

Die rechtliche Auswirkung der neuen Legislativdekrete der Regierung von Alan Garcia für die Ausübung der Rechte der sozialen Bewegung / Zivilgesellschaft und den Schutz der Umwelt

Arbeitspapier von Elena Muguruza (Infostelle Peru), November 2008
Übersetzung: Herbert Gindele, Michael Schrick und Elena Muguruza

1. Einleitung

Legislativdekrete sind Gesetze, die durch die Exekutive erlassen werden. Damit diese gesetzeswirksam sind, braucht die Exekutive die Gesetzgebungsermächtigung durch das Parlament. Die Regierung Alan Garcias hat von diesen Befugnissen Gebrauch gemacht. Die durch die Exekutive neu erlassenen Legislativdekrete stellen eine wesentliche Veränderung in der peruanischen Gesetzgebung dar.

Mit diesen Legislativdekreten verfolgt Präsident Garcia zwei konkrete Ziele:

- Zum einen, einen juristischen Rahmen zu schaffen, der grundsätzlich dazu dienen soll, eine neoliberal-orthodoxe Wirtschaftspolitik umzusetzen. D. h. einen juristischen Rahmen, welcher die Legalität und den Erfolg dieser Politik gewährleistet.
- Außerdem und direkt in Bezug zum vorher aufgezeigten Ziel fordert Garcia dazu auf, die soziale Bewegung und deren mögliche Protestaktionen anzugreifen, zu neutralisieren und / oder zu unterdrücken. Hierzu hat er Legislativdekrete (z. B. das Legislativdekret 982) erlassen, deren Ziel die Kriminalisierung und Militarisierung der sozialen Proteste ist.

Gleichzeitig hat auf Initiative der Regierung eine Diskreditierungskampagne gegen die Nichtregierungsorganisationen und die Arbeit der Wahrheits- und Versöhnungskommission begonnen. In vielen seiner Reden, in der er ein autoritäres und arrogantes Verhalten zeigt, versucht Präsident Garcia die soziale Bewegung und Organisationen der Zivilgesellschaft und ihre Vertreter zu stigmatisieren.

2. Legislativdekrete zur Kriminalisierung und Militarisierung der sozialen Proteste

2.1 Legislativdekret 982 (22. Juni 2008) zur Modifizierung des Strafgesetzbuchs

Durch das Gesetz Nr. 29009 vom 28. April 2007 ermächtigt das peruanische Parlament die Exekutive, Legislativdekrete in folgenden Themenbereichen zu erlassen: illegaler Drogenhandel, Geldwäsche, Terrorismus, Entführung, Erpressung, organisierte Kriminalität, Menschenhandel und verbrecherische Bandenbildung. Innerhalb dieser Befugnisse erließ die Exekutive das Dekret Nr. 982.

Das Dekret 982 legt fest, dass die Angehörigen des Militärs und der Nationalpolizei strafrechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden, wenn sie in Ausübung ihrer Pflichten und bei Waffengebrauch in vorgeschriebener Form Verletzungen oder Tod verursachen. Der zitierte Paragraph ist sehr umfassend. Er ermöglicht, dass Mitglieder der Armee und der Polizei die Begriffe „Pflichterfüllung“ und „geregelter Waffengebrauch“ willkürlich auslegen. Menschenrechts- und soziale Gruppen sowie RechtsanwältInnen fordern jedoch eine zurückhaltende Auslegung der genannten Begriffe. Vor diesem Legislativdekret galt in Peru das internationale Prinzip, dass bei jedem unnatürlichem Tod oder Verletzungen immer dem Staatsanwalt die Entscheidung obliegt, ob es Gründe für das Einleiten von Ermittlungen bzw. eines Strafprozesses gibt. Das Dekret 982 berechtigt also zur undifferenzierten und verwerflichen Unterdrückung der Proteste. Das Recht zu protestieren ist jedoch ein Grundrecht.

In einem anderen Artikel dieses Legislativdekrets werden als Delikte gekennzeichnet: Gewalt oder Gewaltandrohung, Ortsbesetzung, Behinderung von Kommunikationswegen oder Behinderung des freien Personenverkehrs sowie die Störung des Funktionierens öffentlicher Einrichtungen oder jedes Arbeitszentrums. Diese Delikte werden eine Gefängnisstrafe nicht

unter fünf Jahren und nicht höher als zehn Jahren nach sich ziehen. So werden all solche Tatbestände als bloße kriminelle Akte eingestuft. Politische Motivationen als mögliche Ursache der Tat werden nicht dabei berücksichtigt.

