Banden.⁶⁷ Tatsächlich hegte die Regierung aber wohl bereits zu diesem Zeitpunkt Pläne zu einem geheimen Dialog mit den inhaftierten Mara-Anführern.

Wie erst Monate später offiziell eingeräumt wurde, betrat am 9.2.2012 der ehemalige Guerillakämpfer und ex-Parlamentsabgeordnete Raul Mijango zusammen mit Militärbischof Fabio Colindres erstmals das Hochsicherheitsgefängnis Zacatecoluca, um mit den Führungsfiguren der MS-13 Sondierungsgespräche aufzunehmen.⁶⁸ Dies geschah in enger Absprache mit Munguía Payés, der Mijango als seinen Vertrauten betrachtet. Nach weiteren Vorbereitungsgesprächen mit den Anführern der M-18, bei denen sich auch herausstellte, dass sie nicht nur über detaillierte Informationen über die beiden Mediatoren verfügten, sondern bereits seit über fünf Jahren um eine Aufnahme des Dialogs mit der Regierung bemüht waren, kam es zu einer ersten Zusammenkunft der beiden Gruppen.⁶⁹

Eingeleitet wurde sie mit einem von Colindres gesprochenen Gebet. Dieses Ritual wurde bei den folgenden Sitzungen wiederholt. Dem Religiösen kam offenkundig eine entscheidende Rolle dabei zu, auf die Anführer einzuwirken, damit sie ihre Rivalität überwinden und als Gegenstand der zu führenden Verhandlungen eine signifikante Reduzierung der Tötungsdelikte akzeptieren würden. Dieses Ziel war von

Mun-guía Payés und Mijango trotz fehlender Belege für die Hypothese festgelegt worden, dass vor allem die Maras hinter der hohen Mordrate El Salvadors steckten.⁷⁰ Schließlich konnten erste Führerfiguren zum symbolischen Handschlag überredet werden; ihnen folgten die meisten anderen Anwesenden.⁷¹ Nun fanden erste Konversationen statt und die Mediatoren zogen sich in eine Ecke des Raumes zurück, um diese nicht zu behindern. Später wurde ein festliches Abendbrot serviert und ein Erinnerungsfoto geschossen.

Am 24.2.2012 wurde der Entwurf eines „Abkommens“ abgefasst und den Gruppen Zeit gegeben, es mit ihren Haftgenossen zu diskutieren. Am 29.2.2012 wurden sodann handschriftlich sechs Konsenspunkte niedergelegt.⁷² Beschlossen wurde ein dreimonatiger Nicht-Aggressionspakt, der bei beidseitiger Umsetzung und positivem Fortgang der Verhandlungen verlängert werden sollte. Darüber hinaus wurde Stillschweigen über den gesamten Vorgang vereinbart, bis sich positive Ergebnisse präsentieren ließen. Bekannt wurde indes, dass alsbald eine Gruppe hochrangiger Mareros aus Hochsicherheitsgefängnissen in gelockerte Haftbedingungen überführt wurde.⁷³

Im Folgemonat fiel die Mordrate um über 60 %.⁷⁴ Der Bandenfriede war wirksam und nun auch evident, dass die Maras tatsächlich für einen erheblichen Teil dieser Verbrechen verantwortlich waren. Dieser Zwischenerfolg ermöglichte die Fortsetzung des Mediationsprozesses. Er wurde im Juli 2012 durch die direkte Teilnahme des Generalsekretärs der Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS) aufgewertet, der hierauf seine Unterstützung zusagte.⁷⁵ Dies mag auch als politisches Signal an andere Staaten gewertet werden, dem Beispiel El Salvadors zu folgen. Tatsächlich zeigen die Nachbarstaaten Guatemala und Honduras Interesse an diesem modellhaft erscheinenden Experiment.⁷⁶

