

Bad Governance als systemische Korruption in Politik-Netzwerken

**Eine systemtheoretische Analyse
am Beispiel der Bergbaupolitik in Peru**

Dissertation

zur Erlangung des Grades einer Doktorin der Philosophie
der Universität Hamburg im Fachbereich Sozialwissenschaften

vorgelegt von:

Kathrein Ristow
aus Bielefeld

Bielefeld im August 2009

Datum der Disputation: 1.12.2010

Erstgutachter: Prof. Dr. Wolfgang Hein

Zweitgutachter: Prof. Dr. Cord Jakobeit

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Prof. Dr. Wolfgang Hein, meinem Vater Horst Ristow und meiner Tochter Zoe Ristow.

Mein ganz besonderer Dank gilt der besten Freundin, die man sich nur wünschen kann, Ana Jimenez de Sotomayor für ihre Unterstützung vor Ort. Danke, Ana.

Für die Kinder aus La Oroya.

Para los niños de La Oroya.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Einleitung	1
2. Darstellung der Entwicklungsproblematik Perus	10
2.1. Armut und Ungleichheit: Wachstum alleine reicht nicht aus	11
2.2. Rohstoffe und Korruption: Staat und Markt versagen	19
2.3. Umweltzerstörung und Gesundheitsprobleme: Unvermeidbare Opfer wirtschaftlicher Entwicklung?	25
3. Theoretische Grundlagen	30
3.1. Good Governance als normative Vorgabe	30
3.2. Governance als institutionelle Steuerung in Netzwerken	33
3.2.1. Funktionale Differenzierung als Steuerungs-Voraussetzung	38
3.3. Systeme, Organisationen und Netzwerke	43
3.3.1. Soziale Systeme und funktionale Differenzierung	43
3.3.2. Netzwerke als Systeme 2. Ordnung	55
3.3.3. Sozialintegration und Netzwerk-Inklusion	60
3.4. Akteure, Institutionen und Systeme im handelnden Zusammenwirken	65
3.5. Bad Governance als systemische Netzwerk-Korruption	70
3.5.1. Wollen: Korruption als Sinnverschiebung	73
3.5.2. Sollen: Korruption als Regelverstoß	78
3.5.3. Können: Korruption als profitmaximierender Tausch	81
4. Fragestellung, Hypothese und Methoden	84
4.1. Zusammenfassung und Fragestellung	84
4.2. Hypothese	87
4.3. Methoden	88
4.3.1. Untersuchung der gesellschaftlichen Teilsysteme und ihrer institutionelle Ordnung	89
4.3.2. Netzwerkanalyse	90
5. Systemanalyse zu Bad Governance	101
5.1. Ressourcenabhängigkeit und Privatisierung	101
5.2. Das Aufdrängung von Programmen	107

5.2.1.	Dekrete zu Stabilitätsverträgen	108
5.2.2.	Die peruanische Verfassung von 1993	111
5.2.3.	Steuerpolitik	122
5.2.4.	Umweltpolitik	129
5.2.4.1.	Sektorkompetenz des Bergbauministeriums	132
5.2.4.2.	Umweltmanagement und Emissionsschutz	140
5.3.	Auswirkungen der Programmübernahmen auf die Systemintegration	152
5.3.1.	Exekutive: Mängel in Partizipation, Kontrolle und Sanktionen	153
5.3.2.	Legislative: Unwirksame Gesetzgebung	157
5.3.3.	Rechtssystem: Unwirksame Urteile	165
5.4.	Das Einverleiben von Programmen	170
5.4.1.	Monitoring und Kontrolle	170
5.4.2.	Informationspolitik	174
5.4.3.	Partizipation	174
5.4.4.	Minenschließungspläne	174
5.5.	Das Aufdrängen des Codes	180
5.5.1.	Die Spielregeln des Wirtschaftssystems	181
5.5.2.	Das Erfolgsmedium der Regierung	183
5.5.3.	Gemeinsame Feinde: Vom Bergbau betroffene Bevölkerung	188
5.6.	Auswirkungen der Code-Aufdrängung auf die Sozialintegration	191
5.6.1.	Mangelhafte Bildungs-, Gesundheits- und Sozialpolitik	191
5.6.2.	Mangelnde Leistungs- und Publikumsrollen des politischen Systems	193
5.6.3.	Mangelnde Leistungsrollen des Wirtschaftssystems	200
5.6.4.	Gesellschaftliche Konflikte	205
5.7.	Das Einverleiben von Codes	216
6.	Netzwerk-Analyse	219
6.1.	Fallstudie Yanacocha	221
6.1.1.	Chronologische Darstellung des Quilish-Konfliktes	229
6.1.2.	Netzwerkanalysen Bewilligung der Umweltverträglichkeitsstudie EIA und die Vergabe der Konzession am Cerro Quilish 2004	251
6.2.	Fallstudie DOE RUN Peru in La Oroya	
6.2.1.	Chronologische Darstellung der PAMA-Problematik	278
6.2.2.	Netzwerkanalyse Verlängerung Umweltmanagementstudie PAMA 2006	292
7.	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	324

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1	Armut und extreme Armut in Peru 1985 bis 2007	Seite 12
Tabelle 2	Nationale Armutsraten in Peru 2000-2006	Seite 13
Tabelle 3	Weltweite Bedeutung des peruanischen Bergbaus und der Raffinerie	Seite 21
Tabelle 4	Altlasten im peruanischen Bergbau in Mio.USD	Seite 144
Tabelle 5	Grenzwerte Luftemissionen	Seite 147
Tabelle 6	Vertrauen in öffentliche Institutionen 1996 und 2003	Seite 164
Tabelle 7	Offener Tagebau in Peru: Die elf größten Unternehmen fördern 94 %	Seite 201
Tabelle 8	Umweltverträglichkeitsstudien Yanacocha	Seite 219

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1	Strom und Wasser in Peru 1993-2005 in %	Seite 16
Abbildung 2	Voraussetzungen für Bad Governance-Analysen	Seite 42
Abbildung 3	Beispiel für einen gesellschaftlichen Reproduktionskreislauf	Seite 46
Abbildung 4	Netzwerke: Kanten und Knoten	Seite 58
Abbildung 5	Netzwerke als Formen sekundärer Ordnungsbildung	Seite 59
Abbildung 6	Politische Interessen, Perzeption und Responsivität	Seite 63
Abbildung 7	Modell: Akteur-Struktur-Dynamik	Seite 66
Abbildung 8	Service-Responsivität, Populismus und Protest	Seite 76
Abbildung 9	Effektivität in Netzwerken	Seite 96
Abbildung 10	Effizienz in Netzwerken	Seite 96
Abbildung 11	Schwache Verbindungen in Netzwerken	Seite 99
Abbildung 12	Strukturelles Loch	Seite 100
Abbildung 13	Kumuliertes Wachstum, PIB, Bergbau und Exporte in %	Seite 105
Abbildung 14	Ressourcentausch im Stabilitätsvertrag	Seite 107
Abbildung 15	Große Bergbauunternehmen mit Stabilitätsverträgen gemäß DS 14-92-EF	Seite 110
Abbildung 16	Regierungssystem Perus	Seite 114
Abbildung 17	Institutionelle Kompetenzen zwischen Exekutive und Legislative	Seite 121

Abbildung 18	Anteile der Wirtschaftszweige am Steueraufkommen 1998 – 2006	Seite 125
Abbildung 19	Anteil an den Einnahmen aus Gewinnbesteuerung der Bergbauunternehmen 1998-2006 in %	Seite 126
Abbildung 20	Nationaler Umweltrat 1995 bis 2008	Seite 136
Abbildung 21	MEGA: Struktureller Rahmen für den Umweltschutz	Seite 137
Abbildung 22	Instrumente der Umweltpolitik in Peru	Seite 143
Abbildung 23	Bleiemissionen DOE RUN Peru 1994 bis 2006	Seite 148
Abbildung 24	Judikative in Peru	Seite 167
Abbildung 25	Einflüsse der Mine Yanacocha auf Wasserläufe der Region	Seite 173
Abbildung 26	1. Behauptung: Zyanidlaugung ist (so ungefährlich) wie Kaffeekochen	Seite 174
Abbildung 27	2. Behauptung: Die Zyanidlösung ist (ungefährlich) stark verdünnt	Seite 175
Abbildung 28	3. Behauptung: Der Produktions-Prozess ist geschlossen, ohne Umweltgefährdung	Seite 176
Abbildung 29	„Was verschmutzt wirklich die Gewässer?“	Seite 177
Abbildung 30	„Aus Liebe zu unseren Kindern zeigen wir ihnen, wie man sich vor Blei schützen kann.“	Seite 177
Abbildung 31	Ranking politische Stabilität nach Fraser 2008/2009	Seite 182
Abbildung 32	Wachstum des Brutto-Inlands-Produkt	Seite 183
Abbildung 33	Investitionstätigkeit und Exporte Peru 2000 bis 2008	Seite 184
Abbildung 34	Explorationspotential 2006-2007	Seite 185
Abbildung 35	Investitionen in Bergbau 1992 bis 2003	Seite 186
Abbildung 36	Gemeinsame Feinde	Seite 189
Abbildung 37	Die Zunahme von regionalen Wahlbündnissen Regionalwahlen 2006 in Peru	Seite 198
Abbildung 38	Situation der Bergbau-Konzessionen in Peru 2008	Seite 207
Abbildung 39	Organisationen der Protestbewegung	Seite 215
Abbildung 40	Freiwillige (Sozial-) Beiträge der Bergbauunternehmen	Seite 217
Abbildung 41	Sprengung im offenen Tagebau in Yanacocha	Seite 223
Abbildung 42	Yanacocha-Mine Carachugo 1993: Leach Pad von 16.000 qm Fläche	Seite 223

Abbildung 43	Yanacocha: Auswaschprozess auf Geomembranen unter freiem Himmel	Seite 224
Abbildung 44	Yanacocha 2003: Open Pits und Leach Pads	Seite 226
Abbildung 45	Konzessionen in Cajamarca im Yanacochagebiet 2008	Seite 227
Abbildung 46	Armut und extreme Armut in Peru 2004 nach Departments in %	Seite 239
Abbildung 47	Gefahren im Goldbergbau	Seite 248
Abbildung 48	Ausschnitt aus der Karte „Bergbauprojekte 2008 von INGEMET“	Seite 250
Abbildung 49	Netzwerkcodierung Yanacocha	Seite 252
Abbildung 50	Netzwerkakteure Yanacocha	Seite 253
Abbildung 51/52	Wasserquellen am Berg Quilish nach GRUFIDES	Seite 269
Abbildung 53	Protestmärsche Cajamarca 2004	Seite 269
Abbildung 54	Zone ökologischer Überwachung im Mantaro-Flussbecken	Seite 275
Abbildung 55	Metallverarbeitungs-komplex DOE RUN Peru in La Oroya	Seite 276
Abbildung 56	Der Mantaro-Fluss in La Oroya	Seite 277
Abbildung 57	Alle Stationen - La Oroya, Junin 2005, Konzentrationen von SO ²	Seite 285
Abbildung 58	Alle Stationen - La Oroya, Junin, 2006 Konzentrationen von SO ²	Seite 289
Abbildung 59	SO ² Emissionen an der Monitoring-Station Sindicato am 13.08.2008	Seite 290
Abbildung 60	Netzwerkcodierung DOE RUN Peru	Seite 293
Abbildung 61	Netzwerk-knoten DOE RUN Peru	Seite 294
Abbildung 62	Sozialprojekte DOE RUN Peru 2005	Seite 313
Abbildung 63	Bergbaupolitische Entscheidungen im Binnensystem Exekutive	Seite 329

Verzeichnis der Netzwerke

Yanacocha: Netzwerke zur Konzession am Quilish 1993 bis 2004

		Seite
Netzwerk 1	Landkäufe am Cerro Quilish 1993	254
Netzwerk 2	Landkäufe am Cerro Quilish 1993, Betweenness-Zentralität	256
Netzwerk 3	1. Quilish-Naturschutzverordnung durch die Lokalregierung	258
Netzwerk 4	1. Quilish-Naturschutzverordnung 2000, Betweenness-Zentralität	259
Netzwerk 5	2. Quilish-Naturschutzverordnung 2000, Subgruppen MDS	260
Netzwerk 6	2. Quilish-Naturschutzverordnung 2003, Betweenness-Zentralität Projekte	261
Netzwerk 7	2. Quilish-Naturschutzverordnung 2003, Betweenness-Zentralität Verhandlungen	262
Netzwerk 8	2. Quilish-Naturschutzverordnung 2003, Degree-Zentralität Verhandlungen	263
Netzwerk 9	2. Quilish-Naturschutzverordnung 2003, Subgruppen, MDS-Gower	264
Netzwerk 10	Vergabe der Konzession 2004 Verhandlungen, Entscheidungen	265
Netzwerk 11	Vergabe der Konzession 2004, Degree-Zentralität Verhandlungen	266
Netzwerk 12	Vergabe der Konzession 2004, Subgruppen Verhandlungen	267
Netzwerk 13	Protestbewegung 2004	268
Netzwerk 14	Protestbewegung 2004, Betweenness-Zentralität Verhandlungen	270
Netzwerk 15	Protestbewegung 2004, Degree-Zentralität Verhandlungen	271
Netzwerk 16	Protestbewegung 2004, Subgruppen Verhandlungen	272

DOE RUN Peru: Netzwerke zur PAMA-Verlängerung 2006

		Seite
Netzwerk 17	PAMA-Verlängerung DRP 2006, Beteiligte Akteure	295
Netzwerk 18	Dialog-Netzwerk	296
Netzwerk 19	Informations-Netzwerk, unregelmäßige Beziehung	298
Netzwerk 20	Informations-Netzwerk, unregelmäßige Beziehung, Degree-Zentralität	297
Netzwerk 21	Informations-Netzwerk, unregelmäßige Beziehung, Subruppen	303
Netzwerk 22	Informations-Netzwerk, unregelmäßige Beziehung, Closness-Zentralität	304
Netzwerk 23	Informations-Netzwerk, regelmäßige Beziehung	305
Netzwerk 24	Informations-Netzwerk, regelmäßige Beziehung, Betwenness-Zentralität	306
Netzwerk 25	Informations-Netzwerk, regelmäßige Beziehung, Subgruppen	307
Netzwerk 26	Projekt-Netzwerk, einseitig initiiert	309
Netzwerk 27	Projekt-Netzwerk, einseitig initiiert, Degree-Zentralität	305
Netzwerk 28	Projekt-Netzwerk, beidseitig initiiert	311
Netzwerk 29	Projekt-Netzwerk, beidseitig initiiert, Degree-Zentralität	314
Netzwerk 30	Projekt-Netzwerk, beidseitig initiiert, Betweenness-Zentralität	315
Netzwerk 31	Projekt-Netzwerk, beidseitig initiiert, Closeness-Zentralität	316
Netzwerk 32	Projekt-Netzwerk, beidseitig initiiert, Subgruppen	318
Netzwerk 33	Projekt-Netzwerk, beidseitig initiiert, Subgruppen, MDS klassisch	319
Netzwerk 34	Verhandlungsnetzwerk, Degree-Zentralität	320
Netzwerk 35	Entscheidungsnetzwerk, Degree-Zentralität	321
Netzwerk 36	Entscheidungsnetzwerk, Subgruppen, MDS Gower	322

1. Einleitung

Als eine direkte Ursache für Bad Governance in rohstoffreichen Entwicklungsländern gilt schwere politische Korruption in Begleitung von mangelnder Rechtsstaatlichkeit und schwachen, staatlichen Institutionen. Die Auswirkungen schlechter Regierungsführung sind neben Armut und Ungleichheit auch eine zunehmende Umweltzerstörung und eine daraus resultierende Gesundheitsgefährdung der Bevölkerung, denn das Wachstum in Entwicklungsländern wird in der Regel mit einer überproportionalen Umweltverschmutzung erkaufte, wobei die Chancen einer nachhaltigen Nutzung der Ressourcen nicht genutzt werden.¹

Dem so diagnostizierten Staatsversagen wurden in den letzten 20 Jahren Struktur- anpassungsmaßnahmen entgegengesetzt, die durch eine Reduzierung der Staatsapparate, begleitet von der Privatisierung staatlicher Betriebe, ein effizienteres Regieren und weniger Korruption bewirken sollten. Der geringe Erfolg im Hinblick auf die Bekämpfung von Armut und Ungleichheit zeigt, dass weniger Staat und mehr Markt keine Garantie für eine gemeinwohlorientierte Politik sind. Heute gelten deshalb „Gute Regierungsführung“ und „Korruptionsbekämpfung“ als Schlüsselbegriffe für die Erklärung von Entwicklung. Weltbank und IWF haben „Good Governance“ als wichtigstes Element für eine erfolgreiche Entwicklungspolitik erklärt.² Der Ansatz konzentriert sich dabei besonders auf einen Institutionenwandel, der Partizipation, Transparenz und Rechenschaft der staatlichen Behörden gewährleisten soll. Als

¹ Ein Überblick zu Ressourcenabhängigkeit und Entwicklung gibt:

Auty, Richard M. (Hg.) 2001: Resource Abundance and Economic Development. Oxford University Press;

Vgl. zu Ressourcenabhängigkeit und nachhaltiger Entwicklung z.B.:

Auty, Richard M./ Mikesell, Raymond F. 1998: Sustainable development in mineral economies, Oxford, Kap 5: Environmental Issues, S. 62-80;

MMSD 2002: Breaking New Ground, Final Report, Mining, Minerals and Sustainable Development London, URL: www.natural-resources.org/minerals/cd/mmsd_fin.htm [23.11.2008];

Vgl. zu Ressourcenabhängigkeit und Umweltschutz z.B.:

United Nations Environment Programme 2009: From Conflict to Peacebuilding: The Role of Natural Resources and the Environment, Nairobi, URL: <http://www.globalpolicy.org/security-council/dark-side-of-natural-resources/other-articles-analysis-and-general-debate.html> [24.07.2009].

² Vgl. zu Ressourcenabhängigkeit, Governance und Institutionen z.B.:

Pessoa, Argentino 2008: Natural resources and institutions: the “natural resources curse” revisited, MPRA Paper No. 8640, URL: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/8640/> [24.07.2009];

Stiglitz, Joseph: We Can Now Cure Dutch Disease, in: The Guardian 18.08.2004, URL: <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/198/40115.html> [24.07.2009];

Ross, Michael L. 2003: The Natural Resource Curse: How Wealth Can Make you Poor, in: Bannon, Ian / Collier, Paul (Hg.) 2003: Natural Resources and Violent Conflict – Options and Actions, Washington DC: The World Bank, S. 17-42, S. 24-27;

Sachs, Jeffrey D. / Warner, Andrew M. 2001: The curse of natural resources, in: European Economic Review, Vol. 45, Nr. 4-6, S. 827-838;

Hein, Wolfgang 1998: Unterentwicklung - Krise der Peripherie: Phänomene, Theorien, Strategien, Opladen, S. 159.

Voraussetzungen dafür, dass Good Governance Entwicklung fördern kann, werden die Vorteile flexibler Politik-Netzwerke mit variierenden, auch zivilgesellschaftlichen Akteuren diskutiert.³ Bei dieser normativen Verwendung des Governance-Begriffes in der politischen Praxis geht es somit um Strukturen und Verfahren der politischen Steuerung und Koordination mittels Netzwerk und Verhandlung bzw. um Institutionen, Regelungen, Anreize und Vereinbarungen im Zusammenwirken staatlicher und gesellschaftlicher Akteure.⁴

Obwohl die Korruptionsproblematik in Entwicklungsländern immer mit Netzwerken in Verbindung gebracht wird, findet gerade die Analyse der Korruption innerhalb der Politiknetzwerke in den Untersuchungen zu Good Governance nicht genügend Berücksichtigung. Entwicklungspolitische Analysen und Empfehlungen bleiben auch weitestgehend ohne Bezug zu politikwissenschaftlichen Theorien institutioneller, politischer Steuerung, die sich auf moderne, in Funktionssysteme ausdifferenzierte Gesellschaften beziehen. Governance im Sinne von institutioneller, politischer Steuerung findet in modernen, korporativen Staaten in Verhandlungsnetzwerken statt, die idealtypisch alle betroffenen Akteure der verschiedenen Gesellschaftssysteme überlegt und beabsichtigt einbeziehen und somit eine höhere Effizienz und Kontrolle ermöglichen sollen.

Politik-Netzwerke mit der Beteiligung aller Betroffenen erfordern jedoch, dass Gesellschaften in gleichrangige und leistungsfähige Funktionssysteme ausdifferenziert sind, die aus ihren Organisationssystemen „Akteure“ in die Netzwerke entsenden können, die mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet wurden. In der Realität finden sich jedoch gerade in Gesellschaften, in denen überwiegend stratifikatorische Beziehungen auf Organisationen übertragen werden, formelle und informelle Netzwerke der politischen Steuerung, die mit Korruption in Verbindung gebracht werden.⁵ Diese Netzwerke resultieren aus sozialer Differenzierung, die jedoch noch in vielen Bereichen Defizite aufweist, sodass Differenzierung zu sozialer Ungleichheit führt.

³ Vgl. Kenis Patrick / Raab, Jörg 2008: Politiknetzwerke als Governanceform: Versuch einer Bestandsaufnahme und Neuausrichtung der Diskussion, in: Schuppert, Gunnar Folke / Zürn, Michael (Hg.) 2008: Governance in einer sich wandelnden Welt, Politische Vierteljahresschrift Sonderhefte 41/2008, S. 132-148.

⁴ Vgl. Benz, Arthur (Hg.) 2004: Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 19.

⁵ Vgl.: Hiller, Petra 2005: Korruption und Netzwerke, Zeitschrift für Rechtssoziologie 26, Heft 1, S. 57-77 und

Luhmann, Niklas 1995a: Kausalität im Süden, in: Soziale Systeme 1, S. 7-28, URL:

www.soziale-systeme.ch/leseproben/luhmann.htm [19.07.2009] und

Boeckh, Andreas 1998: Wie man Unpassendes passend macht, Das Elend des Fortschritts in Lateinamerika, in: E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit, Nr. 2, Februar.

Als Ursache für Armut, Ungleichheit und Unterentwicklung wird insbesondere die Korruption bei den politischen Eliten gesehen.⁶ Elitenbildung ist eine Funktionsvoraussetzung demokratischer Systeme. Problematisch ist in diesem Zusammenhang die Responsivität der politischen Eliten auf die Bedürfnisse der Bürger, die Partizipation der Gesamtgesellschaft an politischen Entscheidungen und die Frage nach dem Dienst am Gemeinwohl. Dabei wird die Kontrolle, Legitimation und Steuerung der Entscheidungsträger als essentielles Problem gesehen, insbesondere wenn nicht-politische Akteure Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen.⁷ Eliten entstehen auch hier durch Inklusion in Entscheidungspositionen und sind das Resultat gesellschaftlicher Differenzierung, die jedoch nicht abgeschlossen bzw. von Stratifikation überlagert wird, sodass korrupte Netzwerkpraktiken zu einem Problem mangelnder Partizipation der exkludierten Bevölkerungsteile führen. Korruption und Rent-Seeking treten hier an die Stelle von demokratischen Prinzipien, die das demokratische System untergraben und schwächen.⁸

Doch gerade wenn politische Entscheidungen ein Resultat von Netzwerk-Verhandlungen unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure sind, reicht eine Betrachtung der Akteure und Institutionen nach den klassischen Korruptionsdefinitionen für eine Beurteilung der Bad-Governance-Praktiken nicht aus, sondern erfordert zusätzlich eine umfassende Analyse der Funktionalität gesellschaftlicher Systeme. Die Autonomie, Gleichrangigkeit und der Organisationsgrad der gesellschaftlichen Funktionssysteme sind entscheidende Kriterien für die Möglichkeit, Akteure mit geeigneten Ressourcen auszustatten und in die Verhandlungs-Netzwerke entsenden zu können. Durch die Inklusion in Netzwerke stellt sich bei den Akteuren das Problem überlappender Sinncodierungen, wodurch der Machtmissbrauch in Form eines nutzenmaximierenden, unmoralischen Tauschs zur Befriedigung der Eigeninteressen begünstigt werden kann. Im Zusammenspiel mit der institutionellen Ordnung müssen weiterhin die Regelwerke und Strukturen betrachtet werden, die korruptionsbegünstigend wirken, denn das Verhalten der Eliten ist an die institutionellen Ordnungen gekoppelt, die sie in den Netzwerken teilweise selbst erzeugen. Die mangelnde Partizipation der betroffenen Bevölkerungsteile als Folge fehlender Sozialintegration sowie die mangelnde Kontrolle und Rechenschaftspflicht der Entscheidungsträger als Folge mangelnder Systemintegration betreffen somit die Funktionalität gesellschaftlicher Differenzierung, wobei die Fragen der Sozial-

⁶ Vgl. Hein 1998, S.217.

⁷ Vgl. Dahl, Robert A. 1976: Vorstufen zur Demokratie-Theorie, Tübingen, S. 2.

⁸ Vgl. Lange, Stefan / Braun, Dietmar 2000: Politische Steuerung zwischen System und Akteur. Eine Einführung, Opladen, S. 160.

und Systemintegration nur durch eine vorhergehende systemtheoretische Analyse erklärt werden können.

Bad Governance-Praktiken in Form von stabiler, andauernder, also systemimmanenter Netzwerk-Korruption gilt auch als Hauptursache für das Paradoxon, dass oft gerade die rohstoffreichen Länder Armut, Unterentwicklung und Ungleichheit nicht bewältigen. Auch Peru ist ein rohstoffreiches Land, das seit Jahren die ersten Ränge in der Produktion von Silber, Gold, Kupfer und Wismut belegt. Es beheimatet die größte Goldmine Lateinamerikas, drei der größten Silberminen der Welt und gilt als das Land mit dem höchsten Explorationspotential von Edelmetallen weltweit. Der Bergbau gehört zu den wichtigsten wirtschaftlichen Aktivitäten in Peru mit einem Exportanteil von über 60 %. Die Bewertung der „*politischen Stabilität*“ und des damit verbundenen Investitionsrisikos eines Landes wird von internationalen Bergbauinvestoren als Hauptkriterium für ihre Investitionstätigkeit gesehen.⁹ Die Einhaltung bestimmter „*Spielregeln*“ des Wirtschaftssystems soll sich positiv auf die Bewertung des politischen Risikos und die Investitionstätigkeit auswirken und somit Wachstum und Entwicklung fördern. Dabei wird die „*latente politische Instabilität*“ Perus immer wieder als Argument angeführt, um die Einhaltung dieser Spielregeln zu fordern und eine mögliche Missachtung zu verhindern.

Tatsächlich hatte Peru seit seiner Unabhängigkeit von 1821 insgesamt 13 Verfassungen, 26 erfolgreiche Putsche und 109 verschiedene Regierungen von denen 20 gewählt wurden und nur 9 bis zum Ende ihrer Legislaturperiode durchhielten.¹⁰ Tatsächlich variieren auch die Zielsetzungen politischer Steuerung auffallend, mit den unterschiedlichsten Konzepten, wie die Landreform und Verstaatlichung unter der „linken“ Militärregierung von Velasco, die Umkehr zur Liberalisierung der Märkte unter Belaúnde und die erneute Staatszentrierung mit importsubstituierender Industrialisierung unter Präsident Garcías erster Regierung.

Präsident Fujimori setzte in einer schweren wirtschaftlichen Krise Anfang der 90er Jahre ein umfassendes Stabilitätsprogramm durch, das die private Investitionstätigkeit anregen sollte und die Einhaltung dieser Spielregeln in der Verfassung von 1993 garantierte. Für die Vergabe von Bergbaukonzessionen werden zwischen der Regierung und den Bergbauinvestoren Stabilitätsverträge verhandelt und abgeschlossen, die ein Einfrieren der rechtlichen und administrativen Regelungen gewährleisten und z.B. die Besteuerung, die Umweltschutzaufgaben und Investitionsverpflichtungen der Unternehmen beinhalten. Tatsächlich konnten die makro-

⁹ Vgl. Kapitel 5.2. Das Aufdrängen von Programmen.

¹⁰ Vgl. Morón, Eduardo / Sandborn, Cynthia 2002: The Pitfalls of Policymaking in Peru: Actors, Institutions and Rules of the Game, Lima; URL: www.iadb.org/IDBDocs.cfm?docnum=844424, [20.3.2007].

ökonomischen Daten seit dieser Zeit verbessert werden, doch auch die Fortführung dieses politischen Konzepts unter Toledo und Garcia zeigte wenig Erfolg im Hinblick auf eine nachhaltige, soziale Entwicklung. Ein großer Teil der Bevölkerung verharrt in einer stabilen Armutssituation, deren Alltag Hunger, Krankheit und Gewalt bedeutet. Für die Armen, die Indigenen, die Marginalisierten, die Informellen scheint es unerheblich, wen sie wählen, wer regiert, welche politischen Konzepte verfolgt werden, ihre persönliche Situation bleibt unverändert, ihre Interessen werden nicht berücksichtigt. Peruanische Politik ist eine exklusive Angelegenheit, an der die Mehrheit der Bevölkerung nicht angemessen beteiligt zu sein scheint. In den letzten 25 Jahren war sie überwiegend durch die Exekutive dominiert, weder das Parlament noch andere Institutionen konnten eine signifikante Rolle bei der politischen Agenda spielen. Ergebnis ist eine Politik mit geringer Qualität¹¹, Folgen sind unterernährte Kinder, Krankheit und Umweltverschmutzung in einer Gesellschaft mit extrem hoher sozialer Ungleichheit. Armut in Peru unterliegt einer auffallenden Stabilität.¹²

Auch Peru hat die Transition von einer stratifizierten Gesellschaft zu funktionaler Differenzierung scheinbar nicht komplett bewältigt und zeigt somit institutionellen und strukturelle Mängel in vielen gesellschaftlichen Bereichen, die es zunächst überwinden müsste, um in Netzwerken steuerbar zu sein. Zwar wurden die makroökonomischen Daten stetig verbessert, aber die soziale Ungleichheit blieb bestehen und verschärfte sich. Trotz eines stetigen Wachstums in den letzten 10 Jahren liegt der Anteil der Armen in den Bergregionen Perus noch bei weit über 50 %.

Obwohl oder gerade weil Peru eine mehr als 200 Jahre dauernde Tradition korrupter Gesellschaftsstrukturen vorweisen kann, gehen die Jahre 1990 bis 2000 unter der Regierung von Präsident Fujimori als „*infame Dekade*“ in die Geschichte Perus ein. Insgesamt 11 Mrd. USD sollen in dieser Zeit alleine im Rahmen der Privatisierungen und Vergabe von Konzessionen an ausländische Direktinvestoren unterschlagen worden sein. Eine umfangreiche Literatur bestätigt, dass gerade in den 90er Jahren, auf vorhandenen Korruptionsstrukturen aufbauend, ein Netzwerk in-

¹¹ Vgl. Weltbank 2006: Republic of Peru: Environmental Sustainability: A Key To Poverty Reduction In Peru: Country Environmental Analysis, Volume 2: Full Report, URL: sitere-sources.worldbank.org/INTPERUINSPANISH/Resources/PERU_CEA_Full_Report_eng.pdf [19.07.2009], S. 9-20;

Weltbank 2005b: Opportunities for All. Peru Poverty Assessment, Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit, Latin America and the Caribbean Region, Report No. 29825-PE.;

BTI Bertelsmann Transformationsindex 2003: Ländergutachten Peru 2003, URL: bti2003.bertelsmann-transformation-index.de/106.0.html [19.07.2009] und

BTI Bertelsmann Transformationsindex 2006: Ländergutachten Peru 2006, URL: bti2006.bertelsmann-transformation-index.de/106.0.html [19.07.2009].

¹² Vgl. Kapitel 2.1. Armut und Ungleichheit.

formeller Politik geschaffen wurde, das alle öffentlichen Institutionen erfasste.¹³ Auch die Ära von Präsident Toledo wurde stetig von Korruptionsskandalen begleitet und der aktuelle Präsident Alan Garcia wurde schon nach seiner ersten Amtszeit (1985-1990) strafrechtlich wegen Korruption verfolgt. Besonders schwer betroffen von systemischer Korruption sind die ärmsten Peruaner. Neuere Studien zeigen, dass weniger als 30 % der Gelder für Sozialprogramme bei den Zielgruppen ankommen.¹⁴ Aktuelle Schätzungen des peruanischen Rechnungshofes gehen davon aus, dass im Jahre 2006 insgesamt 15 % des peruanischen Staatshaushaltes in Korruptionskanäle geflossen sind.¹⁵

Die Schwierigkeit besteht darin, die politischen Entscheidungen, die Einzelne begünstigen gegen Korruption abzugrenzen. Die Begünstigung Einzelner im Zuge korrupter Handlungen kann von den Politikern symbolisch als dem Gemeinwohl förderliche Maßnahme dargestellt werden. Besondere Aufmerksamkeit verdienen in diesem Zusammenhang politische Maßnahmen, die nur einzelnen Unternehmen gewährt werden, wie gesondert ausgehandelte Steuervergünstigungen und Subventionen oder Umweltschutzaufgaben, die speziell auf ein Unternehmen zugeschnitten werden. Aus systemtheoretischer Sicht muss das politische System dabei immer autonom und selbstreferentiell seinen Sinnhorizont „Macht“ einhalten. Macht (bzw. die Möglichkeit zu regieren) erhält das politische System, indem es sozial verantwortbare Entscheidungen trifft und sich damit responsiv den Wählern gegenüber verhält. In Politik-Netzwerken, unter Beteiligung nicht-staatlicher Akteure, erfolgt jedoch eine Verschränkung unterschiedlicher Sinnhorizonte. Korruption findet statt, wenn Repräsentanten aus Organisationen des politischen Systems ihren Sinnhorizont zugunsten eines anderen Funktionssystems verschieben. Dauerhafte, systemische Korruption¹⁶ in Politik-Netzwerken, die auch mit wechselnden Akteuren und Regelwerken stabil bleibt, kann nicht allein durch die Sinnverschiebung erklärt wer-

¹³ Vgl. z.B.: Quiroz, Alfonso W. 2006: Redes de Alta Corrupcion en el Peru: Poder y Venalidad desde el Virrey Amat a Montesinos, in: Revista de Indidas, Vol. LXVI, Nr. 236, S. 237-248.
Quiroz, Alfonso W. 2005: Costos históricos de la corrupcion en el Perú Republicano, in: Portocarrero, Felipe (Hg.) 2005: El Pacto Infame, Estudios sobre la Corrupción en el Perú, Lima.
Durand, Francisco 2004: Cleptocracia y empresariado en el Perú, in: Nueva Sociedad 194, S.119-132.

Cotler, Julio / Grompone, Romeo 2001: El Fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

Crabtree, John / Thomas, Jim (Hg.) 2000: El Perú de Fujimori: 1990-1998, Universidad del Pacífico, Lima.

¹⁴ Vgl. Weltbank / IADB 2002: Peru: Restoring Fiscal Discipline for Poverty Reduction. Public Expenditure Review, Economic Report, Washington DC, S. 62.

¹⁵ Vgl. Quiroz 2005.