Außerdem sieht das Dekret 982 Strafen für die regionalen Autoritäten (z.B. Regionalpräsidenten) und die Gemeindevertreter (z.B. Bürgermeister) vor, die an öffentlichen Kundgebungen und Demonstrationen teilnehmen. Dies ist eine schwerwiegende Verletzung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit, das z.B. in der Europäischen Menschenrechtskonvention¹ enthalten ist. Es muss betont werden, dass die Protestaktionen keine irrationalen oder barbarischen Akte sind. Alle Bürger haben ein Recht darauf, in einem Land mit soviel Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten an Protesten teilzunehmen.

Gegen das Legislativdekret 982 wurde eine Verfassungsbeschwerde erhoben. Das Verfassungsgericht hat im September 2008 einen Prozess eingeleitet.

2.2 Präsidialdekret 012-2008-DE (20. Juli 2008): Durchführungsbestimmungen zum Gesetz 29166 zum Einsatz der Streitkräfte innerhalb des nationalen Territoriums

Durch diese Normen erhalten die Streitkräfte (Militär) die Berechtigung zur Unterdrückung sozialer Proteste. Dies stellt eine schwere Bedrohung gegen die Einhaltung der Menschenrechte dar.

3. Legislativdekrete, die den Umweltschutz betreffen: die Beherrschung (Eigentum, Nutzungsrechte etc.) des Landes, den Gebrauch und die Nutzungsrechte des Wassers, die Produktion in Landwirtschaft und Viehzucht, die Produktion in der Forst- und Waldwirtschaft

Mit dem Gesetz 29157 vom 20. Dezember 2007 übertrug das Parlament in Peru der Exekutive die gesetzlichen Befugnisse zur notwendigen Veränderung der peruanischen Gesetzgebung für die Umsetzung des Freihandelsabkommens (TLC) mit USA. Im Rahmen dieser Befugnisse erließ die Exekutive 99 Legislativdekrete. Bei 26 geht es um Landwirtschafts-, bei 23 um die Umweltpolitik. Viele davon bilden eine Gefährdung für die Umwelt, insbesondere für die Wälder des Amazonasgebiets. Viele scheinen nicht verfassungskonform zu sein. Neun Legislativdekrete beeinträchtigen direkt die Rechte der indigenen Dorfgemeinschaften der Anden und Regenwaldregionen.

Die Mehrheit dieser Legislativdekrete haben zum Hauptziel, private Investitionen von internationalen Konzernen zu garantieren und ihnen Vorrang einzuräumen vor der Umsetzung politischer Maßnahmen zum Schutz der Umwelt, zur Beschaffung von Arbeitsplätzen oder zur sozialen und wirtschaftlichen Integration.

Zu allen diesen Legislativdekreten wurden weder das Parlament noch die sozialen Bewegungen und die Zivilgesellschaft zu Rate gezogen. Die Verfassung und die Konvention 169 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) fordern die vorhergehende und umfassende Konsultation der betroffenen Bevölkerung bei Gesetzen, die die Rechte der Dorfgemeinschaften der Anden und Regenwaldregionen betreffen.

Die Legislativdekrete 1015 und 1073 zur neuen Anforderung zum Verkauf oder zur Veränderung anderer Verfügbarkeitsrechte der Grundstücke der indigenen Dorfgemeinschaften der Anden und Regenwaldregionen Perus, herausgegeben von Garcia innerhalb des erwähnten Gesetzespakets, wurden vom Kongress im September 2008 aufgehoben. Die Aufhebung ergab sich als Konsequenz der großen sozialen Proteste von Seiten der indigenen Dorfgemeinschaften vor allem der Regenwaldregionen. Und die Proteste gehen weiter, denn die indigenen Dorfgemeinschaften weisen deutlich darauf hin, dass es nötig ist, andere Dekrete (1064, 1090 usw.) aufzuheben, da sie die Ausübung ihrer Rechte bedrohen.