Rätselraten gab derweil die Entscheidung der US-Behörden auf, die MS-13 auf die Liste transnationaler krimineller Organisationen zu setzen. Dies geschah am 11.10.2012 durch das Treasury Department und gestattet v.a. das Einfrieren der Vermögen von Bandenmitgliedern.⁷⁷ Begründet wurde dies insbesondere mit ihrer Involvierung in den transnationalen Drogen- und Menschenhandel. Indes wird – wie gesehen – weithin bezweifelt, dass dies über Transportdienste einzelner Cliques hinaus in beachtlichem Umfang der Fall ist. Gleichwohl ist belegt, dass einzelne Bandenmitglieder zwischen El

⁶³ Lambert, *Lateinamerika Nachrichten* 433/434 (Juli/August 2010).

⁶⁴ Paranagua, *Guardian Weekly* v. 21.9.2010.

⁶⁵ Lineberger, *Vanderbilt Journal of International Law* 2011, 187 (195).

⁶⁶ Rupp, *Lateinamerika Nachrichten* 451 (Januar 2012).

⁶⁷ Rupp, *Lateinamerika Nachrichten* 451 (Januar 2012).

⁶⁸ Martinez/Sanz, *InSight Crime News* v. 14.9.2012.

⁶⁹ Martinez/Sanz, *InSight Crime News* v. 14.9.2012.

⁷⁰ Vgl. Dudley, *CLAS White Paper Series* 1 (2013), S. 16.

⁷¹ Martinez/Sanz, *InSight Crime News* v. 14.9.2012.

⁷² Martinez/Sanz, *InSight Crime News* v. 14.9.2012.

⁷³ Farah/Lum, *Central American Gangs and Transnational Criminal Organizations, The Changing Relationships in a Time of Turmoil*, 2013, S. 24. Im Internet abrufbar unter:

http://www.strategycenter.net/docLib/20130224_CenAmGangsandTCOs.pdf (23.6.2013).

⁷⁴ Stone, *InSight Crime News* v. 1.5.2012.

⁷⁵ Archibold, *The New York Times* v. 27.8.2012.

⁷⁶ Stone/Wells, *InSight Crime News* v. 24.1.2013.

⁷⁷ Die offizielle Verlautbarung ist im Internet abrufbar unter: <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/tg1733.aspx> (23.6.2013).

Salvador und den USA Geld transferierten.⁷⁸ Einzelne Beobachter sehen in der Entscheidung der US-Behörden den Versuch, den Druck auf die Banden in El Salvador zu erhöhen, um sie zu Zugeständnissen bei den aktuellen Gesprächen zu bewegen.⁷⁹ Offiziell hat sich die Obama-Administration noch nicht zum Bandenfrieden positioniert. Feststeht allein, dass die USA seit 2008 rund 500 Millionen US-Dollar für Gewaltreduktionsprogramme in El Salvador bereitgestellt haben.⁸⁰ Dem liegt offenkundig die Einsicht zugrunde, dass ein rein repressiver Ansatz unzureichend zur Eindämmung der Gewalt und Kriminalität der Maras ist.

Im November 2012 regten die staatlichen Vermittler schließlich Gespräche über „Friedenszonen“ an,⁸¹ in denen die Maras ihre Waffen abgeben und ihrer Delinquenz abschwören sollten. Der Staat könnte dann auf nächtliche Großrazzien verzichten und gezielt Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen implementieren. Diese neue Phase sollte zunächst in zehn ausgewählten Bezirken getestet werden.⁸²

Anfang Dezember 2012 nahmen diesen Vorschlag sowohl die MS-13 und M-18 als auch drei weitere Banden (Mao Mao, La Maquina und Miradas Locas) an, stellten aber zwei Bedingungen: nämlich dass einerseits – wie ins Gespräch gebracht – in den „Friedenszonen“ die nächtlichen Razzien aufhörten, und andererseits die Bandengesetzgebung einer Revision unterzogen würde.⁸³ Erstgenannte Bedingung wurde von Präsident Funes ausgeschlagen. Er begründete dies u.a. damit, dass das den Razzien innewohnende Überraschungsmoment wichtig im Umgang mit den Banden und bei der Überwachung der von ihnen gemachten Zusagen sei.⁸⁴ Er zeigte sich aber offen für eine Diskussion über das 2010 verabschiedete Bandengesetz.