¹⁶ Der Begriff „systemic corruption“ wurde von Stepehn Riley

vgl. Riley, Stephen P. 1983: The Land of Waving Palms: Political Economy, Corruption, Inquiries and Politics in Sierra Leone, in Clarke, Michael (Hg.) Corruption: Causes, Consequences, and Control. London, S. 190-206.

den. Die Vermutung liegt nahe, dass es sich bei den Bad-Governance-Praktiken um Störungen im intersystemischen Leistungsaustausch der Funktionssysteme handelt, die durch den Autonomieverlust eines politischen Teilfunktionssystems zustande gekommen sind.¹⁷

In dieser Arbeit werden Netzwerke zu politischen Entscheidungen des seit 1994 boomenden Bergbau-Sektors in Peru untersucht, an denen diese Bad Governance-Problematik beobachtet werden soll. Speziell die Handhabung der als mangelhaft empfundenen Umweltschutzaufgaben führt immer wieder zu massiven Protesten in der Bevölkerung. Steuervergünstigungen bzw. Steuerbefreiungen, die in den letzten 15 Jahren des „Boom Minero“ zu sehr geringen Steuereinnahmen aus dem Bergbausektor führten, werden in der Öffentlichkeit und im peruanischen Kongress kritisiert. Die Einnahmen aus Steuern waren zu gering, um eine nachhaltige Sozial- und Bildungspolitik zu finanzieren. Die Beschäftigung im Bergbausektor war zu gering, um die Armut auch nur im Ansatz zu reduzieren. Die Verflechtungen mit der nationalen Industrie, Zulieferern oder Dienstleistungsunternehmen waren zu gering, um nachhaltige Beschäftigungs- oder Entwicklungsimpulse auszulösen. Es wurde vernachlässigt, Rahmenbedingungen zu schaffen, in denen sich die peruanische Industrie im „Bergbau-Boom“ der 90er Jahre entwickeln konnte.¹⁸

Für die Zukunft Perus haben aber gerade die Bewältigung der Umweltprobleme sowie Gesundheitsprobleme und die Beseitigung der Altlasten aus Bergbauaktivitäten eine besondere Bedeutung. Die erhebliche Zerstörung der Umwelt behindert die nachhaltige soziale Entwicklung, da wichtige Wasserquellen verschmutzt oder sogar zerstört werden, Böden verunreinigt und vergiftet sind und enorme Schädigungen der Ökosysteme hervorgerufen wurden.¹⁹ Wie die Mittel für die Beseitigung der Schäden jemals aufgebracht werden sollen, bleibt dabei unklar. Die Umweltzerstörung führt schon heute zu vermehrten sozialen Konflikten und gewaltsamen Auseinandersetzungen mit der betroffenen Bevölkerung.²⁰

¹⁷ Vgl. Schimank, Uwe 2006: Teilsystemische Autonomie und politische Gesellschaftssteuerung. Beiträge zur akteurzentrierten Differenzierungstheorie 2, Wiesbaden.

¹⁸ Vgl. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Peru: Perfil de Mercado y Competitividad Exportadora de la Cadena de Oro, URL: www.mincetur.gob.pe/COMERCIO/otros/penx/pdfs/Cadenas_de_Oro.pdf [12.03.2008].

¹⁹ Vgl. Poveda, Renan 2006: Peru - País diferente, Kap. 20 Minería, Weltbank Washington DC, URL:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISH/PERUINSPANISH/0,,contentMDK:21147701~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:501764,00.html> [17.11.2007].

²⁰ Vgl. Defensoría del Pueblo 2009: Conflictos Sociales, Ombudsmann Peru, Report Nr. 63, Mai, URL: www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/home.php. [12.07.2009].

Da die Konzessionsvergaben, Steuervergünstigungen, Investitionsvereinbarungen und Umweltmanagementpläne in Netzwerken unter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure verhandelt werden, stellt sich die Frage, ob die gesellschaftlichen Bedingungen für diese Steuerungsform in Peru überhaupt gegeben sind. Es stellt sich die Frage, wieweit die peruanische Gesellschaft in autonome Funktionssysteme ausdifferenziert ist, sodass System- und Sozialintegration stattfinden kann, ohne dass der Leistungsaustausch zwischen den Systemen gestört ist und die Lebenschancen der Bevölkerung beeinträchtigt werden. Weiterhin stellt sich die Frage nach dem Organisationsgrad und der Ressourcenausstattung der gesellschaftlichen Teilsysteme, um in Netzwerken inkludiert zu werden. Ob und wie Politik-Netzwerke gebildet werden und welche Akteurkonstellationen in diesen Netzwerken zu Bad Governance-Entscheidungen führen, kann darauf aufbauend analysiert werden.

Bei der Frage, wie die politischen Entscheidungen zu Bergbau- und Wirtschaftsförderung durchgesetzt wurden und zu der vorliegenden Umwelt- und Armutssproblematik geführt haben, wird als Grund für mangelnde Rechtsstaatlichkeit und ineffiziente politische Strukturen gern eine „Unfähigkeit“ unterstellt, adäquate politische und rechtliche Institutionen zu schaffen. Darum konzentrieren sich auch die Geberländer an „Good Governance-Kriterien“ im Sinne von *Institution Building* und *Capacity Building*. So wurde in Peru z.B. ein Umweltministerium mit deutscher Hilfe errichtet, obwohl der nationale Umweltrat CONAM seit 1994 (Ley 26410) operierte und direkt dem Ministerrat zugeordnet war, also hierarchisch oberhalb der Ministerien angesiedelt war.²¹

Ein Ziel dieser Arbeit ist es aufzuzeigen, dass weder Unfähigkeit noch Unkenntnis zu Strukturen führen, in denen bestimmte wirtschaftliche Akteure ihre Interessen durchsetzen können. Es reicht nicht aus, die Forderung nach „besseren“ Institutionen zu stellen, wenn die institutionelle Ordnung auch ein Resultat gesellschaftlicher Dysfunktionalität ist.

In dieser Arbeit wird die Annahme vertreten, dass die Übernahme von Teilfunktionssystemen des politischen Systems durch Teilsysteme des Wirtschaftssystems stattgefunden hat, wofür eine extreme Ressourcenabhängigkeit von ausländischem Kapital Voraussetzung ist. Kollektiv verbindliche Entscheidungen werden in Politik-Netzwerken zwischen Organisationen des übernommenen politischen Teilsystems

²¹ Vgl. BMZ 2008: Deutschland unterstützt Peru beim Aufbau des Umweltministeriums und der Armutsbekämpfung, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Pressemitteilungen vom 30.09.2008, URL: www.bmz.de/de/presse/pm/2008/september/pm_20080930_92.html [12.07.2009] und Focus-Online 17.05.2009: Peru: Bau eines Umweltministeriums beschlossen, URL: www.focus.de/panorama/vermischtes/peru-bau-eines-umweltministeriums-beschlossen_aid_302335.html [12.07.2009].

und Wirtschafts-Unternehmen getroffen, die den Interessen der Unternehmen dienen und Repräsentanten anderer gesellschaftlicher Systeme exkludieren. Von den negativen Auswirkungen der Systemübernahme besonders betroffene Bevölkerungsgruppen werden nicht berücksichtigt.

Durch die Übernahme findet eine korrupte Sinnverschiebung innerhalb der politischen Organisationen statt, die in den Netzwerken zu Bad Governance-Entscheidungen mit erheblichen negativen Folgen für die peruanische Gesellschaft führen, insbesondere zu Umweltverschmutzung und mangelnden Steuereinnahmen. Unterstützende, hochkomplexe und schwer durchschaubare Systemprogramme wurden im Sinne der systemeigenen Autopoiesis aufgedrängt bzw. explizit geschaffen, um die Interessen des Wirtschaftssystems zu bedienen. Umverteilung wird durch eine Kombination von spezieller Gesetzgebung, formeller und informeller Regelwerke sowie der Art und Weise der Durchführung verhindert.

Mit „Interesse“ ist hier nicht allein das individuelle Interesse einzelner Akteure gemeint, sondern das Handeln von Akteuren wird durch das Zusammenwirken verschiedener Ebenen gesellschaftlicher Differenzierung bestimmt. Nach Uwe Schimank²² wird das handelnde Zusammenwirken gleichermaßen durch die Funktionssystemcodierung, die institutionellen Bedingungen und die individuellen Interessen bestimmt. Die substantiellen Eigeninteressen der Akteure sind dabei der General-schlüssel für gesellschaftliche Differenzierung und somit auch Entdifferenzierung. Da unter Demokratie im systemtheoretischen Sinne die vollendete Ausdifferenzierung des Funktionssystems Politik verstanden wird, wird somit auch die weitere demokratische Konsolidierung blockiert. Da Wohlfahrt nur durch Sozialintegration aller Bevölkerungsteile erreicht werden kann, wird der gesamtgesellschaftliche Sinn, die Erreichung von Gemeinwohl, verhindert.

²² Vgl. Schimank, Uwe 2000b: Theorien gesellschaftlicher Differenzierung, Opladen, S. 247.

2. Darstellung der Entwicklungsproblematik Perus

Armut, Hunger und Krankheit sind die elementaren Charakteristika von Unterentwicklung:

„Absolute Armut [...] ist durch einen Zustand solch entwürdigender Lebensbedingungen wie Krankheit, Analphabetentum, Unterernährung und Verwahrlosung charakterisiert, dass die Opfer dieser Armut nicht einmal die grundlegenden menschlichen Existenzbedürfnisse befriedigen können.“²³

Die weltweite Bekämpfung der Armut gilt als eine der größten Herausforderungen der Entwicklungspolitik. Die Anzahl der absolut Armen ist zwar seit 1990, insbesondere im asiatischen Raum, rückläufig, doch in anderen Teilen der Welt hat sich die Situation der Armen entweder nicht so deutlich oder gar nicht verbessert.²⁴ Das trifft, insbesondere in Lateinamerika, auch auf Länder mit guten wirtschaftlichen Wachstumsraten zu. Auch in Peru bleibt der Anteil der Armen trotz umfangreicher Strukturanpassungsmaßnahmen und guter Wachstumsraten besorgniserregend hoch. Stabile Armutsraten deuten auf Störungen der Sozialintegration in die Funktionssysteme der Gesellschaft hin. Diese Dysfunktionalität kann z.B. durch eine stratifikatorisch überlagerte Differenzierung zur Exklusion aus Leistungs- und Publikumsrollen führen, die weite Teile der Bevölkerung betrifft.

In Peru leben 28 Mio. Menschen; mit einer statistischen Bevölkerungsdichte von 21,7 Einwohnern auf einen qkm zählt Peru zu den gering besiedelten Ländern der Welt; der Urbanisierungsgrad beträgt ca. 60 % bis 70 %. In Peru sind die ländlichen Bergregionen besonders von Armut betroffen, dort lebt die überwiegend indigene Bevölkerung in den traditionellen Bergbaugebieten. Der Bergbau ist einer der wichtigsten Wirtschaftssektoren in Peru, trotzdem entstehen gerade durch die Bergbauaktivitäten immer wieder Probleme und gesellschaftliche Konflikte. Diese Konflikte betreffen die mangelnde Umverteilung der Einnahmen aus Bergbauaktivitäten, die Konkurrenz um Land und Wasser sowie die Umweltverschmutzung und damit verbundene Gesundheitsgefährdung der Bevölkerung. Das Versagen staatlicher Politik bei der wohlfahrtsfördernden Ausbeutung umfangreicher Rohstoffvorkommen deutet auf systemintegrative Störungen im gesellschaftlichen Reprodukti-

²³ McNamara, Robert (ehemaliger Präsident der Weltbank) 1973 in Nairobi vor dem Rat der Gouverneure der Weltbank, verschiedenen Finanzministern und Zentralbankpräsidenten: "[...]absolute poverty: a condition of life so degraded by disease, illiteracy, malnutrition and squalor as to deny its victims basic human necessities [...]", URL: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/EXTARCHIVES/0,,contentMDK:20100171~pagePK:36726~piPK:36092~theSitePK:29506,00.html> [11.01.2008].

²⁴ Vgl. Eberlei, Walter / Führmann, Bettina 2006: Armutsbekämpfung und Partizipation, in: Deibel, Tobias; Messner, Dirk; Nuscheler, Franz 2006: Globale Trends 2007, Frieden, Entwicklung, Umwelt, Frankfurt/M, S. 171.

onskreislauf hin. Ungleichrangigkeit und mangelnde Autonomie einzelner Funktionssysteme führen zu einer unzureichenden Leistungsfähigkeit und können die Ursache dafür sein, dass insbesondere das Rechtssystem und die Legislative ihre Funktionen in der Gesellschaft nur ungenügend wahrnehmen und als Folge davon wichtige Aufgaben staatlicher Politik nicht wahrgenommen werden.

Trotz zunehmender Proteste stehen Umweltschutz und Gesundheit auch in der neuen Regierung Alan Garcias an letzter Stelle auf der politischen Agenda.²⁵ Die unmittelbaren, gravierenden Folgen sind auf nationaler Ebene bereits sichtbar und bewirken zusammen mit einer problematischen Sozialintegration die Beeinträchtigung der Lebenschancen weiter Teile der Bevölkerung.

Im Folgenden werden die Diskrepanzen zwischen der über Jahrzehnte stabilen Situation von Armut und Ungleichheit und dem weltweit bedeutenden Rohstoffreichtum dargestellt, die sich trotz unterschiedlicher politischer Programme nicht mindern. Im Gegenteil führte die Strukturanpassung der 90er Jahre unter Fujimori in eine Phase extremer Korruption.

2.1. Armut und Ungleichheit in Peru: Wachstum alleine reicht nicht aus!

Die Weltbank verwendet in ihren Studien verschiedene Messzahlen zur Armut, die auf dem Ressourcen- bzw. Einkommensansatz basieren. Der „*headcount index*“ gibt den Anteil der Bevölkerung an, der ein bestimmtes, den regionalen Gegebenheiten angepasstes Einkommen oder Ausmaß an Konsumausgaben nicht erreicht und somit unter eine definierte Armutslinie fällt (*cost-of-basic-needs method*). Das nationale Institut für Statistik und Informatik INEI (*Instituto Nacional de Estadística e Informática*) lehnt sich für die Berechnung der Armut in Peru an diese Methode der Weltbank an.²⁶ Hiernach werden die Armutsquoten über die Möglichkeit der Befriedigung von Grundbedürfnissen ermittelt. Extrem arm ist, wer weniger als 2.200 Kalorien zur Nahrungsaufnahme pro Tag zur Verfügung hat bzw. keinen entsprechenden monatlichen regionsspezifischen Warenkorb mit Grundnahrungsmitteln. Arm ist, wer keinen seiner Region angemessenen Warenkorb zur erweiterten

²⁵ Vgl. Europäische Kommission 2004: Länderstrategiepapier Peru 2007-2013, S. 10, URL: ec.europa.eu/external_relations/peru/csp/07_13_de.pdf [12.2. 2007].

²⁶ Vgl. INEI 2007d: Metodología para la Medición de la Pobreza en el Perú, Jahr 1, Ausgabe 2, URL: www.inei.gob.pe [3.3.2007].

Grundbedürfnisbefriedigung zur Verfügung hat.²⁷ Nach der Amtsübernahme von Alan Garcia veränderte das INEI 2007 die Berechnungsgrundlagen, indem es für 2004, 2005 und 2006 die Bevölkerungszahlen und Warenkorbrechnungen anpasste, wodurch die Armutszahlen für die angegebenen Jahre sanken.²⁸

Tabelle 1:

Armut und extreme Armut in Peru 1985 bis 2007

Jahr	Berechnung vor 2007		Berechnung nach 2007	
	Gesamt %	Extreme Armut in %	Armut in %	Extreme Armut in %
1986	43,1	14,9		
1991	55,3	24,2		
1994	48,2	18,3		
1997	50,7	14,7		
2000	54,1	14,8		
2004	54,0	24,0	48,6	17,1
2005	54,3	23,9	48,7	17,4
2006			44,5	16,1
2007			39,3	13,7

Quelle: eigene Darstellung, Daten: NDI 2005, INEI 2005, INEI 2008²⁹

Nach der alten Berechnungsmethode war die Situation der Armut in Peru stabil und ist seit Jahrzehnten auf einem ähnlich hohen Niveau. Innerhalb der Armen zeichnete sich jedoch ein Trend zu einer Verstärkung der extremen Armut ab. Die niedrigeren ausgewiesenen Armutsraten sind zwar als politischer Erfolg kommuniziert worden³⁰, interessant ist jedoch, dass die Armutsrate der ländlichen Bevölkerung in den

²⁷ Vgl. INEI 2006b: *Condiciones de Vida en el Peru: Evolucion 1997-2004*, Lima, S. 50ff und INEI 2001: *Dimensiones de la Pobreza en el Peru*, Lima, S.28; URL: www.inei.gob.pe/web/Bibliolnei/ListaltemByTemaPalabra.asp?c=5&tt=Niveles%20de%20Vida%20y%20Programas%20Sociales, [23.01.2007] und Krause, Patrick 1998: *Peru, Fakten und Profile zur Armutssituation*, GTZ Gesellschaft für technische Zusammenarbeit, URL: www2.gtz.de/gender_project/downloads/FuP_Peru.pdf, [12.12.2006].

²⁸ Vgl. INEI 2007b: *Informe Técnico Medición de la pobreza 2004, 2005 y 2006*, URL: www.inei.gob.pe/web/Boletin/Attach/7008.pdf [25.03.2008].

²⁹ Vgl. NDI 2005: *Peru Política y Reducción de la Pobreza*, National Democratic Institute, Washington DC, URL: www.accessdemocracy.org/node/13501, S. 67 [21.07.2009]; INEI 2006a: *Compendio Estadístico 2005*, Lima; INEI 2008: *Compendio Estadístico 2007*, Lima.

³⁰ Vgl. beispielsweise: *La Republica* 20.07.2007: *INEI dice que pobreza baja 4 puntos*, URL: www.larepublica.com.pe/component/option,com_contentant/task,view/id,167934/Itemid/ [10.08.2007].

Bergregionen nach den neuen Berechnungen zwischen 2000 und 2006 gestiegen ist. Die extreme Armut lag dort sogar bei 46,5 %.

Tabelle 2:

Nationale Armutsraten in Peru 2000-2006

Anteile:	Ge- samt 2000	Arme 2000	Extrem Arme 2000	Arme 2006	Extrem Arme 2006
National	7 Mio	54,1 %	14,8 %	44,5 %	16,1 %
Lima	7,4 Mio	45,2 %	4,7 %	24,2 %	0,9 %
Städt. Küste	4,5 Mio	53,1 %	8,4 %	29,9 %	3,0 %
Ländl. Küste	1,3 Mio	64,4 %	27,3 %	49,0 %	14,4 %
Städt. Berge	3,2 Mio	44,3 %	6,6 %	40,2 %	10,3 %
Ländl. Berge	5,8 Mio	65,5 %	30,2 %	76,5 %	46,5 %
Städt. Regen- wald	1,5 Mio	51,5 %	11,6 %	49,9 %	18,1 %
Ländl. Regen- wald	1,8 Mio	69,2 %	31,5 %	62,3 %	24,6 %

Quellen: Daten für 2000 UNDP 2002³¹, Daten für 2006 vom INEI neu berechnet in 2007³²

In den peruanischen Bergregionen lebten hiernach in 2006 über 4,4 Mio. Menschen unter Armutsbedingungen, davon mehr als 2,6 Mio. in extremer Armut. Auch für 2007 weist das INEI in den ländlichen Bergregionen hohe Armutsraten aus (ländliche Armut gesamt 64,6 %). Einzelne Bergregionen haben stabile Armutsraten von über 80 %. Im Department Cajamarca, wo seit 1993 die größte Goldmine Lateinamerikas beheimatet ist, waren von 2002 bis 2004 über 70 % der Menschen arm und über 30 % extrem arm. Im Department Junin, wo seit 1997 DOE RUN den Metallverarbeitungskomplex in der Stadt La Oroya betreibt, waren im gleichen Zeitraum fast 60 % der Menschen arm und über 30 % extrem arm. Armut und extreme

³¹ Vgl. UNDP 2002: Human Development Report for Peru: Maximizing Opportunities, United Nation Development Programme, URL: hdr.undp.org/xmlsearch/reportSearch?y=2002&c=n%3APeru&t=*%&lang=en&k=&orderby=year [19.07.2009].

³² Vgl. INEI 2007b.

Armut stellen somit besonders bei der ländlichen Bevölkerung Perus und hier besonders in den Bergregionen ein ernstes Problem dar, das sich trotz ausgewiesener wirtschaftlicher Erfolge eher verschlimmert.³³ Auch für 2007 weist das INEI noch Armutsraten in sieben Departments von über 63,4 % bis zu 85,7 % in Huancavelica aus und eine durchschnittliche ländliche Rate für extreme Armut von 32,9 %.³⁴ So stellt auch der IMF 2009 fest, dass die regionale Ungleichheit in den letzten Jahren zugenommen hat.³⁵

Als ein Merkmal von Armut wird das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen eines Landes angesehen, wobei die Einkommensverteilung zur Beurteilung der Armutssituation mit herangezogen werden muss. Das peruanische Bruttoinlandsprodukt betrug 2006 ca. 93,3 Mrd. USD und lag pro Kopf der Bevölkerung bei 3.067 USD (2008: 101,5 Mrd. USD und 3.561 USD pro Kopf).³⁶

Eine Maßzahl für die Einkommensverteilung ist der Gini-Koeffizient³⁷. Peru hat einen tendenziell steigenden Gini-Index von 43 % (1991), 46,2 % (1996), 49,8 % (2000), 54,6 % (2007).³⁸ Die personelle Einkommensverteilung ist extrem ungleich und die Vermögenskonzentration sehr stark ausgeprägt.³⁹ Komplexer als die Beurteilung der reinen Einkommenssituation setzt sich der seit 1990 eingesetzte Human Development Index (HDI) des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen zusammen, er berücksichtigt Lebenserwartung, Bildung und Lebensstan-

³³ El Comercio 16.03.2006: El 74% de los huancavelicanos está en extrema pobreza URL: www.elcomercio.com.pe/EdicionImpresa/Html/2006-03-16/ImpTemaDia0473264.html [19.07.2009].

³⁴ Vgl. INEI 2007c: La Pobreza en Peru en el Año 2007 URL: censos.inei.gob.pe/DocumentosPublicos/Presentacion_pobreza2007.pdf [25.03.2008].

³⁵ Vgl. IMF 2009: Peru country Report 09/41, International Monetary Fund, URL: www.imf.org/external/country/PER/index.htm [12.07.2009].

³⁶ Vgl. Auswärtiges Amt 2009: www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Peru/Wirtschaft.html [19.07.2009].

³⁷ Der Gini-Koeffizient wurde von dem Italiener Corrado Gini entwickelt und bezeichnet ein statistisches Maß für Verteilungsgleichheit (auch Gini-Index) Er kann zwischen 0 % und 100 % annehmen, wobei 100 % die größte Ungleichheit darstellt. Vgl. Gini, Corrado 1921: Measurement of inequality of income, in: Economic Journal 31, S. 124-126 zitiert nach: Xu, Kuan 2004: How Has the Literature on Gini's Index Evolved in the Past 80 Years?, Halifax, URL: papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=42320 [07.07.2009].

³⁸ Vgl. Weltbank 2005e: World Development Report 2005, Washington DC, URL: http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2005/Resources/complete_report.pdf [19.07.2009]; Rabobank 2008: Peru country Report Juni 2008, Economic Research Department, URL: overons.rabobank.com/content/images/Peru08_tcm64-74976.pdf. [02.07.2009].

³⁹ Vgl. Sangmeister, Hartmut 2001: Armut und Armutsbekämpfung in Lateinamerika, in: Brennpunkt Lateinamerika, Nummer 14, S. 155.

dard.⁴⁰ Der Human Development Index sieht Peru 2006 auf Rang 79 mit einem HDI von 0,788 unter den Ländern mit mittlerem Entwicklungsstand.⁴¹

Die Analphabetenrate liegt offiziell bei ca. 8 %, in ländlichen Gebieten bei 15 %, wobei eine Bildungs-Studie in Peru 2003 ergab, dass über 50 % der 15-jährigen Jugendlichen nicht in der Lage waren, einfache Fragen zum Textverständnis beantworten zu können bzw. Informationen aus einem Text nicht wiedergeben konnten.⁴² Nach einer Studie von UNICEF brechen 30 % der Kinder die Schule vorzeitig ab, 50 % der Lehrer haben keine Fachausbildung und ca. 55 % der vorgeschriebenen Unterrichtszeit findet nicht statt.⁴³ Die Ausgaben für Bildung sind auch im lateinamerikanischen Vergleich am niedrigsten und lagen von 1999 bis 2008 bei ca. 3 % des PIB.⁴⁴

Infrastruktur und Transportwege dokumentieren die mangelnde Entwicklung; nur 12,9 % der Straßen in Peru sind asphaltiert, wodurch ein großer Teil der Transportwege nicht das ganze Jahr nutzbar ist.⁴⁵ Die Versorgung mit fließendem Wasser, Abwasser und Strom hat sich in den letzten 12 Jahren verbessert, aber in den 15 ärmsten Departments fehlt bei über 50 % der Bevölkerung diese Grundversorgung.

⁴⁰ Die drei Teilwerte gehen zu je einem Drittel in den HDI ein. Er kann zwischen 0 und 1 liegen. 0 bis 0,5 erhalten Länder mit geringer Entwicklung, von 0,5 bis 0,8 mit mittlerem Entwicklungsstand und darüber, als hochentwickelt eingestufte Länder.

⁴¹ HDR unter URL: hdrstats.undp.org/2008/countries/country_fact_sheets/cty_fs_PER.html, [05.06.2009]

Vgl. Human Development Report Peru 2007/2008: The Human Development Index - going beyond income, URL:

http://hdrstats.undp.org/en/countries/country_fact_sheets/cty_fs_PER.html [19.07.2009].

⁴² Vgl. Caro, Daniel / Espinosa, Giuliana / Montané, Angélica / Tam, Mary 2004: Una aproximación a la alfabetización lectora de los estudiantes peruanos de 15 años, Ministerio de Educación del Perú., Lima, S.17ff; URL: www.minedu.gob.pe, [16.02. 2007].

⁴³ Vgl. UNICEF 2007: Mehr Chancen und Sicherheit für die Kinder in Peru, URL: www.unicef-suisse.ch/d/spenden/einzelspenden/peru.php, [19.3.2007].

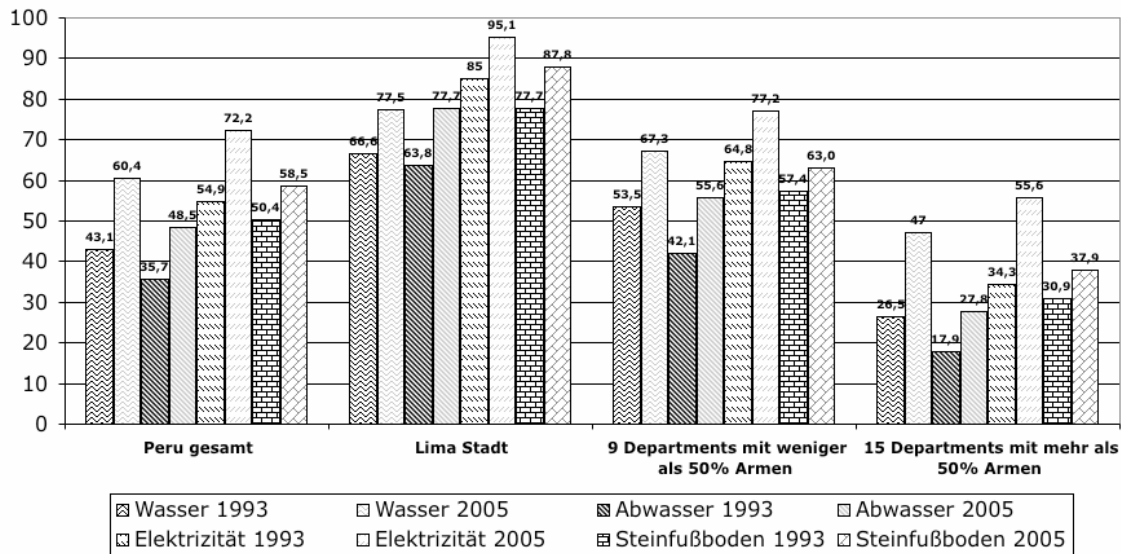
⁴⁴ Vgl. Ardito Vega, Wilfredo / Yáñez López, Ivonne / Córdova del Campo, Pedro / Mujica Petit, Javier 2005: Situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Peru, Informe Anual 2005, Lima, S. 54, URL: www.cedal.org.pe/publicaciones/informefinal2005.pdf [18.4.2008] und

CEPAL 2008: Gasto público social en educación como porcentaje del PIB. Periodo 1990 – 2007, URL: www.risalc.org:9090/portal/indicadores/ficha/?id=31 [7.4.2008].

⁴⁵ Vgl. CONFIEP 2001: El Reto de hacer empresa y Generar Empleo en el Peru, Lima; URL www.confiep.org.pe [14.04. 2004].

Abbildung 1:

Strom und Wasser in Peru 1993-2005 in %



Quelle: eigene Darstellung, Datenmaterial BCRP ⁴⁶

Die medizinische Versorgung hatte sich schon in den 90er Jahren verschlechtert und seit 2002 zeichnet sich zusätzlich eine rückläufige Anzahl von Krankenhäusern und Gesundheitszentren ab. Außerdem unterliegt der Zugang zu der Gesundheitsversorgung einer extremen Ungleichheit. Im Jahr 2005 hatten z.B. die Armen, also ca. 50 % der Bevölkerung, nur Zugang zu ca. 26 % der Ärzte, obwohl der Bedarf an medizinischer Versorgung in dieser Bevölkerungsschicht wesentlich höher ist.⁴⁷

Die Mütter- und Kindersterblichkeit sind auch im regionalen Vergleich sehr hoch und ca. 6% der Kinder unter 5 Jahren sind unterernährt.⁴⁸ Lungenkrankheiten bei Kindern nehmen durch die Luftbelastungen seit 2001 kontinuierlich zu, in 2007 waren bereits 3,7 Mio. Kinder als erkrankt registriert.⁴⁹

Eine der vielfältigen Ursachen für Armut ist die Ausgrenzung von den Erträgen wirtschaftlicher Ressourcen durch gesellschaftliche Diskriminierung.⁵⁰ In Peru lebten

⁴⁶Vgl. BCRP 2006: Memoria 2005, Banco Central de Reserva de Peru, URL: www.bcr.gob.pe [14.05. 2006].

⁴⁷ Vgl. Ardito, 2005 S. 59.

⁴⁸ Die Kindersterblichkeit liegt bei 28 %, die Müttersterblichkeitsrate bei 2,4 %, wobei die Armen in den ländlichen Gebieten wesentlich stärker betroffen sind, Vgl. CIA 2009: The World Factbook, Peru, URL: www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pe.html [7.8.2009] und UNICEF 2009: Peru at a Glance, URL: www.unicef.org/infobycountry/peru_statistics.html [7.8.2009].

⁴⁹ Vgl. INEI 2008: Compendio Estadístico 2007, Lima.

⁵⁰ Vgl Boeckh 1998, S. 49-52.

noch 1998 über 65 % der Bevölkerung im informellen Sektor, 46,1 % der Bevölkerung arbeiteten im städtischen informellen Sektor und 19,6 % gehörten zur ländlichen informellen Bevölkerung, die hauptsächlich von Subsistenzlandwirtschaft lebt.⁵¹ Auch 2006 sollen nur 20 % der städtischen Bevölkerung in formellen, vertraglich abgesicherten Arbeitsverhältnissen gestanden haben⁵² und für 2007 werden noch 54,9 % der Bevölkerung dem informellen Sektor zugerechnet.⁵³

Peru ist eine multiethnische Gesellschaft. Schätzungen zum Anteil der indigenen Bevölkerung schwanken beträchtlich, da Probleme bei der Datenerhebung auch dadurch entstehen, dass sich die Menschen lieber als Mestizen denn als Indigene einstufen.⁵⁴ Der Begriff „indigen“ gilt in Peru als Beleidigung, denn damit werden die Ärmsten, die Ungebildeten, die Unzivilisierten assoziiert.⁵⁵ Nach der Volksbefragung 1993 haben nur noch 20 % der Bevölkerung eine andere Muttersprache als Spanisch. In einer Befragung von ENAHO 2001 bezeichneten sich 58 % der Peruaner als Mestizen, 30 % als Quechua, 4 % als Aymara-Indianer, 3 % als Amazonas-Indianer, 3 % als Weiße, 1 % als Schwarze und 1 % als anderer Herkunft.⁵⁶ Die Interamerikanische Entwicklungsbank hat den Anteil der Indigenen 1997 auf 47 % geschätzt.⁵⁷ Seit dem Militärregime von 1969 bis 1980 werden die Indigenen der Anden als „*Campesinos*“ (Bauern) und die Indigenen des Amazonas-Gebietes als „*Nativos*“ (Einheimische) bezeichnet.

In Peru stellt die indianische Bevölkerung keine Minderheit dar, sondern repräsentiert fast die Hälfte der Bevölkerung, die überwiegend deckungsgleich mit der armen Hälfte der Bevölkerung ist. Die Diskriminierung erfolgt z.B. über die Abdrängung in städtische Randzonen und ertragsarme ländliche Höhenlagen, was auch untereinander zu Konflikten um knappe Ressourcen führt. Darüber hinaus befinden sich die Kleinbauern in den Bergregionen in ständiger Konkurrenz mit den Bergbau-

⁵¹ Vgl. INEI 2001b: ¿Que sabemos del Desempleo en el Peru?, Lima, URL: www1.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0489/Libro.pdf, S. 114.

⁵² Vgl. Perry, Guillermo / Maloney, William F. / Arias, Omar S. / Fajnzylber, Pablo / Mason Andrew D. 2007: Informality: exit and exclusion, World Bank Publications, S. 48 bis 49.

⁵³ Vgl. Gallart, María Antonia 2008: Competencias, productividad y crecimiento del empleo: el caso de América Latina. Montevideo: OIT/ Cinterfor, 2008, S. 19 und S. 26, hiernach hat Peru eine sehr hohe Informalität und eine „beginnende (incipiente)“ industrielle Entwicklung.

⁵⁴ Vgl. Meentzen, Angela 2005: Indígena und Politik im Andenraum: Peru; in: KAS-Auslandinformation 1/05, S. 30–56.

⁵⁵ Vgl. Mayer, Enrique 1970: Mestizo e indio: el contexto social de las relaciones interétnicas, in: Fernando Fuenzalida (Hg.): El indio y el poder en el Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, zitiert nach: Pajuelo Teves, Ramón 2006: Participación política indígena en la sierra peruana, IEP Instituto de Estudios Peruanos, Lima, URL: www.kas.de/proj/home/pub/60/1/year-2006/dokument_id-9862/index.html; [20.3.2007]

⁵⁶ Vgl. ENAHO 2001 zitiert nach: Pajuelo Teves 2006.

