

Dezember 2018

Länderbericht

Länderbüro Peru



Klares Mandat für Präsident Vizcarra

Deutlicher Sieg im Verfassungsreferendum öffnet die Tür für Reformagenda

Sebastian Grundberger / Dr. Andrés Hildebrandt

Bei einem Verfassungsreferendum nahm eine überwältigende Mehrheit der Stimmberechtigten mehrere von Präsident Martín Vizcarra vorgeschlagene Reformen an. Während die inhaltliche Reichweite derselben eher begrenzt ist, ist die beeindruckende Zustimmung für die Vorschläge des Präsidenten vor allem eine Legitimationsquelle für den nicht direkt ins Amt gewählten Vizcarra. Er ist jetzt gefordert, das klare Mandat des Wählers mutig zur Lösung eines Reformstaus zu nutzen, welcher das Land während der letzten Jahre gehemmt hat. Dafür wird er mit einigen neugewählten Gouverneuren in Regionen arbeiten müssen, die mehrfach mit dem Gesetz in Konflikt geraten sind.

Am 9. Dezember fanden in Peru parallel zwei wichtige Wahlgänge statt. In 15 der 25 Provinzen des Landes wurde in einer Stichwahl ein neuer Gouverneur bestimmt. Gleichzeitig waren alle Wahlberechtigten aufgerufen, bei Wahlpflicht über vier vorgeschlagene Verfassungsänderungen mit „Ja“ oder „Nein“ abzustimmen. Die Ergebnisse dieses Verfassungsreferendums

lassen an Deutlichkeit kaum Zweifel übrig. Über 85 Prozent der gültigen Stimmen folgten in jeder einzelnen Frage dem Vorschlag des Präsidenten.

Die erste und von der reellen Tragweite her wohl wichtigste Frage beschäftigte sich mit einer Neuordnung der Verfahren zur Richterernennung. Auf das von Präsident Vizcarra

erbetene „Ja“ zu diesem Vorschlag entfielen nach vorläufigen Ergebnissen 86,62 Prozent der gültigen Stimmen.¹ So wird Peru mit der „Junta Nacional de Justicia“ künftig ein neues Richterernennungsgremium erhalten, dessen sieben Mitglieder nach dem Leistungsprinzip aufgrund einer öffentlichen Ausschreibung ausgewählt werden. Die Aufsicht über dieses Verfahren hat ein Gremium unter Leitung des Ombudsmanns, dem unter anderem auch der Generalstaatsanwalt, der Präsident des Justizsystems sowie der Oberste Verfassungsrichter angehören. Dieses neue siebenköpfige Gremium ersetzt den bisherigen „Consejo Nacional de la Magistratura“, dessen Mitglieder aufgrund von öffentlich gewordenen Verstrickungen in Korruptionsskandale vom Parlament abberufen worden waren. Auch die nicht leistungsisierte Zusammensetzung des Gremiums war immer wieder von Experten kritisiert worden.

Mit 85,84 Prozent der gültigen Stimmen unterstützten die Wahlberechtigten das „Ja“ zu einem zweiten Verfassungszusatz, welcher die Regeln zur Parteienfinanzierung verschärft. Unter anderem verbietet er politischen Parteien in privaten Medien im Rahmen einer Wahlkampagne Werbezeiten einzukaufen und führt zum ersten Mal überhaupt die „unerlaubte Parteienfinanzierung“ als Straftatbestand ein.

Praktisch genauso groß war mit 85,87 Prozent der gültigen Stimmen die Unterstützung für den dritten Vorschlag des Präsidenten, ein verfassungsmäßiges Verbot der direkten Wiederwahl für Abgeordnete des nationalen Parlamentes. Damit wird Peru neben Costa Rica im gesamtamerikanischen Vergleich das erste Land sein, welches die direkte Wiederwahl von Abgeordneten untersagt. Bisher waren nur direkt gewählte exekutive Amtsträger, etwa der Präsident selbst sowie Bürgermeister und Regionalpräsidenten vom Verbot der direkten Wiederwahl betroffen.

Eine krachende Niederlage erhielt der vierte Vorschlag zu einer Verfassungsänderung. 90,58 Prozent der gültigen Stimmen entfielen auf das „Nein“ zur die Wiedereinführung der vom autoritären Fujimori-Regime (1990-2000)

abgeschafften zweiten Parlamentskammer, des Senates. Nachdem Präsident Vizcarra diese Änderung zunächst selbst vorgeschlagen hatte, zog er seine Zustimmung jedoch überraschend zurück, nachdem der Kongress bei seinen Beratungen des Vorschlages einige Änderungen in diesen hineingearbeitet hatte. Präsident Vizcarra kritisierte vor allem die Streichung der von ihm geforderten paritätischen Aufteilung der Parlamentslisten zwischen Frauen und Männern und eine umstrittene Erschwerung der Mechanismen zur Auflösung des Parlamentes durch den Präsidenten.