Dieses Angebot reichte den inhaftierten Mara-Anführern. Sie legten – wie von den staatlichen Vermittlern angeregt – eine Liste von zehn Munizipien vor, in denen die „Friedenszonen“ implementiert werden sollten.⁸⁵ Im Januar 2013 verkündeten die Gesprächspartner schließlich, dass die erste in Ilopango eingerichtet werde und noch im selben Monat Santa Tecla und Quezaltepeque folgen würden.⁸⁶ Indes blieb eine Reihe von Fragen unbeantwortet. Dies gilt zum einen für die

Rolle der Polizei und der zu ihrer Unterstützung abgestellten Streitkräfte. Zum anderen hatten die Maras wohl darauf hingewiesen, dass sie nur dann von ihrer Haupteinnahmequelle, der Erpressungskriminalität, Abstand nehmen könnten, wenn ihren Mitgliedern tatsächlich Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zugutekämen. Die Regierung aber hüllte sich in Schweigen über der Gestalt und Finanzierung. Bekannt ist lediglich, dass eine Stiftung eingerichtet wurde, um Gewaltpräventions-, Rehabilitations- und Reintegrationsprogramme zu unterstützen und die internationalen Hilfsbemühungen zu koordinieren.⁸⁷ Die Interamerikanische Entwicklungsbank stellte 45 Millionen US-Dollar zur Verfügung.⁸⁸

Nachdem im Februar in Sonsonate eine vierte Friedenszone eingerichtet worden war, ließ Verteidigungsminister Atilio Benitez verkünden, dass sich die Streitkräfte aus ihnen zurückziehen würden, dementierte aber, dass es sich um ein Zugeständnis an die Banden handele. Vielmehr sei die militärische Begleitung der Polizei nicht länger notwendig.⁸⁹ Im März 2013 hieß es, dass die Einrichtung weiterer 14 Friedenszonen vereinbart worden sei und es die Absicht der Beteiligten sei, insgesamt 60 solcher Bezirke festzulegen.⁹⁰

IV. Bewertung: Ausweg und Irrweg?

Blickt man auf El Salvadors jüngere Geschichte zurück, so muss rund ein Jahr nach Verkündung des Bandenfriedens zunächst auf die Tatsache verwiesen werden, dass dort die Mordrate im Jahr 2012 um 41 % zurückgegangen ist.⁹¹ Ein entsprechend niedriger Stand wurde zuletzt 2003 erreicht. Dieser Erfolg ist kein Zufall, sondern beruht zweifelsohne auf einem neuen sicherheitspolitischen Ansatz gegenüber den Maras, der sehr behutsam von der neuen Regierung vorbereitet und vorangetrieben wurde. Zugleich kann nun als weitgehend belegt gelten, dass diese Gruppen für einen Großteil der vorsätzlichen Tötungsdelikte verantwortlich sind.

Ermöglicht wurde dieser Erfolg durch einen Tabubruch, der politisch schwer zu vermitteln und zu verteidigen ist: dem Dialog mit verurteilten Kriminellen als Repräsentanten von Gruppen, die aus strafrechtlicher Sicht als Tätergemeinschaften aufzufassen sind. Wie gesehen, sind sie aber zugleich als Opfer eines komplexen Stigmatisierungsprozesses aufzufassen, in dessen Folge es zu einer exzessiven Kriminalisierung eines Phänomens kam, dessen Ursache u.a. die oftmals desolate Lage der jungen, männlichen Bevölkerung El Salvadors ist. Vor diesem Hintergrund gab es wohl keine echte Alternative zu einem anfänglich geheimen Vermittlungsprozess. Er erklärt auch, warum die Regierung darum bemüht ist, den Eindruck zu vermeiden, sie habe konkreten Forderungen der Maras nachgegeben. Offiziell hat sie sich in die Rolle des Vermittlers begeben – die Abmachungen treffen die Banden untereinander. Zwar mögen die Haftbedingungen einiger Bandenpersönlichkeiten gelockert worden sein.⁹² Dennoch kann der Regie-

⁷⁸ Ramsey, InSight Crime News v. 12.11.2012.