¹ = <http://www.uni-potsdam.de/u/mrz/coe/emrk/emrk-de.htm>

3.1 Legislativdekret 1090 (28. Juni 2008): Gesetz für Forst- und Wildfauna

Wie in allen Fällen kam auch das Legislativdekret 1090 ohne die Beteiligung der verschiedenen Akteure auf forstlichem Gebiet zustande. So wurden die ländlichen Gemeinden nicht in die Beratungen einbezogen. Das Recht zur Mitberatung wird in der o.a. ILO-Konvention 169 anerkannt, die vom peruanischen Staat ratifiziert wurde. Das Dekret 1090 verletzt die Rechte den Dorfgemeinschaften der Anden und der Regenwaldregionen.

Unter dem Nationalerbe Forst (forstliche Gebiete) verstand man bisher die Gebiete, deren stärkere Nutzungsfähigkeit in der forstwirtschaftlichen Produktion liegt, und die Gebiete, deren größere Nutzungsfähigkeit im Forstschutz liegt. Nun geschieht ein radikaler Wechsel in dem, was man unter dem Nationalerbe Forst versteht.

Es gibt ernsthafte Abänderungen in Bezug auf Einzelgenehmigungen. Das Dekret schafft eine neue Form des Zugangs zu Forstkonzessionen: Konzessionen durch Privatinitiative. Zusammen mit dem Dekret 1064 (s.u.) öffnen sich viele Möglichkeiten für die Nutzung des Landes, dessen Kapazität zu größerem Nutzen in der forstwirtschaftlichen Produktion liegt. Die beiden Dekrete fordern, diesen Typ aus dem Nationalerbe Forst herauszunehmen. Die Möglichkeit, forstwirtschaftliche Nutzungsrechte nur für Privatinitiativen zu bewilligen, gibt Anlass zur Sorge.

Die Regierung bestimmt die Nutzung minderwertigen und entwaldeten Landes, welches verlassen wurde. Diese Grundstücke können privaten Personen bzw. Unternehmen zur Verfügung gestellt werden. Die Konzession für brauchbares Holz aus den Wäldern wird der Privatinitiative überlassen und das ohne öffentlichen Wettbewerb und ohne Begrenzung der Flächengröße. Dadurch werden die Regenwaldregionen den multinationalen Unternehmen grenzenlos geöffnet.

Den privaten Unternehmungen wird erlaubt, Konzessionen für Gebiete in Amazonien zu nehmen, ohne auf die Meinung der davon betroffenen Dorfgemeinschaften Rücksicht zu nehmen.

Die Verpflichtungen zur Verfolgung und Bestrafung des illegalen Holzeinschlags werden nicht erfüllt, ebenso wenig die Durchschaubarkeit der rechtlichen Genehmigungen für Dritte.

Mit diesem Legislativdekret versucht die Regierung die verstärkte Aufforstung und Wiederaufforstung in Amazonien mit der Anpflanzung von Ölpalmen, Zwergpalmen, Kastanien, Kautschuk, Bambus, wilde Caña und anderen.

3.2 Legislativdekret 1064 (28. Juni 2008) über die Verwendung von Land zur landwirtschaftlichen Nutzung

Das ebenfalls ohne Berücksichtigung der ILO-Konvention und ohne die Beteiligung der Bevölkerung zustande gekommene Legislativdekret 1064 garantiert das Recht zum Besitz von Agrarland. Damit wird alles Agrarland gemeint, das eine landwirtschaftliche Nutzung zulässt. Es schließt Ackerbau, Beforstung und Viehzucht ein, also zum Futteranbau vorgesehenes Weideland, forstliche Ressourcen und solche der wilden Fauna, Ödland, Uferstreifen, Wassergräben und Flussbette. Ödland mit der Verwendungsmöglichkeit zum Ackerbau gehört dem Staat.

Es wird festgelegt, dass nicht bearbeitetes Land bzw. Ödland dem Staat gehört. Indirekt wird damit erlaubt, abgeholztes Land mit der Möglichkeit zur forstlichen und nichtforstlichen Nutzung als Ödland zu erklären, um es dann für Konzessionen für vieh- und landwirtschaftliche Nutzung freizustellen. Zusammen mit dem Legislativdekret 994 wird so die juristische Anerkennung des Rechtsanspruchs (Eigentumsrecht) auf dieses Land zu Gunsten Einzelner gefördert. Nach Auffassung der Dorfgemeinschaften der Anden und der Regenwaldregionen bringt das ihr schon von den Vorfahren überkommenes Land in Gefahr. Das Legislativdekret 1064 erkennt das Eigentumsrecht über ursprüngliches Gemeindeland nur derjenigen Dorfgemeinschaften an, die über einen Eigentumstitel verfügen. Die Forderung nach einem Eigentumstitel kann nach Gutdünken interpretiert werden, denn viele Gemeinden, welche Land besitzen, können hierzu keine schriftlichen Belege vorweisen bzw. die Belege werden offiziell nicht anerkannt. Ihr Eigentumsrecht bezieht sich auf Gewohnheitsrecht.