⁵⁷ Vgl. Meentzen 2005, S. 30–56.

unternehmen. Da der Bergbau große Flächen und Wassermengen verbraucht, aber kaum Arbeitsplätze schafft, wird die Agrar-Bevölkerung der Anden aus den Minengebieten verdrängt und ihrer Lebensgrundlage beraubt. Der große Bergbau wurde traditionell in den Zentralanden (östlich von Lima gelegene Sierra Central mit den Departements Huánuco, Pasco und Junín) betrieben und ist in den letzten 15 Jahren immer weiter in die hohen Andenregionen vorgedrungen, wo vormals bäuerliche Subsistenzwirtschaft zusammen mit kleinen Handwerksminen (*Minería Artesanal*) vorherrschte, die saisonal bewirtschaftet wurden.⁵⁸

In Peru ist ein extremes Gefälle in der Produktivität zwischen den unterschiedlichen wirtschaftlichen Sektoren, aber auch innerhalb der Sektoren zu beobachten; das betrifft auch Bergbau und Landwirtschaft. Industrialisierungsprozesse sind oft kapitalintensiv verlaufen und haben nur wenige Arbeitsplätze geschaffen. Die geringe Verankerung der industriellen Produktion in den lokalen sozio-ökonomischen Strukturen hat zu einer dualistischen Struktur geführt. Diese strukturelle Heterogenität äußert sich in einem modernen, entwickelten Sektor und dem informellen, unterentwickelten Sektor, der durch Armut, Unterbeschäftigung und Rückständigkeit gekennzeichnet ist. Daraus resultierende Konflikte in den Regionen äußern sich immer stärker gegen die großen Bergbau-Unternehmen. Der peruanische Ombudsmann *Defensoría del Pueblo* berichtet regelmäßig über eine stetig ansteigende Zahl von sozialen Konflikten, gewaltsamen Auseinandersetzungen und Protestaktionen, die sich immer stärker gegen die Umweltverschmutzung und Landnahme der großen Bergbauunternehmen wendet und zu einer erneuten Eskalation der Gewalt in Peru führen kann.⁵⁹ Auch die mangelhaften Einnahmen aus Gewinnbesteuerung und die Umverteilungsregel der Einnahmen auf die Regionen geben Anlass zu Protesten. Denn obwohl der Bergbau einen der wichtigsten Wirtschaftssektoren in Peru darstellt, ist der Anteil am Steueraufkommen gering. Beatriz Merino, erste Ministerratsvorsitzende in Peru 2003, kündigte in ihrer Antrittsrede eine Steuerreform an und erklärte die Steuerbefreiungen der Minen als Hauptursache für das insgesamt zu niedrige Steueraufkommen. Nach nur 5 Monaten im Amt wurde sie durch eine Verleumdungskampagne zum Rücktritt gezwungen und 2005 vom Parlament zur Leitung der *Defensoría del Pueblo* berufen.⁶⁰

⁵⁸ Vgl. Glave, Manuel / Kuramoto, Juana 2002: *Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en Perú*, in: *Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable – América del Sur*, Kapitel 8, Santiago de Chile, Montevideo 2002, URL: www.grade.org.pe/asp/brw_pub0.asp?campo=area&area=Medio%20Ambiente%20y%20Recursos%20Naturales, S. 27.

⁵⁹ Vgl. Kapitel 5.7.

⁶⁰ Vgl. Rosenberger, Markus 2003: *Politischer Kannibalismus in Peru*, KAS Auslandsinformation.

Die indianische Landbevölkerung sieht sich zusätzlich mit einer politischen Diskriminierung konfrontiert. Im Gegensatz zu Kolumbien, Ecuador und Bolivien ist es in Peru immer noch außergewöhnlich, wenn Indigene in das Parlament gewählt werden, insbesondere wenn sie beschließen, ihre kulturelle Identität, wie Kleidung und Sprache, zu behalten. Die wenigen Parlamentarier, die sich öffentlich stolz zu ihrer Kultur verhalten, werden als exotische, dekorative Mitglieder des Parlamentes angesehen, ein Ausdruck des subtilen und verdeckten Rassismus. Während der letzten Parlamentswahlen wurden z.B. Hilaria Supa⁶¹ und María Sumire aus Cusco, beide Quechua-Repräsentanten, gewählt. Sie sind nicht die einzigen Quechua-Repräsentanten im Parlament, doch wurden sie in der Presse und Öffentlichkeit als außerordentlich wahrgenommen. Beide legten als erste Abgeordnete ihren Eid in Quechua ab, wofür sie von anderen Parlamentariern heftig kritisiert und diskriminiert wurden, obwohl sowohl gemäß Art. 48 der Verfassung und D.L. 4023 aus dem Jahre 1974 Quechua offizielle Amtssprache in Peru ist.⁶²

2.2. Rohstoffe und Korruption: Staat und Markt versagen!

Entwicklungsländer verfügen oft über günstige Bodenbedingungen und reiche Bodenschätze.⁶³ Das Sekretariat der UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) stellte in seinem Bericht über die am wenigsten entwickelten Länder (*Least Developed Countries* LDC) 2002 fest, dass extreme Armut in jenen LDC am weitesten verbreitet ist, deren wirtschaftliche Entwicklung vornehmlich von Rohstoffexporten abhängig ist.⁶⁴

Die mangelnde Fähigkeit der Erschließung eigener Bodenschätze durch inländische private oder staatliche Unternehmen spiegelt einen Komplex von ökonomischen Merkmalen der Unterentwicklung wider, die von unzureichender Infrastruktur über

⁶¹ Vgl. Supa Huamán; Hilaria 2005: *Awayu – Die Quechua-Frau Hilaria Supa Huamán erzählt aus ihrem Leben*, Verlag Vision21.

⁶² Vgl. Peru.com: *El Congreso en Quechua*, Noticias, URL: www.peru.com/peru.com/noticias/idocs/2006/8/12/DetalleDocumento_328169.asp [05.06.2008].

⁶³ Vgl. Rodney, W. 1975: *Afrika. Die Geschichte der Unterentwicklung*, Berlin, S. 20 und Emerson, Patrick M. : *Corruption and industrial dualism in less developed countries*, in: *J. Int. Trade & Economic Development* 11:1, S. 63-76 und Hein 1998, S. 68.

⁶⁴ Vgl. UNCTAD 2002: *Globale Anti-Armutsstrategien müssen den Zusammenhang zwischen Rohstoffabhängigkeit und extremer Armut berücksichtigen*, Sekretariat der UN-Konferenz für Handel und Entwicklung, Pressemitteilung vom 18.06. 2002.

mangelhaft ausgebildete Arbeitnehmer bis zu fehlender Zulieferindustrie reichen und oft im Zusammenhang mit der Korruptionsanfälligkeit politischer Institutionen einhergehen.⁶⁵

Peru ist einer der weltweit führenden Produzenten an Silber, Gold, Kupfer und anderen wertvollen Mineralien und zeigte in den letzten Jahren deutliche Erfolge in den makro-ökonomischen Rahmendaten mit hohen Wachstumsraten: 6,7 % (2005), 7,9 % (2006), 9 % (2007) und 9 % (2008). Wichtigster Wachstumsbereich ist nach wie vor der Export von Rohstoffen, stärkster Sektor im Export ist der Bergbau. Der Bergbau gehört somit zu den wichtigsten wirtschaftlichen Aktivitäten in Peru. Im Jahre 2005 erwirtschaftet der Bergbau 6,6 % des PIB und 58 % der Exporte. In 2006 und 2007 stiegen der Anteil am BIP auf 6,8 % und der Anteil der Exporte auf 62 %.⁶⁶

Peru ist zusammen mit Mexiko der größte Silberproduzent der Welt und nimmt den dritten Platz unter den weltgrößten Kupferproduzenten (2. Platz Lateinamerika) sowie den fünften in der Goldproduktion (1. Platz Lateinamerika) ein. Von 1995 bis 2005 betrug das Wachstum des Bergbaus in Peru durchschnittlich 8,6 % jährlich. Peru beheimatet die größte Goldmine Lateinamerikas und drei der zehn größten Silberminen der Welt. *Buenaventura* ist das größte peruanische Minenunternehmen sowie eines der produktivsten der Welt. *Buenaventura* fördert Gold, Silber und Kupfer und gehört mit seiner Silberproduktion zu den globalen Top 10. *Pan American Silver* betreibt zwei Silberminen in Peru, die sich der Größe nach unter den Top 15 der Welt befinden.⁶⁷

⁶⁵ Vgl. Sachs / Warner 2001, S. 827-838 und Gylfason 2001.

⁶⁶ Vgl. Ministerio de Energia y Minas 2009: Anuario Minero 2008, Lima, URL: www.minem.gob.pe/publicacion.php?idSector=1&idPublicacion=6. [20.07.2009].

⁶⁷ Vgl. Hamilton, Adam 2005: Geopolitisches Silber, Absatz: Peru, URL: www.goldseiten.de/content/kolumnen/artikel.php?storyid=1513&seite=1 [20.07.2009].

Tabelle 3:**Weltweite Bedeutung des peruanischen Bergbaus und der Raffinerie**

Peru		% Region	% Welt	Rang Welt
Silber	Bergbau	39,2	16,5	1
Wismut	Bergbau	56,6	22,0	2
Tellur	Raffinerie	97,6	13,0	3
Zinn	Bergbau	57,5	12,7	3
Zink	Bergbau	57,8	12,9	3
Gold	Bergbau	52,8	9,3	4
Blei	Bergbau	63,1	9,0	4
Kupfer	Bergbau	14,3	6,7	4
Molybdän	Bergbau	25,0	9,7	4
Zinn	Raffinerie	60,8	10,8	4

Quelle: World Bureau of Metal Statistics 2006⁶⁸

Peru steht weltweit auf Rank 1 der Länder mit bestem Explorationspotential und gehört zu den Ländern mit den höchsten Explorationsausgaben im Bunt- und Edelmetallbergbau.⁶⁹ Damit gehört Peru zu einem der attraktivsten Länder weltweit für Bergbauinvestoren, die neben dem geologischen Potential jedoch Garantien für die Sicherheit ihrer hohen Investitionen fordern. Gerade dieses Sicherheitsbestreben scheint in engem Zusammenhang mit der Tatsache zu stehen, dass der Rohstoffreichtum in Entwicklungsländern oft in direktem Zusammenhang mit mangelnder Rechtstaatlichkeit und einem hohen Maß an Korruption und Rent-Seeking steht.⁷⁰

Bergbau und Korruption sind beide charakteristische Merkmale der peruanischen Gesellschaft mit einer über 200 Jahre alten Tradition.⁷¹ Traditionen scheinen nicht leicht zu durchbrechen zu sein, denn im Jahre 2006 schätzte der Rechnungshof in

⁶⁸ Vgl. World Bureau of Metal Statistics 2006, US Geological Survey zitiert nach: Georg Strüver 2007: Bergbau und Minenwirtschaft in Lateinamerika – Zwischen alten Herausforderungen und neuen Akteuren, Lateinamerika Analysen 16, 1/2007, S. 97-123. Hamburg: ILAS.

⁶⁹ Vgl. SNMPE: Fraser Encuestas Informe 2006, Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, URL: www.snmpe.org.pe und Wagner, Markus / Assmann, Volker / Vasters, Jürgen 2006: Der Rohstoffreichtum der Mongolei: Wird der Segen zum Fluch?, in: Commodity Top News No. 26 der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, Hannover.

⁷⁰ Vgl. Emerson, Patrick M. 2002: Corruption and industrial dualism in less developed countries, in: J. Int. Trade & Economic Development 11:1, S. 63-76 und Hein 1998, S. 68.

⁷¹ Vgl. Portocarrero, Felipe (Hg.) 2005: El pacto Infame, Estudios sobre la Corrupción en el Perú, Lima, S. 8.

Peru, dass 15 % des Haushaltes für Korruptionsgeschäfte verbraucht wird; der Betrag beläuft sich auf 576 Mio. USD.⁷²

Die Kosten der Korruption für die wirtschaftliche Entwicklung Perus werden für den Zeitraum 1970 bis 2000 auf durchschnittlich 3 % bis 6 % des BIP geschätzt.⁷³ Der Anteil der Korruptionsverluste an den jeweiligen Budgets schwankt für den gleichen Zeitraum zwischen 25 % und 45 %. Die Amtsperiode von Präsident Fujimori 1990 bis 2000 wird als „*infamste Dekade*“ der Korruption bezeichnet. Die generelle und systematische Korruption erreichte in diesem Zeitraum die wichtigsten öffentlichen Institutionen und Politiker. Betroffen waren Richter, Verwaltungsbeamte, Minister, Bürgermeister, Abgeordnete, Militärs, aber auch Journalisten und andere Akteure der Zivilgesellschaft und nicht zuletzt der Präsident und seine Berater. Korruptionskosten für diese Dekade werden auf insgesamt über 14 Mrd. USD geschätzt. Durch Bestechung, Unterschlagung und Veruntreuung sollen insgesamt 1,4 Mrd. USD bei den Privatisierungen und insgesamt 10 Mrd. USD bei der Handhabung ausländischer Direktinvestitionen verloren gegangen sein.⁷⁴ Allein für 1994 wurde der Anteil der Geschäfte, die Korruption einschlossen bzw. Schmiergeldpraktiken anwendeten, auf 60 % geschätzt. Korruption ist somit in allen Bereichen des öffentlichen Lebens verbreitet und beschränkt sich nicht nur auf die politischen Eliten.⁷⁵

Über die Regierungszeit von Fujimori soll hier nicht mehr im Einzelnen berichtet werden, denn die Liste der Autoren, die über eine dauerhafte Etablierung systemischer Korruption in der Dekade des Strukturwandels berichten, ist lang.⁷⁶ Wichtig in dem Zusammenhang dieser Arbeit ist jedoch, dass über eine Etablierung formeller und informeller Netzwerke der Korruption als System berichtet wird.⁷⁷ Handlungsspielräume für Korruption werden häufig in Form von informellen Netzwerken bereitgestellt. Insbesondere informelle Institutionen, also auch Netzwerke, gelten als besonders dauerhaft und schwer zu durchbrechen. So zeigt sich, dass Korruption auch nach der Flucht Fujimoris weiterhin ein aktuelles Thema in Peru bleibt. Beispielsweise wurde die Verfassung von 1993 weder unter der Übergangsregierung von Paniagua (2000-2001) noch unter der Regierung von Toledo (2001-2006) außer Kraft gesetzt oder überarbeitet. Zahlreiche Korruptionsskandale wurden auch in

⁷² Vgl. *Expreso* 30.10.2006: El precio de la corrupción, URL: www.proetica.org.pe [12.3.2007].

⁷³ Vgl. Quiroz, Alfonso W. 2005: *Costos históricos de la corrupción en el Perú Republicano*, in: *Portocarrero* 2005, S. 91.

⁷⁴ Vgl. Quiroz 2005 S. 80.

⁷⁵ Vgl. Jakobeit, Cord 1997: *Korruption und Verfassungsstaat* in: Joachim Betz (Hg.) 1997: *Verfassungsgebung in der Dritten Welt*, Hamburg, S. 368-393.

⁷⁶ Vgl. z.B. Quiroz, Alfonso W. 2006: S. 237-248 und Durand 2004, S. 119-132.

⁷⁷ Vgl. Grompone / Cotler 2001, S. 82.

der Ära von Toledo bekannt und über 75 % aller Peruaner waren laut Umfragen davon überzeugt, dass Toledo und seine Familienangehörigen in die Korruptionsaffären verwickelt waren.⁷⁸ Auf die Frage nach der bisher korruptesten Regierung Perus gaben 49 % der Peruaner das Fujimori-Regime an, 21 % die erste Regierungszeit von Alan Garcia und 20 % die Regierungszeit von Toledo. Bei einer Umfrage von ProEtica in Cajamarca 2006 wurde Korruption als Hauptproblem der Region genannt. Zusammen mit der Überzeugung, dass die Regierung und die Bergbauunternehmen Verbündete sind, hat die Bevölkerung kein Vertrauen, dass die Regierung die Bergbauindustrie steuern und überwachen kann.⁷⁹

Unter Korruption werden meist illegale bzw. kriminelle Handlungen verstanden, als Machtmissbrauch zu privaten Zwecken, die an der Schnittstelle zwischen privatem und öffentlichem Sektor stattfinden. Politische Korruption steht einem effizienten Funktionieren von Demokratie entgegen. Durch eine Schädigung des Allgemeininteresses sowie der Institutionen des politischen Systems⁸⁰ zerstört sie das Vertrauen der Bürger in die öffentlichen Institutionen und in die Rechtstaatlichkeit und unterminiert die innere Souveränität.⁸¹ Aber die empirische Erforschung der Korruption ist nach wie vor schwierig, da die Methoden zur Informationsgewinnung eingeschränkt sind. Daten zu Korruption werden häufig über Befragungen von Unternehmen oder Privatpersonen erhoben oder es werden Statistiken von Justizbehörden über Anklageerhebungen, Verurteilungen und Strafen ausgewertet.⁸² Die sehr unterschiedlichen Bedingungen in den einzelnen Ländern machen die Vergleichbarkeit der Daten schwierig; eine hohe Zahl von Verurteilungen könnte auch auf eine ausgeprägte Effizienz und Kompetenz der Justiz hindeuten. Direkte Befragungen können verzerrte Daten liefern, da Korruption strafbar ist und verdunkelt wird, so dass die Befragten möglicherweise aus Selbstschutz oder mangelnder Information falsche Angaben machen. Um diese Lücke wenigstens teilweise zu schließen, erhebt TI einen länderbezogenen Korruptionsindex, den "*Corruption Perceptions Index*"

⁷⁸ Vgl. z.B. Behn, Andreas 2004: Neue Korruptionsvorwürfe gegen Präsident Toledo, Poonal 632, Deutsche Ausgabe des wöchentlichen Pressedienstes lateinamerikanischer Agenturen vom 27. Juli 2004, URL: www.npla.de [15.02.2006].

⁷⁹ Vgl. Newmont 2009: Newmont Community Relationship Review: Yanacocha Mine, Peru, Canadian Business for local Responsibility, Oktober 2007, S. 3, in: Newmont Community Relationship Review, Appendices to the Global Summary Report.

⁸⁰ Vgl. Alemann, Ulrich von / Kleinfeld, Ralf 1992: Begriff und Bedeutung der politischen Korruption aus politikwissenschaftlicher Sicht, S.269 in: Benz, Arthur / Seibel, Wolfgang 1992: Zwischen Kooperation und Korruption, Baden-Baden, S. 259 – 282.

⁸¹ Vgl. Putnam, Robert D. 1993: Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy, Princeton.

⁸² Vgl. z.B. Jacobeit 1997, S. 368-393 und Rose-Ackermann, Susan 1995: Proposal for Research on the Level and Impact of Corruption in International Business, New Haven; in Peru werden Korruptionsdaten z.B. von PROETICA erhoben URL: www.proetica.org.pe.

(CPI), bei dem eine allgemeine Einschätzung des Korruptionsniveaus eines Landes über verschiedene unabhängige Befragungen erhoben wird. Jedes Land erhält einen Punktwert von 10 (sehr sauber) bis 0 (sehr korrupt).⁸³ Peru liegt in den letzten Jahren bei 3,3 bis 3,7 Punkten leicht über dem durchschnittlichen lateinamerikanischen Wert. Erstaunlicherweise wurde in der Regierungszeit von Fujimori Korruption nicht so stark wahrgenommen wie heute, denn der CPI lag 1998 bei 4,5 Punkten. Ein Grund hierfür ist die erst spät einsetzende massive Berichterstattung über die Korruption unter Fujimori und die zeitverzögerte Wahrnehmung. Für Peru ist der Wahrnehmungsindex somit kein verlässlicher Indikator für Korruption, denn erst nach der Einleitung der Aufklärungs- und Bekämpfungsmaßnahmen verschlechterten sich die Wahrnehmungswerte.

Umfragen von ProEtica zeigen, dass ca. 25 % bis 30 % der Peruaner die Korruption als eines der größten Probleme des Landes sehen.⁸⁴ Zu den Institutionen, die als sehr korrupt eingeschätzt werden, gehören die Justiz, die Zentralregierung und der Kongress. Die Stadtverwaltungen konnten ihr Image in den letzten Jahren verbessern.

Peruaner scheinen generell eine hohe Toleranz gegenüber Korruption zu haben. In einer Umfrage des Instituts ProEtica von 2002 wurden folgende Prozentsätze der Zustimmung für hohe bis mittlere Toleranz erreicht: 58 % finden es tolerabel, dass Politiker Freunde und Verwandte bevorzugen; 62 % empfinden Urkundenfälschung aus Gefälligkeit tolerabel; 63 % akzeptieren Bestechungsgelder, um Vorgänge zu beschleunigen, für 64 % ist es üblich, Bestechungsgelder gegen Straferlassung zu zahlen; 68 % akzeptieren Geschenke gegen Gefälligkeiten und 72 % verzichten auf Rechnungen zur Unterschlagung von Mehrwertsteuer. Gemäß einer Umfrage des Instituts Apoyo im Jahre 1999 gaben 59 % der peruanischen Unternehmer an, dass sie „immer“ oder „fast immer“ Bestechungsgelder an öffentliche Angestellte zahlen, um eine Ausschreibung zu gewinnen bzw. einen Auftrag zu erhalten.⁸⁵

So glaubten nach einer Umfrage von ProEtica in 2004 auch 43 % der Peruaner, dass sich die Korruption in den nächsten 5 Jahren erhöhen wird, 40 % glaubten, sie wird gleich bleiben und nur 8 % vertrauten auf eine Verbesserung der Lage.

⁸³ Vgl. Lambsdorff, Johann Graf 1999: Wie kann man Korruption messen? Der Korruptionsindex von Transparency International, in: Entwicklung und Zusammenarbeit Nr.11, URL: www.inwent.org/E+Z/1997-2002/ez1199-3.htm [12.05.2006].

⁸⁴ Institut ProEtica: Datenmaterial und Statistiken der einzelnen Jahre unter www.proetica.org.pe.

⁸⁵ Vgl. Zevallos, Gabriel de 2005: Un enfoque neoinstitucional sobre la corrupción en el Perú, in: Portocarrero 2005 S. 140.

Innerhalb staatlicher Organisation ist die „*Controlaría General de La Republica*“ CGR (Rechnungshof) für Korruptionskontrolle zuständig. Im Jahre 2001 waren jedoch nur 7 % der Peruaner der Meinung, dass diese Institution vertrauenswürdig sei und nur 18 % waren der Meinung, dass die CGR unabhängig von der Exekutive sei. Tatsächlich hat die CGR hauptsächlich Ausgaben der Stadtverwaltungen kontrolliert, die aber nur 3,5 % des gesamten Haushaltes ausmachen. So war der höchste Betrag, den die CGR im Jahre 2003 zur Anzeige brachte, lediglich 5 Mio. PEN. Gemäß dem Gesetz *Ley 26850 de Contrataciones y Adquisiciones* (Parlamentsgesetz über Verträge und Akquisitionen) müssen alle Verträge, die der Staat abschließt, geprüft werden. Die Auftragsvergabe sollte über öffentliche Ausschreibungen oder Wettbewerbe an den günstigsten Anbieter erfolgen. Nach Untersuchungen des *Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones CONSUCODE* (Oberster Rat für Verträge und Akquisitionen) werden von den durchschnittlich 850.000 Verträgen, die der Staat jährlich abschließt, 99 % der Abschlüsse nicht öffentlich ausgeschrieben, das entspricht 60 % des Gesamtbudgets oder ca. 2,4 Mrd. USD. Nur ca. 1 % wird veröffentlicht und geprüft und entspricht ca. 40 % des Budgets in Höhe von 1,6 Mrd. USD.⁸⁶

Hier stellt sich die Frage, inwieweit die Etablierung informeller Korruptionsnetzwerke Auswirkungen auf die politischen Entscheidungen bezüglich der Gesetzgebung und Durchführung von Gesetzen sowie der Rechtsprechung bezogen auf Bergbau und Metallverarbeitung hat.

⁸⁶ Vgl. CONSUCODE 2003: Informe Final Comisión Multisectoral, Lima, URL: www.osce.gob.pe/opcion.asp?ids=11&ido=115 [20.07.2009].

2.3. Umweltschutz und Gesundheit: Unvermeidbare Opfer wirtschaftlicher Entwicklung?

Das Wachstum in Entwicklungsländern wird in der Regel mit einer überproportionalen Umweltverschmutzung erkaufte, das bedeutet, die Übernutzung der Ökosysteme „subventioniert“ das Wirtschaftswachstum. Es scheint ein Teufelskreis zu sein: Umweltzerstörung macht die Menschen arm, und Armut führt zu Umweltzerstörung.⁸⁷

Umweltschutzstrategien und eine nachhaltige Nutzung der Ressourcen könnten in rohstoffreichen Ländern eine große Chance zur Armutsbekämpfung sein. Die Strategie der nachhaltigen Entwicklung steht aber meist im krassen Widerspruch zu der vorherrschenden Politik des kurzfristigen Exports von Rohstoffen.⁸⁸ Die Hoffnung, dass transnationale Unternehmen, als wichtige Investoren in Entwicklungsländern, mit moderner - im Entwicklungsland vorher nicht vorhandener - Technologie arbeiten und somit einen Beitrag zur Schonung der Umwelt und damit auch zu qualitativen Sprüngen im Umweltschutz und zur Effizienzerhöhung bei der Nutzung von Ressourcen leisten⁸⁹, hat sich nicht erfüllt. Internationale Vereinbarungen haben die Regierungen der Nehmerländer zwar zur Erarbeitung von Umweltschutzgesetzen veranlasst, die sonst nicht oder viel später erfolgt wären, aber die Umsetzung erfolgt meist nicht. Der globale (Kosten-) Wettbewerb führt dazu, dass die Kostenvorteile niedriger Umweltstandards in Entwicklungsländern (aus-)genutzt werden. Da Wirtschaftsunternehmen immer ergebnisorientiert handeln, die Rohstoffvorkommen und Weltmarktpreise gegeben sind, lautet die oberste Maxime Kostensenkung. Die Auswirkungen von daraus resultierenden schweren Umweltbelastungen verursachen hohe Kosten zur Beseitigung der Altlasten und Umweltschäden. Die Förderung eines dauerhaften und nachhaltigen Wirtschaftswachstums bedarf deshalb politischer Entscheidungen, mit deren Hilfe Armuts-, Entwicklungs- und Umweltprobleme zur gleichen Zeit angegangen werden können.⁹⁰

Diese Arbeit beschäftigt sich mit dem Problemkreis Entwicklung, Armut und Umwelt am Beispiel des peruanischen Bergbaus, denn die Bergwelt ist ein wichtiges Öko-

⁸⁷ Vgl. BMZ 2006d: Umwelt – Entwicklung – Nachhaltigkeit, Entwicklungspolitik und Ökologie, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, URL: www.bmz.de/de/service/infothek/buerger/Oeko.pdf [4.12. 2006].

⁸⁸ Vgl.: Hein, Wolfgang 1992: Wachstum – Grundbedürfnisbefriedigung – Umweltorientierung: Zur Kompatibilität einiger entwicklungspolitischer Ziele, in: derselbe (Hg.): Umweltorientierte Entwicklungspolitik, Hamburg.

⁸⁹ Vgl. Deutscher Bundestag 2002: Schlussbericht der Enquete-Kommission, Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten, Drucksache 14/9200, Punkt 11.1.5.7., S. 473, URL: www.bundestag.de/gremien/welt/glob_end/11_1_5_7.html [12.07.2009], S. 325.

⁹⁰ Vgl. BMU (Hg.) 1997: Agenda 21, Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Rio 1992, Kapitel Armut, S. 14.

system, dem eine besondere Bedeutung als Lieferant von Wasser und mineralischen Ressourcen zukommt. Bergökosysteme sind großen Veränderungen unterworfen, sie sind enorm anfällig für Störungen des ökologischen Gleichgewichts durch menschliche Eingriffe. Unangemessene Bewirtschaftung und Nutzung der Bergressourcen sowie eine ausgeprägte Armut unter den Bewohnern und ein Verlust an indigenem Wissen führen zu einer zunehmenden Zerstörung dieser „Welt“. Nachhaltige Entwicklung in diesem Bereich muss auch die Erhaltung der landwirtschaftlichen Nutzflächen auf weniger ertragreichen Flächen fördern, denn nur so kann eine wachsende Bevölkerung ausreichend versorgt werden.⁹¹

In Peru zeigt sich ein sachlicher und regionaler Zusammenhang zwischen Umweltproblemen und Armut, der eine gemeinsame Analyse der Probleme sinnvoll erscheinen lässt. Durch die Bedeutung natürlicher Rohstoffe für die peruanische Ökonomie, wie Fischbestände, Waldbestände, Mineralien und landwirtschaftliche Erzeugnisse, birgt die Umweltzerstörung auch eine große Gefahr für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung. Die grundlegenden Probleme sind Entwaldung, ungeeignete Anbauverfahren, Bodenerosionen und insbesondere auch das gestörte Gleichgewicht zwischen Umwelt und Bergbau.

„Wird dieses Problem nicht in geeigneter Weise angegangen, könnte es – ebenso wie das staatliche Defizit bei den politischen Maßnahmen, die mit den Umweltauswirkungen des Bergbaus zusammenhängen – zu Konflikten führen.“⁹²

Die erhebliche Umweltzerstörung in verschiedenen Regionen Perus zeigt sich auch in den massiven Gesundheitsproblemen der Bevölkerung. Die Verschmutzung des Bergbaus in großen Teilen des Territoriums ist ein so ernstes Problem für Umwelt und Gesundheit, dass sie zu sozialen Konflikten und Protesten führt, die wiederum negative Auswirkungen auf das Investitionsklima haben. Manhattan Minerals zog sich z.B. Anfang 2005 von dem Gold- und Kupferprojekt Tambogrande in Nordperu wegen Protesten und sozialer Unruhen zurück.⁹³

Enorme Altlasten, der inadäquate Umgang mit gefährlichen Materialien und damit einhergehend Verunreinigung durch den Bergbau haben zu Ablagerungen giftiger Säuren in den Böden, zu Wasser- und Luftverschmutzung sowie massiven negativen Effekten auf die Biodiversität und die Ökosysteme geführt. Bergbauaktivitäten führten zur Verschmutzung wichtiger Quellen von Trinkwasser und landwirtschaftli-

⁹¹ Vgl. BMU (Hg.) 1997, Kapitel 13: Bewirtschaftung empfindlicher Ökosysteme, 13.1. Nachhaltige Bewirtschaftung von Berggebieten.

⁹² Europäische Kommission 2004, S. 18.

⁹³ Vgl. bfai 2006: Für Perus Bergbau gelten neue Umwelt-Gesetze, Bundesagentur für Außenwirtschaft (German Trade and Invest).

cher Bewässerung. Bedeutende Flüsse, deren Quellflüsse durch den Bergbau belastet wurden, sind z.B. der Rimac, Mantaro, Pisco, Madre de Dios, Llaucano und Santa. Weiterhin ist eine Verunreinigung des Grundwassers festzustellen, sodass das Trinkwasser und landwirtschaftliche Produkte in Peru erheblich mit Schwermetallen belastet sind. Die Luftverschmutzung mit bleihaltigem Feinstaub und giftigen Gasen lagert sich ebenfalls in den Gewässern und den Böden ab.⁹⁴ Im peruanischen Goldbergbau wird die hochgiftige Chemikalie Zyanid eingesetzt und es werden große Mengen an Trinkwasser verbraucht, was zu einer Verseuchung von Boden und Grundwasser führen kann. Im offenen Tagebau werden Feinstaubbelastungen erzeugt, die aus ökologischer Sicht als bedenklich einzustufen sind.⁹⁵

Der Rechnungshof Perus prüfte 1999 die Verwaltung der Umweltbelange bezüglich des landwirtschaftlich bedeutenden Mantaro-Flussbeckens. Toxikologische Untersuchungen ergaben, dass der Bleigehalt im Blut bei 60 % der Einwohner die Grenzwerte, bei denen eine Schädigung angenommen wird, überschritten hatte.⁹⁶ Der Mantaro fließt durch das Gebiet der Stadt La Oroya. Im Wahlkampf zu seiner zweiten Präsidentschaft kritisierte Präsident Alan Garcia die Staatsanwaltschaft, indem er die Luftverschmutzung in La Oroya als ein Argument ansah, bei dem jeder Staatsanwalt sofort ein Strafverfahren einleiten müsste.⁹⁷

Die Umweltbehörde FONAM (*Fondo Nacional del Ambiente*) arbeitet an einem Kataster der Gesamtschäden. Das Bergbauministerium schätzt einen Investitionsbedarf von 500 Mio. US\$, die Umweltbehörde CONAM nannte schon 2006 einen Betrag von bis zu 1 Mrd. USD für die Beseitigung der Altlasten.⁹⁸

Nach Ansicht der Weltbank hätten die Bergbauunternehmen bei der Altlastenproblematik schon frühzeitig in die Verantwortung genommen werden müssen, da der peruanische Staat ohne fremde Mittel dazu in absehbarer Zeit nicht in der Lage sein

⁹⁴ Vgl. Poveda 2006, S.5.

⁹⁵ Vgl.: Walter Mayer (ohne Jahr): Neue umweltschonende Verfahren bei der Goldgewinnung, Santiago de Chile, URL [/www.goldseiten.de/content/wissen/verfahren.php](http://www.goldseiten.de/content/wissen/verfahren.php), [12.06.2007]. In Rumänien wurde z.B. ein Genehmigungsverfahren wg. Druck der EU abgebrochen, EU-Umweltkommissars Stavros Dimas sagte in diesem Zusammenhang, „Zyanidverfahren hätten in mehreren Ländern der Welt bereits gravierende Folgen für die Umwelt gehabt, trotz der Versicherungen der betreffenden Betreibergesellschaften“, in: Deutsche Welle, Rumänien stoppt Genehmigungsverfahren für umstrittene Goldgewinnung, 20.04.2006, URL: www.dw-world.de/dw/article/0,2144,1975613,00.html, [18.06.2007].

⁹⁶ Vgl. INTOSAI 2004: Prüfung wasserwirtschaftlicher Themen. Erfahrungen von Obersten Rechnungskontrollbehörden, Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden, Arbeitsgruppe für Umweltprüfungen, URL: www.ger04pu_guidewater.pdf [18.07.2009]. S. 47.

⁹⁷ Vgl. Martin, Carolina 2006: Interview mit Alan Garcia, “No hay solidez económica si se desprecia el mercado interno” in: La República 27.02.2006.

⁹⁸ Vgl. CONAM unter www.conam.gob.pe [1.11.2006].

wird.⁹⁹ Stattdessen werden unter unzureichenden Umweltschutzmaßnahmen immer mehr Flächen konzessioniert, sodass sich die sozio-ökologische Problematik Perus in der Zukunft eher noch verschärfen wird. Dieses gesamtgesellschaftliche Verharren in einer untragbaren Situation politischer Entscheidungsfindung kann weder mit den Interessen von (wechselnden) Einzelakteuren noch mit (wechselnden) unzureichenden institutionellen Ordnungen allein erklärt werden, sondern erfordert gerade eine gesamtgesellschaftliche Analyse der Funktionsfähigkeit ihrer Systeme und des Zusammenwirkens von Akteuren, Organisationen und Institutionen. Der Umweltschutz in Peru hat eine globale Bedeutung, da Peru zu den artenreichsten Regionen weltweit gehört.

⁹⁹ Vgl. Poveda, Renan 2007.