⁷⁹ Stone, InSight Crime News v. 12.11.2012.

⁸⁰ Dudley (Fn. 43), S. 2.

⁸¹ Rodríguez/Serrano, La Pagina v. 23.11.2012. Der Vorschlag ist im Original im Internet abrufbar unter:

<http://www.lapagina.com.sv/nacionales/74210/2012/11/23/Municipios-santuarios-definiran-segunda-fase-de-tregua-entre-pandillas> (23.6.2013).

⁸² Stone, InSight Crime News v. 23.11.2012.

⁸³ Pachico, InSight Crime News v. 5.12.2012.

⁸⁴ Bargent, InSight Crime News v. 18.12.2012.

⁸⁵ Rodríguez, La Pagina v. 5.12.2012. Die Verlautbarung der Maras ist im Original im Internet abrufbar unter:

<http://www.lapagina.com.sv/nacionales/74767/2012/12/04/Pandilleros-eligen-municipios-considerados-%E2%80%9Csanctuarios%E2%80%9D-en-segunda-fase-de-tregua> (23.6.2013).

⁸⁶ Wells, InSight Crime News v. 23.1.2013.

⁸⁷ Seelke (Fn. 33), S. 10.

⁸⁸ McAnarney, Truthout v. 9.4.2013.

⁸⁹ Santos, La Prensa Gráfica v. 3.2.2013.

⁹⁰ Bargent, InSight Crime News v. 21.2.2013.

⁹¹ Vgl. Fox, InSight Crime News v. 4.1.2013.

⁹² Farah/Lum (Fn. 73), S. 24.

rung nur schwer der Vorwurf gemacht werden, dass diese wie auch andere Maßnahmen in einem direkten Zusammenhang mit dem Mediationsprozess stehen. Weniger noch lässt sich behaupten, dass sie den staatlichen Strafanspruch zur Diskussion stelle und das Legalitätsprinzip verletze. Gleichwohl setzt sie sich dem Verdacht eines informellen Deals mit den Maras aus, der freilich hochgradig sittenwidrig wäre, sollte das Versprechen der Maras, weniger zu morden, von der Regierung mit Sozialprogrammen und weniger hartem Durchgreifen prämiert worden sein. Vielmehr sind durch den Mediationsprozess auf beiden Seiten Erwartungshaltungen erzeugt worden, deren informelle Befriedigung bislang den Erfolg des Experiments auszumachen scheint.

Es könnte jedoch sein, dass die neue Bandengesetzgebung noch zu einem juristischen Stolperstein für einige Unterstützer dieses Projektes wird. Sie verbietet nicht nur die Mitgliedschaft in MS-13 und M-18, sondern erklärt sämtliche Rechtsverhältnisse, welche diese Gruppen über ihre Mitglieder oder Dritte eingehen, für illegal und mit Mitteln des Straf-, Zivil- und Verwaltungsrechts verfolgbar.⁹³ Als nun einige Bürgermeister Bandenmitglieder unter Vertrag nahmen, damit sie gegen Bezahlung bei der Bekämpfung von Überschwemmungsschäden mitwirkten, wurde rasch der Vorwurf des Rechtsbruchs laut.⁹⁴ Er ertönte erneut, als einigen in Freiheit lebenden Bandenmitgliedern die Möglichkeit gegeben wurde, zusammen mit inhaftierten Führungspersonlichkeiten Pressekonferenzen abzuhalten, und sie danach unbehelligt die Gefängnisse verlassen durften.⁹⁵ Strafrechtliche Konsequenzen zeitigten diese Episoden bislang zwar keine. Doch wurden sie von Unverständnis begleitet. Ein großer Teil der Bevölkerung steht der neuen Politik ohnehin sehr skeptisch gegenüber.⁹⁶ Insoweit kann von einem politischen Schaden auch für die Regierung ausgegangen werden, und zwar sowohl im linken Lager, aufgrund der Mitverantwortung für das neue Bandengesetz, als auch im konservativen Lager, wegen seines mangelhaften Vollzugs. Funes scheint somit rechtlich wie politisch gut damit beraten, die angekündigte Revision dieses Gesetzes voranzutreiben.

