

17. November 2020

Länderbericht

Auslandsbüro Peru

**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**



Zehntausende junge Peruaner haben sich nach der Absetzung des Präsidenten Vizcarra zu Protestmärschen gegen die Entscheidung des Kongresses und für die Demokratie versammelt

Die andere Pandemie: Wie Perus institutionelle Krise das Land ins politische Chaos stürzte

Dr. Robert Helbig, Ximena Docarmo und Dr. Andrés Hildebrandt

Zehntausende Peruaner versammelten sich in den letzten Tagen auf den Straßen, um gegen die neue Regierung und die politische Klasse zu demonstrieren. Auslöser war die Entscheidung des Kongresses, den Präsidenten des Landes Martín Vizcarra abzusetzen, der durch den Kongressvorsitzenden Manuel Merino ersetzt wurde. Die Amtsenthebung war in formeller Hinsicht zwar legal, stellt jedoch in Frage, inwieweit das demokratische Mandat der Bürger respektiert wird, die von den verheerenden Folgen der COVID-19-Pandemie hart getroffen wurden. Auf den Straßen der Hauptstadt Limas kam es während mehrerer Demonstrationen zu gewalttätigen Ausschreitungen; es gab über hundert Verletzte von denen zwei junge Männer starben. Der vorübergehende Präsident Merino ist aufgrund des politischen Drucks am Folgetag zurückgetreten. Aktuell steht Peru mit der Wahl von Francisco Sagasti durch den Kongress vor seinem dritten Präsidenten innerhalb von einer Woche. Die Erwartungen an Sagasti sind gewaltig: es liegt an ihm, das Land aus der politischen Krise zu führen.

Politisches Vorspiel

Die aktuelle Situation auf den Straßen Perus ist auf die seit Jahren andauernde politische Dauerkrise im Land zurückzuführen. Seit Beginn der Präsidentschaft von Pedro Pablo Kuczynski 2016 herrscht zwischen dem Präsidenten und dem Kongress ein Klima der Konfrontation. Die Spannungen zementierten sich, als Kuczynski im März 2018 zurücktrat und sein Stellvertreter Martín Vizcarra das Präsidentschaftsamt übernahm. Im September 2019 erreichte der Konflikt schließlich seinen Höhepunkt, als Präsident Vizcarra den Kongress der Republik auflöste. Grund war ein politischer Konflikt zwischen den Abgeordneten und dem Präsidenten über das Verfahren zur Ernennung der Richter des Verfassungsgerichts. Vizcarra, der insistierte, die Ernennung zu verschieben, interpretierte die Weigerung der Abgeordneten als faktische Entziehung des Vertrauens. Dadurch waren die Voraussetzungen gegeben, den Kongress gemäß Artikel 134 der Verfassung aufzulösen.¹

Am 25. Januar 2020 gingen über 18 Millionen Peruaner zu den Wahlurnen, um einen neuen Kongress zu wählen, der von seiner Vereidigung Mitte März bis Juli 2021 nur für 16 Monate bestehen sollte. Das Ergebnis dieser Wahl war ein in viele Parteien zersplittertes Parlament, in dem keine Fraktion nur annähernd eine Mehrheit von 66 Sitzen besaß.

Präsident Vizcarra hatte trotz seiner hohen Zustimmungswerte in der Bevölkerung die Chance versäumt, sich eine Basis im Kongress aufzubauen, um politische Bündnisse zu schließen und seiner Amtsführung mehr Stabilität zu verleihen. Die Folge war eine von Misstrauen geprägte Stimmung im Kongress, die sich auch während der COVID-19-Pandemie nicht löste. So hat der Kongress bereits im August 2020 dem damaligen Kabinett das Vertrauen entzogen, was zu einer Regierungsneubildung inmitten der Gesundheits- und Wirtschaftskrise führte.² Zusätzlich wurde Vizcarra Korruption in mehreren Fällen zur Last gelegt, wie der Abschluss überteuerter Verträge mit einer ihm nahestehenden Person und der unrechtmäßige Erhalt von Zahlungen für Bauvorhaben.³ In der Vergangenheit reichten ähnliche Vorwürfe schon aus, um Untersuchungshaft gegen politische Persönlichkeiten wie Keiko Fujimori und dem Unternehmer José Luna anzuordnen.