3. Theoretische Grundlagen

3.1. Good Governance als normative Vorgabe

Konzepte rund um Governance beschäftigen sich mit Fragen politischer und gesellschaftlicher Steuerung und Ordnung sowie der Entscheidungsfindung und Umsetzung zu kollektiven Problemlösungen und erhalten in der sozialwissenschaftlichen Diskussion eine immer stärkere Bedeutung. Der Begriff Governance wird allerdings in sehr unterschiedlichen Zusammenhängen benutzt, es gibt keine einheitliche wissenschaftliche Definition.

Der Governance-Begriff wurde zunächst in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion geprägt und bezeichnete unternehmerische Institutionen zur Verringerung von Transaktionskosten. Untersucht wurden in diesem Zusammenhang nicht nur Unternehmen, sondern auch Märkte, Organisationen, Kooperationen, Verträge¹⁰⁰, Verbände¹⁰¹ und Netzwerke.¹⁰² Damit umfasste der Begriff Governance alle wesentlichen Formen der Handlungskoordination; untersucht wurden aber hauptsächlich die Regelungsstrukturen, also die Institutionen.¹⁰³

In den Politikwissenschaften wurde der Begriff mit einer stärkeren Handlungs- und Akteursorientierung übernommen. Hier bezeichnet Governance nicht nur das reine Regieren, Lenken und Steuern, sondern wird darüber hinaus benutzt, um auch die Art und Weise dieser Tätigkeiten zu beschreiben. Somit weist der Begriff auch auf prozessuale, funktionale und strukturelle Aspekte des Regierens und Steuerns und Koordinierens hin und erfasst den Gesamtzusammenhang von Polity (politische Ordnung, formale Ideen und deren Institutionen), Politics (Prozesse des Politikgestaltens, politischer Entscheidungen aufgrund der Interessen ihrer Akteure) und Policy (Inhalte konkreter staatlicher Aktivitäten, wie Gesetze, Verordnungen).¹⁰⁴ In der Policy-Forschung wird der Begriff auch für die Besonderheiten politischer Steuerung unter Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Akteure genutzt. Da es hierbei um die gerechte und effiziente Verteilung gesellschaftlicher Ressourcen und die gesellschaftliche Koordination geht, können die Leistungen sowohl planvoll über staatliche Hierarchien als auch spontan über den Markt bzw. privatwirtschaftlich geregelt wer-

¹⁰⁰ Vgl. Benz, Artur (Hg.) 2004 S. 16.

¹⁰¹ Vgl. Streeck, Wolfgang / Schmitter, Philippe C. (Hg.) 1985: Private Interest Government: Beyond Market and State, London.

¹⁰² Vgl. Powell, Walter W. 1990: Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization. In: Research in Organizational Behavior. Nr. 12, S. 295-336.

¹⁰³ Vgl. Mayntz, Renate 2005: Governance-Theorie als fortentwickelte Steuerungstheorie? in: Schuppert, Gunnar Folke (Hg.) 2005: Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, S. 11-20.

¹⁰⁴ Vgl. Benz 2004, S. 15.

den.¹⁰⁵ Die zunehmende Verbreitung des Governance-Begriffs liegt in den Veränderungen der westlichen Gesellschaften begründet. Hierbei werden keine neuen Phänomene beschrieben, sondern Veränderungen berücksichtigt, wie die Entgrenzung politischer Prozesse, externe Effekte politischer Entscheidungen, ungenügende, formale Institutionen und die zunehmende Bedeutung von Politiknetzwerken.¹⁰⁶

In der politischen Praxis wurde der Begriff Governance zunächst von der Weltbank normativ verwendet, indem Kriterien entwickelt wurden, um die Leistungsfähigkeit unterentwickelter Staaten und die Rahmenbedingungen für deren Märkte zu verbessern. Hierbei geht es nicht mehr nur um Politikinhalt, sondern um die Steuerung und Umsetzung von Strategien und Maßnahmen zur Bewältigung gesellschaftlicher Probleme. Betrachtet werden hauptsächlich die Effizienz von Institutionen, die Transparenz von Entscheidungen, die Repräsentation von Interessen und die Verteilung von Macht. Die Kriterien einer effizienten, rechtsstaatlichen und bürgernahen Staats- und Verwaltungspraxis wurden als Forderungen für eine Kreditvergabe an Entwicklungsländer und Transformationsländer benutzt. Der Governance-Begriff wurde also insbesondere von der Weltbank mit normativen Regeln versehen und zu einem Katalog von Handlungsanleitungen für Reformstrategien entwickelt.¹⁰⁷ Dabei umfasst die Weltbankdefinition auch Entscheidungen, die außerhalb der staatlichen Institutionen stattfinden.

Unter dem Begriff *Good Governance* wurde somit ein Modell für eine erfolgreiche Entwicklungspolitik geschaffen, die alle Formen der Steuerung und Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte, das Zusammenwirken von staatlichen und privaten Akteuren und rein staatliches Handeln beinhaltet. Auch dieses Modell von *Good Governance* fordert dabei immer absichtvolles Handeln im öffentlichen Interesse, zum Wohle der Gesellschaft.

Während die Weltbank das Management sozialer und ökonomischer Ressourcen als wesentliches Kriterium in den Vordergrund stellt, betont die Europäische Union im Zusammenhang mit *Good Governance* auch die Bedeutung der Menschenrechte sowie demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Vgl. Rhodes, R.W.A. 1997: *Understanding Governance. Policy Networks, Reflexivity and Accountability*. Buckingham/Philadelphia, Open University Press, S. 46.

¹⁰⁶ Vgl. Benz 2004, S. 13.

¹⁰⁷ Vgl. Weltbank 1994: *Governance, The World Bank's Experience*, Washington DC und Weltbank 1992: *Governance and Development*, Washington DC.

¹⁰⁸ Vgl. Johnson, Isabelle 1997: *Redefining the Concept of Governance*. Canadian International Development Agency, Annex I. URL: [http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/HRDG/\\$file/GovConcept-e.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/HRDG/$file/GovConcept-e.pdf), [15.08.2006].

Die Governance-Definitionen von UNDP und OECD orientieren sich an der Weltbank und fassen die Definition noch weiter. Das UNDP unterscheidet vier Kategorien von „Governance“: Economic Governance, Political Governance, Administrative Governance und Systemic Governance. Damit umfasst „Governance“ auch hier Staat, Markt und Zivilgesellschaft, während sich der Begriff „Government“ auf die legitimierte Institutionen beschränkt. Da hierbei keine konkrete Etablierung von politischer Macht in formellen Institutionen definiert ist, soll der Gefahr einer einseitig westlichen Beurteilung von Entscheidungsprozessen entgegengewirkt werden können.¹⁰⁹

Wissenschaftlich relevant können diese normativen Kriterien sein, wenn sie als analytischer Rahmen für eine kritische Auseinandersetzung und Analyse komplexer Strukturen kollektiven Handelns genutzt werden. Mit dieser analytischen Perspektive verbindet sich keine bestimmte Theorie, sie kann innerhalb von akteurszentrierten Theorien, der Institutionentheorie oder der Systemtheorie genutzt werden.¹¹⁰

Kriterien für die Beurteilung von Good Governance sind z.B.:

- **Achtung der Menschenrechte**
u. a. Freiheit von Folter, Religionsfreiheit, Minderheitenschutz.
- **Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen**
u. a. Vereinigungsfreiheit, demokratische Wahlpraxis, Pressefreiheit.
- **Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit**
Unabhängigkeit der Justiz, gleiches Recht für alle, Transparenz und Berechenbarkeit staatlichen Handelns.
- **Marktorientierte soziale Wirtschaftsordnung**
u. a. Schutz des Eigentums, Preisfindung auf Märkten, Wettbewerbsprinzip
- **Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns**
Regierungspolitik bemüht sich u. a. um ökologisch, ökonomisch und sozial nachhaltige Entwicklung, Korruptionsbekämpfung, Effizienz der staatlichen Verwaltung.¹¹¹

Für die Realisierung der normativen Gestaltungsprinzipien guter Regierungsführung in Verhandlungs-Netzwerken müssen jedoch die Voraussetzungen für das handelnde Zusammenwirken staatlicher und gesellschaftlicher Akteure durch Verfahren der politischen Steuerung auch vorhanden sein. Mit der idealtypischen Konstitution von Politik-Netzwerken beschäftigen sich die Steuerungstheorien.

¹⁰⁹ Vgl. Hyden, Goran 1992: Governance and the study of politics, in: Hyden, Goran / Bratton, Michael 1992: Governance and Politics in Africa, Boulder (Making sense of governance).

¹¹⁰ Vgl. Benz 2004 S. 12ff.

¹¹¹ Vgl. BMZ 2006a: Good Governance Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, URL: www.bmz.de/de/service/infothek/fach/spezial/spezial044/a2.html [4.12. 2006].

3.2. Governance-Theorie: politische Steuerung in Netzwerken

Governance bezeichnet den Prozess des Steuerns und Regelns von sozialen Zusammenhängen, ohne zunächst konkret zu bestimmen, ob die Leistungen durch Systeme, Institutionen oder Akteure erbracht werden. In der Governance-Debatte dominieren akteursorientierte Ansätze und institutionenorientierte Steuerungstheorien.¹¹²

In der akteursorientierten Betrachtung sind Netzwerke institutionelle Arrangements bzw. vertragliche Konstruktionen, die von den Akteuren unter Unsicherheit geschaffen werden, um ihre Interessen zu bedienen. Hier geht es hauptsächlich darum, Transaktionskosten einzusparen, die aufgrund asymmetrischer Informationsverteilung zwischen den Akteuren entstehen.¹¹³ Ressourcen werden nicht über den Markt oder Hierarchien zugewiesen, sondern in einem alternativen Mechanismus, der eine höhere Effizienz politischen Handelns gewährleisten soll.¹¹⁴ Die Akteure wählen die Governance-Strukturen aus, die ihnen unter dem Gesichtspunkt der Kosteneinsparung am effizientesten erscheinen. Es geht darum, wie die Netzwerke von den Akteuren gestaltet werden, um kollektive Probleme zu lösen. Betrachtet werden Netzwerkeffizienz, Netzwerkmanagement und die Legitimation von Netzwerken. Netzwerke in modernen Gesellschaften sollen folgende Funktionen erfüllen:

- Transaktionskosten senken
- Effizienz steigern
- Legitimation erhöhen
- Handlungsfähigkeit verbessern
- Hierarchien verflachen
- Konsens produzieren
- Konflikte reduzieren

Das Netzwerk schafft Vertrauen und reduziert damit die Unsicherheit der Erwartungen, ohne die Präferenzstruktur der Akteure zu verändern. Vertrauen stellt sich durch die Erfahrung dauerhafter, erfolgreicher Interaktion her, es senkt Transaktionskosten, regt zu Kooperationen an und steigert die Effizienz des Handelns.¹¹⁵ Effektive Zusammenarbeit in Wirtschaft und Politik ist nur möglich, wenn sich die

¹¹² Vgl. Mayntz 2005.

¹¹³ Vgl. Williamson, Oliver E. 1991: Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives, in: Administrative Science Quarterly, Jg. 36, S. 269 – 296.

¹¹⁴ Vgl. Santos, Hermilio 1999: Policy-Netzwerke in der Stadtentwicklung: Das Beispiel Nova Serrana, in: TU International 46/47, Dezember.

¹¹⁵ Vgl. Fukuyama, Francis 1995: Trust. The social Virtues and the Creation of Prosperity, New York.

Akteure aufeinander verlassen können. Rechtsstaatlichkeit ist notwendig, aber nicht ausreichend, für die Berechenbarkeit des gemeinsamen Handelns. In einer Welt unsicherer Erwartungen und asymmetrischer Informationsverteilung ist es rational, sich Partner mit dem größtmöglichen Vertrauensbonus zu suchen. Unter der Bedingung fehlender Rechtsstaatlichkeit und wechselnder Regime suchen sich z.B. ausländische Investoren inländische Partner, die ihnen durch die Zugehörigkeit zur gleichen ethnischen Gruppe oder durch Reputation am vertrauenswürdigsten erscheinen, um Kosten zu senken und Effizienz zu erhöhen.¹¹⁶ Es wird davon ausgegangen, dass Verhandlungssysteme eine gewisse Kontinuität aufweisen und zur Entscheidungsfindung und Durchführung von Maßnahmen beitragen, indem die verschiedenen Akteure eine Beziehung gegenseitiger Abhängigkeit entwickeln.¹¹⁷

In Verhandlungssystemen können strukturelle Demokratiedefizite nur ausgeglichen werden, wenn eine ausreichende Beteiligung aller relevanten Akteure gewährleistet ist.¹¹⁸ Die Formulierung gesellschaftlicher Probleme und die Entscheidungsfindung gehen nicht allein vom Staat aus, sondern erfolgen im Rahmen von Verhandlungen und Interaktionen zwischen den verschiedenen Akteuren und können von den formellen Institutionen der Demokratie gelöst sein. Das bedeutet, dass alle Betroffenen am Planungsprozess und Entscheidungsprozess beteiligt werden müssen, denn Partizipation erhöht die Legitimation und Effektivität von politischen Entscheidungsprozessen. Im Idealfall werden kollektive horizontale Entscheidungsprozesse unter Beteiligung aller betroffenen Bevölkerungsgruppen initiiert.¹¹⁹ Die Akteure können somit Repräsentanten aus verschiedenen Organisationen sein, die ein gemeinsames Ziel (Politikinhalt) verfolgen. Die Zugehörigkeit der Akteure richtet sich danach, ob ihr Handeln für das Erreichen des Politikinhaltes relevant ist, indem der Einfluss nachgewiesen werden kann.¹²⁰ So entstehen politische Prozesse mit und ohne staatliche Instanzen.

¹¹⁶ Vgl. Reichardt, Sven 2003: Soziales Kapital im Zeitalter materieller Interessen. Arbeitsgruppe Zivilgesellschaft, Konflikte und Demokratie, Discussion Paper Nr. SP IV 03-503, Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, S. 9ff.

¹¹⁷ Vgl. Wilks, Stephen / Wright, Maurice 1987: Conclusion: comparing government-industry relations: States, Sectors, Networks, in: Wilks, Stephen / Wright, Maurice (Hg.) 1987: Comparative Government-Industry Relations: Western Europe, The United States and Japan, Oxford und Wright, Maurice 1988: Policy community, policy network and comparative industrial policies, in: Political Studies 4/, S.593-612.

¹¹⁸ Vgl. Scharpf, Fritz 1998: Demokratie in der transnationalen Politik. Politik der Globalisierung, Frankfurt/M, S. 228-253.

¹¹⁹ Vgl. Kooiman, Jan 2002: Governance. A Social-Political Perspective, in: Grote, Jürgen R. / Gbikpi, Bernhard (Hg.) 2002: Participatory Governance, Opladen, S. 71 – 96.

¹²⁰ Vgl. Laumann, Edward O. / David Knoke 1997: The Organizational State: A Perspective on National Energy and Health Domains, Madison.

Staatliche Akteure sind Akteure des öffentlichen Sektors, Regierungen und Verwaltungen. Sie sind angewiesen auf gesellschaftliche Legitimation, Unterstützung und Informationen, also angewiesen auf die Mitwirkung von privaten Akteuren. Private Akteure bestehen aus Vertretern gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Interessen, dazu gehören Unternehmen, und zivilgesellschaftliche Gruppen, wie Kirchen, NGO und Gewerkschaften. Sie versuchen Zugang zum Prozess der Politikformulierung und Implementierung zu bekommen, um eigene Interessen einbringen zu können. In diesem Sinne berücksichtigt Governance in Netzwerken eine Vielzahl gesellschaftlicher Akteure, die organisiert sind und über die Interaktion in einer Vielzahl von Netzwerken in die politischen Prozesse involviert werden können. Es stellt sich jedoch die Frage, warum und wodurch nicht-staatliche Akteure zur Ausübung von Governance befähigt werden. Hierfür müssen die Identifikation, Legitimation und Effektivität der Akteure genauer untersucht werden.¹²¹ Governance in Verhandlungssystemen muss gemäß demokratisch gebildeten Zielen erfolgen. Es besteht die Gefahr suboptimaler Kompromissbildung auf Kosten Dritter, die nicht an den Verhandlungen teilnehmen. Nicht nur die Orientierung am Erfolg einer Verhandlung bestimmt Ablauf und Ergebnis, sondern auch die Verfügung über Ressourcen. Problematisch wird die Stärkung von Governance-Strukturen, wenn sie die Wirksamkeit der formellen Institutionen schwächt.

Für die Akteure steht nicht nur das Gelingen im Vordergrund, sondern auch die Chance, die eigenen Interessen zu bedienen. Oft werden Missstände in der Gesellschaft überhaupt erst thematisiert und zum lösungswürdigen Problem erklärt, wenn sie die Position der herrschenden Eliten bedrohen. Durch die politische Steuerung in hochkomplexen Netzwerken werden die Bereiche der Politik in den Verhandlungssystemen stark segmentiert und spezialisiert. Diese Differenzierung kann zu einem ineffizienten politischen Gemeinwesen führen, dessen Priorität sich nicht mehr auf das Gemeinwohl, sondern auf partikulare Interessen kleiner Akteursgruppen richtet.¹²²

Institutionenorientierte Steuerungstheorien beschäftigen sich mit dem institutionellen Rahmen, der das Handeln der Akteure lenkt. Die institutionellen Ordnungen und Regelwerke, die das Verhalten und Interaktionen steuern und ordnen sollen, erzeugen Erwartungssicherheit und werden durch Sanktionsmechanismen durchge-

¹²¹ Vgl. Hein, Wolfgang 2003: Governance und gesellschaftliche Entwicklung, Nord-Süd-Aktuell, 3. Quartal, S. 394-410.

¹²² Vgl. Olson, Mancur 2004: Die Logik des kollektiven Handelns, 4. Auflage, Tübingen, S. 21-26.

setzt.¹²³ Sie zeigen Koordinationsmöglichkeiten auf, erhöhen die Chancen auf individuellen und kollektiven Nutzen und schränken die Akteure gleichzeitig in ihren Handlungsmöglichkeiten ein.¹²⁴

Politische Regelwerke behandeln die Befriedigung sozialer Bedürfnisse und Interessen bzw. die Herstellung und Verteilung öffentlicher Güter mit dafür konstruierten Normen und geeignetem Personal zu deren Durchsetzung in den staatlichen Organisationen. Darunter ist das gesamte System staatlicher Ordnung zu verstehen, wie politische Verfassungen, die Gesetze sowie der organisatorische Aufbau von Regierung und Verwaltung. Sie erteilen den Mitgliedern einer Gesellschaft Rechte und Pflichten, konstituieren und legitimieren administrative Akteure, indem sie ihnen die zur Erfüllung bestimmter Aufgaben notwendige Autorität, Verhaltensregeln und soziale Bindungen zuweisen, von denen auch das informelle politische Handeln geprägt wird.¹²⁵ Gesellschaftliche Interessen, die in der pluralistischen Demokratie zur Geltung kommen sollen, müssen in die Politik eingebracht werden können. Dazu müssen bestimmte Strukturprinzipien erfüllt sein, wie der offene Zugang zu Leistungsrollen des politischen Systems, die Transparenz der politischen Entscheidungen, Partizipation und Interessenartikulation der Nicht-Eliten.

Die formale Struktur wird durch informelles Regieren ergänzt, wobei die verfassungsmäßige Ordnung die strukturelle Basis für Interessendurchsetzung bleiben sollte. Staatliche Ordnung bildet ein kompliziertes System, das verschiedene Formen politischer Beteiligung durch nicht-staatliche Akteure, wie Verbände und internationale Institutionen, einschließt. Informelle oder fundamentale Institutionen sind z.B. Traditionen, Sitten und Bräuche, die in einem historischen Prozess entstehen und hohe Bindungskraft haben und somit beständiger sind. Informelle Institutionen verändern sich nur sehr langsam und können nicht durch Entscheidungen allein geändert werden. Diese Regeln sind nie so eindeutig, dass sich daraus bindende Handlungsanleitungen ablesen lassen. Sie bilden die Rahmenbedingungen für die formellen oder sekundären Institutionen, die auf einen bestimmten Zweck ausgerichtet, bewusst gestaltet und meist schriftlich fixiert werden wie Gesetze und Verträge. Zwischen den Akteuren bzw. Organisationen und den Institutionen bestehen Wechselwirkungen, die schrittweise zu einer Veränderung des institutionellen Gefü-

¹²³ Vgl. Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz W. 1995b: Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt/M, S. 45 und Mayntz 2005, S.4.

¹²⁴ Vgl. Jansen, Dorothea 2000: Der neue Institutionalismus, Antrittsvorlesung an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 27. Juni 2000.

¹²⁵ Nohlen / Schultze (Hg.) 1995: Lexikon der Politik, Band I, München, S. 205-213.

ges führen können.¹²⁶ Stabilisierende Faktoren für Institutionen liegen in den erreichten Privilegien der Akteure, den Kosten eines Wechsels, der Unsicherheit über Ergebnisse und dem Werteverluste eines Wandels.¹²⁷ Institutionen haben auf der einen Seite einen erheblichen Einfluss auf das Verhalten der Akteure, aber die Entscheidungen der Handelnden haben auch einen wesentlichen Einfluss auf die Gestaltung der Institutionen. Für das politische System in Peru könnte das z.B. bedeuten, dass die Exekutive erreichte Privilegien im politischen Entscheidungsprozess weder zugunsten der Legislative noch einer Partizipation weiterer gesellschaftlicher Gruppen mit einem Institutionenwandel gefährden würde, sondern versuchen würde, Institutionen auszubauen und zu stärken, um diese Privilegien zu erhalten.

Im akteurszentrierten Institutionalismus werden Handlungen und Interaktionen von Akteuren analysiert, die sich über die formellen und informellen Regelungsstrukturen selbst steuern und regulieren. Untersucht werden institutionelle Teilsysteme, die jeweilige soziale und politische Steuerungsstrukturen als Handlungskorridore bereitstellen, wobei zwischen Leistungsstrukturen und Regelungsstrukturen unterschieden wird. Leistungsstrukturen sind die Bedingungen, unter denen die Leistungen in dem Teilsystem von Organisationen erbracht werden.¹²⁸ Mit Regelungsstrukturen sind Institutionen und Akteurskonstellationen gemeint, in denen die Leistungsstrukturen und Verhaltensanreize absichtvoll gestaltet und verändert werden können.¹²⁹ Für diese Gestaltung stehen Anreizstrukturen, die Zuteilung von Handlungsrechten, Sanktionen, Koordinationstechniken und Rationalisierungsinstrumente und Instrumente wie Gebote, Verbote, Regeln zu Verfahren und Organisation, materielle Anreize, Informations- und Überzeugungsstrategien zur Verfügung.¹³⁰ Für die Kooperation zwischen den Leistungsbereichen der Teilsysteme Wirtschaft und Politik stehen verschiedene Konstellationen zur Auswahl. Die häufigste Konstellation ist das Politiknetzwerk. Im Politiknetzwerk sind auf der Seite des politisch-administrativen Systems und auf Seiten der gesellschaftlichen Selbstorganisation mehrere interaktiv verbundene Akteure mit ihren jeweils eigenen Handlungsorien-

¹²⁶ Vgl. North, Douglass C. 1988: *Theorie des institutionellen Wandels. Eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte*. Tübingen und Dietl, Helmut 1993: *Institutionen und Zeit*. Tübingen.

¹²⁷ Vgl. Krasner, Stephen D. 1984: *Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics*, in: *Comparative Politics* 1, S. 223–246.

¹²⁸ Vgl. Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz W. 1995a: *Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus*, in: Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz W. 1995b, S. 17.

¹²⁹ Vgl. Mayntz / Scharpf 1995a, S. 19.

¹³⁰ Vgl. Schneider, Volker / Kenis, Patrick: *Verteilte Kontrolle: Institutionelle Steuerung in modernen Gesellschaften*, in: dieselben: *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*, Frankfurt/M, New York, S. 9-43, S. 11-12.

tierungen und Handlungsressourcen an der Hervorbringung effektiver Regelungen beteiligt.¹³¹

Die bedeutende Rolle des Staates als Steuerungskompetenz liegt in den Grenzen der Selbstorganisation der Teilsysteme, wenn z.B. gemeinsame Entscheidungen nicht eingehalten werden. Dann wird die Fähigkeit der staatlichen Instanzen, wirksame Sanktionen zu vergeben, zur kritischen Voraussetzung für Selbstorganisation.¹³² Governance wird als strategisches Konzept begriffen, während Government die autonome Tätigkeit einer Regierung meint. Das Regelsystem von Government ist in formalen und rechtlichen Abläufen verwurzelt, während das Regelsystem von Governance auch ein informelles Regelsystem sein kann.¹³³

Der Begriff bezieht sich hier ausdrücklich nur auf spezifische Formen der politischen Steuerung zwischen Staat und Gesellschaft, also auf die Realität des kooperativen Staates. Der kooperative Staat ist der moderne, entwickelte Staat:

„...only in societies which are modern in a structural sense, where functional subsystems and within them, relatively autonomous actors exist, can interorganizational networks with a potential for voluntary and deliberate collective action form.“¹³⁴

3.2.1. Funktionale Differenzierung als Bedingung für institutionelle Steuerung

In der früheren Vorstellung war der „starke Staat“ als zentrale gesellschaftliche Steuerungsinstanz für wirtschaftliche Entwicklung und öffentlichen Wohlstand zuständig und versuchte, die durch den Markt erzeugte Ungleichheit durch Umverteilungspolitik zu begrenzen. Die klassische Sozialstaatspolitik hatte das Ziel der Versorgung der Bürger, in diesem Sinne wurde auch von einem fürsorglichen Staat gesprochen. Hiernach war politische Steuerung „die konzeptionell orientierte Ges-

¹³¹ Mayntz / Scharpf 1995a, S. 11.

¹³² Mayntz / Scharpf 1995a, S. 22.

¹³³ Vgl. Rosenau, James N. 2003: Globalization and Governance: Bleak Prospects for Sustainability, in: Internationale Politik und Gesellschaft (International Politics and Society) 3/2003, S. 13.

¹³⁴ Mayntz, Renate 1991: Modernization and the Logic of Interorganizational Networks MPFG Discussion Paper 91/8, Köln, Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung, S. 10.

taltung der Gesellschaft durch dazu demokratisch legitimierte, politische Instanzen".¹³⁵

In der Governance Diskussion wird soziale Sicherung der Bürger nicht mehr als direkte Aufgabe des Staates gesehen. Im Gegenteil entstand die derzeitige Modellvorstellung von Governance durch eine Kritik am Staat, die durch wirtschaftliche Entwicklung und Fortschritt erst ausgelöst wurde. Das Wahrnehmen des Staatsversagens entstand durch Vergleiche mit einer „erfolgreichen Privatwirtschaft“ in entwickelten Gesellschaften.

Folgende Probleme zum Staatsversagen wurden diagnostiziert:¹³⁶

- Implementationsproblem: Unfähigkeit, Regeln durchzusetzen
- Motivationsproblem: Legitimation der Regeln wird in Frage gestellt
- Wissensproblem: Ungenügendes Wissen verhindert effizientes Regieren
- Regierungsunfähigkeit: Unangemessene Regeln

Hier suchte man wirksamere Instrumente zur Lösung gesellschaftlicher Probleme mit höherer Effizienz, allerdings in einem intakten Rechtsstaat mit funktionierendem Wettbewerb und gewachsenen zivilgesellschaftlichen Organisationen.¹³⁷ Der Staat wird als „*Befähiger*“ verstanden, der gewährleistet, dass jeder Bürger die Möglichkeit hat, seine Bedürfnisse über den Markt sichern zu können.¹³⁸

Eine andere Perspektive betont die zunehmende Internationalisierung / Globalisierung staatlicher Politik. Hier werden veränderte Bedingungen nicht als Staatsversagen angesehen, sondern dem Neoliberalismus zugeordnet. Durch zunehmende ökonomische und politische Globalisierung entsteht eine zunehmende Kommerzialisierung, Deregulierung und Privatisierung, um die Wettbewerbsfähigkeit der Staaten im globalen Wettbewerb zu erhöhen. Dadurch entstehen neue staatliche Interaktions- und Steuerungsformen. Der neoliberale Staat sieht den Markt als idealen Koordinations- und Verteilungsmechanismus. Von neo-liberalen Regierungen wird

¹³⁵ Vgl. Mayntz, Renate 2004: Governance im modernen Staat, in: Benz, Arthur (Hg.) 2004: Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 65-76, S. 2.

¹³⁶ Vgl. Mayntz, Renate 1993a: Governing Failures and The Problem of Governability, in: Kooiman 1993: Modern Governance, S. 9-20 und Steinberg, P.: Governance Modelle in der Politikwissenschaft.

¹³⁷ Vgl. Berg, Hartmut (Hg.) 2002: Deregulierung und Privatisierung: Gewolltes – Erreichtes – Versäumtes, Berlin.

¹³⁸ Vgl. Gilbert, Barbara / Gilbert, Neil 1989: The Enabling State. Modern Welfare Capitalism in America, Oxford 1989.

der Governance-Begriff verwandt, um eine Privatisierung öffentlicher Leistungen unter Effizienzgesichtspunkten zu forcieren.¹³⁹

Der kooperative Staat dagegen betont die Notwendigkeit der Vernetzung staatlicher und gesellschaftlicher Akteure, wobei die Steuerungsinstrumente Überzeugung, Strukturierung, Privatisierung, Dezentralisierung und Delegation sind.¹⁴⁰ Da Governance die Verfolgung demokratisch gesetzter Ziele zur Lösung kollektiv anerkannter Probleme und somit die Erfüllung öffentlicher Interessen im Auge hat, bleibt die Instanz, die den Anspruch auf gesellschaftliche Gesamtverantwortung hat, der Staat, der über Verhandlungen und Kooperation mit gesellschaftlichen Akteuren bindende Entscheidungen trifft und Maßnahmen implementiert. Die staatliche Einflussnahme ergibt sich daraus, dass der Staat die Spielregeln festgelegt und damit das Kräfteverhältnis der beteiligten Akteure beeinflusst und dann damit die Verhandlungsergebnisse steuern kann. Weiterhin behält der Staat bei allgemein verbindlichen Entscheidungen die Führungsrolle, welche sowohl die Organisation, Orientierung und Vermittlung als auch die Kompetenz der rechtlichen Ratifizierung der Entscheidungen und die „Letzt-Entscheidung“ umfasst.¹⁴¹

In der normativen Debatte werden die Anforderungen an Steuerungsfunktion, Koordination und Regelungsfunktion unterschiedlich gewichtet, können jedoch anhand des Leitbildes des „Gewährleistungsstaates“ näher bestimmt werden:¹⁴² Der Gewährleistungsstaat erkennt die Leistungen marktwirtschaftlicher und ziviler Akteure an und nutzt sie systematisch, um seine Aufgaben effektiver erfüllen zu können. Er sieht seine Aufgabe deshalb auch zunehmend in der Befähigung und der Koordination der Leistungen zum Gemeinwohl von gesellschaftlichen Akteuren. Er behält sich aber das Recht vor, die Regelsysteme zu ändern oder die Aufgaben wieder zu übernehmen, wenn Gemeinwohlbeiträge unzureichend erfüllt werden.

Aufgaben des Gewährleistungsstaates sind:

- Legitimationsfunktion:
relevante Akteure identifizieren und zusammen bringen
- Koordinationsfunktion:
Gestaltung und Regulierung von Netzwerkbeziehungen

¹³⁹ Vgl. Rhodes 1997 S. 47-56.

¹⁴⁰ Vgl. Braun, Dietmar / Olivier Giraud, 2003: Steuerungsinstrumente, in: Schubert, Klaus / Nils C. Bandelow (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München/Wien, S. 174 - 202.

¹⁴¹ Vgl. Mayntz 1997 S. 278-279.

¹⁴² Vgl. Dingeldey, Irene 2008: Governance und Sozialpolitik: Der aktivierende Wohlfahrtsstaat als Gewährleistungsstaat, in: Schuppert, Gunnar Folke / Zürn, Michael (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden, S. 313-329.

- System-Management:
über die Grenzen der Teilsysteme hinaus Nebeneffekte verhindern.¹⁴³

Hierbei interveniert der Staat nicht aus einer hoheitlichen Position, sondern er bezieht die Interessen der einzelnen Akteure bewusst mit ein.

In dieser Diskussion um den staatlichen Wandel aufgrund von Staatsversagen oder Globalisierung geht es um neue Formen politischer Steuerung in entwickelten, modernen Demokratien durch eine bewusste institutionelle Ausgestaltung. Die *Good Governance*-Diskussion um die Transformation in Entwicklungsländern verläuft hierzu weitestgehend ohne Bezug, obwohl es auch hier um Mischformen politischer Steuerung innerhalb von Netzwerken geht und um die Umsetzung mittels Institutionen im Zusammenwirken staatlicher und gesellschaftlicher Akteure.¹⁴⁴ Die definierten Probleme des Staatsversagens treffen gemäß der *Good Governance*-Debatte auch auf Entwicklungsländer zu und werden in den normativ formulierten Forderungen und Kriterien sichtbar.

Für eine effektive institutionelle Steuerung fehlen jedoch oft Voraussetzungen, wie ein intaktes Rechtssystem, ein funktionierendes Wirtschaftssystem und leistungsfähige zivilgesellschaftliche Institutionen. Gerade in Entwicklungsländern werden politische Entscheidungen jedoch nicht im Rahmen formeller Institutionen getroffen, sondern zeichnen sich durch eine hohe Informalisierung aus. Diese informellen Absprachen beziehen sich nicht nur auf das politische System, sondern beziehen Interessengruppen und die Zivilbevölkerung mit ein, behandeln also „informelle“ Netzwerke zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren oder Organisationen.

Die neoliberalen Politikvorgaben des Washingtoner Konsens führten nicht zu einer Stärkung des kooperativen Staates, sondern hatten mit der Vorgabe von Struktur- anpassung, Liberalisierung und Deregulierung zunächst die Entmachtung der korrupten, aufgeblähten Staatsapparate als Ziel. Der neuerliche Wechsel von einer Debatte des Staatsversagens zu einer Debatte der Marktversagens und die Forderungen nach kooperativen Governance-Strukturen zeigen, dass mehr Partizipation, gerechtere Verteilung und Reduzierung der Armut durch staatliche Gewährleistung in rein liberalen Konzepten vernachlässigt wurden. Das Problem der korrupten politischen Eliten, der mangelhaften Kontroll- und Sanktionsmechanismen für politische Entscheidungsträger, der insgesamt mangelhaften institutionellen Rahmenbedingungen blieben in den neoliberalen Gesellschaften bestehen. Der Wechsel der poli-

¹⁴³ Vgl. Stoker, Gerry 1998: Governance as Theory: Five Propositions, in: International Social Science. Journal 155, 17-28.