Von wissenschaftlicher Seite wird zu bedenken gegeben, dass die Regierung derzeit zwei unvereinbare Ziele verfolge: „die Zerschlagung von Bandenstrukturen vs. deren für die Durchsetzung von Befehlen notwendigen Stärkung.“⁹⁷ Dennoch fragt sich, ob die breite Gefolgschaft mit der Existenz von Befehlsketten erklärt werden kann oder nicht vielmehr Ausdruck der Anerkennung für bestimmte Personen und Inhalte ist. Zudem muss bezweifelt werden, ob es der Regierung um die Zerschlagung der Maras geht. Dies wäre angesichts der sozioökonomischen Lage des Landes und der dort vorherrschenden Haftbedingungen eine pure Illusion.

Da das politische Kapital der Regierung derzeit die Erfolgsstatistik ist, gerät dieses Zahlenwerk nun zunehmend in die Kritik. Behauptet wird ein Anstieg der Zahl der Vermis-

ten, weil die Maras dazu übergegangen seien, ihre Opfer verschwinden zu lassen.⁹⁸ Sicherheitsminister Munguía Payés hat diesen Vorwurf ausdrücklich dementiert. Seiner Darstellung nach ist das Gegenteil der Fall. Er räumt aber gleichwohl ein, dass der Staat Probleme dabei habe, die verfügbaren Informationen in statistisch abgesicherte Ergebnisse zu fassen.⁹⁹ Wenig später musste er dann auf die Behauptung reagieren, dass seit Abschluss des Bandenfriedens die Erpressungskriminalität angestiegen sei.¹⁰⁰ Offiziellen Statistiken zufolge ist dies zwar nicht der Fall; es wird jedoch darüber spekuliert, ob die Maras neue Methoden anwenden, die der Polizei weitgehend verborgen bleiben.¹⁰¹ Munguía Payés räumt ein, dass Erpressungskriminalität die Haupteinnahmequelle der in der Regel arbeitslosen Bandenmitglieder darstelle. Solange ihnen keine Perspektive geboten würde, könne nicht davon ausgegangen, dass sie hierauf gänzlich verzichteten. Er wies auch darauf hin, dass über diesen Punkt bislang keine Einigkeit bei dem Dialog mit den Maras erzielt worden sei.¹⁰²

Kurz darauf gab die PNC bekannt, dass die Zahl der Morde in den ersten beiden Monaten des Jahres 2013 um 12 % angestiegen sei; die den Banden zurechenbare Delikte sollen gar um 59 % zugenommen haben.¹⁰³ Obwohl dies im Vergleich zum Vorjahreszeitraum immer noch einen Rückgang der Mordrate um mehr als die Hälfte bedeutet,¹⁰⁴ kam Kritikern diese Statistik gelegen, welche die Regierung einmal mehr unter Druck setzte. Sie räumte daraufhin ein, dass der Bandenfriede in verschiedenen Teilen des Landes nicht wirksam sei. Dies gelte vor allem für die an der Grenze zu Honduras gelegene Stadt La Unión.¹⁰⁵ Dies kann bedeuten, dass einzelne Cliques dem inhaftierten Führungspersonal die Gefolgschaft versagen. In dieser Region sollen die Perrones als eine jener Mara-Gruppe agieren, die nicht an den Beratungen teilnehmen und denen eine professionelle Involvierung in den Drogen- und Menschenschmuggel teilweise nachgewiesen werden konnte.¹⁰⁶