Empörung über die Arbeit des Kongresses

Die Inhalte der vier Fragen wurden im Vorfeld der Wahlen in der Öffentlichkeit nur sehr oberflächlich und vor allem in elitären Kreisen diskutiert. Zugpferd der Abstimmung in weiten Teilen der Bevölkerung war vor allem das Verbot der Wiederwahl der Kongressabgeordneten. Das Ansehen des Kongresses in der Bevölkerung ist mit um die zehn Prozent Zustimmung in allen Umfragen sehr schwach. Wesentlich beeinflusst wurden diese Umfragewerte durch das oft destruktive und unkoordinierte Handeln der ursprünglich 73 von 130 Abgeordneten umfassenden Parlamentsfraktion der von Keiko Fujimori, der Tochter des autoritären Ex-Machthabers Alberto Fujimoris, angeführten Partei Fuerza Popular.² Aufgrund verschiedener interner Streitigkeiten ist diese Fraktion auf 59 Abgeordnete zusammengeschrumpft. Zuletzt schloss die Fraktion den Parlamentspräsidenten Daniel Salaverry aus, der sich in seiner Funktion betont um Überparteilichkeit bemüht und die eigene Fraktion mehrfach öffentlich kritisiert hatte. Dazu kommt öffentlichkeitswirksames Fehlverhalten mehrerer Abgeordneter. So gerieten Anfang Dezember zwei FP-Parlamentarier durch Anklagen wegen sexueller Belästigung öffentlich in Bedrängnis während eine weitere offenbar ihren Schulabschluss erkaufte. Zudem wurden immer wieder angebliche oder tatsächliche Interessenkonflikte mehrerer Abgeordneter öffentlich thematisiert.

Besonders schwerwiegend wirkte sich auf die Fuerza Popular jedoch Anfang November die

Verhängung einer 36-monatigen Untersuchungshaft gegen Parteichefin Keiko Fujimori und rund ein Dutzend Gefolgsleute wegen Geldwäsche im Zusammenhang mit dem Odebrecht-Korruptionsskandal aus. Während viele Stimmen aus dem Umfeld Fujimoris die Frage einer möglichen gezielten politischen Verfolgung in den Raum stellten, wurde der für diese Maßnahme wesentlich mitverantwortliche Staatsanwalt Juan Domingo Pérez bei seiner Stimmabgabe während des Referendums durch lauten Applaus gefeiert.

Viele Wähler scheinen in der Abstimmung für ein Verbot der Wiederwahl der Abgeordneten eine Möglichkeit gesehen zu haben, die ungeliebten Abgeordneten zu bestrafen. Das von Experten wiederholt vorgetragene Argument, dass es doch Aufgabe der Bevölkerung sein sollte, zu entscheiden, welche Parlamentarier sich eine Wiederwahl verdienen und welche nicht, wog letzten Ende weit weniger als die allgemeine Wut auf den Kongress.

Präsident Martín Vizcarra gelang es, durch den Vorschlag des Verbotes der Abgeordneten-Wiederwahl, sich an die Spitze der Empörung im Volk gegenüber dem Parlament und der Politik allgemein zu setzen und diesem Zorn in der Volksabstimmung ein Ventil zu verleihen. Seine Umfragewerte profitierten davon nachdrücklich. Mitte November stand seine Zustimmung laut einer Umfrage bei über 65 Prozent³, einer der besten für einen Präsidenten seit dem Ende des Fujimori-Regimes überhaupt gemessenen Werte und dieser dürfte nach dem erfolgreichen Referendum noch weiter steigen. Der Ausgang des Referendums ist deshalb ein persönlicher Triumph für den nur wegen des Rücktritts seines Amtsvorgängers Pedro Pablo Kuczynski (Juli 2016-März 2018) ins Amt gekommenen Präsidenten.

Der Faktor Alan García

In den letzten Tagen vor dem Referendum bestimmten insbesondere der gescheiterte Asylantrag des ehemaligen peruanischen Präsidenten Alan García in Uruguay und die öffentliche Auseinandersetzung Garcías mit Präsident Vizcarra die Schlagzeilen. Bereits nach

Ausrufung des Referendums während der öffentlichen Rede des Präsidenten zum Nationalfeiertag am 28. Juli 2018 hatte García, Präsident zwischen 1985 und 1990 sowie zwischen 2006 und 2011, dieses heftig öffentlich kritisiert und daran erinnert, Vizcarra habe „keine Legitimation“.⁴ Zudem hatte er gewarnt, das Referendum könne zu einer „allgemeinen Unordnung“ und letztendlich zu einem Ende der Präsidentschaft Vizcarras führen.