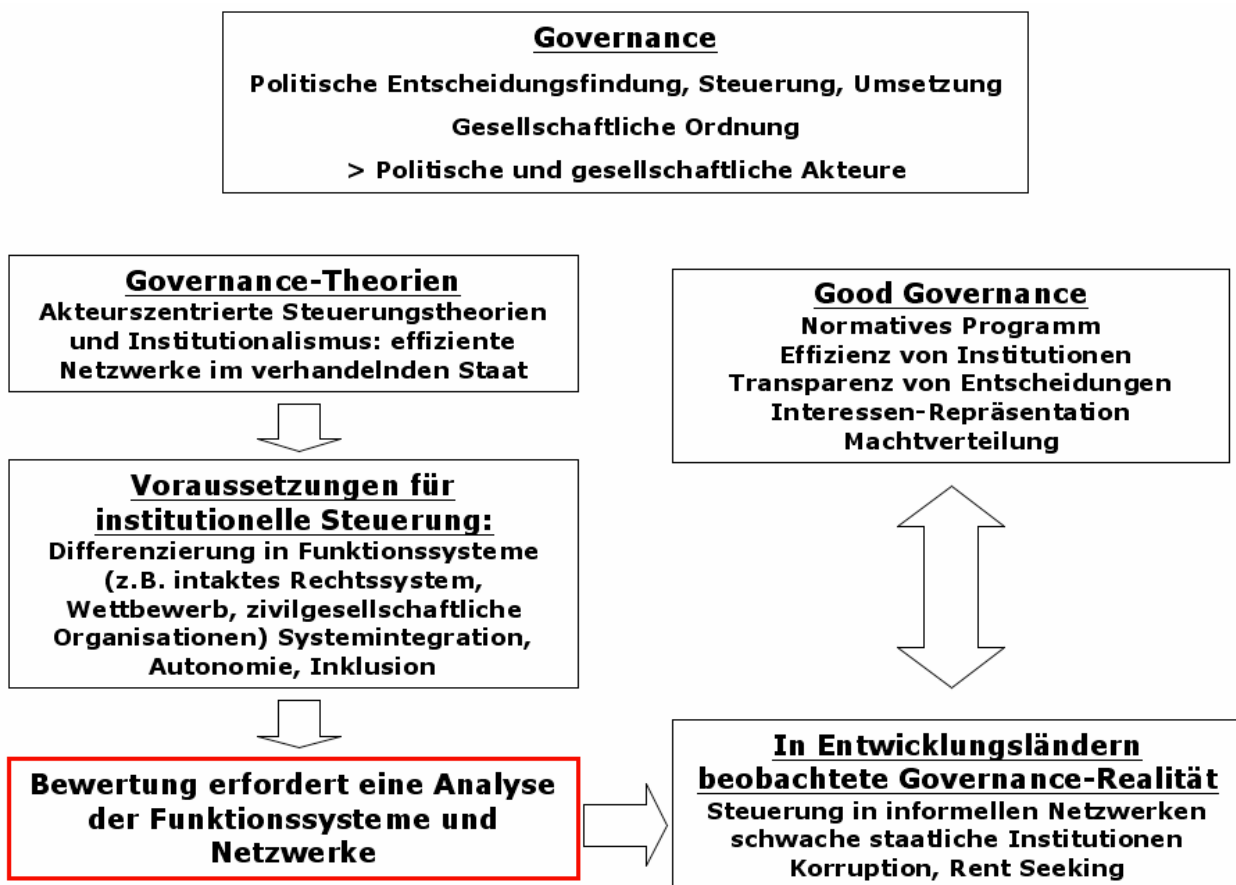
¹⁴⁴ Vgl. Benz 2004. S. 19.

tischen und wirtschaftlichen Konzepte führte nicht zu einer Reduzierung von Ungleichheit und Armut. Damit liegt eine Betrachtung der Systeme, auf deren Grundlage die stabilen Ungleichheitsstrukturen basieren, als Erklärungsansatz nahe.

Um die Korruptions- und Ungleichheitsproblematik in Entwicklungsländern als systemisches Netzwerkphänomen untersuchen zu können, muss deshalb zunächst analysiert werden, inwieweit die Voraussetzungen für eine institutionelle Steuerung erfüllt bzw. nicht erfüllt werden.

Abbildung 2:

Voraussetzungen für Bad Governance-Analysen



Quelle: eigene Darstellung

3.3. Soziale Systeme, Organisationen und Netzwerke

3.3.1. Soziale Systeme und funktionale Differenzierung

Die Systemtheorie nach Luhmann beschreibt die moderne Gesellschaft als komplexes System, das sich in autonome Teilsysteme gliedert, die spezifische Funktionen der Gesellschaft übernehmen. Die Ausdifferenzierung in Funktionssysteme eröffnet Handlungsorientierung durch Komplexitätsreduzierung.¹⁴⁵

Funktionssysteme sind operational geschlossen, weil es in jedem System einen binären Code, eine Leitdifferenz gibt, mit dem Ereignisse selektiert und verarbeitet werden, d.h. sie entwickeln reflexive Verarbeitungsmechanismen zur Reaktion auf die Außenwelt. Alle Ereignisse werden nur in diesem begrenzten Sinnhorizont interpretiert.¹⁴⁶ Da die binären Codes zu wenig konkrete Vorgaben für die spezifische Kommunikation in den Teilsystemen machen, bilden sich weitere Erwartungsstrukturen in Form von teilsystemspezifischen Programmen heraus.¹⁴⁷ Die Programme knüpfen an die Leitdifferenzen an und ermöglichen eine höhere Orientierungssicherheit innerhalb der Systeme. Gleichzeitig muss die Programmstruktur eines Teilsystems auch Elemente anderer Funktionssysteme beinhalten, z.B. rechtliche Grundlagen für das eigene Handeln, die vom Rechtssystem zur Verfügung gestellt werden oder Restriktionen der Wirtschaftlichkeit.¹⁴⁸ Durch diese teilsystemfremden Elemente in den eigenen Programmstrukturen ergibt sich eine kommunikative Anknüpfungsmöglichkeit zwischen den Systemen, sie können damit offen operieren, aber gleichzeitig ihre Autonomie durch eigene Interpretationen dieser Elemente wahren. Diese fremden Programmstrukturen werden somit immer nur selektiv in die eigenen Programme integriert und dürfen sie nicht dominieren, was die eigene Autonomie gefährden würde.¹⁴⁹

Die systemtheoretische Anforderung an demokratische Konsolidierung ist die vollständige Ausdifferenzierung in gleichrangige und unabhängige Funktionssysteme, sodass die Ressourcenflüsse zwischen den Teilsystemen ungestört fließen können. Die gesamtgesellschaftliche Sinnkodierung heißt Wohlstand bzw. Gemeinwohl und

¹⁴⁵ Vgl. Luhmann, Niklas 1985: Soziale Systeme, Grundriss einer allgemeinen Theorie, 2. Auflage, Frankfurt/M.

¹⁴⁶ Vgl. Rosewitz, Bernd / Schimank, Uwe, 1988: Verselbständigung und politische Steuerbarkeit gesellschaftlicher Teilsysteme, in: Mayntz, Renate u.a.: Differenzierung und Verselbständigung, Frankfurt/New York, S. 298.

¹⁴⁷ Vgl. Luhmann, Niklas 1986: Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen?, Opladen, S. 98-100.

¹⁴⁸ Vgl. Schimank 2000b, S. 164.

¹⁴⁹ Vgl. Schwinn, Thomas 1995: Funktion und Gesellschaft. Konstante Probleme trotz Paradigmenwechsel in der Systemtheorie Niklas Luhmann, in: Zeitschrift für Soziologie 24, S. 196 bis 214.

wird durch angemessene Sozialinklusion erreicht.¹⁵⁰ Entsprechende Analysekriterien für das Erreichen von Demokratie und Wohlfahrt sind Systemintegration und Systemautonomie auf der Systemebene und Sozialintegration und Lebenschancen auf der Individualebene.

Systemintegration in Bezug auf die gesamtgesellschaftliche Funktionsfähigkeit bedeutet, dass die Operationen der Teilsysteme sich nicht gegenseitig so beeinträchtigen, dass unlösbare Probleme entstehen.¹⁵¹ Das Zusammenwirken der Teilsysteme erzeugt einen gesellschaftlichen Reproduktionskreislauf.¹⁵² Die gesellschaftliche Systemintegration hängt davon ab, wie die Systeme Leistungen (Ressourcen und Programme) produzieren und tauschen. Diese intersystemischen Leistungen bzw. Interdependenzen zwischen den Teilsystemen können nach Schimank in mindestens sechs verschiedene Arten klassifiziert werden:

1. **Finanzielle Ressourcen**

Finanzmittel werden vom Wirtschaftssystem zur Verfügung gestellt. Das politische System erhält Finanzmittel in Form von Steuern, Gebühren usw. Die Gesellschaft erhält Einkommen aus Arbeit und Kapital.

2. **Human Capital (Personal)**

Human Capital wird insbesondere dem Wirtschaftssystem als Arbeitskraft zur Verfügung gestellt und ist abhängig von dem politischen System z.B. durch die Steuerung des Bildungssystems. Die Anzahl der Arbeitskräfte ist wiederum von den Geburten und somit den Sozialleistungen eines Staates abhängig, die Gesundheit der Arbeitskräfte vom Gesundheitssystem.

3. **Entscheidungen**

Entscheidungen werden insbesondere vom politischen System und vom Rechtssystem als kollektiv bindende Entscheidungen zur Verfügung gestellt. Sie sollen regulierend, steuernd und koordinierend in die anderen Teilsysteme hineinwirken.

4. **Wissen/Bildung**

Wissen und Bildung werden insbesondere von dem Bildungssystem, der Wissenschaft, Religion und Kunst zur Verfügung gestellt. Das Bildungssystem ist abhängig vom politischen System, das z.B. die Strukturen und finanziellen Mittel festlegt.

¹⁵⁰ Vgl. Luhmann, Niklas 1981: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München, S. 26.

¹⁵¹ Vgl. Luhmann, Niklas 1977: Funktion der Religion, Frankfurt/M, S. 242.

¹⁵² Vgl. Luhmann 1981;

Vgl. Schimank, Uwe / Volkmann, Ute 1999: Gesellschaftliche Differenzierung, Bielefeld., S. 31.

5. **Technik**

Die Ausstattung mit Technik wird der Gesellschaft hauptsächlich durch das Wirtschaftssystem zur Verfügung gestellt. Hierzu zählen Telefone, Computer in den Familien, aber z.B. auch die technische Ausstattung von Krankenhäusern und Bildungseinrichtungen.

6. **Gewalt**

Militär und Polizei sichern die politischen und rechtlichen Entscheidungen durch Gewalt und Sanktionen ab. Die Ausübung der Gewalt sollte wiederum abhängig von Entscheidungen des politischen und des Rechtssystems sein.

Gleichzeitig produzieren die Systeme externe Effekte, mit denen die anderen Systeme „gestört“ werden. Produziert das Wirtschaftssystem z.B. kapitalintensiv und baut Arbeitsplätze ab, hat das negative Folgen für das politische System und für weitere Teilsysteme der Gesellschaft. So können Maßnahmen, die für ein System funktional sind, in einem anderen System Störungen verursachen, in diesem Beispiel durch den Entzug finanzieller Ressourcen.¹⁵³ Diese externen Effekte können auf das Wirtschaftssystem zurückstrahlen, wenn z.B. mangelnde Arbeitsplätze zu einer Verarmung der Bevölkerung und somit weniger Kaufkraft führen. Führt der Abbau von Arbeitsplätzen zu mangelnden Steuereinnahmen im politischen System, sodass z.B. die Bildungsausgaben gekürzt werden, so können dem Wirtschaftssystem keine ausgebildeten Arbeitskräfte zur Verfügung gestellt werden. In beiden Zusammenhängen ist sowohl der Globalisierungsgrad als auch die Kapitalintensität der Produktion einer Branche der Wirtschaft bedeutend.

Nach Schimank ergeben sich für empirische Sondierungen folgende Fragestellungen:

„Welche Art und welches Ausmaß an Leistungen erbringt ein bestimmtes Teilsystem für jedes der anderen, und welche Art und welches Ausmaß von Externalitäten fügt das Teilsystem allen anderen zu? ... Dieses Bild ließe sich dann mit den Mitteln der formalen Netzwerkanalyse weiter untersuchen.“¹⁵⁴

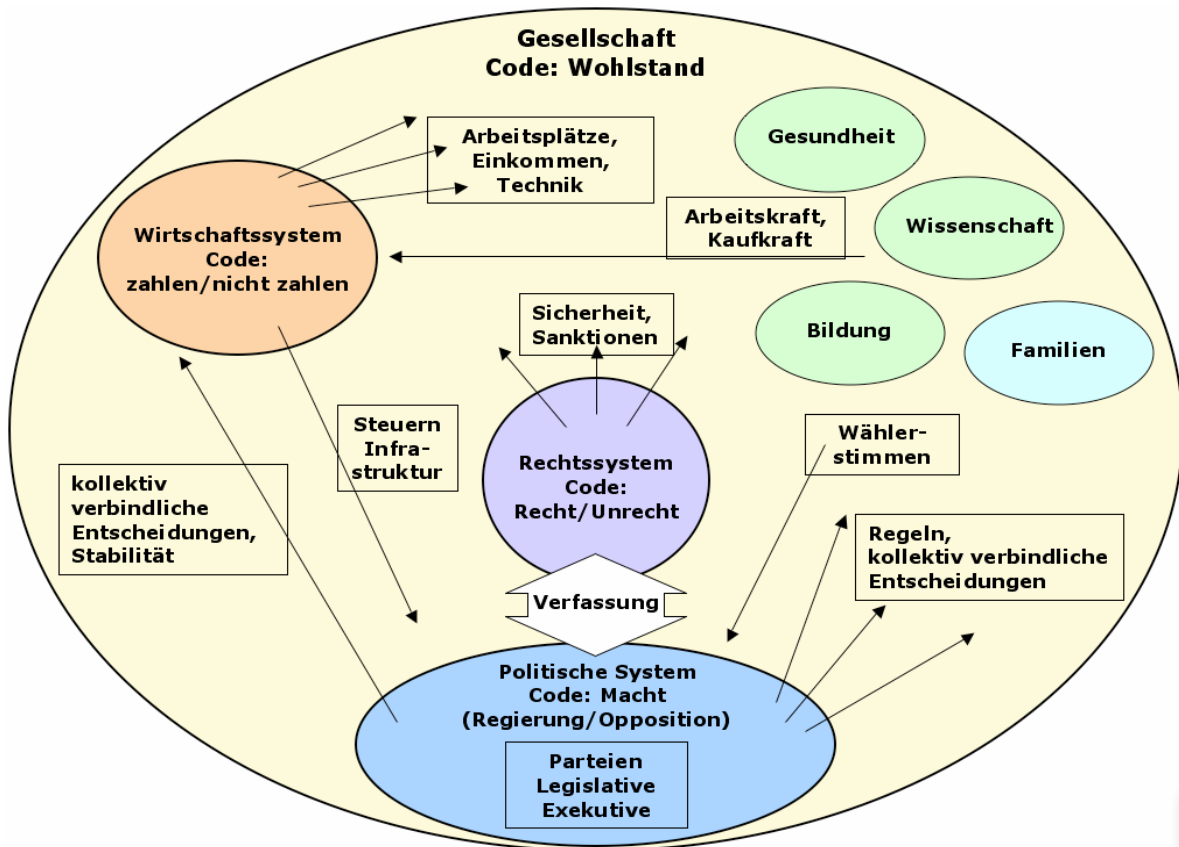
Die folgende Abbildung zeigt einen beispielhaft skizzierten, theoretischen Reproduktionskreislauf zwischen „gleichrangigen“ Teilsystemen mit „ausgeglichenen“ Ressourcenflüssen.

¹⁵³ Vgl. Schimank / Volkmann 1999, S. 37.

¹⁵⁴ Schimank / Volkmann 1999, S. 38.

Abbildung 3:

Beispiel für einen gesellschaftlichen Reproduktionskreislauf



Quelle: eigene Darstellung nach Schimank¹⁵⁵

Für die Analyse der Teilsysteme und deren möglichen Varianzen können verschiedene Kriterien verwendet werden. Nach Schimank sind insbesondere folgende Merkmale der einzelnen Systeme für eine Analyse der „Leistungsfähigkeit“ und „Gleichrangigkeit“ entscheidend:

1. **Erfolgsmedium**

Für die Kommunikation des Erfolges eines Teilsystems ist es entscheidend, welches Erfolgsmedium zur Verfügung steht und wie technisiert es ist.¹⁵⁶ Die Wirtschaft verfügt über gut messbare Daten, die kommuniziert und verglichen werden können. Hierzu gehören alle makroökonomischen Daten, wie Wachstumszahlen, Inflationsrate, Volkseinkommen usw. Für

¹⁵⁵ Vgl. Schimank / Volkmann 1999, S. 35-38.

¹⁵⁶ Vgl. Luhmann, Niklas 1997a: Die Gesellschaft der Gesellschaft, Bd. 1, Frankfurt/M, S. 202-205 und S. 316-396.

das Bildungssystem wurde z.B. mit den PISA-Studien ein eigenes Erfolgs- bzw. Misserfolgsmedium geschaffen. Weiterhin gibt es Misserfolgsmedien, die von anderen Teilsystemen genutzt werden können. Ein messbarer Grad von Umweltverschmutzung durch die Wirtschaft kann z.B. von den anderen Teilsystemen zur anklagenden Kommunikation genutzt werden. Zu beantworten ist in diesem Zusammenhang, welche Erfolgs- und Misserfolgsmedien die einzelnen Teilsysteme haben und welche Auswirkungen (strukturelle Kopplung) sich daraus ergeben können.

2. **Organisierungsgrad**

Hier stellt sich die Frage, wie stark ein Teilsystem mit formalen Organisationen durchsetzt ist, welche Größe diese Organisationen haben, wie sie intern strukturiert sind, z.B. wie bürokratisiert die internen Strukturen sind. In der Politik herrschen meist bürokratische Großorganisationen vor, während die Wirtschaft mit jeder Größe formaler Organisationen aufwarten kann, die in der Regel wenig Bürokratie aufweisen.

3. **Globalisierungsgrad**

Zu den Teilsystemen mit hoher globaler Integration gehört z.B. das Wirtschaftssystem sowie Wissenschaft, Kunst, Religion und Sport. Hier ist entscheidend, inwieweit eine Störung der Ressourcenflüsse durch Globalisierung aufgefangen werden kann. Stellt eine Gesellschaft keine ausgebildeten Arbeitskräfte zur Verfügung, ist zum einen der Technisierungsgrad des Wirtschaftssystems wichtig (maschinelle Produktion), aber auch der Globalisierungsgrad (Ersatz durch ausländische Fachkräfte).

4. **Ressourcenausstattung / Interdependenzen**

Hier stellt sich die Frage, in welchem Maße das Teilsystem mit anderen Teilsystemen strukturell gekoppelt ist und welche reproduktionsfähigen Leistungen sowie Externalitäten transportiert werden (siehe Reproduktionskreislauf).

5. **Interne Steuerung / Governance**

Die interne Steuerung von Teilsystemen kann durch wechselseitige Beobachtung, Einflussnahme, Verhandlung und Kooperation (Netzwerke), Konkurrenz, Koordination (hierarchisch, demokratisch) und Kontrolle erfolgen. Die einzelnen Steuerungsmechanismen können unterschiedlich stark ausgeprägt sein, aber auch in Abhängigkeit von den anderen Faktoren mehr oder weniger erfolgreich durchgeführt werden. Hier stellt sich die Frage, wie gut die gesellschaftliche Kooperation organisiert ist.

6. **Inklusionsintensität**

Teilsysteme bilden Leistungsrollen und Publikumsrollen heraus.¹⁵⁷

Über Leistungsrollen findet die Inklusion in das System und seine Organisationen statt. Inhaber politischer Ämter, Ärzte, Richter, Manager und Lehrer nehmen z.B. in ihren jeweiligen Teilsystemen Leistungsrollen ein. Das Publikum nimmt Leistungen der Teilsysteme in Anspruch und kann auch Mit-Entscheider über die Leistungsproduktion sein, z.B. Wähler, Patienten, Angeklagte, Konsumenten und Schüler. Für die soziale Integration ist der Zugang zu Leistungen, also die Inklusion in Publikumsrollen, entscheidend. Der Zugang zum Bildungssystem und Gesundheitssystem verbessert die eigene Lebensqualität. Über die Wahlberechtigung erhalten Bürger Zugang zu politischen Entscheidungen. Die Inklusionsmodalitäten gehören zu den Charakteristika der Teilsysteme. Wer wird wann und warum in einer Leistungs- oder Publikumsrolle zugelassen und welche Ansprüche und Pflichten ergeben sich daraus?

7. **Technische Ausstattung**

Die Ausstattung mit Technik kann innerhalb der Teilsysteme erst die weitere nötige Ausdifferenzierung ermöglichen. Die Abhängigkeit von Telekommunikationsmitteln ist z.B. für Kooperation und Koordination entscheidend. Die Ausstattung mit Maschinenanlagen ermöglicht dem Wirtschaftssystem eine arbeitskraft-extensive Produktion, die wiederum negative Effekte in den Familien und für die Sozialpolitik hervorruft, aber die eigene Unabhängigkeit von den anderen Teilsystemen erhöht. Eine mangelhafte Ausstattung mit ökologischer Technik hat negative Auswirkungen für die anderen Teilsysteme.

8. **Bezug zur natürlichen Umwelt**

Das ökologische Gefährdungspotential ist in den Teilsystemen unterschiedlich hoch.¹⁵⁸ Wirtschaftliche Produktion und familiärer Konsum stellen das höchste Gefährdungspotential dar. Die Abhängigkeit von einer sauberen Umwelt stellt sich für die Teilsysteme ebenfalls unterschiedlich dar. Insbesondere Familien, die Landwirtschaft, die Fischerei und das Gesundheitssystem sind z.B. abhängig von sauberem Wasser.

Wesentliches Merkmal der Teilsysteme ist ihre Autonomie und die Fähigkeit zur Selbstregulation. Teilsysteme entwickeln selbstständig Regelungen, die nicht von anderen Systemen kontrolliert oder zugewiesen werden können. Nach Luhmann

¹⁵⁷ Vgl. Schimank / Volkmann 1999, S. 40.

¹⁵⁸ Vgl. Luhmann 1986.

können politische Maßnahmen systemintegrative Probleme nicht lösen, denn das politische System kann nicht zielgerichtet in andere Funktionssysteme intervenieren, da alle Systeme selbstreferenziell geschlossen operieren. Politische Entscheidungen, die als Steuerung beobachtet werden, wirken nicht hierarchisch in andere Systeme, sondern erzeugen Irritationen, die zu einer horizontalen Koevolution führen. Steuerungsversuche können damit sogar unkontrollierbare negative Nebenwirkungen erzeugen.¹⁵⁹

Hiernach lassen sich Teilsysteme nicht gezielt steuern, können sich aber von ihrer Umwelt intendiert verändern. Integration findet statt, wenn jedes Teilsystem ein Ereignis mit seiner eigenen Semantik beobachtet und verarbeitet. Veränderungen aufgrund dieser Verarbeitung führen zwischen den Systemen zu Anpassung durch strukturelle Kopplung.¹⁶⁰

Strukturelle Kopplung findet z.B. statt, indem das politische System durch Gesetzgebung Einfluss auf das Wirtschaftssystem nimmt. Beide Systeme treten in Kommunikation und schaffen Bedingungen (Umwelt) für das andere System. Diese fremdreferentielle Einwirkung auf das Wirtschaftssystem muss im eigenen Regelwerk bzw. der eigenen Programmstruktur berücksichtigt und verarbeitet werden. Sie verändert die Handlungskorridore innerhalb des Wirtschaftssystems, ohne den eigenen binären Code zu verändern. Dieser Änderungsdruck kann auch Regeln antizipieren, um neue Gesetze zu verhindern.

Somit wirkt das politische System durch Gesetzgebung auf die Wirtschaft. Damit sollen die Leistungen des Teilsystems Wirtschaft in Bezug auf das Gemeinwohl „verbessert“ werden. Das politische System erbringt diese Eigenleistung aber nur selbsterhaltend. Der binäre Code „Macht“ (Regierung/Opposition) kann nur bedient werden, indem politische Entscheidungen gefällt werden, die eine Wiederwahl ermöglichen. Das erklärt auch, warum politische Entscheidungen, die das Gemeinwohl fördern würden, wie z.B. Umweltschutzaufgaben, unpopulär sind, sobald sie den Einzelinteressen großer Wählerschaften zuwiderlaufen (z.B. Erhöhung der Benzinpreise).

Inwieweit diese fremdreferentiellen Einwirkungen des politischen Systems das Wirtschaftssystem tatsächlich „steuern“ können, ist ein Thema systemtheoretischer Auseinandersetzungen.¹⁶¹ Da alle Umwelteinflüsse im System emergent verarbeitet werden und einer eigenen Logik gehorchen, die erst im System entsteht, ist eine

¹⁵⁹ Vgl. Lange / Braun 2000, S. 73.

¹⁶⁰ Vgl. z.B. Luhmann 1997a, S.92ff.

¹⁶¹ Vgl. z.B.: Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz W. 2005: Politische Steuerung - Heute?, MPIfG Working Paper 05/1, URL: www.mpifg.de/pu/workpap/wp05-1/wp05-1.html [03.03.2006].

„kausale“ Steuerung des Systems nach Luhmann ausgeschlossen. Jedes Gesetz, jede Vorschrift, jede Regel wird im Wirtschaftssystem nach dessen eigener Handlungslogik verarbeitet. Ob und wie die Regel befolgt und umgesetzt wird, ob sie verändert wird oder sogar ignoriert werden kann, ist zunächst unklar. Welche konkreten systemeigenen Programmstrukturen daraus entstehen, welche Wirkungen und Effekte das erzeugt, ist nicht vorhersehbar. Das heißt, ein bestimmter „Status“ eines Systems ist nicht steuerbar.¹⁶² Schimank dagegen sieht in den substantziellen Eigeninteressen der Akteure die Möglichkeit der Steuerung, was im nächsten Kapitel dargestellt wird.

Unabhängig von der tatsächlichen Steuerungsfähigkeit des Staates ist die Überzeugung, dass Regierung und Opposition einen Unterschied machen, essentiell für das Funktionieren von Demokratie.¹⁶³ Ohne den Glauben, dass die Opposition besser steuern könnte, wäre der Wähler in seiner Publikumsrolle des politischen Systems unwirksam. Auch Protestbewegungen in der Gesellschaft müssen das Vertrauen in Steuerungsfähigkeit behalten, sonst könnte die Reproduktion der Funktionssysteme blockiert werden. Wähler entscheiden in Publikumsrollen des politischen Systems, wer regiert und die Macht erhält. Mangelhaftes Vertrauen in staatliche Steuerungsfähigkeit käme einer Exklusion aus der Publikumsrolle gleich und könnte zu gesellschaftlicher Apathie führen. Denn auf der Individualebene der Sozialintegration bedeutet Inklusion die Chance der sozialen Berücksichtigung in Systemen.¹⁶⁴ In der funktional differenzierten Gesellschaft erfolgt Inklusion auf Basis der Regeln des Funktionssystems, z.B. bestimmt das politische System die Zugehörigkeit zur politischen Elite und das Wirtschaftssystem bestimmt Eigentum und Einkommen. Voraussetzung für Inklusion ist einerseits die Herausbildung von Leistungsrollen, genauso bedeutsam für die gesellschaftliche Sozialintegration ist die Inklusion in Publikumsrollen. Publikumsrollen stellen das Recht dar, Leistungen der Funktionssysteme in Anspruch nehmen zu können. Die Verweigerung des Zugangs zu Publikumsrollen, z.B. des Bildungs- und Gesundheitssystems, verschärft die soziale Ungleichheit, die z.B. schon über die Verweigerung von Leistungsrollen im Wirtschaftssystem entstanden sein kann.¹⁶⁵ Eine funktional differenzierte Gesellschaft kann somit auch extreme Ungleichheiten in der Verteilung öffentlicher und privater Güter erzeugen und temporär auf Funktionsbereiche beschränkt tolerieren.¹⁶⁶

¹⁶² Luhmann, Niklas 2000: Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt/M, S. 42 –46.

¹⁶³ Vgl. Luhmann, Niklas 1997b: Die Gesellschaft der Gesellschaft 1997, Band 2, S.852; Lange / Braun 2004, S. 75.

¹⁶⁴ Luhmann 1997b, S. 620f.

¹⁶⁵ Vgl. Schimank / Volkmann 1999, S. 41-43.

¹⁶⁶ Vgl. Luhmann, Niklas 1995b: Soziologische Aufklärung, Opladen., S. 249.

Die Ausdifferenzierung erfolgt in verschiedene Arten von sozialen Systemen. Interaktion entsteht durch Anwesenheit, Organisationen bilden sich durch Mitgliedschaften und Gesellschaft konstituiert sich durch kommunikative Erreichbarkeit. In Organisationen spielen Zwecke, als Beweggründe für zielgerichtetes Handeln, eine zentrale Rolle. Zwecke, Hierarchien und Mitgliedschaft sind zentrale Merkmale der Funktionsweise von Organisationen.¹⁶⁷ Organisationen geben sich konkrete Zwecke und Ziele und messen sich an deren Erreichung. Eine wesentliche Bedeutung haben in diesem Zusammenhang Entscheidungsprämissen, die den Unterschied von Organisationen zu anderen sozialen Systemen ausmachen. Entscheidungsprämissen strukturieren in Organisationen die Art, wie Entscheidungen gefällt werden. Sie gelten für mehr als eine Entscheidung und legen dabei die zukünftigen Entscheidungen nicht endgültig fest, bestimmen aber über Programme, Kommunikationswege und Personen die Prämissen der zukünftigen Entscheidungen. Man kann auf Entscheidungsprogramme in Form von umfassenden Regelwerken verzichten, wenn formelle Regeln durch Vertrauen substituiert werden. Hierarchien sind ein weiteres zentrales Merkmal von Organisationen. Durch Hierarchien können Verbände, Verwaltungen und Unternehmen als berechenbare kollektive Akteure auftreten, weil über Anweisungen Zusagen in der Organisation durchgesetzt werden können.

Das Management von Inklusion und Exklusion ist ein weiteres zentrales Merkmal von Organisationen. Über die Mitgliedschaft wird trennscharf festgelegt, wer zu einer Organisation gehört und wer nicht. Die Androhung und Durchführung der Exklusion ist dabei ein zentrales Strukturierungsmerkmal. Inklusion bedeutet, dass Akteure bestimmte Positionen in ihren Organisationen übernehmen, in deren Rahmen sie erwartungskomplementär handeln können.¹⁶⁸

Nach Schimank versuchen die Organisationen der gesellschaftlichen Teilsysteme viele systemintegrative Probleme durch direkte Abstimmung in Netzwerken zu bewältigen.¹⁶⁹ Problematisch sind Verhandlungsnetzwerke zwischen Politik und Wirtschaft durch die Verinnerlichung wirtschaftlicher Sachzwänge in der Politik¹⁷⁰, da das Wirtschaftssystem die finanziellen Ressourcen für alle Teilsysteme der Gesellschaft bereitstellt. Diese Überintegration wirtschaftlicher Interessen kann sich auch negativ auf die Sozialintegration auswirken.

Die Triebkraft gesellschaftlicher Differenzierung entsteht für Luhmann aus den evolutionären Wechselwirkungen aufgrund struktureller Kopplungen. Leistungssteige-

¹⁶⁷ Vgl. Luhmann, Niklas 2000b: Organisation und Entscheidung, Opladen.

¹⁶⁸ Vgl. Luhmann 1997b, S. 621.

¹⁶⁹ Schimank 2002b.

¹⁷⁰ Bourdieu, Pierre: Gegenfeuer. Wortmeldungen im Dienste des Widerstands gegen die neoliberale Invasion, Konstanz 1998.

rungen sind damit eine Folge von Evolution, aber keine Triebkraft. Da Evolution zunächst teilsystemintern abläuft, erzeugt sie einen Änderungsdruck in den anderen Systemen und führt somit durch intersystemische Wechselwirkungen zu Ko-Evolution der Systeme. Es entsteht eine Dynamik aus Anpassungsdruck und Anpassung.

Für Schimank sind, bei einer akteurstheoretischen Herangehensweise, die reflexiven Interessen der Akteure ebenfalls Triebkräfte der Differenzierung. Reflexiv sind die Interessen, die sich auf die Bedingungen beziehen, unter denen die substanziellen Eigeninteressen befriedigt werden können. Akteure streben danach, diese Bedingungen zu erhalten. Zu den reflexiven Interessen gehören Domänenwahrung, Konkurrenzvermeidung, Kontrolle und Einfluss sowie Autonomieinteressen. Verstärkt werden die Triebkräfte durch Akteure, die diese verschiedenen Interessenlagen auf sich vereinigen.¹⁷¹

Die stratifikatorische Differenzierung von Gesellschaften geht mit der funktionalen Differenzierung jedoch weiterhin einher und stellt sich als dysfunktional dar, denn sie bietet immer wieder Anlass zu Konflikten.¹⁷² In der stratifizierten Gesellschaft bedeutet Inklusion die Zuordnung auf der Basis von Aufnahmeregeln oder Ressourcenkombinationen.¹⁷³ Stratifikation entsteht durch die Ausdifferenzierung und Schließung der Oberschicht. Gesellschaften mit dem Primat der Stratifikation repräsentieren sich durch Rangordnungen, eine Ordnung ohne diese Rangdifferenzierung scheint innerhalb der Gesellschaft unmöglich; sie wird für alle Lebensformen durchgehalten. Die Zuordnung von Personen zu Schichten ist eindeutig; man kann nur einer Schicht angehören und ist darum von den anderen ausgeschlossen. Die vorhandenen Reichtumsunterschiede werden akzeptiert und alle anderen Differenzierungsformen richten sich an der Stratifikation aus bzw. ordnen sich unter. Clanstrukturen verhindern die Entwicklung von Funktionssystemen und schützen sich z.B. gegen das Eindringen von rechtlichen Regelungen, welche die Rangordnung gefährden. Politischer Zentralismus kann als eine Vorbereitung auf funktionale Differenzierung gedeutet werden, obwohl die Umgestaltung zu funktionaler Differenzierung nach Luhmann extrem unwahrscheinlich ist, da sie die Stratifikation zwangsläufig zerstört. In Protestbewegungen kommt die gesellschaftliche Differenzierung in Zentrum und Peripherie zum Ausdruck, indem die Peripherie gegen das Zentrum protestiert. Dieser Protest kann nur in Funktionssystemen stattfinden, die ein Zentrum herausbilden, insbesondere in dem politischen System. Nach Luhmann

¹⁷¹ Schimank 2002b.

¹⁷² Schimank / Volkmann 1999, S. 7.