Für politisches Störfeuer sorgt auch der Vorwurf, die Regierung habe die Maras zu politischen Akteuren aufgewertet, die nunmehr ihre Macht bewusst zu nutzen begännen.¹⁰⁷ Wie gesehen, hat sich der Politisierungsprozess der Maras aber bereits vor einiger Zeit vollzogen und wurde durch die staatliche Repression begünstigt. Seit langer Zeit suchen die Maras den Dialog mit der Regierung, die ihm bis vor kurzem jedoch stets eine Absage erteilt hat. Klar ist heute, dass ihre inhaftierten Anführer die Interessen ihrer Mitglieder in einer Weise zu repräsentieren vermögen, welche jedenfalls innerhalb der Gruppen breite Zustimmung findet und viele Cliques dazu veranlasst, außerhalb der Gefängnismauern ihren Beitrag zum

⁹⁸ Vgl. *Caravantes*, El Faro v. 21.1.2013.

⁹⁹ *Caravantes*, El Faro v. 21.1.2013.

¹⁰⁰ *Wells*, InsightCrime News v. 18.3.2013.

¹⁰¹ *Wells*, InsightCrime News v. 18.3.2013.

¹⁰² *Wells*, InsightCrime News v. 18.3.2013.

¹⁰³ Vgl. *Bargent*, InsightCrime News v. 8.3.2013.

¹⁰⁴ *Bargent*, InsightCrime News v. 8.3.2013.

¹⁰⁵ *Wells*, InsightCrime News v. 13.3.2013.

¹⁰⁶ *Dudley*, InsightCrime News v. 9.5.2012.

¹⁰⁷ Vgl. *Ramsey*, InsightCrime News v. 29.6.2012.

⁹³ Vgl. *Stone*, InsightCrime News v. 27.3.2013.

⁹⁴ Vgl. *Stone*, InsightCrime News v. 27.3.2013.

⁹⁵ Vgl. *Stone*, InsightCrime News v. 27.3.2013.

⁹⁶ Vgl. *Stone*, InsightCrime News v. 27.3.2013.

⁹⁷ *Wolf* (Fn. 7), S. 162.

Gelingen dieses Experiments zu leisten. Freilich passen die Maras als gebrandmarkte Rechtsbrecher nicht ins herkömmliche Schema politischer Akteure. Ihnen fehlt Legitimität und Glaubwürdigkeit. Besinnt man sich aber auf die Erkenntnis zurück, dass Banden- und organisierte Kriminalität nichts außerhalb der Gesellschaft Stehendes sind,¹⁰⁸ das isoliert betrachtet und bekämpft werden könnte, darf der Dialog mit ihnen nicht tabuisiert werden. Viele ihrer sozialpolitischen Forderungen sind als solche legitim. Dies wird auch von internationalen Geldgebern anerkannt, die nunmehr verstärkt in das bettelarme Land investieren – sei es in soziale Projekte oder schlicht in die Wirtschaft, die insbesondere mehr Arbeit für die junge Bevölkerung schaffen muss, zugleich aber besserer Rahmenbedingungen bedarf. Hierzu gehört auch eine Verbesserung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

Vor diesem Hintergrund bestehen derzeit keine objektiven Gründe, die neue Politik als Irrweg zu verwerfen. Sie hat dem Land wieder die Hoffnung gegeben, der Gewaltspirale zu entkommen. Ob dies langfristig gelingen wird, hängt freilich von einer Vielzahl von Faktoren ab. Von einem Ausweg zu sprechen ist insoweit noch zu früh.

¹⁰⁸ *Schöneberg*, in: *Schöneberg* (Hrsg.), *Internationaler Drogenhandel und gesellschaftliche Transformation*, 2000, S. 2.