Schon seit längerem laufen gegen García Ermittlungen wegen angeblicher Verwicklungen in den Odebrecht-Korruptionsskandal. Die Staatsanwaltschaft wirft ihm und einigen seiner damaligen Minister vor, illegale Zahlungen der brasilianischen Baufirma in Zusammenhang mit öffentlichen Bauvorhaben, darunter der Stadtbahnlinie von Lima, erhalten zu haben. Trotz der laufenden Ermittlungen reiste der ehemalige Präsident von Madrid (wo er eine Wohnung besitzt) wegen einer gerichtlichen Anhörung am 15. November nach Lima zurück. Am 17. November verhängten die Behörden daraufhin ein Ausreiseverbot für García. Als unmittelbare Reaktion beantragte García politisches Asyl in Uruguay aufgrund angeblicher „politischer Verfolgung“ in Peru und begab sich in die Residenz des uruguayischen Botschafters. Präsident Vizcarra reagierte mit mehreren öffentlichen Interventionen und einem Telefongespräch, in dem er Uruguays Präsident Tabaré Vázquez persönlich versicherte, Peru sei ein Rechtsstaat, in dem es keine politische Verfolgung gebe. Daraufhin entschied Uruguay am 3. Dezember, García das Asyl zu verwehren. Vizcarra feierte die Entscheidung Uruguays öffentlich als „Stärkung“ des Kampfes gegen die Korruption in Peru.

García befindet sich derzeit weiterhin auf freiem Fuß in Peru und lanciert vor allem per Twitter scharfe Angriffe gegen die Regierung. Zudem klagten er und die heute mehrheitlich mit Fuerza Popular alliierten Kongressabgeordneten seiner APRA-Partei die Regierung Vizcarra an, Garcías persönliche Kommunikation elektronisch ausspioniert zu haben. Da García laut Umfragen im Volk jedoch mit nur rund acht Prozent Zustimmung einer der unbeliebtesten Politiker ist⁵, scheint die öffentliche Auseinandersetzung

die Position von Präsident Vizcarra vor dem Referendum und sein Image als entschlossener Kämpfer gegen die Korruption nur weiter verstärkt zu haben.

Kein klarer Trend bei Regionalwahlen

Weit weniger im Fokus der nationalen Öffentlichkeit als das Referendum stand die Stichwahl um die Gouverneursposten in 15 peruanischen Regionen. Hierbei ließ sich kein klarer Trend erkennen. Einerseits dauert die Zersplitterung des politischen Systems vor allem auf regionaler Ebene an. So sind neun der 15 neu gewählten Gouverneure (darunter keine Frau) Mitglieder in regionalen politischen Bewegungen unklarer politischer Identität. Einige gewählte Amtsträger sind dabei in der Vergangenheit mit dem Gesetz in Konflikt geraten. So laufen gegen den neu gewählten Gouverneur der Region Arequipa, Elmer Cáceres, drei Strafverfahren wegen Vergewaltigung. Zudem wurde er in der Vergangenheit etwa wegen Blockade des öffentlichen Nahverkehrs und wegen Falschaussage in einem Gerichtsprozess rechtskräftig verurteilt. Der neu gewählte Gouverneur von Áncash, Juan Carlos Morillo, wurde in der Vergangenheit ebenfalls wegen Betrug und familiärer Gewalt verurteilt. Für Wilmer Dios, den neuen Gouverneur von Tumbes in Nordperu, beantragte die Staatsanwaltschaft erst letzten August vergeblich eine Haftstrafe von sechs Jahren wegen Mitwirkung an Korruption in seiner ersten Amtsperiode als Gouverneur zwischen 2007 und 2011.

Anderseits brachte der zweite Wahlgang jedoch auch ermutigende Nachrichten. So konnte die zentristische Traditionspartei „Acción Popular“ nach dem Erfolg des gemäßigten Jorge Muñoz bei der Bürgermeisterwahl in der Metropolregion Lima auch drei Gouverneure gewinnen – in den Andenregionen Cusco, Huánuco und Cajamarca. Besonders letzteres ist beachtlich, da die verarmte Bergbauprovinz Cajamarca unter der Ägide mehrerer linkspopulistischer Regionalregierungen arg gebeutelt worden war. Zudem unterlag in der Provinz Madre de Dios der mit dem in der Region florierenden illegalen Goldbergbau assoziierte Kandidat Juan Imura. Unter dem neu gewählten Gouverneur Luis

Hidalgo besteht zumindest eine gewisse Hoffnung, dass der Staat im Kampf gegen dieses mit schweren menschenrechtlichen Problemen verbundene kriminelle Treiben einige Schritte wird tun können.