¹⁷³ Vgl. zu stratifizierten Gesellschaften: Luhmann 1997b, S. 678 bis 707.

würde der Protest seinen Sinn verlieren, wenn es die Zentrum-Peripherie-Differenz nicht gäbe.¹⁷⁴ Eine weitere Möglichkeit, Proteste aufzulösen, ist die erfolgreiche Aufnahme der Themen in den Funktionssystemen, mit einer Resorption des Protes-tes.¹⁷⁵

Soziale Systeme konstituieren sich durch Kommunikation. Kommunikation ist die einzige Operation, durch die sich die Autopoiesis durchführt und das System gegen die Umwelt abgrenzt.¹⁷⁶

„Die Gesellschaft ist schlicht ein Netzwerk von Kommunikationen.“¹⁷⁷

Kommunikation¹⁷⁸ ist immer ein selektiver, dreistufiger Prozess. Jede Information wird dabei schon selektiv wahrgenommen, selektiv in eine Mitteilung verfasst und selektiv verstanden oder missverstanden.¹⁷⁹ Die Information, als selektive Konstruktion, kommt dabei nicht aus der Umwelt, sondern nur im System selbst vor. Informationen sind Eigenleistungen des Systems und keine „Daten“ aus der Umwelt. Schon durch die Selektion einer Information wird Differenz geschaffen und Ordnung aufgebaut. Aber nicht alle Informationen können oder wollen mitgeteilt werden, somit entsteht eine Differenz zwischen Information und Mitteilung. Die Entscheidung, ob und wie eine Mitteilung verfasst wird, wird dabei nicht alleine von der Relevanz der Information abhängig gemacht, sondern auch von dem, was mitgeteilt werden soll. Der Empfänger der Mitteilung weiß, dass eine Differenz zwischen Information und Mitteilung vorliegt, wodurch zwangsläufig ein unbehebbarer Verdacht erzeugt wird, ob die Mitteilung vollständig, richtig und zutreffend ist. Aufrichtigkeit ist dabei nicht kommunizierbar, denn Kommunikation setzt die Differenz von Information und Mitteilung.¹⁸⁰ Jede Beteuerung von Aufrichtigkeit erhärtet nur den Verdacht der Unaufrichtigkeit.

„Wer seine Aufrichtigkeit kommunizieren will, handelt kontraproduktiv. Er gibt zu erkennen, dass er von Zweifeln an seiner Aufrichtigkeit ausgeht, und dann kann

¹⁷⁴ Vgl. Luhmann 1997b, S. 853.

¹⁷⁵ Vgl. Luhmann 1997b, S. 858 und S. 863.

¹⁷⁶ Vgl. Luhmann 1997a, S. 81.

¹⁷⁷ Luhmann, Niklas, 1989: Kommunikationsweisen und Gesellschaft, in: Rammert, Werner; Bechmann, Gotthard (Hg.): Technik und Gesellschaft, Jahrbuch 5, Frankfurt a.M., New York, S. 11-18.

¹⁷⁸ Vgl. zu Kommunikation: Luhmann 1985, Kapitel 4: Kommunikation und Handlung, S. 191-240.

¹⁷⁹ Vgl. Luhmann, Niklas 1995: Was ist Kommunikation?, in: Soziologische Aufklärung 6, Opladen, S. 113-124.

¹⁸⁰ Vgl. Luhmann 1985, S. 207.

*man nur fragen: wieso? Gegenüber einem eigenen oder einem fremden Aufrichtigkeitsverdacht lässt sich mit Kommunikation nichts mehr ausrichten.*¹⁸¹

Der Prozess der Kommunikation ist abgeschlossen, wenn der Empfänger erkennt, dass eine Mitteilung vorliegt. Der Erfolg von Kommunikation ist nicht davon abhängig, wie die Mitteilung verstanden wird, sondern nur, dass sie als Mitteilung verstanden wird. Beim Empfänger schließt sich damit die vierte Stufe der Selektion an, die Annahme oder Ablehnung der mitgeteilten Sinnreduktion. In dieser Anschlusskommunikation ist die Möglichkeit des Ablehnens zwingend vorhanden.

Jede bestimmte Kommunikation ist nach Luhmann durch ihre Kontingenz, also die beliebig vielen Möglichkeiten, extrem unwahrscheinlich. Erst die doppelte Kontingenz durch die Beteiligung von zwei Instanzen führt zwangsläufig zur Bildung von sozialen Systemen und stellt soziale Ordnung her. Gerade die Unberechenbarkeit der Umwelt erzeugt den Wunsch nach Beeinflussung und provoziert Anschlussoperationen. Kommunikation ist also ein selektiver Prozess, bei dem der eigene Sinnhorizont sowohl konstituiert als auch befolgt wird. Dieser Sinnzwang, der allen sozialen Systemen auferlegt ist, übergreift die Differenz von System und Umwelt. Sinn als gemeinsame, evolutionäre Errungenschaft jeden sozialen Systems kann nicht abgelegt oder negiert werden. Das heißt, jede Kommunikation zeigt und erzeugt gleichzeitig den systemeigenen Sinnhorizont. Kommunikation lässt sich dann nachträglich, durch Beobachtung, als Handlung auf Personen bzw. Akteure oder Adressaten dekomponieren. Personen sind nach Luhmann nur die „Träger“ von Kommunikation. Da Angehörige einer Organisation ihren „binären Code“ in Form des Sinnhorizontes nicht verlassen können¹⁸², kann theoretisch jedes Mitglied einer Organisation für empirische Aussagen zur Verfügung stehen und somit auch in einer Netzwerkanalyse ausgewertet werden.

¹⁸¹ Luhmann, Niklas / Fuchs, Peter 1989: Reden und Schweigen, Frankfurt/M, S. 128; Vgl. zum Problem der Aufrichtigkeit und Glaubwürdigkeit z.B. den Korruptionsskandal zu Jorge de Castillo 2009:

El Comercio 07.10.2009: Del Castillo: no se tolerará actos de corrupción
www.elcomercio.com.pe/ediciononline/html/2008-10-06/del-castillo-no-tolerara-actos-corrupcion.html [24.07.2009];

El Comercio 11.10.2009: Cronología de la crisis que tumbó al Gabinete, URL:
www.elcomercio.com.pe/ediciononline/HTML/2008-10-10/cronologia-tesis-que-tumbo-al-gabinete.html. [24.07.2009];

"En Perú la corrupción no es una cosa vinculada a alguna coalición de gobierno. Es al revés, el gobierno tiene un comportamiento honesto y transparente", señaló el ex presidente del Consejo de Ministros desde Lima, in:

El Comercio 19.10.2008: Jorge del Castillo asegura que la corrupción no está en el Gobierno, URL: www.elcomercio.com.pe/ediciononline/HTML/2008-10-19/jorge-castillo-asegura-que-corrupcion-no-esta-gobierno.html . [24.07.2009].

¹⁸² Vgl. Luhmann 1997b, S. 829.

3.3.2. Netzwerke als soziale Systeme 2. Ordnung

Der Netzwerkansatz versteht sich als eine allgemeine Theorie der Formen sozialer Organisation und der Evolution sozialer Systeme.¹⁸³ In der strukturellen Netzwerkanalyse wird ein allgemeinerer Netzwerkbegriff zugrunde gelegt. Hier geht es um jegliche Beziehungen, die als spezielles Set zwischen bestimmten Akteuren auftreten. Es ist ein System sozialer Wechselwirkungen als bestehende Beziehungen in einer Menge von Akteuren. Die Charakteristika der Beziehungen erklären als Ganzes das Handeln der Akteure.¹⁸⁴

Die Prinzipien der strukturalistischen Netzwerktheorie nach Barry Wellmann sind folgende:¹⁸⁵

- Strukturierte soziale Beziehungen stellen eine bessere Erklärungsgrundlage für Handeln dar als persönliche Merkmale von Mitgliedern eines Systems. Koordinierende Beziehungen zwischen den Akteuren eines Systems können ein ähnliches Verhalten erklären.¹⁸⁶
- Normen bilden sich durch Positionen von Akteuren in strukturierten Systemen sozialer Beziehungen. Soziales Handeln kann hiernach nicht durch Orientierung an Normen allein erklärt werden, da ein großer Teil der Regeln erst im Netzwerk selbst gebildet werden. Soziale Netzwerke erklären die Handlungsmuster der Akteure auch durch die soziale Struktur des Netzwerkes (als System), die als struktureller Zwang wirkt. Erst durch die sozialen Beziehungen im Netzwerk entstehen Rollen, Erwartungen und daraus resultierendes Verhalten als Akteurorientierung. Nach Burt entsteht die Akteurorientierung als Resultat des Zusammenspiels von rationalen Akteuren und der Netzwerksstruktur, die wiederum als struktureller Zwang bzw. regelnde Infrastruktur für das Handeln wirkt.¹⁸⁷
- Soziale Strukturen bestimmen den Ablauf von Zweier-Beziehungen. Soziale Netzwerke prägen auch das Verhalten in einzelnen Beziehungen, die in

¹⁸³ Vgl. Kappelhoff, Peter, 1999: Der Netzwerkansatz als konzeptueller Rahmen für eine Theorie interorganisationaler Netzwerke, in: Sydow, J. / Windeler, A. (Hg.): Steuerung von Netzwerken, Opladen.

¹⁸⁴ Vgl. Jansen 2003, S. 31.

¹⁸⁵ Vgl. Wellman, Barry 1988: Social Structures: A Network Approach, Cambridge University Press, S. 31 – 38.

¹⁸⁶ Vgl. auch Diaz-Bone, Rainer 2007: Gibt es eine qualitative Netzwerkanalyse? Review Essay zu Hollstein, Betina; Straus, Florian (Hg.): Qualitative Netzwerkanalyse. Konzepte, Methoden, Anwendungen, Wiesbaden 2006, in: Forum Qualitative sozialforschung Volume 8, Nr. 1, Art. 28. Januar 2007, URL: www.qualitative-research.net/fqs-texte/1-07/07-1-28-d.htm [21.08.2007].

¹⁸⁷ Vgl. Burt, Ronald S. 1982.: Towards a structural theory of action. Network models of social structure, perception, and action. New York.

Netzwerke eingebettet sind. Das Netzwerk bedingt die Entstehung, Aufrechterhaltung und konkrete Handlungsgestaltung der verbundenen Akteure.¹⁸⁸

- Das Netzwerkkonzept kann andere soziologische Konzepte erweitern, fundieren oder sogar ersetzen. Organisationen sind durch Netzwerkbeziehungen miteinander verwoben und durchdringen sich so wechselseitig, sie sind durch Netzwerke in den weiteren sozialen Kontext eingebettet.¹⁸⁹
- Struktur-Methoden ergänzen und ersetzen individuelle Methoden. Die strukturelle Analyse von Netzwerken erfolgt durch formale, mathematische und grafische Verfahren und Methoden.

Während Governance, als institutionelle Steuerung, das Festlegen verhaltensbestimmender Variablen meint, wird hier das Verhalten der Akteure aus ihrer Position im Netzwerk und aus den im Netzwerk herrschenden Regeln erklärt, die nicht mit den gesellschaftlichen Regeln übereinstimmen müssen.¹⁹⁰ Netzwerke sind hier also eine bestimmte Menge sozialer Akteure, die zielgerichtet und strategisch miteinander umgehen. Handeln entsteht in Wechselwirkung mit der institutionellen Einbettung des Netzwerkes. Die Institutionen geben einerseits die Handlungsmöglichkeiten und Restriktionen vor, werden aber andererseits durch das Handeln weiter entwickelt. Der Netzwerkansatz versteht sich nicht in Konkurrenz, sondern komplementär zum institutionellen Ansatz. Hier stellt sich nicht die Frage, wie Netzwerke idealtypisch gestaltet werden, sondern warum sie in ihrer realen Form gebildet werden.¹⁹¹

Im tauschsystemischen Ansatz werden die sozialen Beziehungen in Netzwerken als Tauschbeziehungen betrachtet, wobei die Interaktion im Austausch immaterieller und materieller Ressourcen bestehen kann. Für den Systemcharakter des Netzwerkes ist die Art der Verbundenheit zwischen den Tauschbeziehungen entscheidend. Voneinander isolierte Beziehungen ergeben kein Netzwerk, sondern nur in verschiedenen Beziehungen miteinander verbundene Tausche. Der Schwerpunkt liegt in der Analyse der Ressourcenflüsse und Tauschlogiken und den zugrunde liegen-

¹⁸⁸ Vgl. Granovetter 1995., S. 485-510.

¹⁸⁹ Vgl. Wellman 1988.

¹⁹⁰ Vgl. z.B. Ortmann, Günther / Sydow, Jörg / Türk, Klaus, 1997: Theorien der Organisation. Die Rückkehr der Gesellschaft, Opladen, S. 19ff und Ortmann, Günther / Sydow, Jörg, 2001: Strategie und Strukturation. Strategisches Management von Unternehmen, Netzwerken und Konzernen.

¹⁹¹ Vgl. Kappelhoff, Peter 1999: Der Netzwerkansatz als konzeptueller Rahmen für eine Theorie interorganisationaler Netzwerke, in: Sydow, Windeler: Steuerung von Netzwerken, Opladen.

den strategischen Handlungskalkülen der Akteure.¹⁹² Private Akteure sind demnach in Politik-Netzwerken integriert, weil sie wichtige Ressourcen, wie Leistungen und Informationen, für den politischen Prozess bereitstellen.

Netzwerke sind keine neuen Erscheinungsformen, die nur aufgrund von Staatsversagen in modernen Gesellschaften entstanden sind, sondern eine effiziente Koordinationsform unter genau zu definierenden Umweltbedingungen. Umweltbedingungen, unter denen Netzwerke idealtypisch erscheinen, sind prekäre Arrangements und Situationen mit hohem Risikopotential, in denen Vertrauen schaffende Kooperation erst stabile Beziehungen gewährleisten kann.

Die Durchsetzungsfähigkeit von gesellschaftlichen Interessen im politischen Entscheidungsprozess ist von deren Organisations- und Konfliktfähigkeit abhängig. Organisationsfähig sind Interessen, die sich im Rahmen eines kollektiven Akteurs (z.B. Verband, soziale Bewegung) mobilisieren lassen. Konfliktfähig sind Interessen, die in der Lage sind, kollektiv eine systemrelevante Leistung zu verweigern.¹⁹³ Netzwerkversagen muss also genau wie Marktversagen oder Staatsversagen realistisch eingeschätzt werden. Eine einseitige Betrachtung der Kooperationschancen würde die Ausbeutungsrisiken missachten. Netzwerke können von mächtigen Akteuren zu ihren Gunsten instrumentalisiert werden. Auch zunächst funktionierende Netzwerke können verfilzen und nur noch privilegierten Akteuren nutzen.¹⁹⁴

Der Netzwerkansatz setzt damit Akteure und Regelwerke zueinander in Beziehung, die sich hier gegenseitig bedingen. Akteure schaffen die Institutionen, von denen sie wiederum geleitet und kontrolliert werden. Die Frage, warum sich die Netzwerke in ihrer bestehenden Form bilden, welche gemeinsamen Ziele aufgrund von Funktionslogiken definiert werden und warum diese Netzwerke trotz wechselnder Politiken, Konzepte, Regelwerke und Akteure im Zeitablauf stabil bleiben, kann nur systemtheoretisch beantwortet werden. Netzwerke bestehen aus sozialen Beziehungen und sind somit gesellschaftliche Teilsysteme. Damit werden Netzwerke systemtheoretisch beobachtbar und erklärbar. Nach Luhmann entstehen soziale Systeme ausschließlich durch Kommunikation. Kommunikation ist die konstituierende Operation sozialer Systeme.¹⁹⁵ Netzwerke stellen somit die sozialen Strukturen von Kommunikation zwischen Adressaten dar. Die Kommunikation wird bestimmt durch die Zahl

¹⁹² Vgl. Wasserman, Stanley / Faust, Catherine 1994: *Social Network Analysis*, Cambridge University Press, S.20.

¹⁹³ Vgl. Offe, Claus 1972: *Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme.*, in: G. Kress und D. Senghaas (Hg.) *Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme*. Frankfurt/M, S. 135-165.

¹⁹⁴ Vgl. Kappelhoff 1999, S. 30.

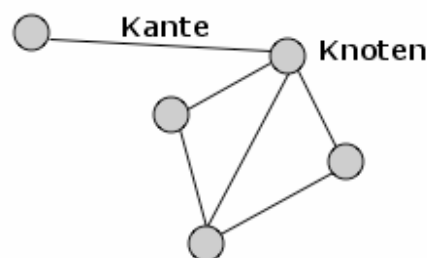
¹⁹⁵ Vgl. Luhmann 1997a., S. 81.

der Adressaten (im Weiteren: Akteure), die Dauer, die gegenseitigen Erwartungen, die Situationsdefinitionen der Akteure, den Status und die Ressourcen der Akteure, die räumliche und soziale Distanz zwischen Akteuren und den Einfluss von Institutionen. Netzwerke sind somit charakterisiert durch ihre Größe, ihre Dichte, über die Anzahl der Akteure, über die Anzahl der realisierten Relationen, die Zentralisation, die Relationsverdichtungen in Cliques und die Stabilität der Relationen. Akteure in Netzwerken sind charakterisiert durch ihre Zentralität.

In Netzwerken werden soziale Beziehungen reflexiv hergestellt. Mit der Ausdifferenzierung der Gesellschaft sind soziale Beziehungen in Systemen integriert und innerhalb von Systemen beobachtbar. Somit können Netzwerke nach systemtheoretischen Kriterien analysiert werden. Soziale Beziehungen werden in Netzwerken graphisch durch Kanten dargestellt. Das Netz bildet sich über die Kanten, die Identität von Knoten (Akteuren) entsteht erst im Netzwerk. Netzwerke bestehen also nicht aus Akteuren und Handlungen, sondern aus den dazwischen liegenden Bindungen.¹⁹⁶

Abbildung 4:

Netzwerke: Kanten und Knoten



Die internen Prozesse der Organisationen, aus denen die Akteure rekrutiert werden, interessieren innerhalb des Netzwerkes nicht. Die Organisationen werden als Umwelt beobachtet, die Akteure zur Verfügung stellt. Die Akteure sind mit Ressourcen ausgestattet und stellen Anknüpfungspunkte im Netzwerk dar.¹⁹⁷

Der systemtheoretische Begriff Inklusion ist somit die Platzierung von Akteuren auf Positionen in sozialen Systemen. Die Inklusion in einem Netzwerk entsteht nur über eine Position in einer Organisation und der Verfügungsgewalt über Ressourcen, die aus dieser Position bestehen. Somit bilden Netzwerke Systeme 2. Ordnung, die aus

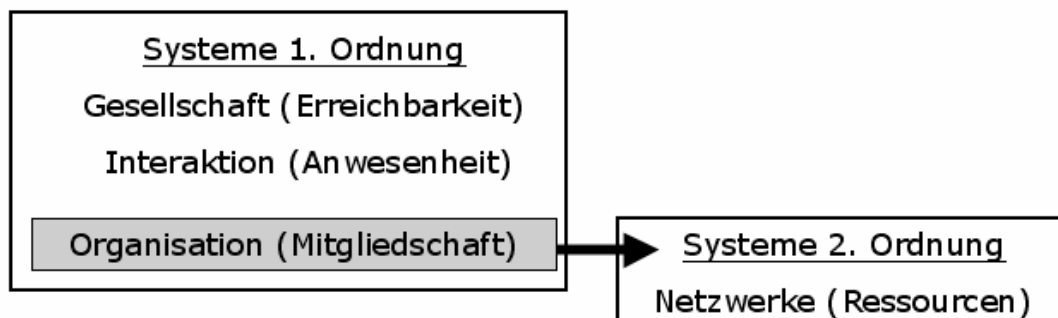
¹⁹⁶ Vgl. Fuhse, Jan 2003: Systeme, Netzwerke, Identitäten, Schriftenreihe des Instituts für Sozialwissenschaften der Universität Stuttgart, No. 1, S. 8.

¹⁹⁷ Vgl. Tacke Veronika 2000: Netzwerk und Adresse, in: Soziale Systeme. Zeitschrift für soziologische Theorie 6, H. 2, S. 291-320.

Organisationen gespeist werden. Die Position in der Organisation versieht den Akteur (Knoten) mit einer Adresse, die von einem Netzwerk angesteuert werden kann. Durch die Inklusion in dem Netzwerk und der Organisation, wird die Adresse polykontextural.

Abbildung 5:

Netzwerke als Formen sekundärer Ordnungsbildung



Quelle: eigene Darstellung

Netzwerke bilden sich über die reflexive Kombination der mit polykontexturalen Adressen versehenen Möglichkeiten und nutzen die Organisationen parasitär aus. Knoten (Akteure) sind hiernach polykontexturale Adressen mit eigenen Inklusionsprofilen in Funktionssystemen bzw. Organisationen.¹⁹⁸ Jeder Akteur hat ein komplexes Profil aus Eigenschaften, Verhalten und Ressourcen, das von dem Netzwerk genutzt wird. Ressourcen werden über Positionen in Organisationen zur Verfügung gestellt; Inklusion erfolgt über die Ansteuerung von relevanten Akteuren aus Organisationen. Die Funktionslogik bzw. der binäre Code des Netzwerkes richtet sich nach den Organisationen, entweder primär an der Funktionslogik einer Organisation oder über eine netzwerkeigene Supercodierung.

Durch Inklusion werden Akteure, Organisationen und Netzwerke als soziale Systeme in eine Beziehung gebracht, die es ermöglicht, soziale Differenzierung und soziale Ungleichheit begrifflich zu trennen.¹⁹⁹ Die soziale Differenzierung beschreibt die Unterschiedlichkeit von Gesellschaften in Hinsicht auf ihre sozialen Systeme, wobei funktionale Differenzierung in Organisationen, wie Arbeitsteilung und Spezialisierung, eine große Rolle spielen. Die soziale Ungleichheit bezeichnet dagegen Unterschiede zwischen den Akteuren einer Gesellschaft und ihrer Sozialintegration.

¹⁹⁸ Vgl. Tacke 2000.

¹⁹⁹ Vgl. Esser, Hartmut 1999: Inklusion, Integration und ethnische Schichtung, in: Journal für Konflikt -und Gewaltforschung Vol.1, S. 5-34, URL: www.uni-bielefeld.de/ikg/jkg/1-1999/esser.pdf, [12.07.2009].

Die Muster der sozialen Ungleichheit sind typische gesellschaftliche Situationen der Akteure, wie Unterschiede in Rechten, Bildung, Einkommen oder Berufspositionen. Klassen oder Schichten können Aggregate von Akteuren mit typischen Eigenschaften beschreiben. Bei der Inklusion über Regeln werden geltende Rechte oder Verfahrensrichtlinien angewandt. Die Inklusion über den Markt folgt dagegen den einfachen Gesetzen von Angebot und Nachfrage, zum Beispiel am Arbeitsmarkt. Akteure, die über Regeln oder über den Markt keine Position besetzen, sind exkludiert. Der Marktmechanismus regelt durch Liberalisierung und Deregulierungsmaßnahmen immer stärker das Inklusions- und Exklusionsgeschehen. Ethnische Zugehörigkeit kann in diesem Zusammenhang das Muster sozialer Ungleichheit bestimmen, die in ihrer extremsten Form mit kulturellen, rassischen oder ethnischen Merkmalen einhergeht.

Die soziale Ungleichheit einer Gesellschaft steht mit der sozialen Differenzierung unmittelbar in Beziehung: Die Akteure haben Zugang zu bestimmten Positionen in den Organisationen und erhalten damit Ressourcen, die ihnen Zugang zu Netzwerken verschaffen. Diese Positionen bestimmen ihre jeweilige gesellschaftliche Lage und damit das Muster der sozialen Ungleichheit in der betreffenden Gesellschaft. Der Mechanismus ist der Vorgang der Inklusion in Leistungsrollen, als Platzierung auf Positionen und der Zuweisung von Ressourcen.

3.3.3. Sozialintegration und Netzwerk-Inklusion

In den letzten 15 Jahren hat sich ein grundsätzliches Einverständnis über die Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteure bei der Armutsbekämpfung etabliert. Durch Partizipation sollen arme Bevölkerungsgruppen legitimiert und gestärkt werden. Ihr Problemlösungspotential soll die Effizienz in der Armutsbekämpfung erhöhen.²⁰⁰ Partizipation kann jedoch nur durch die Inklusion in Entscheidungsnetzwerke erreicht werden, die wiederum nur über Leistungsrollen in Organisationen erfolgen kann. Akteure in politischen Verhandlungsnetzwerken sind exklusive Inhaber von Entscheidungspositionen, die aufgrund der Verfügung über Ressourcen inkludiert werden. Durch die Inklusion einer Vielfalt von ausgewählten Akteuren soll die Gesamtheit der Bevölkerung in der gleichen Vielfalt repräsentiert werden. Die Akteure stellen damit die Eliten der Gesellschaft dar, was nicht bedeutet, dass sie mit besonderen Fähigkeiten und Kenntnissen ausgestattet sind, sondern nur, dass sie

²⁰⁰ Vgl. Eberlei / Führmann 2006, S. 181.

aufgrund ihrer Position autorisiert sind Governance-Entscheidungen zu fällen. Als Eliten haben sie die stärksten Einflüsse auf Struktur und Wandel der Gesellschaft bzw. ihrer Subsysteme und werden über eine Position in einer Organisation in das Netzwerk rekrutiert. Eliten in Policy-Netzwerken sind somit:

„...persons who are able, by virtue of their authoritative positions in powerful organizations and movements of whatever kind, to affect national political outcomes regularly and substantially”²⁰¹

Politische Eliten sind Funktionäre politischer Parteien und Amtsinhaber oder Repräsentanten wichtiger öffentlicher Einrichtungen, wie der Ministerialbürokratie oder staatlicher Behörden, und nehmen somit direkten Einfluss auf politische Entscheidungen. Da kollektiv verbindlich Entscheidungen in repräsentativen Demokratien meist durch eine relativ kleine Anzahl gewählter Politiker erarbeitet werden, gilt diese Elitenbildung als Funktionsvoraussetzung demokratischer Systeme. Politische Repräsentation ist hierbei das Verhältnis von Repräsentanten und Repräsentierten, von Abgeordneten und Bürgern. *„Representing here means acting in the interest of the represented, in a manner responsive to them.”*²⁰² Nicht-politische Eliten bekleiden wichtige Positionen oder Funktionen in privaten Organisationen und verfügen über Ressourcen, die sie in den politischen Willensbildungsprozess einbringen. Die unternehmerische Verfügung über Kapital, die Fähigkeit zur Mobilisierung in Verbänden und die Beeinflussung von Meinungen über Medien gehören zu den relevanten Ressourcen.²⁰³

In einer Demokratie kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Interessen der Bürger und einzelner Elitegruppen oder der Eliten untereinander deckungsgleich sind, darum sollte die Möglichkeit politischer Beteiligung für alle Gruppen offen und in der Verfassung verankert sein. Entscheidend ist dabei, wem gegenüber sich Politiker responsiv verhalten und ob die Entscheidung dem Gemeinwohl dient oder bestimmte Gruppen oder Einzelne begünstigt. Responsivität ist ein Teilaspekt der Repräsentation und meint die Rückkopplung des politischen Handelns an die Interessen der von ihnen repräsentierten Bürger.²⁰⁴ Responsivität erfolgt somit über die Inklusion in Publikumsrollen des politischen Systems, wodurch die Interessen der Wähler durch ihre Stimmabgabe durchgesetzt werden sollen.

²⁰¹ Vgl. Higley, John / Burton, Michael G. 1989: The Elite Variable in Democratic Transitions and Breakdowns, *American Sociological Review* 54, S. 17-32, S. 18.

²⁰² Vgl. Pitkin, Hanna F. 1967: *The Concept of Representation*, Berkeley/Los Angeles, S. 209.

²⁰³ Vgl. Hoffmann-Lange, Ursula 2004: Eliten, in: Helms, Ludger / Jun, Uwe (Hg.): *Politische Theorie und Regierungslehre*, Frankfurt/M, S. 239.

²⁰⁴ Vgl. Uppendahl, Herbert 1981: Repräsentation und Responsivität. Bausteine einer Theorie responsiver Demokratie, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1/81, S. 123-134, S.127.

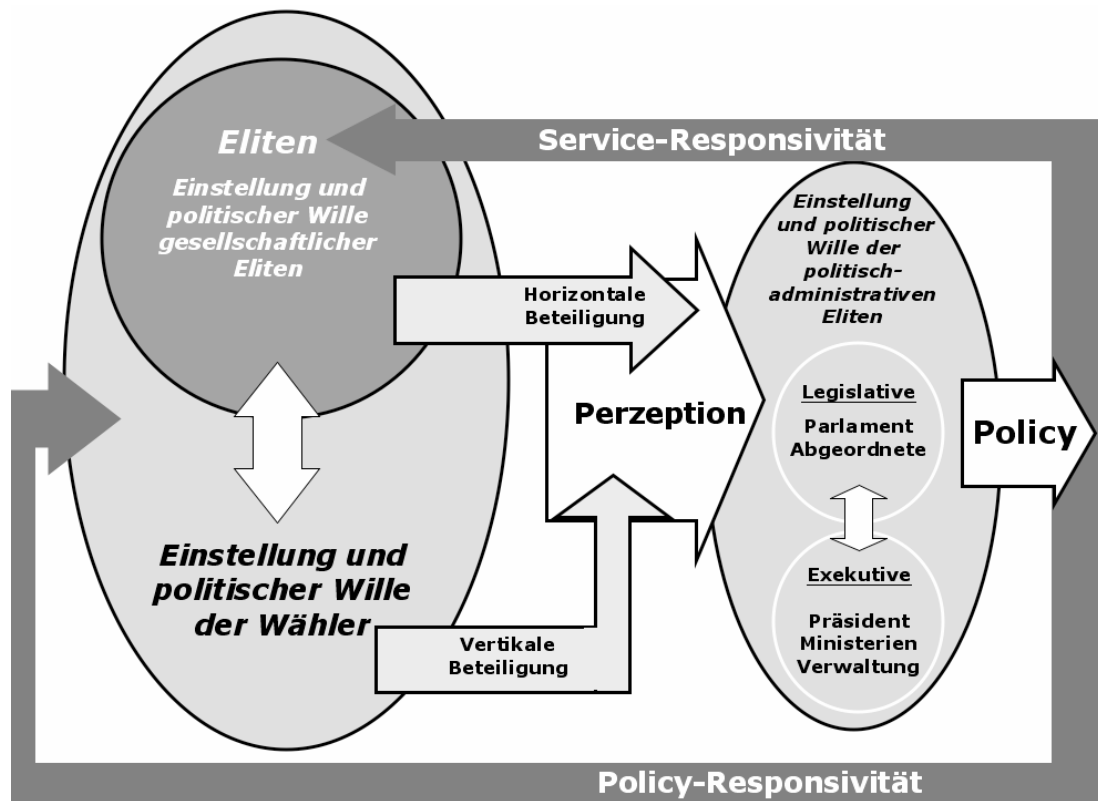
Policy-Responsivität entsteht, wenn gewählte Politiker sich bei sachpolitischen Entscheidungen nach den Präferenzen der Bürger richten. Gemeint sind Handlungen und politische Entscheidungen von Abgeordneten, Regierungsmitgliedern und Angehörigen der politischen Administration. Diese Entscheidungen erhalten die Zustimmung der Bevölkerung, da eine Mehrheit davon ausgeht, dass die Ergebnisse dem Gemeinwohl dienen.²⁰⁵

Service-Responsivität entsteht, wenn die Interessen bestimmter Gruppen auf den Policy-Output Einfluss nehmen. Sie beinhaltet Vorteile und Zuwendungen für einzelne Gruppen der Bevölkerung.²⁰⁶ Hier geht es z.B. um Steuervergünstigungen oder Subventionen für einzelne Unternehmen oder Branchen, um Arbeitsplätze zu erhalten oder Investoren attraktive Bedingungen zu bieten. Dieser „Service“ ist dann responsiv, wenn eine Mehrheit davon ausgeht, dass diese Vergünstigungen dem Gemeinwohl dienen. Unter symbolische Politik fällt insbesondere Service-Responsivität dann, wenn die Vorteile für die Allgemeinheit nur vorgeschoben sind. Die Entscheidungen dienen nur scheinbar dem Interesse der Wähler, aber in erster Linie Interessengruppen, die in der Lage sind, in großem Maße Einfluss auf Policy-Entscheidungen zu nehmen und sie zu ihren Gunsten zu beeinflussen.

²⁰⁵ Vgl. Eulau, Heinz / Karps, Paul 1978: Policy Representation as an Emergent: Toward a Situational Analysis, in: Eulau, Heinz / Wahlke, John (Hg.): The Politics of Representation. London, S. 62; Allokations-Responsivität entsteht, wenn Abgeordnete die Interessen der Wähler ihres Wahlkreises besonders vertreten.

²⁰⁶ Vgl. Eulau, Heinz / Karps, Paul 1977: The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness., Legislative Studies Quarterly 2, Iowa, S. 233-254.

Abbildung 6: Politische Interessen, Perzeption und Responsivität



Quelle: eigene Darstellung

Polyarchische, von „unten aufbauende“²⁰⁷ Elitemodelle gehen von der Beobachtung aus, dass die Forderung nach Responsivität nicht (nur) von Privatpersonen und Parteien kommt, sondern von Interessenverbänden und Eliten aus verschiedenen Bereichen der Gesellschaft.²⁰⁸ Die Wähler und in besonderem Maße auch organisierte Interessen üben ihren Einfluss auf die Abgeordneten aus, die ihre Wiederwahlchancen erhöhen möchten und deshalb die Bürgerwünsche berücksichtigen. Obwohl sich die Modelle zu Responsivität und Elite-Verhalten auf präsidentielle Systeme beziehen und alle Parlamentarier sowie Regierungsangehörige implizieren, geht es in den meisten Studien auf Mikro-Ebene in erster Linie um das Abstimmungsverhalten von Abgeordneten.²⁰⁹ Weiterhin existieren eine Reihe von internationalen Makro-Studien zu Responsivität westlicher Demokratien, die sich hauptsächlich auf Meinungsumfragen beziehen. Die hier durchschnittliche Responsivität von ca. 40 %

²⁰⁷ Vgl. Schimank, Uwe 2002a: Organisationen: Akteurkonstellationen – korporative Akteure - Sozialsysteme, in: Allmendinger, Jutta / Hinz, Thomas (Hg.), Soziologie der Organisation. Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie.

²⁰⁸ Vgl. Patzelt, Werner 1991: Neuere Repräsentationstheorie und das Repräsentationsverständnis von Abgeordneten, in: Zeitschrift für Politik 38, S. 166-199, S. 178.

²⁰⁹ Vgl. Brettschneider, Frank, 1995: Öffentliche Meinung und Politik, Opladen.

erhöht sich direkt vor Wahlterminen. Öffentliche Meinung und Policy-Output stimmen bei redistributiven Themen seltener überein als bei nicht-redistributiven Themen. Der Grad der Responsivität variiert mit der Wichtigkeit des Themas für die Bevölkerung. Die Wahrnehmung der Bürgerpräferenzen ist bei großen Mehrheiten einfacher für Politiker. Grundsätzlich gilt für Makro-Studien, dass Umfragen mit einem großen Strichprobenumfang relativ zeitnah zu den Policy-Entscheidungen durchgeführt werden müssen. Die Bevölkerung muss interessiert und gebildet genug sein, um eine Meinung äußern zu können. Die Policy-Entscheidungen müssen transparent genug für eine Meinungsbildung sein. Die Beurteilung von Policy-Entscheidungen allein aufgrund von Responsivitätsstudien ist in Entwicklungsländern noch schwieriger als in modernen Staaten und reicht für eine Analyse von Bad-Governance Strukturen und der Identifizierung von institutionellen Mängeln nicht aus.