Chronik der Amtsenthebung als Auslöser der Proteste

Nur etwa fünf Monate vor den Präsidentschaftswahlen im April 2021, hat der Kongress im November 2020 zum *zweiten* Mal innerhalb von 60 Tagen einen Antrag auf Amtsenthebung gegen Präsident Vizcarra zugelassen. Der erste Versuch war im September 2020 aufgrund fehlenden Rückhalts im Kongress gegenüber der Absetzung des Präsidenten gescheitert.

Eine Amtsenthebung des Präsidenten kann aufgrund einer Reihe möglicher Gründe initiiert werden, die in Artikel 113 der peruanischen Verfassung aufgeführt sind.⁴ Im Falle von Vizcarra erklärte der Kongress, es läge eine dauerhafte *moralische Untauglichkeit* des amtierenden Präsidenten vor, weswegen er des Amtes enthoben werden müsse. Dieser Prozess wurde bereits im Jahr 2000 gegen den damaligen Präsidenten Alberto Fujimori eingeleitet, nachdem dieser per Fax vom Ausland zurückgetreten war. In jüngerer Zeit war dieses Verfahren ebenfalls zweimal gegen Präsident Kuczynski beantragt worden, der schließlich zurücktrat, wodurch seinem Stellvertreter Martín Vizcarra im Jahr 2018 die Präsidentschaft übertragen wurde.

¹ Die Rechtmäßigkeit dieses Vorgehens war lange umstritten, denn eine faktische Entziehung des Vertrauens kennt die Verfassung nicht; sie kann explizit nur nach Stellung der Vertrauensfrage durch den Präsidenten erfolgen. Die Rechtmäßigkeit der Auflösung wurde jedoch durch das Verfassungsgericht später bestätigt. Die politische Debatte hielt aber bis Ende der Präsidentschaft Vizcarras an, weil verschiedene politische Fraktionen das Vorgehen als Autoritarismus ansahen.

² <https://gestion.pe/peru/politica/pedro-cateriano-congreso-no-otorgo-voto-de-confianza-al-gabinete-ministerial-martin-vizcarra-nndc-noticia/>

³ <https://www.dw.com/es/per/C3%BA-chats-mostrar/C3%ADan-relaci/C3%B3n-de-mart%C3%ADn-vizcarra-con-acusadores/a-55538734>

⁴ <http://www2.congreso.gob.pe/sicr/RelatAgenda/constitucion.nsf/constitucion/1A33E212F19320E50525672900812783>

Verschiedene Verfassungsrechtler haben die Verwendung dieser Rechtsnorm als politisches Mittel zur Sanktionierung ethischen Fehlverhaltens in Frage gestellt, da sie historisch und sprachlich eher auf eine geistige Unzurechnungsfähigkeit anspielt.⁵ Die Komplexität der rechtlichen Ausgangssituation veranlasste Präsident Vizcarra schon beim ersten Versuch seiner Amtsenthebung, eine Klage beim Verfassungsgericht einzureichen. Unabhängig davon, wie die Kontroverse über die Interpretation des Artikels ausgeht, ist die Aufstellung klarerer Spielregeln für die Verwendung dieser Rechtsnorm sinnvoll. Das Demokratie- und Rechtsstaatlichkeitsgebot gebieten es, dass der Anwendungsbereich von Artikel 113 ein Mittel der *ultima ratio* bleibt und seine Voraussetzungen eng auszulegen sind. Denn andernfalls könnte er, wie in jüngster Zeit, Einfallstor für eine grundlose Absetzung des Präsidenten sein.