Die Nutzung der Forstgebiete wird durch das Forstgesetz und das Gesetz zur Wildfauna geregelt. Dem Landwirtschaftsministerium obliegt die Möglichkeit zu einer höherwertigen

Nutzung oder der vieh-, land- oder forstwirtschaftlichen Verwendung. Wenn ein Landstück als geeignet für forstwirtschaftliche Nutzung klassifiziert ist, dann kann man es nicht für Ziele des Ackerbaus oder für andere Aktivitäten nutzen. Das Landwirtschaftsministerium kann über den Wechsel der Landnutzung für die Landwirtschaft in den Regenwaldregionen entscheiden. Dieser Nutzungswechsel muss nicht begründet werden, so dass der Willkür Tor und Tür geöffnet sind.

In den Durchführungsbestimmungen des Legislativdekrets 1064 werden die Formalitäten, die Bedingungen und die angemessene Vorgehensweise für die Zuweisung des Landes mit vieh- und ackerbaulichen sowie agroindustriellen Zielen in der Regenwaldregion und am Rand des Regenwalds bestimmen. Auch dies wird willkürliche Entscheidungen hervorrufen.

Mit dem Legislativdekret 1064 entfällt die Verpflichtung des Inhabers eines Bergbaurechtes (Dienstbarkeiten zur bergmännischen Erforschung und Ausbeutung), das Einverständnis des Landbesitzers einzuholen, um überhaupt irgendeine Aktivität in Angriff zu nehmen. Mit diesem Legislativdekret wird erlaubt, Bergbaurechte auf Ödland mit der Möglichkeit der landwirtschaftlichen Nutzung zu übertragen.

3.3 Legislativdekret 994 (13. März 2008) zur Förderung privater Investitionen in Bewässerungsprojekten zur Ausweitung der Ackerbauflächen

Das Legislativdekret fördert durch gezielte Bewässerung die Umwandlung von Ödland mit der Möglichkeit zum Ackerbau. Danach handelt es sich nicht um Ödland mit Ackerbaumöglichkeit: Schutzgebiete, Forstland und Land mit der Aussicht auf besseren forstlichen Nutzen. Allerdings widerspricht sich das mit dem Legislativdekret 1064. Danach können Grundstücke mit der Aussicht auf besseren forstlichen Nutzen durchaus als Ödland mit Ackerbaumöglichkeit betrachtet werden.

3.4 Legislativdekret 1080 (28. Juni 2008) zu Vermarktung, Produktion und Schutz von Samenkörnern

Dieses Legislativdekret fördert die Produktion von gentechnischen veränderten Samenkörnern. Eine wirksame Kontrolle der Risiken solcher Produkte ist nicht vorgesehen.

3.5 Legislativdekret 1089 (28. Juni 2008): Außerordentliche befristete Regelung für die rechtliche Sanierung des Besitzrechts und Vergabe von Eigentumstiteln für Grundstücke auf dem Lande

Dieses Legislativdekret erklärt, dass die rechtliche Sanierung des Besitzrechts und Rechtstitelvergabe von Grundstücken auf dem Lande und zugelassenem Ödland in ganz Peru vom nationalen öffentlichen Interesse ist. Die Frist dauert vier Jahre.

3.6 Legislativdekret 1085 (28. Juni 2008) zur Gründung der Organisation zur Überwachung der Forstressourcen und der Wildfauna (ONSIFOR)

Ziel dieses Legislativdekrets ist die Überwachung und Kontrolle des nachhaltigen Nutzens, der Bewahrung der Forstressourcen und der Ressourcen der Wildfauna, ebenso wie die Dienstleistungen, die mit den Wäldern im Zusammenhang stehen. Nach dem Legislativdekret 1085 steht ONSIFOR unter der Leitung des Premierministers. Das widerspricht dem Legislativdekret 1090, welches darauf hinweist, dass das Landwirtschaftsministerium die nationale Autorität in Sachen Forst ist.