Hoffnung auf Reformen

Mit der enormen Zustimmung zu seinen Vorschlägen hat Präsident Martín Vizcarra vor allem persönliche Legitimität gewonnen und sich als größter Nutznießer des allgemeinen Ansehensverlusts der Politik etabliert. Dabei hat Vizcarra, der nicht aus der traditionellen Polit-Elite stammt, bewiesen, dass er die Gefühlslage des peruanischen Wählers versteht. Die Kritik, zu diesem Zweck eine populistische und im Sinne der Institutionalität wenig hilfreiche Maßnahme, wie das Verbot der Wiederwahl der Parlamentarier genutzt zu haben, muss er sich dabei gefallen lassen. Allerdings hat er jetzt auch die einmalige Chance, die öffentliche Zustimmung und die Schwäche seiner innenpolitischen Gegner dazu zu nutzen, in den verbleibenden zweieinhalb Jahren seines Mandates weitere Reformen voranzubringen.

Ein wichtiges Signal gab der Präsident, als er auf einem Wirtschaftsgipfel am 30. November öffentlich ankündigte, die Lohnnebenkosten durch eine Arbeitsmarktreform senken zu wollen, um den informellen Sektor zurückzudrängen. Während in Peru nach Angaben des offiziellen Statistikinstitutes INEI 73 Prozent der Arbeit informell stattfindet⁶, kritisieren Wirtschaftsexperten immer wieder, dass der kleine formelle Sektor in einer Art überreguliert sei, der Anreize zur Schaffung informeller Arbeitsverhältnisse schaffe. Eine grundsätzliche Reform des Arbeitsrechtes war bisher trotz mehrerer Versuche vor allem an den Gewerkschaften gescheitert. Nach der Ankündigung Vizcarras, dieses Problem angehen zu wollen, trat sein Arbeitsminister Cristian Sánchez, ein Kritiker einer Liberalisierung des Arbeitsmarktes, von seinem Amt zurück.

Immer wieder genannte dringend notwendige Reformen betreffen zudem die kritische Lage der Transportinfrastruktur im Land, einen klareren Zuschnitt der Kompetenzverteilung zwischen

Zentral- und Regionalregierungen, eine grundsätzliche Reform des vielkritisierten Wahlrechtes, eine Stärkung der Mechanismen zur Korruptionsbekämpfung und zur Korruptionsprävention sowie effektive Maßnahmen zur Reduktion des Stadt-Land-Gefälles. Zudem ist eine Verbesserung der Qualität der Konsultationen mit ruralen und indigenen Bevölkerungsgruppen im Vorfeld der Durchführung von Bergbauprojekten notwendig, damit diese den Regionen nachhaltige Entwicklung statt dauerhafter sozialer Konflikte bringen. Gerade beim letzten Thema wird es nicht leicht für die Regierung, mit einigen, sehr

umstrittenen, neugewählten Gouverneuren ins Gespräch zu kommen.

Im schwierigen Dickicht der Kompetenzverteilung hat Präsident Vizcarra nach dem gewonnenen Referendum jetzt jedoch die einmalige Chance, sein enormes politisches Kapital in eine Reformagenda umzusetzen, welche das Land nach jahrelangem Reformstau dringend benötigt. Es wird deshalb besonders interessant sein, zu beobachten, welche ersten inhaltlichen und personellen Akzente er nach dem Vertrauensbeweis des peruanischen Volkes setzen wird.

¹ Genaue Resultate unter <https://resultados.onpe.gob.pe/Referendum/T>. Zugriff am 11. Dezember 2018.

² Vgl. dazu vorherige Länderberichte der KAS Peru.

³ <https://peru21.pe/politica/martin-vizcarra-aprobacion-mandatario-sube-65-noviembre-nndc-440980>. Zugriff am 10. Dezember 2018.

⁴ <https://rpp.pe/politica/elecciones/alan-garcia-a-martin-vizcarra-no-se-equivoque-de-pronto-el-referendum-termina-siendo-para-que-usted-se-vaya-noticia-1146802>. Zugriff am 12. Dezember 2018.

⁵ <https://peru21.pe/politica/alan-garcia-desaprobacion-llega-sola-analisis-445694>. Zugriff am 12. Dezember 2018.

⁶ <https://diariocorreo.pe/economia/informalidad-crecio-73-en-el-2017-video-803568/>. Zugriff am 12. Dezember 2018.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Sebastian Grundberger
Auslandsmitarbeiter Peru
Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit
www.kas.de

Sebastian.Grundberger@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)