Das zweite Amtsenthebungsverfahren gegen Martín Vizcarra wegen moralischer Untauglichkeit wurde aufgrund von Korruptionsvorwürfen eingeleitet. Er wird beschuldigt während seiner Amtszeit als Gouverneur der Region Moquegua von 2011 bis 2014 Gelder über 2,3 Millionen Soles (rund 545.000 Euro) für die Vergabe zweier Bauprojekte angenommen zu haben. Haltbare Beweise, die die Verwirklichung eines Straftatbestandes indizieren, seien aber nach mehrheitlicher Meinung nicht vorhanden gewesen.

Am Montag, dem 9. November 2020 fand sich der Präsident zur entscheidenden Abstimmung im Kongress ein und gab eine persönliche Erklärung zu seiner Verteidigung ab. Zugleich stellte er die moralische Tauglichkeit von 68 Kongressabgeordneten in Frage, gegen die die Staatsanwaltschaft gegenwärtig ermittelt.⁶ Insgesamt stimmten 105 von den 130 Kongressabgeordneten für die Amtsenthebung. Dadurch wurde das Schicksal des Mandats von Vizcarra überraschend eindeutig besiegelt. Noch am selben Abend begab sich der seines Amtes enthobene Vizcarra in den Innenhof des Regierungspalastes, um der Öffentlichkeit mitzuteilen, dass er die Entscheidung des Kongresses akzeptiere und auf rechtliche Schritte verzichte.⁷ Gegen den ehemaligen Präsidenten kann seitdem auch juristisch vorgegangen werden. Da eine Verurteilung Vizcarras wegen Korruption auch nach Ende seiner regulären Amtszeit im Juni 2021 möglich gewesen wäre, stellt sich die Frage, ob die Amtsenthebung im gegenwärtigen Moment der Krise wirklich notwendig gewesen ist.

Die Vorgehensweise des Kongresses, den Präsidenten aufgrund von Artikel 113 abzusetzen, wird von großen Teilen der Bevölkerung abgelehnt. Gemäß einer Umfrage vom 25. Oktober 2020 stimmten 78% der Bürgerinnen und Bürger dafür, dass Präsident Vizcarra im Amt bleiben und am Ende seiner Amtszeit gegen ihn ermittelt werden sollte. Nur 20% befürworteten den Weg, den der Kongress schließlich einschlug.⁸ Für viele Bürger stellt das Amtsenthebungsverfahren einen Versuch des Kongresses dar, seine Eigeninteressen durch den Sturz des unbequemen Präsidenten zu verteidigen. Denn gegen die Mehrheit der Abgeordneten wird selbst wegen Korruption ermittelt und viele verfolgen wirtschaftliche Interessen, die direkt von aktuellen politischen Entscheidungen abhängen, insbesondere im Bildungsbereich.⁹ Daher stellen Teile der politischen Elite den Verlauf der Geschehnisse in Frage und sprechen sogar von einem parlamentarischen Staatsstreich.

Am Tag nach der Amtsenthebung übernahm der Präsident des Kongresses, Manuel Merino, die Interimspräsidentschaft bis zur planmäßigen Amtsübergabe am 28. Juli 2021. Merino

⁵ <https://laley.pe/art/4500/-que-es-y-de-donde-proviene-la-denominada-ldquo-incapacidad-moral-rdquo>

⁶ <https://elcomercio.pe/politica/martin-vizcarra-y-su-defensa-ante-la-vacancia-no-he-cobrado-soborno-y-sus-principales-frases-ante-el-congreso-vacancia-presidencial-noticia/>

⁷ https://peru21.pe/politica/martin-vizcarra-se-despide-de-su-cargo-presidencial-me-voy-con-la-conciencia-tranquila-del-deber-cumplido-video-noticia/?tmp_ad=30seg

⁸ <https://elcomercio.pe/politica/encuesta-ipsos-peru-el-78-cree-que-presidente-martin-vizcarra-debe-continuar-en-el-cargo-mocion-de-vacancia-presidencial-noticia/>