3.7 Legislativdekret 1079 (28. Juni 2008) zur Definition der Naturschutzgebiete als nationales Erbe

Das Legislativdekret 1079 versucht die Mechanismen der Nutzung, der Bewahrung und Überwachung der natürlichen Ressourcen in den Naturschutzgebiete Perus zu verbessern.

3.8 Legislativdekret 1081 (28. Juni 2008) zur Gründung des nationalen Systems des Managements der Wasserressourcen (SNRRHH)

Das nationale System des Managements der Wasserressourcen ist Teil des gesamten nationalen Umweltmanagements. Das Legislativdekret 1081 versucht die integrierte Geschäftsführung, die Erarbeitung von Studien usw. in Gang zu bringen. Es legt die entsprechende Politik fest und erteilt die Rechte zur Wassernutzung. Es regelt die Gründung und Organisation eines Rats zum Management von Flussgebiete für jede Region bzw. Gemeinde. Die nationale Umweltpolitik und die nationale politische Strategie des Managements der Wasserressourcen gehören auch zu den Zuständigkeiten der SNRRHH. Die zusätzlichen Wassernutzungsgebühren werden geregelt.

Die Zusammenarbeit der verschiedenen öffentlichen Institutionen wie auch der verschiedenen Akteure, die in irgendeiner Form mit dem Thema Wasser befasst sind, wird gefördert.

Es gibt keinerlei Erwähnung über die Rolle des Umweltministeriums als Autorität für das Management der Flussgebiete, wie es die Regierung versprochen hat.

3.9 Legislativdekret 1078 (28. Juni 2008) zur Gründung des nationalen Systems zur Auswertung von Umweltverträglichkeitsprüfungen (dt. UVP, span. EIA)

Weiterhin bleiben die Genehmigung der Umweltverträglichkeitsprüfungen und die Umwelt-Zertifizierung bei den Zuständigkeiten der verschiedenen Sektoren (Ministerien, Regionalregierungen und Stadtverwaltungen). Die Behörden, die für die Förderung der Ausbeutung natürlicher Ressourcen zuständig sind, dürfen die Umweltverträglichkeitsprüfungen nicht auswerten und dadurch Projekte genehmigen. Mögliche Umweltschäden eines Projekts betreffen das Leben von vielen Dorfgemeinschaften und deren Einwohner.

3.10 Legislativdekret 1020 (10. Juni 2008) zur Förderung von Bauernorganisationen und zur Sanierung des Besitzrechts bzw. der Eigentumstitel von landwirtschaftlichen Grundstücken für die Kreditvergabe

Das Legislativdekret 1020 fördert die Vergabe von Krediten im landwirtschaftlichen Bereich.

3.11 Legislativdekret 1013 (14. Mai 2008) und Legislativdekret 1039 (26. Juni 2008) zur Gründung, zur Organisation und zur Funktion des Umweltministeriums

Die Legislativdekrete 1013 und 1039 sind ein wichtiger Schritt zum Wohle des Umweltschutzes. Allerdings wurde das vom Umweltministerium erarbeitete Dekret weder mit dem Parlament noch mit der sozialen Bewegung und/oder der Zivilgesellschaft beraten.

Das Legislativdekret sieht für das Umweltministerium keine Befugnisse zum Management bzw. Kontrolle der Wasserressourcen und die Beschäftigung mit den Flussgebieten vor. Das Management und die Kontrolle der Wasserressourcen sowie die Beschäftigung mit den Flussgebieten werden in der Hand des Nationalen Instituts für Naturressourcen INRENA (Instituto Natural de Recursos Naturales) liegen.

Die Kontrolle der durch den Bergbau verursachten Umweltschäden gehört ebenfalls nicht zu den Kompetenzen des Umweltministeriums. Es hat nur das Recht, anschließend die vom Bergbau- und Energieministerium genehmigten Studien zu Umweltschäden einsehen zu können. Das Bergbau- und Energieministerium wird mit der Förderung von Bergbauprojekten beauftragt.

Das vom Umweltministerium erarbeitete Dekret signalisiert, dass die Exekutive am Parlament vorbei den Nutzungswechsel geschützter Naturgebiete zulassen kann. Diese Rechtsform ist gefährlich, denn das Zulassen des Nutzungswechsels der geschützten Naturgebiete müsste mittels des von der legislativen Gewalt erlassenen Gesetzes geschehen.

Quellen: Verschiedene Dokumente von Francisco Eguiguren, Manuel Pulgar Vidal, CAAP, Defensoria del Pueblo und andere.