Policy-Responsivität entsteht durch Interaktion zwischen Individuen und ist somit nur auf der Mikro-Ebene eines Systems direkt beobachtbar.²¹⁰ Sie wird jedoch durch Struktur und Funktion eines Systems bestimmt und ist somit eine Systemeigenschaft, die nur auf der Makroebene des Systems erklärt werden kann.²¹¹ Zur Auflösung dieses „*Puzzle of Representation*“ eignet sich eine Kontextanalyse, da Verhalten, das auf der Individualebene beobachtet wird, einen Kontext für die politische Entscheidungsfindung darstellt.²¹² Zur Analyse der Interessenlagen und des Verhaltens und der Akteure, die in Netzwerken involviert sind, sowie der Identifizierung exkludierter Gruppen gilt die Netzwerkanalyse als ein geeignetes Instrument.²¹³

Auf gesellschaftlicher Ebene handelt es sich um unerwünschtes Verhalten, wenn z.B. Eliten in informellen Policy-Netzwerken service-responsiv gegen das Gemeinwohl entscheiden. Eine Verbesserung der institutionellen Bedingungen, wie z.B. bewusst implementierte, feste Zugangsregeln zu formellen Netzwerken, könnte gemäß institutionenorientierter Steuerungs-Ansätze die zentralen Probleme lösen. Um ein gemeinwohl-orientiertes, handelndes Zusammenwirken in Netzwerken zu erreichen, gilt Partizipation aller betroffenen Bevölkerungsteile als notwendige Voraussetzung.

²¹⁰ Vgl. Eulau, Heinz 1996: *Micro-Macro Dilemmas in Political Science. Personal Pathways. Through Complexity*, London, S. 324.

²¹¹ Pitkin definiert politische Repräsentation als ein öffentliches, institutionelles Arrangement, wobei es nicht um eine einzelne Aktion eines einzelnen Akteurs geht, sondern um Struktur und Funktion eines Systems, Vgl. Pitkin 1967, S. 221-222.

²¹² Vgl. Eulau 1996, S. 325.

²¹³ Vgl. Eulau 1996, S. 332.

Partizipation, als Inklusion in Politik-Netzwerke setzt jedoch zunächst die Inklusion in Publikumsrollen der gesellschaftlichen Funktionssysteme für alle Teile der Bevölkerung, insbesondere in das Bildungssystem voraus. Für die Herausbildung politischer Eliten ist weiterhin die Inklusion in Leistungsrollen der Binnendifferenzierung des politischen Systems Voraussetzung. Auch politische Responsivität setzt politische Beteiligung voraus. Die Sozialintegration der Bevölkerung in die Publikumsrolle Wähler des politischen Systems muss eine Alternative zwischen Regierung und Opposition bereithalten, die den Glauben an eine Verbesserung durch politische Steuerung aufrechterhalten kann.²¹⁴ Für beide Formen der Sozial- und Netzwerkin- tegration sind wiederum die Ausdifferenzierung in die entsprechenden Funktions- systeme, die Autonomie der Systeme und der Zugang elementare Voraussetzung, um einen demokratischen politischen Willensbildungsprozess zu gewährleisten.

3.4. Akteure, Institutionen und Systeme im handelnden Zusammenwirken

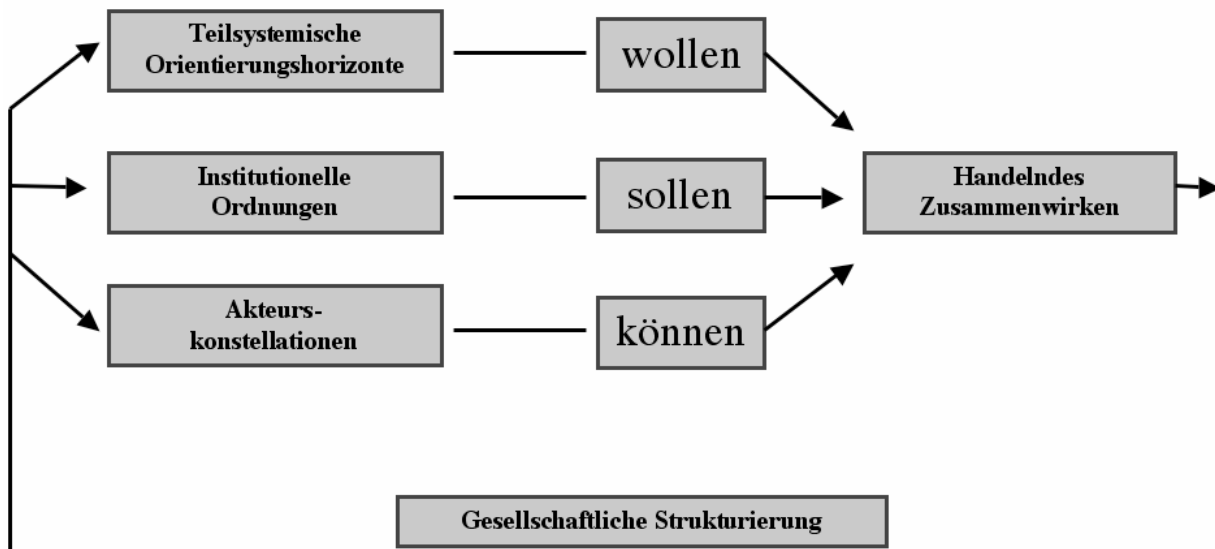
In der akteurszentrierten Differenzierungstheorie nach Schimank sind den Akteuren die generalisierten Sinn-Orientierungen als situationsdefinierend gegenwärtig. Die Zugehörigkeit zu einem Funktionssystem reduziert Komplexität und zeigt dem Akteur ein übergeordnetes *Wollen*, dem er sich zuwenden kann. Genauso sind den Akteuren die teilsystemspezifischen Orientierungshorizonte ihres jeweiligen Gegen- übers bekannt, sodass sich zwischen den Akteuren stabilisierende Orientierungen herausbilden. Die Strukturdimension der verschiedenen Akteurskonstellationen in- nerhalb und zwischen Teilsystemen, die Beobachtung und daraus resultierende Rückschlüsse auf eine mögliche gegenseitige Beeinflussung bestimmen das *Können* der Akteure. Gegenseitige Erwartungssicherheit wird nicht nur durch die jeweiligen Orientierungshorizonte, sondern insbesondere auch durch institutionelle Ordnungen ermöglicht, die das *Sollen* der Akteure bestimmen.²¹⁵ Das Modell der Akteur- Struktur-Dynamik von Schimank zeigt die drei gesellschaftlichen Dimensionen, mit denen Differenzierungsprozesse untersucht werden können. Schimank berücksichtigt damit neben den autonomen, ausdifferenzierten Teilsystemen die Dimensionen von Institution, Organisation und Akteur in systemtheoretischen Analysen, wobei

²¹⁴ Vgl. Lange / Braun 2000, S. 75-76.

²¹⁵ Vgl. Schimank, Uwe 2000b, S. 241-267.

die Funktionen der Akteure und Organisationen in dem Prozess der Ausdifferenzierung gesellschaftlicher Teilsysteme relevant sind.

Abbildung 7: Modell: Akteur-Struktur-Dynamik



Quelle: Schimank 2000b, S. 247.

Die teilsystemischen Orientierungen sind die binären Sinnkodierungen innerhalb von wenigen Funktionssystemen, die stark generalisiert werden und damit eine gemeinsame Fiktion des Handelns ermöglichen. Jeder Akteur behandelt die anderen gemäß der vorliegenden Handlungslogik, sodass das Verhalten der anderen antizipiert wird und sich ein Zwang zur Fügung in diese Logik ergibt, denn eine Nichteinhaltung kann zur Exklusion aus dem eigenen Teilsystem führen.

Teilsystemische Orientierungen gehen in normative, institutionelle Ordnungen über, die sich als formalisierte Rechtsnormen oder Verfahrensvorschriften und als informelle Regelungen, wie Sitten oder Umgangsformen, ausbilden können. Jede Regel vermittelt dem Akteur, was er zu tun oder lassen hat, was wiederum durch Sanktionen stabilisiert werden soll. Institutionelle Ordnungen schaffen zwar ein gewisses Maß an Erwartungssicherheit, können aber auch durch fremdreferentielle Einwirkungen über die strukturelle Kopplung verändert werden.²¹⁶

Akteurkonstellationen beschreiben die Koordination der Akteure untereinander. Handlungsfähige Akteure vertreten nicht nur ihre eigenen Interessen, sondern prägen wechselseitig ihr Verhalten und gehen strategisch kalkulierend miteinander um. Akteurkonstellationen sind wesentlich zahlreicher als institutionelle Ordnungen; sie

²¹⁶ Vgl. Schimank / Volkmann 1999, S.12.

sind dynamisch und schnell veränderbar. Schimank geht davon aus, dass das Handeln der Akteure von den drei Dimensionen geprägt wird und gleichzeitig die Strukturen, Institutionen und Konstellationen produziert und reproduziert. Die Deutungsstrukturen der teilsystemischen Orientierungen prägen das *Wollen* der Akteure, die Erwartungsstrukturen der institutionellen Ordnungen prägen das *Sollen* und die Konstellationsstrukturen prägen das *Können* der Akteure. Handlungen konstituieren sich im Zusammenspiel von *Wollen*, *Sollen* und *Können*.²¹⁷ Damit erweitert Schimank die Differenzierungstheorie nach Luhmann um eine akteurstheoretische Sicht, mit der Möglichkeit, die Akteurkonstellationen in einer sozialen Netzwerkanalyse zu untersuchen.

Aufgrund ihrer reflexiven Eigeninteressen versuchen die Akteure zunächst innerhalb ihres Teilsystems Regeln zu setzen oder zu verändern, um ihren eigenen Nutzen zu verstärken. Die Differenzierung der Gesellschaft findet zunächst auf der Ebene der Teilsysteme statt, durch die Bildung selbstreferentieller, binärer Codes. Auf der Ebene der Institutionen werden spezifische Rollen gebildet, die in einem bestimmten Erwartungszusammenhang stehen.²¹⁸

Der Antrieb der Differenzierungsprozesse verläuft nach Schimank über die substantiellen Eigeninteressen der Akteure. Dazu gehören die Sicherung der eigenen Existenz durch Sicherung von Ressourcen, die Monopolisierung der eigenen Entscheidungsmacht, Autonomie und Kontrolle. Handelndes Zusammenwirken ergibt sich aus dem Aufeinandertreffen von Akteuren in Konstellationen. Bewältigen Akteure ihre Intensionsinterferenzen in einer Akteurkonstellation, schaffen sie oft soziale Strukturen als relativ dauerhafte Ordnungsmuster. Sie führen dann zwar auch nur individuelle Handlungen aus, handeln aber als kollektive Akteure. Das wird besonders deutlich, wenn eine Organisation ihr Handeln nicht ändert, obwohl einzelne Personen ausgetauscht werden.²¹⁹

Akteurkonstellationen unterscheiden sich in Beobachtungs-, Beeinflussungs- und Verhandlungskonstellationen. Beobachtungskonstellationen entstehen, wenn sich mindestens zwei Akteure wahrnehmen und ihr Handeln durch die Beobachtung des Anderen mitbestimmen lassen. Sobald das Handeln eines Akteurs darauf abzielt, das Handeln des Anderen zu beeinflussen, liegt eine Beeinflussungskonstellation vor. Der Einfluss kann z.B. durch die Ankündigung negativer oder positiver Konsequenzen geschehen. Beobachtungs- und Beeinflussungskonstellationen sind, anders

²¹⁷ Vgl. Schimank, Uwe 2005: Akteurskonstellationen und Strukturodynamik, Skript der Fernuni Hagen, URL: <http://www.fernuni-hagen.de/www2bonsai/SOZ/weiteres/preprints/akteurkonstellationen.pdf> [23.7.2009].

²¹⁸ Vgl. Schimank, 2000b, S. 253.

²¹⁹ Vgl. Schimank 2005, S. 9.

als Verhandlungskonstellationen, nicht verbindlich. Verhandlungskonstellationen sind immer auch Beobachtungs- und Beeinflussungskonstellationen; aber die Akteure schließen darüber hinaus bindende Vereinbarungen. In den drei Konstellationstypen finden unterschiedliche Arten von handelndem Zusammenwirken, mit entsprechend unterschiedlichen Strukturodynamiken, statt.²²⁰

Im Gegensatz zu Luhmann geht Schimank davon aus, dass ein gesellschaftliches Teilsystem nicht nur durch den binären Code und die selbst generierten Programme gesteuert wird. Auch die fremdreferentiellen Programmstrukturen, sowie die Konstellationsstrukturen der Akteure untereinander und mit systemfremden Akteuren, bestimmen durch wechselseitige Beobachtung, Beeinflussung oder Verhandlungen das handelnde Zusammenwirken.²²¹ Die typischen Interessenlagen der involvierten Akteure und die daraus resultierenden Intentionen ergeben dabei die Strukturen für das Handeln. Die Analyse der Akteurkonstellationen kann durch eine differenzierte Darlegung der Intentionen und Gestaltungsspielräume mögliche Steuerungsziele und -strategien aufzeigen, wobei die Eigeninteressen als teilsystemunspezifischer „Generalschlüssel“ dem politisch-administrativen System nach Schimank die Möglichkeit der Steuerung eröffnen.²²²

Als verbreiteten Prozess der politischen Steuerung beschreibt Schimank das Entstehen von Politarenen durch die Verschränkung reflexiver Interessen. Dadurch komme es zu intersystemischen Politiknetzwerken, die, geprägt von wechselseitiger Erwartungssicherheit, als Forum für das Aushandeln von Steuerungsmaßnahmen zur Verfügung stehen. Diese Netzwerke werden gebildet, um eine „Nutzenverschränkung“ zu erreichen, indem Netzwerkakteure gegenseitig Eigeninteressen bedienen. Durch diesen „Ressourcentausch“ wird eine Erhöhung des spezifischen Eigennutzens erreicht.²²³ Der Sinnhorizont des eigenen Teilsystems muss dabei entweder eingehalten werden oder es bildet sich eine kooperative Supercodierung im Netzwerk. Zum (fiktiven, stark vereinfachten) Beispiel wird in einem Verhandlungsnetzwerk eine Maßnahme zur Deregulierung des Arbeitsmarktes (Lockerung Kündigungsschutz) gegen die Erhöhung spezieller Unternehmenssteuern bzw. Abgaben angeboten. Bei einem erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen (mehr Steuereinnahmen versus mehr Gewinn; externer Effekt: mehr Arbeitsplätze) wird durch die

²²⁰ Vgl. Schimank, Uwe, 2000a: Handeln und Strukturen. Einführung in die akteurtheoretische Soziologie. München.

²²¹ Vgl. Schimank, Uwe 1985: Der mangelnde Akteurbezug systemtheoretischer Erklärungen gesellschaftlicher Differenzierung, in: Zeitschrift für Soziologie 14, S. 421-434.

²²² Vgl. Schimank 2000b, S. 262.

²²³ Vgl. Schimank / Volkmann 1999, S. 18.

erfolgreiche Positionierung des Akteurs im Netzwerk seine Position in der Organisation des Teilsystems ebenfalls gestärkt, er kann in seiner Hierarchie aufsteigen.

Politische Steuerung komplexer Systeme ist also auf die Unterstützung durch die teilsystemische Selbststeuerung angewiesen. Daraus ergibt sich, dass besonders starke und besonders schwache Selbststeuerungskapazitäten der Teilsysteme schlecht für die Steuerung von außen sind. Als Indikatoren für die Selbststeuerungskapazitäten eines Teilsystems gilt die Existenz oder das Fehlen von „Potentialen kollektiver Handlungsfähigkeit“ innerhalb des Teilsystems: Ein hohes Maß an Selbststeuerungskapazität bringt die Gefahr mit sich, dass politische Steuerungsbestrebungen erfolgreich konterkariert werden. Das Fehlen von Potentialen kollektiver Handlungsfähigkeit hat zur Folge, dass politische Steuerungsakteure, zur Erlangung steuerungsrelevanter Informationen sowie zur Durchsetzung von Steuerungsmaßnahmen bis zu den unmittelbaren Adressaten durchgreifen müssen.

Um eine umfassende Analyse gesellschaftlicher Dysfunktionalität, der Ursachen und Auswirkungen durchzuführen, reicht es nicht aus, das Zusammenwirken von formalen und informellen Institutionen zu betrachten. Denn Institutionen sind zwar die Handlungskorridore in denen Akteure sich bewegen sollen, doch diese Handlungskorridore werden von Akteuren in Systemen bzw. Organisationen erst errichtet. Die Frage, warum bestimmte Institutionen gebildet werden, ob und warum die Akteure sich an diese institutionellen Regeln halten, kann auch nicht mit der Analyse der Institutionen allein beantwortet werden, sondern hängt auch von den Interessen, Wahrnehmungen und Präferenzen der Akteure ab.²²⁴

Akteure oder Personen sind die Sender und Empfänger von Kommunikation in sozialen Systemen. Einzelne Personen können in verschiedenen sozialen Systemen inkludiert sein und nehmen dort ihre Rolle wahr. Das Handeln der Personen wird im Wesentlichen davon bestimmt, für welches Teilsystem sie kommunizieren. Das „Wollen“ wird durch die Codierung des Systems bestimmt. Die institutionelle Ordnung bestimmt das „Sollen“ und die akteurseigenen Präferenzen bestimmen ihr verhandelndes „Können“. Die Polykontextualität funktional differenzierter Gesellschaften, also die Inklusion in verschiedenen Funktionssystemen, führt zu Überlappungen von Sinncodierungen einzelner Akteure. Diese Überlappungen können bei den Akteuren Konflikte auslösen, indem sie bestimmte Sinnhorizonte zur Erfüllung der Eigeninteressen und damit Verbesserung ihrer persönlichen Lebenschancen präferieren. Hierbei wird angenommen, dass insbesondere die Eliten in Entwicklungsländern wichtige Positionen in Organisationen unterschiedlicher Funktionssysteme einnehmen können, indem die noch vorherrschende stratifikatorische Differenzie-

²²⁴ Vgl. Schimank / Volkmann 1999, S. 296.

rung die Sozialintegration maßgeblich mitbestimmt. Die Inklusion in wichtige Positionen des politischen Teilsystems Exekutive kann hierbei durch eine vorherige Position in Organisationen des Wirtschaftssystems mitbestimmt werden.

Eine Analyse des Zusammenspiels aller drei Ebenen soll in dieser Arbeit bestimmte politische Entscheidungen erklären, die dazu führen, dass Armutsbewältigung und Umweltschutz (und damit zusammenhängende Gesundheit der Bevölkerung) keine Priorität auf der politischen Agenda in Peru haben, sondern hinter Wachstumszielen zurückstehen, die der gesellschaftlichen Supercodierung „Allgemeinwohl“ in den letzten 15 Jahren nicht gut genug gedient haben.

3.5. Bad Governance als systemische Netzwerk-Korruption

Bei den klassischen Korruptionsdefinitionen einigte man sich im Kern auf die Verletzung öffentlicher Interessen durch den Missbrauch von Macht, wobei zunächst unklar bleibt, wodurch die Macht legitimiert wird und um welche öffentlichen Interessen es sich handelt. Entscheidend ist, dass es bei der Definition von politischer Korruption um eine Normverletzung geht, die entsteht, indem politische Macht gegen andere Ressourcen getauscht wird.²²⁵ Macht ist der Sinnhorizont des politischen Systems. Die Legitimation, kollektiv verbindliche Entscheidungen zu treffen, wird dabei im Netzwerk als Tauschressource missbraucht. Das öffentliche Interesse, das dabei verletzt wird, ist letztendlich das Gemeinwohl. Dieser Tausch kann in Politik-Netzwerken stattfinden, die auch als besonders korruptionsanfällig gelten. Denn obwohl Korruption in der Forschung oft als Problem individueller Handlungen gesehen wird, ist sie empirisch ein Netzwerkphänomen.

Sowohl öffentliche Berichterstattung als auch kriminologische Untersuchungen belegen die besondere Bedeutung von Netzwerken.²²⁶

²²⁵ Vgl. Hiller 2005, S. 57-77.

²²⁶ Vgl. Karstedt, Susanne 1999: Globalisierung und transnationale Kriminalität, in Schmidt, G. / Trinczek, T. (Hg.) 1999: Globalisierung. Baden Baden, S. 259-274.

Vgl. zu Netzwerk-Korruption in Deutschland:

Höffling, Christian 2002: Korruption als soziale Beziehung, Opladen, S. 36;

Bannenberg, Britta 2002: Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle, Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse, Neuwied, S. 114;

Arnim, Hans Herbert von (Hg.): Korruption. Netzwerke in Ämtern und Wirtschaft, München 2003;

Priddat, Birger P.: Schwarze Löcher der Verantwortung: Korruption – Die negative Variante von Public-Private Partnership, in: Jansen Stephan A. / Priddat, Birger P.: Korruption, S. 85-96;

Bergmann, Jens: Korruption und Systemrationalität. Systemtheoretische Aspekte von Korrupti-

Nach Luhmann gibt es in einer funktional differenzierten Gesellschaft zunächst keinen Bedarf an Netzwerken. Erst durch das Bedürfnis der Akteure, Ressourcen zur eigenen Interessenbefriedigung zu tauschen, entstehen soziale, systemübergreifende Netzwerke, und gerade der Systemübergreif von Netzwerken macht sie anfällig gegenüber Korruption.²²⁷ Unproblematisch und gesamtgesellschaftlich effizient sind Netzwerke dann, wenn die Akteure zwar die ihnen zur Verfügung gestellten Ressourcen bzw. Leistungen tauschen, auch um ihre eigenen Interessen zu befriedigen, dabei aber der Sinnkodierung ihres Teilsystems folgen. Netzwerke, in denen mit Ressourcen ausgestattete Akteure aus unterschiedlichen Funktionssystemen inkludiert werden, müssten dann einer eigenen Supercodierung bzw. der Codierung des übergeordneten Gesellschaftssystems folgen. In der Realität werden die Supercodierungen in den Netzwerken nicht immer eingehalten bzw. gar nicht erst nicht gebildet. Korruption entsteht dann durch die Verknüpfung unterschiedlicher Sinnhorizonte innerhalb von Netzwerken, wenn sich die Akteure dabei primär an einer Funktionslogik orientieren und sich somit ihre eigene Sinnkodierung zugunsten eines anderen Systems verschiebt.²²⁸ Korruption als Missbrauch politischer Macht orientiert sich dann z.B. an der Systemlogik des Wirtschaftssystems, wenn Macht gegen Geld getauscht wird und sich politische Entscheidungen zunehmend an ökonomischen Begründungen orientieren.

Im Zusammenhang mit Entwicklungsländern wird oft argumentiert, dass Korruption die Effizienz der Ökonomie nicht verringere, sondern erhöhe und Wachstum begünstige.²²⁹ Nur effiziente, kostengünstige Unternehmen könnten Bestechungsgelder zahlen, somit würden die besten Unternehmen ausgewählt. Bürokratische Abläufe würden durch diese Vorgehensweise beschleunigt, indem die Bestechungsgelder wie ein Leistungsanreiz für Bürokraten funktionieren.²³⁰ Andererseits neigen korrupte Beamte dazu, eher bürokratische Hürden und Hemmnisse zu errichten, um mehr Bestechungsgelder zu erhalten. Somit wird durch Korruption ein Problem verhindert, das ohne sie gar nicht bestünde.²³¹ Korruption wird durch dieselben Fakto-

on am Beispiel des Kölner Müllskandals, Saarbrücken 2007, S. 15-22, S. 64-68, S.92-95; Maracic, Patrick von: Verwaltungsmodernisierung und dezentrale Korruption, Bern 2007, S. 13-42.

²²⁷ Vgl. Luhmann 1995a.

²²⁸ Vgl. Nassehi, Armin, 2002: Die Organisationen der Gesellschaft. Skizze einer Organisationssoziologie in gesellschaftstheoretischer Absicht, in: Jutta Allmendinger, Jutta / Hinz, Thomas (Hg.): Organisationssoziologie. Sonderband der KZfSS. Wiesbaden, S. 443-478.

²²⁹ Vgl. Huntington, Samuel P., 1990: Political Order in Changing Societies New Haven 1968 oder Theobald, Robin: Corruption, development and underdevelopment. London.

²³⁰ Vgl. Beck, Paul J. / Maher, Michael W., 1986: A Comparison of Bribery and Bidding in Thin Markets, Economics Letters, 20, S. 1-5.

²³¹ Vgl. Cheung, Steven N. 1996: A Simplistic General Equilibrium Theory of Corruption, in: Contemporary Economic Policy, 14, S. 1-5.

ren verursacht wie die Verzerrungen, deren Effekte Korruption lindern oder umgehen soll.²³² Korrupte Agenten werden ihr Risiko, entdeckt zu werden, dadurch reduzieren, dass sie nur Unternehmen ihres Vertrauens beauftragen. Dadurch entstehen Marktzugangsbarrieren, die neue und evt. innovativere oder effizientere Unternehmen ausschließen.²³³

Weiterhin verzerrt Korruption die Entscheidungen zugunsten unangemessen weit fortgeschrittener Technologie, wodurch die Schaffung von Arbeitsplätzen und Zulieferindustrien im eigenen Land verhindert wird. Denn hohe Bestechungsgelder lassen sich eher bei großen Investitionsvolumen erzielen als bei homogenen standardisierten Produkten, für die es Markt- oder Listenpreise gibt. Durch diese Güter mit hohem Investitionsvolumen sichern sich die Unternehmen der Industrieländer neue Absatzmärkte. Es ist für beide Seiten rational, dafür Bestechungsgelder fließen zu lassen.

Dass Korruption tatsächlich schädlich ist, konnte in verschiedenen empirischen Studien nachgewiesen werden. Korruption vermindert Wachstum, weil sie das Investitionsvolumen senkt oder auf ineffiziente Investitionsvorhaben lenken kann.²³⁴ Korruption erhöht die Ungleichheit der Einkommensverteilung, hat einen negativen Effekt auf die Ausgaben für Bildung, die Infrastruktur und den Umweltschutz.²³⁵ Verschiedene empirische Untersuchungen zeigen, dass ein hoher wirtschaftlichen Entwicklungsstand, außenwirtschaftliche Öffnung und eine hohe Intensität des politischen Wettbewerbs Korruption eindämmen können. Positive Zusammenhänge existieren für hohe Staatsquoten, Föderalismus und Konkordanzdemokratien. In allen Fällen kann entweder die Kausalitätsrichtung nicht eindeutig bestimmt werden oder der Zusammenhang ist zu schwach.²³⁶ Der eindeutigste Befund in bisherigen Studien ist die negative Korrelation zwischen Wohlstand und Korruption. Parlamentarische Demokratien scheinen sich als widerstandsfähiger gegen Korruption zu erweisen als präsidiale Systeme, da die Parteien Interesse an einer langfristigeren

²³² Vgl. Shleifer, Andrei / Robert W. Vishny, 1993: Corruption. Quarterly Journal of Economics, 108, S. 599–617.

²³³ Vgl. Murphy, Kevin M. / Shleifer, Andrej / Vishny, Robert W., 1993: Why Is Rent-Seeking So Costly to Growth? American Economic Review Papers and Proceedings, 83, S. 409–414, S. 413.

²³⁴ Vgl. Mauro, Paolo 1995: Corruption and Growth, Quarterly Journal of Economics, 110/3, S. 681-712, Mauro, Paolo 1997: Why Worry about Corruption?. WDC, IWF, Economic Issues Nr.6.

²³⁵ Eine Übersicht bei Frank, Björn 2004: 10 Jahre empirische Korruptionsforschung, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 73. Jahrgang, Nr. 2, S. 184-199.

²³⁶ Eine Übersicht bei: Manow, Phillip, 2003: Politische Korruption als Gegenstand der Politikwissenschaft - eine Kritik des Forschungsstandes, in: Arnim, Hans-Herbert von (Hg.): Korruption. Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft, München, S.239-279.

Reputation haben.²³⁷ Eine weitere Korrelation besteht zwischen dem Anteil der Beschäftigten im Rohstoffsektor und Korruption. Privatisierungen, Konzessionsvergaben und Genehmigungen sind attraktive Gelegenheiten für korruptes Handeln und die Anforderungen sind geringer als bei der Durchführung schwierige Strukturreformen.²³⁸

Für eine Beurteilung von langfristiger, systemischer Korruption in Politiknetzwerken ergeben sich nach dem Modell von Schimank drei Analyseebenen:

1. Das Wollen der Akteure: Korruption als Verschiebung der Sinnhorizonte, indem der Code Macht verlassen bzw. *unmoralisch getauscht* wird.
2. Das Sollen der Akteure: Korruption als Verstoß gegen die institutionelle Ordnung, indem Normen verletzt werden, Rollenerwartungen nicht eingehalten werden und Handlungsspielräume durch mangelnde Kontrolle und Rechenschaftspflicht als korruptionsbegünstigende Situation genutzt werden.
3. Das Können der Akteure: Korruption als Verbesserung persönlicher Lebenschancen, um die substanziellen Eigeninteressen (Nutzenmaximierung) der Akteure zu befriedigen.

3.5.1. Wollen: Korruption als Sinnverschiebung

Der teilsystemische Sinnhorizont des politischen Systems ist Macht bzw. der Wunsch zu regieren und die Funktion des politischen Systems ist die Kommunikation von kollektiv bindenden Entscheidungen gegenüber den anderen Funktionssystemen. Über die strukturelle Koppelung der Systeme werden diese Entscheidungen in den anderen Funktionssystemen verarbeitet.²³⁹ Jede Kommunikation des politischen Systems folgt diesem Sinn „Machterhalt“ und ist zugleich eine Kommunikation über die Intention dieser Entscheidung.²⁴⁰ Macht wird dem politischen System aber wiederum über andere Systeme zur Verfügung gestellt.

²³⁷ Vgl. Kunikova, Jana, 2000: Are Presidential Systems more corrupt? Manuskript Yale University zitiert nach Manow 2003.

²³⁸ Vgl. Gylfason 2001.

²³⁹ Vgl. Luhmann, Niklas 2000a: Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt/M, S. 240.

²⁴⁰ Vgl. Luhmann 2000a, S. 166.

Die Politiker müssen die Interessen der Bürger in ihren Entscheidungen berücksichtigen, um wieder gewählt zu werden. Responsivität dient dem Machterhalt. Die beiden von Luhmann vorgelegten Codierungen *Macht* oder *Regieren* gelten dabei universell für jede politische Kommunikation. Für die Bereitstellung kollektiv bindender Entscheidungen zum Erhalt bzw. der Herstellung von Gemeinwohl muss dieser Sinnhorizont in den politischen Programmen in Form von sozial verantwortbarem und im Hinblick auf die Gesamtgesellschaft wünschenswertem Handeln realisiert werden. „*Verantwortbares und Nicht-Verantwortbares*“ soziales Handeln ist im Hinblick auf die Good-Governance-Zielsetzungen Armutsreduzierung und nachhaltige Entwicklung als Wahrung des Sozialen bzw. des Gemeinwohls das Analysekriterium für die Erfüllung politischer Aufgaben zum Machterhalt. Gerade die Beurteilung der Ursachen für das Entstehen von sozialen Konflikten und politischen Bewegungen durch systemische Dysfunktionalität und daraus resultierende mangelnde Responsivität kann anhand des Kriteriums der sozialen Verantwortbarkeit beobachtet werden.²⁴¹

Auch Politiker, die responsiv handeln, müssen durch Voraussicht und Abwägung das Gemeinwohl vor Fehleinschätzungen der Bürger schützen. Politisches Handeln, das zwar dem Gemeinwohl dient, aber aufgrund von ungenügender Kommunikation, Fehleinschätzungen, mangelnden Kenntnissen oder falscher Wahrnehmung nicht auf die Zustimmung der Wähler stößt, ist hiernach die Führungskomponente von Responsivität.²⁴² Politische Entscheidungen, die in der Bevölkerung auf Ablehnung stoßen, gefährden die Wiederwahl, auch wenn sie langfristig dem Gemeinwohl dienen könnten. Deshalb sind auch unter Umständen sinnvolle, aber unpopuläre Entscheidungen politisch schwer durchsetzbar.

Dagegen meint symbolische Politik ein Verhalten, das nur scheinbar den Interessen der Wähler und dem Gemeinwohl gerecht wird. Symbolisches Handeln kann wenige begünstigen (Service-Responsivität), aber auch nur dem Populismus eines Politikers dienen. Populismus beruht auf stark emotional geprägter Massenmobilisierung, die sich gegen ein bestehendes politisches oder wirtschaftliches System richtet. Die Werte und Institutionen der repräsentativen Demokratie werden zugunsten direkter Formen politischen Handelns vernachlässigt.²⁴³ Armut und mangelnde Bildung sind eine wichtige Grundlage für die Empfänglichkeit populistischer Politik. Soziale Un-

²⁴¹Vgl.: Kröning, Franz Kasper, 2007: Die Ökonomisierung der Gesellschaft, Systemtheoretische Perspektiven, Bielefeld, S. 71- 72, Kröning, verwendet „sozial verantwortbares Handeln“ als alternative Codierung des politischen Systems.

²⁴² Vgl. Patzelt 1991, S.170.

²⁴³ Vgl. Peetz, Peter 2001: Neopopulismus in Lateinamerika. Die Politik von Alberto Fujimori (Peru) und Hugo Chávez (Venezuela) im Vergleich, Institut für Iberoamerika-Kunde, Band 7, Hamburg, S. 25.

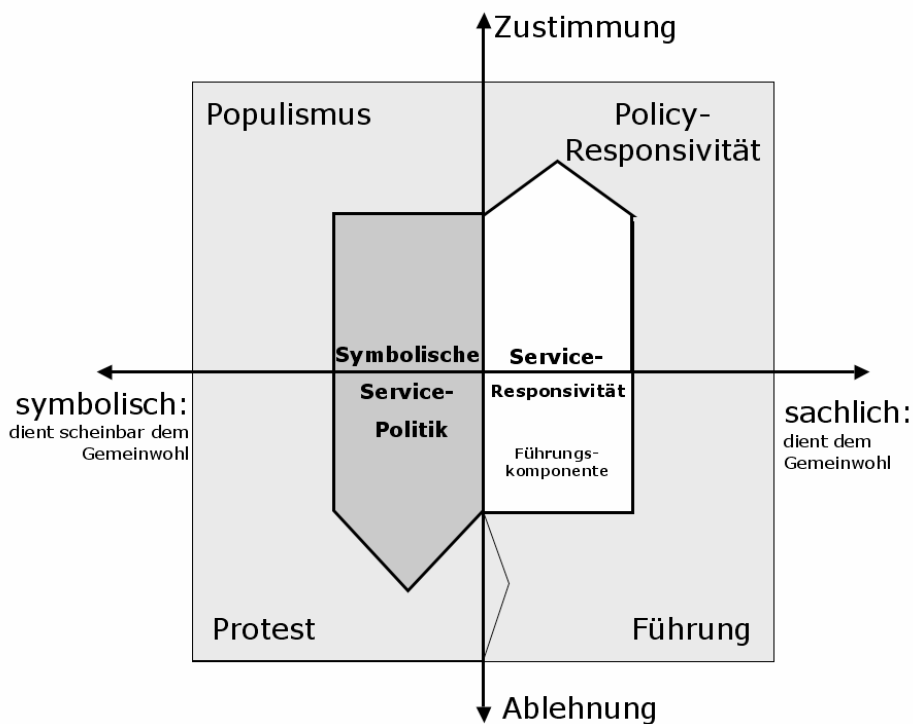
gleichheit kann Populismus, Klientelismus und Korruption gleichermaßen begünstigen.²⁴⁴

Die Schwierigkeit besteht darin, die politischen Entscheidungen, die im Bereich Service-Responsivität geschlossen werden und dem Gemeinwohl dienen, also unter die Führungskomponente von Responsivität fallen, gegen Korruption abzugrenzen. Die Begünstigung Einzelner im Zuge korrupter Handlungen kann von den Politikern symbolisch als dem Gemeinwohl förderliche Maßnahme dargestellt werden. Besondere Aufmerksamkeit verdienen in diesem Zusammenhang politische Maßnahmen, die nur einzelnen Unternehmen gewährt werden, wie speziell ausgehandelte Steuervergünstigungen und Subventionen oder Umweltschutzauflagen, die speziell auf ein Unternehmen zugeschnitten werden. In dieser Arbeit werden politische Entscheidungen untersucht, die auch langfristig auf Ablehnung und Protest in großen Teilen der Bevölkerung stoßen. Wenn diese Entscheidungen zusätzlich das Gemeinwohl gefährden, beinhalten sie zwangsläufig eine Verschiebung der Sinncodierung Macht.