⁹ Der Kongress erhofft sich durch neue Gesetzesvorhaben eine Lockerung der strengen Auflagen der Bildungsbehörden zur Lizenzierung neuer Universitäten. Es wird befürchtet, dass sich Abgeordnete durch die Neugründung lokaler Universitäten bereichern und dass sich das Bildungsniveau durch sinkende Qualitätsstandards verschlechtern könnte. <https://ojo-publico.com/2230/comision-de-educacion-debate-proyectos-contra-la-reforma-universitaria>

war in der Reihe zum Präsidentschaftsamt der *vierte*, nachdem der 2016 gewählte Präsident Kuczynski im Jahr 2018 zurückgetreten war, der damalige erste Vizepräsident Vizcarra nun abgesetzt wurde und die zweite Vizepräsidentin bereits nach der Auflösung des Kongresses im Herbst 2019 zurückgetreten war. Das Amt des Parlamentspräsidenten übernahm Luis Valdez Farías, der als bis dahin amtierender Vizeparlamentspräsident der fünfte in der Reihe zum Präsidentschaftsamt war.

In einer Botschaft an die Nation garantierte der neue Präsident Merino die Durchführung und Unabhängigkeit des kommenden Wahlprozesses sowie die reguläre Amtsübergabe im nächsten Jahr. Sein Kabinett, geführt durch den 78-jährigen Juristen und Politiker Antero Flores-Aráoz, hat zum großen Teil relevante Erfahrungen mitgebracht, war aber im Gegensatz zu Merinos Ankündigung keines der Geschlossenheit und nationalen Einheit.

Anders als in den vergangenen Jahren, als die peruanische Bevölkerung im Vergleich zu denen der Nachbarstaaten stets gelassen auf politische Krisen reagiert hat, kam es diesmal zu heftigen Protesten gegen die Regierung. Zehntausende versammelten sich auf den Straßen Limas und der Provinzhauptstädte, um gegen den neuen Präsidenten zu demonstrieren. Der Slogan der Masse war eindeutig: „Merino ist nicht mein Präsident“ („Merino no es mi presidente“).

Die Proteste haben sich bis zum Wochenende intensiviert. Am Samstagabend eskalierten die Ausschreitungen zwischen den Sicherheitskräften und den Demonstranten im Stadtzentrum von Lima, wobei die Polizei Gummigeschosse und Tränengasbomben einsetzte. Es wird sogar vom Einsatz illegaler Munition berichtet. Aber auch die Demonstranten sollen mit Steinen geworfen haben. Dutzende junge Menschen wurden schwer verletzt, zwei davon tödlich.

Mehrere Minister sind noch am Abend der Ausschreitungen zurückgetreten. Der neue Kongresspräsident Valdez Farías und die im Kongress vertretenen Parteien haben sich für den sofortigen Rücktritt des Präsidenten ausgesprochen. Am Sonntagmittag verkündigte Manuel Merino dann seinen Rücktritt vom Präsidentschaftsamt. Das Militär kündigte zugleich an, die Rechtsstaatlichkeit, basierend auf den Grundprinzipien von Freiheit und Demokratie, zu verteidigen und sprach damit dem Kongress das Vertrauen aus.

Da auch der vorübergehende Parlamentspräsident Valdez Farías sein Amt niederlegte, war die Bahn frei für den Kongress ein neues Parlamentspräsidium und damit praktisch ein neues Staatsoberhaupt zu wählen. Die Wahl für die designierte Präsidentin Rocío Silva Santisteban der linksorientierten Partei Frente Amplio ist jedoch gescheitert, sodass es der Kongress bis Ende der turbulenten Woche nicht geschafft hatte, nach der Absetzung des Präsidenten einen Nachfolger zu bestimmen, der die Übergangsregierung bis zu den Wahlen 2021 leiten wird.

Am Montag, den 16. November 2020, wurde am Nachmittag schließlich Francisco Rafael Sagasti Hochhausler mit 97 zu 26 Stimmen zum Parlamentspräsidenten und damit zum dritten Präsidenten Perus innerhalb einer Woche gewählt. Der Ingenieur und Geschäftsmann der in der Mitte stehenden Partei Partido Morado hatte eine Woche zuvor gegen die Amtsenthebung von Vizcarra gestimmt und gilt als gemäßigte Kraft mit der nötigen politischen Erfahrung, um die politische Krise zu lösen. Auch die internationale Gemeinschaft hat nach viel Kritik über die Geschehnisse in Peru die Wahl des neuen Präsidenten Sagasti begrüßt.

Ungewisser Blick in die Zukunft

Ob die Wahl Sagastis die Bevölkerung beruhigen wird, bleibt offen, denn die Frustration gegenüber den politischen Institutionen geht weit über die Geschehnisse der letzten Woche hinaus. Die Demonstranten protestierten schließlich nicht für Vizcarra, sondern gegen den

Kongress und die Übergangsregierung. Konkrete Forderungen, wie die Institutionen die Krise lösen sollen, wurden jedoch nicht gestellt.

Es muss daher ein politischer Konsens gefunden werden, um eine legitimierte Übergangsregierung zu bilden, die bis zur Amtsübergabe nach den Wahlen im April 2021 hält. Um die Handlungsfähigkeit der Übergangsregierung zu garantieren, könnte Sagasti Teile des ehemaligen Kabinetts von Vizcarra oder Kuczynski wiedereinsetzen. Welche Konstellation zum Tragen kommt, wird sich jedoch erst in den kommenden Tagen zeigen.

Neben der Gewährleistung der politischen Stabilität wird eine große Herausforderung darin bestehen, die Durchführung der nächsten Wahlen tatsächlich zu garantieren. Ebenso wird das neue Kabinett Maßnahmen ergreifen müssen, um auf die vielfältigen Forderungen der von den Folgen der Pandemie betroffenen Bürger zu reagieren. Der Gesamthaushalt der Republik 2021 muss bis Ende November genehmigt werden; erst dann kann die Übergangsregierung konkrete Prioritäten festlegen.

Die Politik des Landes wird aber auch weiterhin stark vom Kongress beeinflusst sein. Experten, wie der ehemalige Wirtschafts- und Finanzminister Alonso Segura, warnen vor möglichen neuen populistischen Vorhaben.¹⁰ Dazu gehört beispielsweise das Gesetzesvorhaben, das den Bürgern außerordentlichen Zugang zu ihren privaten Pensionsfonds (bekannt als AFP) gewähren würde oder das Vorhaben der politischen Gruppierung *Somos Peru* zur Schaffung einer Vermögenssteuer. Zudem werden im Dezember 2020 neue Verfassungsrichter gewählt. Angesichts der Ausnahmesituation wäre es jedoch sinnvoll, wenn erst der nächste Kongress ein ordnungsgemäßes Verfahren dafür einleiten würde.

Klare Regeln sind unerlässlich, um im Rahmen der Rechtsstaatlichkeit handeln zu können, aber die Situation in Peru zeigt, dass es auch Politiker braucht, die langfristig denken und im Geiste der Demokratie verantwortungsvoll handeln. Die peruanische Demokratie wird weiterhin von innen heraus bedroht bleiben, wenn ihre Politiker sich nicht dezidiert für ihre Zukunft einsetzen. Das hat auch die Bevölkerung verstanden, die sich nach vielen Jahren politischer Dauerkrise durch die aktuellen Massenproteste endlich Gehör verschafft. Es ist ihnen zu wünschen, dass die Politik ihre Besorgnisse ernst nimmt.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Dr. Robert Helbig

Leiter Auslandsbüro Peru

Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit

www.kas.de

robert.helbig@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>)

¹⁰ <https://cargas.pe/politica/el-exministro-de-economia-sostiene-que-el-peru-se-puede-converter-en-un-pais-bananero-si-se-aprueba-vacancia/>