²⁴⁴ Vgl. Nohlen, Dieter 1997: Demokratie, in: derselbe (Hg.) 1997: Lexikon der Politik, Band 4, München, S. 123.

Abbildung 8:

Service-Responsivität, Populismus und Protest



Quelle: eigene Darstellung

Für politische Akteure birgt die Verschiebung der Sinnhorizonte verschiedene Risiken, durch die ihre politische Karriere in ihrem Organisationssystem gefährdet ist. Handelt es sich um einzelne korrupte Akteure, ist langfristig zwangsläufig die Exklusion aus dem politischen Funktionssystem die Folge, denn in demokratischen Gesellschaftssystemen sollte horizontale Gewaltenteilung den Missbrauch von Macht verhindern.²⁴⁵

Korruption kann unabhängig vom Eigennutz auch zugunsten einer Organisation entstehen. Dienen Politik-Netzwerke über einen längeren Zeitraum partikularen Interessen, ohne dass daraus Konsequenzen für die jeweiligen Akteure entstehen, deutet das somit auf eine feindliche Übernahme ganzer Teilsysteme hin.²⁴⁶ Feindliche Übernahmen zwischen gesellschaftlichen Teilsystemen entstehen durch den Autonomieverlust von (Teil-) Funktionssystemen. Gesellschaftliche Teilsysteme dürfen sich gegenseitig nicht in ihrer Autonomie beeinträchtigen. Solange die selbstre-

²⁴⁵ Vgl. z.B. Merten, Detlef 1989: Gewaltentrennung im Rechtsstaat, Zum 300. Geburtstag von Montesquieu, Berlin.

²⁴⁶ Vgl. zu feindlichen Übernahmen Schimank, Uwe 2002: Wer gegen wen? Der Kampf der Götter in der funktional differenzierten Gesellschaft, Vortrag, Hannover und Schimank, Uwe 2006: Teilsystemische Autonomie und politische Gesellschaftssteuerung. Beiträge zur akteurzentrierten Differenzierungstheorie 2, Wiesbaden, S.71-83.

ferentielle Geschlossenheit des binären Codes gewahrt ist, besteht Autonomie. Durch intersystemischen Leistungs- und Ressourcenaustausch kann es jedoch zu problematischen Grenzüberschreitungen zwischen Teilsystemen kommen, die zu einem Autonomieverlust führen. Eine feindliche Übernahme, die zur Sinnverschiebung führt, kann z.B. durch das Aufdrängen von Codes entstehen. Da nur das Wirtschaftssystem anderen Teilsystemen finanzielle Ressourcen zur Verfügung stellt, kann es aufgrund entstehender Abhängigkeiten versuchen, den anderen Funktionssystemen seine binäre Codierung aufzudrängen. Oft beginnen feindliche Übernahmen bei der Abhängigkeit von Ressourcen, entwickeln sich über das Aufdrängen von Programminhalten bis zum Aufdrängen von Codes. Eine weitere Möglichkeit besteht in der Einverleibung bzw. Ausnutzung fremder Codes. So nutzen die Pharma- oder Lebensmittelindustrie oft die Codes „Gesundheit“ oder „Wahrheit“ als Erfolgsmedium, indem Ärzte oder Wissenschaftler bezahlt werden, um die eigene Sinncodierung zu bedienen.

Für eine langfristige Netzwerkkorruption, die unabhängig von einzelnen Akteuren ist und auch institutionelle Ordnungen maßgeblich verändern kann, muss die Übernahme von Funktionssystemen oder ihrer Teilsysteme durch andere Funktionssysteme in einer zumindest formal funktional differenzierten Gesellschaft stattgefunden haben. Formal handelt es sich bei Peru um eine Demokratie mit einer Machtkonzentration in der Exekutive und als schwach diagnostizierten, staatlichen Institutionen, was auf eine Übernahme des politischen Binnensystems Exekutive durch das Wirtschaftssystem hindeutet. Voraussetzung ist hierfür eine extreme Abhängigkeit von Ressourcen des übernehmenden Systems und dem Wunsch nach dem Tausch von Ressourcen (Aufdrängen und Einverleiben) auf beiden Seiten, was oft in Verhandlungsnetzwerken stattfindet. Feindliche Übernahmen erfolgen im weiteren Verlauf oft über das Aufdrängen oder Einverleiben von Programmen und Codes.

Wenn ein gesamtes Funktionssystem von einem anderen übernommen würde, handelte es sich streng genommen nicht um Korruption, sondern um Entdifferenzierung. Da hier die Übernahme eines Teilsystems des politischen Systems untersucht wird, das parasitär im eigentlichen Funktionssystem eingemischt bleibt, handelt es sich auch systemtheoretisch um Korruption als dauerhafte Sinnverschiebung. Die Besonderheit liegt darin, dass sich das zu übernehmende Teilsystem dabei gleichzeitig von dem Mutter-System abschotten muss, seine klaren Außengrenzen ziehen muss, um Gewaltkontrolle und Gewaltverschränkung nur in Form von struktureller Kopplung zulassen zu können. Die besondere Funktionslogik lateinamerikanischer Präsidentschaften begünstigt diese Abschottung und wird auch als eine Ursache für die vorliegenden Defekte in den Demokratien und für ihre Korruptions-

anfälligkeit diskutiert.²⁴⁷ Eine Präsidialdemokratie liegt vor, wenn der Regierungschef bzw. Präsident direkt vom Volk gewählt wird und die Amtszeiten von Präsident und Parlament fixiert sind.²⁴⁸ Nach Juan Linz ist diese *duale Legitimation* in Kombination mit der *Rigidität* der festgelegten Amtszeit eine Hauptursache für Funktionsprobleme der Gewaltenkontrolle in Präsidialdemokratien.²⁴⁹ Die duale Legitimation kann durch die erhöhte Autonomie des politischen Binnensystems Exekutive eine bessere Zugriffsmöglichkeit für eine Übernahme ermöglichen. Neben der Ressourcenabhängigkeit kann somit die duale Legitimation der peruanischen Präsidialdemokratie eine Übernahme der Exekutive begünstigen.

Für die Analyse der Sinnverschiebung stehen insbesondere folgende Kriterien zur Verfügung:

1. Das Erfolgsmedium der politischen Teilsysteme:
Wird z.B. das Erfolgsmedium des Wirtschaftssystems übernommen ohne die grundlegenden Bedürfnisse der Bürger z.B. nach körperlicher Unversehrtheit zu berücksichtigen, deutet das auf ein Aufdrängen eines Codes mit feindlicher Übernahme hin.
2. Externe Effekte intersystemischer Leistungen:
Orientieren sich die Entscheidungen des politischen Systems oder einzelner Teilsysteme davon zunehmend an wirtschaftlichen Belangen auf Kosten von z.B. Gesundheit und Umweltschutz, bedeutet das ebenfalls eine Sinnübernahme.

3.5.2. Sollen: Korruption als Regelverstoß

Um Korruption als Regelverletzung erfassen zu können, müsste eine eindeutige Definition von korrupten Handlungen und deren Sanktionierung in den Regelwerken vorliegen. In den meisten Gesellschaften liegen für die rechtliche Erfassung von Korruption als individuelle Handlung Legaldefinitionen in Form von verschiedenen Straftatbeständen vor, wie Vorteilsannahme, Vorteilsgewährung und Bestechung. Diese Delikte treten meist in Verbindung mit Begleit-Straftaten auf, wie z.B. Betrug,

²⁴⁷ Vgl. Linz, Juan, 1994: *Präsidial or Parliamentary Democracy: Does it make a Difference?*, in: Linz; Valenzuela, Arturo (Hg.): *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, S. 3-87.

²⁴⁸ Vgl. Mainwaring, Scott / Shugart, Matthew Soberg 1997: *Presidentialism and Democracy in Latin America Rethinking the Terms of the Debate*, in: Mainwaring, Scott; Shugart, Matthew Soberg: *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, S. 14.

²⁴⁹ Vgl. Linz 1994, S.5.

Veruntreuung, Urkundenfälschung, Falschbeurkundung und Steuerhinterziehung. Durch die in Lateinamerika übliche Praxis von umfassenden gesetzlichen Regelungen und von einer Verordnungsflut und Auslegungsbefugnis der Exekutive ergeben sich vielfältige Möglichkeiten für missbräuchliches Verhalten. Mangelnde Kontrollmöglichkeiten bei der Auslegung von Gesetzen und Handlungsregelungen erschweren die strafrechtliche Verfolgung von Korruption.²⁵⁰ Untersuchungen zu Korruption beschränken sich auch weitestgehend auf die Wahrnehmung von Korruption als Einzelhandlungen. Die Identifizierung der Täter und Delikte wird umfangreich diskutiert²⁵¹ sowie die als ursächlich vermuteten mangelnden Institutionen und Rechtsstaatlichkeit.²⁵²

Systemische politische Korruption findet aber in Netzwerken unter Beteiligung wirtschaftlicher und staatlicher Akteure statt, zum Beispiel bei betrügerischer Privatisierung von Staatsbetrieben, der Vergabe von Import- und Exportlizenzen sowie Manipulationen bei öffentlichen Ausschreibungen. Ursache hierfür kann eine mangelhafte Gewaltenteilung sein, die sich in Lateinamerika oftmals durch eine Verschiebung der Machtressourcen zugunsten der Exekutive zeigen soll.²⁵³ Kennzeichen hierfür ist z.B. der Einsatz von Gesetzesdekreten, um an den Parlamenten vorbei zu regieren, sowie die Beeinflussung der Gerichtsbarkeit bis hin zu ihrer Manipulation.²⁵⁴ Folgen können z.B. verfassungswidriges Verhalten gewählter Man-

²⁵⁰ Vgl. Pritzl, Rupert F.J. 1997: Korruption und Rent-Seeking in Lateinamerika, Baden-Baden, S. 51-52.

²⁵¹ Vgl. z.B. zur Fokussierung auf Korruptionsakteure in Peru die Berichterstattung zu den neueren Korruptionsfällen in der Regierung von Alan García: El País International 10.12.2008: La corrupción en Perú fuerza la caída del Gobierno de Alan García, URL:

www.elpais.com/articulo/internacional/corrupcion/Peru/fuerza/caida/Gobierno/Alan/Garcia/elpepiint/20081012elpepiint_8/Tes [24.07.2009];

El Comercio 11.10.2009: Cronología de la crisis que tumbó al Gabinete, URL:

www.elcomercio.com.pe/ediciononline/HTML/2008-10-10/cronologia-tesis-que-tumbo-al-gabinete.html. [24.07.2009];

Correo Piura 20.07.2009: La recomposición del Gabinete, URL:

www.correoperu.com.pe/correo/columnistas.php?txtEdi_id=7&txtSecci_parent=&txtSecci_id=55&txtNota_id=97475 [25.07.2009].

Vgl. zur Fokussierung auf Korruptionsakteure in der Entwicklungszusammenarbeit z.B.:

BMZ 2006b: Korruptionsbekämpfung, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, URL: www.bmz.de/de/service/infothek/fach/spezial/spezial045/a90.pdf [4.12. 2006].

²⁵² Vgl. z.B. zu Korruption und Institutionen in Peru z.B.:

Weltbank 2001: Peru Institutional governance Review, Washington DC, URL:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,contentMDK:20750495~isCURL:Y~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530,00.html> [25.07.2009].

²⁵³ Vgl. Nolte, Detlef, 2002: Demokratie kann man nicht essen – zur politischen Lage in Lateinamerika, Lateinamerika Analysen 3, Hamburg, Oktober 2002, S. 163.

²⁵⁴ Vgl. Merkel, Wolfgang / Puhle, Hans-Jürgen / Croissant, Aurel / Thiery, Peter, 2003: Defekte Demokratie, Band 1: Theorie, Opladen, S. 54.

datsträger sein, Ineffizienz bei Gesetzesinitiativen und der Durchsetzung von Regeln, Instabilität und Regimezusammenbrüche sowie die Verletzung von Grundrechten und mangelnder Zugang zum Rechtssystem.²⁵⁵ Hier wird Korruption ein strukturbestimmendes Merkmal, das einhergehend mit einer schwach ausgeprägten Gewaltenteilung und Defiziten in der Rechtsstaatlichkeit demokratische Prinzipien unterläuft.²⁵⁶ Die Gesellschaften funktionieren in Beziehungsnetzen, deren Übermaß Klientelismus, Gefälligkeiten, Vorteilsnahme, Vetternwirtschaft und damit Korruption hervorruft, indem z.B. privat-wirtschaftliche Eliten Einfluss auf die Wirtschaftspolitik nehmen und damit ihre Stellung absichern.²⁵⁷

In demokratischen Gesellschaftssystemen verhindert horizontale Gewaltenkontrolle in ihrer idealtypischen Form die Konzentration und den Missbrauch von Macht, indem die politische Macht auf die gesetzgebende, ausführende und richterliche Gewalt verteilt wird. Die horizontale Verteilung von Verantwortung soll die Rechtmäßigkeit des Handelns der Regierenden absichern, wobei die einzelnen Organisationen aufeinander bezogen sind und zusammen arbeiten (Gewaltenverschränkung), aber in ihren Entscheidungen autonom bleiben (Gewaltenteilung). Horizontale Autonomie der Gewalten bedeutet keine strikte Trennung, denn Gewaltenkontrolle kann nur funktionieren, wenn gegenseitige Kontroll- und Eingriffsrechte sowie gegenseitiges Zusammenarbeiten festgelegt werden. Einhergehend mit einer Etablierung effizienter, staatlicher Institutionen, die sich gegenseitig kontrollieren und Fehlverhalten sanktionieren, gilt Gewaltenkontrolle als notwendige Voraussetzung für die Konsolidierung einer liberalen, rechtsstaatlichen Demokratie.²⁵⁸

Die Systemtheorie beschreibt Demokratie als die Vollendung der Ausdifferenzierung des politischen Systems, wobei die kollektiv bindenden Entscheidungen, die es selbst erzeugt, die Rahmenbedingungen sind, in denen sich die gesellschaftlichen Systeme entfalten können.²⁵⁹ Diese *Vollendung der Demokratie* erfordert gleichrangige und leistungsfähige Systeme, damit sie ihrer Funktion entsprechen können.

Vgl. Thiery, Peter, 2000: Stabile Demokratien in Lateinamerika? in: Brennpunkt Lateinamerika 6/2000, Hamburg, S. 49-56.

²⁵⁵ Vgl. Merkel u.a. 2003.

Vgl. Nolte 2002.

²⁵⁶ Vgl. BMZ 2006c: Länder und Regionen: Lateinamerika Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, URL:www.bmz.de/de/laender/regionen/lateinamerika/index.html [4.12. 2006].

²⁵⁷ Vgl. Hein 1998, S. 220;

vgl. Noak, Paul, 1995: Korruption, die andere Seite der Macht, München: Auseinandersetzung mit Korruption in der dritten Welt.

²⁵⁸ Vgl. z.B. Merten, Detlef 1989: Gewaltentrennung im Rechtsstaat, Zum 300. Geburtstag von Montesquieu, Berlin.

²⁵⁹ Vgl. Luhmann, Niklas, 2000: Politik der Gesellschaft, Frankfurt/M, S. 104.

Gleichrangig leistungsfähig müssen somit auch die Funktionssysteme der Gewaltenteilung sein, um die Konzentration und den Missbrauch von Macht zu verhindern.

Eine feindliche Übernahme durch Aufdrängen von Programmen des Wirtschaftssystems kann somit durch eine Analyse der internen Steuerung, des Organisationsgrades und des intersystemischen Outputs der einzelnen politischen Teilsysteme erfolgen, angefangen bei der Verfassung bis zu den Gesetzesdekreten und Verordnungen, die dem Aufdrängen von Codes oftmals vorausgehen:

„Ein Teilsystem wird dann zunächst zumindest in Teilbereichen hochgradig ressourcenabhängig von einem anderen, etwa in Bezug auf Finanzmittel; das verschafft diesem anderen Teilsystem die Gelegenheit, immer mehr seiner Programmelemente ersterem Teilsystem aufzudrängen; und gleichsam „im Huckepack“ der überschießenden Fremdprogrammierung kann dann auch der fremde Code in das Teilsystem eindringen.“²⁶⁰

Für die Analyse der Einverleibung bzw. Ausnutzung von Programmen müssen Aufgaben und Entscheidungen der staatlichen Behörden, die vom Wirtschaftssystem übernommen werden, analysiert werden.

3.5.3. Können: Korruption als profitmaximierender Tausch

Akteure in Netzwerken zweigen Ressourcen aus Positionen in Organisationen ab, denn die tauschbaren Leistungen stehen durch die Inklusion in Leistungsrollen eines Funktionssystems überhaupt erst zur Verfügung. Sie stellen eine Überproduktion der Organisation dar, die im Netzwerk verbraucht wird. Oft genügt das Prestige einer Position, um in einem Netzwerk inkludiert zu werden und sich für etwas einzusetzen, was mit den Aufgaben des Amtes nichts zu tun hat, aber den eigenen Interessen dient. Die Inklusion im Netzwerk muss aber ständig neu erarbeitet und verdient werden und stellt ständig die Alternative von Inklusion und Exklusion.

Öffentliche Amtsträger verfügen z.B. durch das Recht zur Gewährung von Lizenzen und Genehmigungen über Macht, die einen erheblichen ökonomischen Wert darstellt, und sie (insbesondere schlecht bezahlte Beamte) empfinden im Zuge des Tausches ein Ungleichgewicht, das entgolten werden soll.²⁶¹ Die ökonomische Defi-

²⁶⁰ Vgl. Schimank 2002.

²⁶¹ Vgl. Neckel, Sighard 1995: Der unmoralische Tausch. Eine Soziologie der Käuflichkeit, in: Kursbuch 120: Korruption, Juni 1995, S.9-16.

nition von Korruption betont somit auch das Vorliegen eines profitmaximierenden Tausches von mindestens zwei Akteuren. Rational handelnde Akteure tauschen ein nicht käufliches Gut, um den eigenen Nutzen bzw. Gewinn zu maximieren. Unter der Bedingung unvollkommener Märkte kann diese Handlungsweise für die beteiligten Akteure rational sein, denn sie löst Selektionsprobleme und beschleunigt Entscheidungsabläufe.²⁶² Entscheidend ist die Beziehung der Akteure, die durch informelle Institutionen geregelt wird und eigenen Moralvorstellungen unterliegt.²⁶³ Obwohl Korruption in allen Gesellschaften stark verurteilt wird, findet man bei den Tätern und Vorteilsnehmern selten ein Unrechtsbewusstsein oder ein Selbsteingeständnis vor.²⁶⁴

Eine Principal-Agent-Beziehung der Akteure ist durch asymmetrische Informationsverteilung gekennzeichnet, die - bedingt durch den Informationsvorsprung des Agenten - dem Principal Kosten (z.B. Transaktionskosten, Monitoringkosten usw.) verursacht. Sonst würde der Agent seinen Informationsvorsprung nutzen, um seine eigenen Interessen durchzusetzen. Im Falle der Korruption wird der ungenügend kontrollierte Agent die Interessen Dritter durchsetzen, die ihn korrumpieren, um einen Nutzen in Form von Bestechungsgeldern zu erlangen. Im Beispiel öffentlichen Machtmissbrauches ist der Principal die demokratische Gesellschaft (vertreten durch die drei Gewalten), der Agent ist ein korrumpierter Politiker, Beamter oder sonstiger Entscheidungsträger einer öffentlichen Einrichtung und der Korrumpierer ist ein Unternehmen, das aus der Entscheidung Vorteile in Form eines höheren Gewinnes zieht. In diesem Fall wird ein höherer Preis als der Marktpreis gezahlt, ein Teil des Geldes fließt an den korrumpierten Agenten zurück.

Grund für die Korruption ist seitens des Korrumpierers in erster Linie die Durchsetzung höherer Gewinne. Es werden entweder die Kosten durch Steuervergünstigungen, geringere Lizenzgebühren, die Nicht-Einhaltung von Umweltschutzauflagen, die Verkürzung von unproduktiven Wartezeiten usw. gesenkt. Oder es werden höhere Erträge erzielt, indem z.B. mehr Aufträge unter Ausschaltung des Wettbewerbs akquiriert werden können.

Der Korrumpierte erbringt eine Leistung gegenüber dem Korrumpierer, die er sonst nicht oder jemand anderem gegenüber erbracht hätte. Dafür erhält er eine Gegen-

²⁶² Vgl. Neugebauer Gregory 1977: Grundzüge einer ökonomischen Theorie der Korruption. Eine Studie über die Bestechung, Zürich.

²⁶³ Vgl. Neckel 1995, S.12.

²⁶⁴ Vgl. Pies, Ingo / Sass, Peter / Meyer zu Schwabedissen, Henry 2005: Prävention von Wirtschaftskriminalität, Zur Theorie und Praxis der Korruptionsbekämpfung, Wirtschaftsethik-Studie Nr. 2005-2 Halle-Wittenberg, URL: www.wiwi.uni-halle.de/linebreak4/mod/...pdf/.../studie_2005_2.pdf. [12.03.2007].

leistung, die seine Nutzensituation verbessert. Dieser Nutzen kann verschieden ausgestaltet sein. Oft werden materielle Gegenleistungen gestellt, indem Geld zu Macht fließt. Es können aber auch schwer quantifizierbare, sehr komplexe, immaterielle Gegenleistungen erbracht werden, wenn es darum geht, dass die Eliten eines Landes ihre Macht- und Herrschaftsstellung absichern wollen, um Umverteilungsprozesse zu verhindern. Derartig komplexe Tauschleistungen können nur in sozialen Netzwerken stattfinden, wenn z.B. Aufgaben aus Regierung und Verwaltung von Beratungsunternehmen der Wirtschaft übernommen werden.

Die Kontrolle der Entscheidungsträger ist dabei ein essentielles Problem.²⁶⁵ Die Problematik liegt in der Legitimation und Steuerung der Akteure, insbesondere wenn nicht-politische Akteure Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen, ohne die gleiche Legitimation und Verantwortung zu tragen wie staatlich organisierte Akteure. Die Kontrolle und Steuerung dieser Eliten-Netzwerke wird in komplexen Gesellschaften immer schwieriger. Luhmann spricht von einem Integrationsparadox der Eliten, da die Integrationsleistung der Eliten mit steigender Binnenintegration von positionalen und funktionalen Netzwerkeliten sinkt und auch immer mehr Interessengruppen auftreten.²⁶⁶

Mit dem Transaktionskostenansatz kann somit erklärt werden, dass einzelne Agenten ihre eigenen Interessen z.B. durch den in Lateinamerika vorherrschenden Gesetzesüberschuss durchsetzen können, da dadurch die Kontrollkosten erheblich erhöht werden.²⁶⁷ Gleichzeitig liefert dieser Ansatz eine Erklärung für das Entstehen von Korruptionsnetzwerken. Wenn durch ein unzureichendes Rechtssystem die Einhaltung und Durchführung von Verträgen nicht abgesichert werden kann, neigen wirtschaftliche Akteure dazu, ihr Risiko zu senken, indem sie Verträge nur mit Personen ihres Vertrauens abschließen. Was sich für den einzelnen Akteur rechnet und welches Risiko er mit dem Tausch in einem Netzwerk eingeht, hängt somit auch entscheidend von der institutionellen Ordnung ab.

Korruption in Politik-Netzwerken kann aber nur stattfinden, wenn der korrupte Akteur von einer Organisation des Funktionssystems Politik mit Ressourcen ausgestattet wurde. Durch die korrupte Sinnverschiebung wird die Mitgliedschaft in der Organisation langfristig gefährdet. Das individuelle Risiko eines Akteurs hängt damit entscheidend davon ab, ob eine individuelle Sinnverschiebung durch eine feindliche

²⁶⁵ Vgl. Dahl 1976, S. 2.

²⁶⁶ Vgl. Luhmann 1997b, S. 603.

Vgl. Münkler, Herfried / Strassenberger, Grit / Bohlender, Matthias 2006: Deutschlands Eliten im Wandel, Frankfurt/M, S. 294.

²⁶⁷ Vgl. Pritzl, Rupert F.J. 1997: Korruption und Rent-Seeking in Lateinamerika, Baden-Baden, S. 51-52.

Übernahme abgesichert wird, um die Exklusion aus dem Funktionssystem zu verhindern. Die Sinnverschiebung wird dabei durch die Überlappung verschiedener Codierungen bei den Akteuren, also ihre Polykontextualität durch Inklusion in verschiedenen Funktionssystemen begünstigt, die ihnen bessere Berechnungsgrundlagen für ihre Nutzenkalkulationen bietet. Wird z.B. ein ehemaliger Manager eines großen Bergbaukonzerns im Ministerium mit den Verhandlungen in den Netzwerken betraut, kann er einerseits die Preise seiner Entscheidungen genau einschätzen und hat andererseits keine Probleme, kommunikativ anschlussfähig zu werden, da wirtschaftlich codierte Kommunikation zu seinem Erfahrungsrepertoire gehört. Da der unmoralische Tausch in einem Netzwerk stattfindet, hat die soziale Netzwerkanalyse besondere Bedeutung für die Bewertung des handelnden Zusammenwirkens, das durch den vorliegenden Systemcode, die implementierten Programme und die individuell zu realisierenden Akteursinteressen bestimmt wird.

Der Konflikt der Akteure liegt in den substanziellen Eigeninteressen, wozu einerseits die eigene Nutzenmaximierung und andererseits die Maximierung eines kollektiven Gutes gehören, wobei zusätzlich die Schwierigkeit besteht, sich darauf zu einigen, was wirklich wünschenswert und sozial verantwortbar ist. Akteure können in Verhandlungen zwischen den Partialinteressen und Systeminteressen wechseln²⁶⁸, wobei die Bedingungen für den Wechsel nicht klar sind. Idealtypisch wären hier jedoch Bedingungen, in denen ein politischer Akteur seine substanziellen Eigeninteressen in einem Netzwerk nur maximieren kann, indem er gerade gemeinwohlorientiert handelt und somit den Sinnhorizont Machterhalt durch „sozial verantwortbares Handeln“ einhält. Netzwerke sollten dazu beitragen können, eine vorhandene Dysfunktionalität von Markt und Staat im Sinne einer Gemeinwohlorientierung zu vermeiden, wobei auch in Netzwerken die Eigeninteressen der Akteure das eigentliche Problem der Gemeinwohlorientierung bleiben, da die Akteure von den Entscheidungen, die sie treffen, meist selbst betroffen sind.²⁶⁹

²⁶⁸ Vgl. Braun, Dietmar 2000: Gemeinwohlorientierung im modernen Staat, in: Werle, Raymund / Schimank, Uwe (Hg.) 2000: Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit, Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Band 39, Frankfurt/M, URL: www.mpifg.de/pu/mpifg_book/mpifg_bd_39.pdf, S. 125 bis 153.

²⁶⁹ Vgl.: Mayntz, Renate 1997: Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen. Frankfurt/M und Scharpf, Fritz W. 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. In: Politische Vierteljahresschrift 32(4), S. 621–634.

4. Fragestellung, Hypothese und Methoden

4.1. Zusammenfassung und Fragestellung

Die Bad-Governance-Praxis in Entwicklungsländern wird überwiegend als Korruption in Politik-Netzwerken vermutet. Die Korruption soll hier als strukturbestimmendes Merkmal zwischen die gesellschaftlichen Systeme Ökonomie und Politik treten. Die große Bedeutung von systemischer Korruption weist auf eine mangelhafte Trennung von öffentlichem und privatem Sektor hin, wobei gewählte Politiker Verfassungsprinzipien wie Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit verletzen. Die wirtschaftlichen Akteure können dadurch Einfluss auf die Politik nehmen, um ihre Eigeninteressen auf Kosten der Gesellschaft durchzusetzen, ohne dafür innerhalb der staatlichen Institutionen legitimiert worden zu sein.

Die bisherige Analyse der Verletzung von Good Governance-Grundsätzen weist somit darauf hin, dass eine Vermischung der Funktionslogiken der Teilsysteme Wirtschaft und Politik stattfindet. Dabei wird vermutet, dass sich Netzwerke zwischen Wirtschaft und Politik als neue Kooperationsformen bilden, womit eine Differenzierung in weitere gesellschaftliche Teilsysteme stattfindet. Diese Netzwerke müssen als soziale Systeme feste Ausgrenzen setzen und sollten idealtypisch einem eigenen, explizit gebildeten teilsystemischen Orientierungshorizont folgen, der sich an dem gesamtgesellschaftlichen Zielen Armutsreduktion, nachhaltige Entwicklung und somit Gemeinwohl orientieren muss. Eigene Supercodierungen können die Grenze zwischen Korruption und Nicht-Korruption verwischen, setzen sich in den Netzwerken jedoch eindeutig die Interessen des Wirtschaftssystems stärker durch, so folgen die Politiker nicht mehr der Funktionslogik ihres Teilsystems, wobei die Verschiebung der Sinnhorizonte als Korruption definiert wurde. Trifft diese Verschiebung der Sinnhorizonte nur auf einzelne Akteure bzw. Netzwerke zu, würde es sich um Korruption als Phänomen einzelner Akteure bzw. Akteurskonstellationen handeln. Dann werden diese Akteure aus dem politischen System exkludiert. Für Peru wird aber gerade die dauerhafte Existenz formeller und informeller Korruptionsnetzwerke zwischen Repräsentanten aus der Politik und Wirtschaft für die Formulierung und Durchsetzung politischer Entscheidungen unterstellt. Diese Dauerhaftigkeit korrupter, gesellschaftlicher Strukturen kann nicht mehr durch die Summe der Einzelhandlungen erklärt werden, sondern weist auf eine gesellschaftliche Dysfunktionalität hin.

Hierbei stellt sich die Frage, wodurch diese Funktionsmängel in Systemintegration und insbesondere auch Sozialintegration der Funktionssysteme entstehen und wo sie verortet werden können. Auf der Ebene der Systeme muss die Frage beantwor-

tet werden, welche gesamtgesellschaftlichen Strukturen ein Verlassen der eigenen Sinnkodierung durch Politiker ermöglichen oder sogar begünstigen. Dabei ist auch die Abhängigkeit von Ressourcen des anderen Teilsystems relevant. Auf der Ebene der institutionellen Ordnungen muss die Frage beantwortet werden, welche Programmstrukturen gebildet und befolgt werden, die nicht der entsprechenden Codierung angepasst sind. Auf der Ebene der Akteurskonstellationen stellt sich die Frage, ob die „Bad Governance-Praxis“ als neue Koordinationsform in selbstorganisierten, unabhängigen Netzwerken definiert werden kann, die Austauschbeziehungen nach den Regeln des Wirtschaftssystems unterhalten. Für Bad Governance in Netzwerken würde die dauerhafte Befolgung der Sinnkodierung des Wirtschaftssystems eine feindliche Übernahme von Teilsystemen des politischen Systems bedeuten, womit das Netzwerk zum Funktionssystem Wirtschaft gehört, sich formell und parasitär im politischen System ansiedelt und kollektiv verbindliche Entscheidungen für die Gesamtgesellschaft bereitstellt, die sozial nicht verantwortbar sind.

Hier könnte der Einwand erhoben werden, dass Peru keine moderne, ausdifferenzierte Gesellschaft darstellt, die mit systemtheoretischem Instrumentarium untersucht werden kann, da eine zu starke Überlagerung durch stratifikatorische Differenzierung vorliegt. Dem soll entgegengehalten werden, dass in allen Gesellschaften, auch den modernen, verschiedene Differenzierungsstrukturen mehr oder weniger überlagern,²⁷⁰ außerdem stellt sich die peruanische Gesellschaft selbst als funktional ausdifferenzierte Demokratie dar.²⁷¹ Da es hier ja gerade um Defizite bzw. Dysfunktionalität gesellschaftlicher Differenzierung geht, können diese Defizite auch gerade mit systemtheoretischen Ansätzen analysiert werden. Auf der Ebene der Akteurskonstellationen kann auch hier eine soziale Netzwerkanalyse durchgeführt werden, denn Netzwerke bestehen aus sozialen Beziehungen und können im strukturellen Netzwerkansatz beschrieben werden, ohne die Bedingung einer ausdifferenzierten Gesellschaft erfüllen zu müssen. Bisher ist nicht näher untersucht worden, welche Akteure tatsächlich in den Netzwerken inkludiert sind und inwieweit die von den Regelungen betroffene Bevölkerung, z.B. in den Bergbaugebieten, ausgeschlossen wird. Weiterhin ist unklar, welche formellen Regelungen genau in Netzwerken erarbeitet werden und welche weiteren informellen Regelungsstrukturen bereitgestellt werden, damit die wirtschaftlichen Einzelinteressen gegen das Gemeinwohl durchgesetzt werden können. Um die Funktionalität des politischen Systems in einem demokratischen Sinne zu gewährleisten, muss der Staat die Spielregeln festlegen, die Netzwerke koordinieren und überwachen und die Letzt-

²⁷⁰ Schimank 2000b, S. 150-154.

²⁷¹ Vgl. zur Selbstdarstellung URL: www.estado.gob.pe; www.congresso.gob.pe

Entscheidungen responsiv zugunsten des Gemeinwohles fällen. Für Peru sind jedoch die politischen Entscheidungen der strukturellen Anpassung, Privatisierung und Deregulierung im Bergbau in den 90er Jahren nicht zu Gunsten der gesamten Bevölkerung ausgefallen. Im Gegenteil haben sich Hunger und Armut gerade in den Bergbaugebieten sogar teilweise verschlimmert. Hinzugekommen ist die gesundheitsgefährdende Umweltbelastung, die der Bergbau und die Metallverarbeitung hervorgebracht haben.

4.2. Hypothese

Bad Governance erfolgt durch eine korrupte Sinnverschiebung politischer Akteure in Politik-Netzwerken, die durch die feindliche Übernahme des relevanten politischen Teilfunktionssystems stabilisiert wird und durch starke Zugangsbeschränkungen funktionsfähig bleibt. Inklusionskriterien sind die Befolgung der Netzwerk-Codierung, die Verfügungsgewalt über relevante Ressourcen und die Bereitschaft zum Tausch. Ergebnis sind sozial nicht verantwortbare politische Entscheidungen, die als Handeln beobachtbar werden.

Notwendige Bedingungen:

Bedingung für die Übernahme von Funktionssystemen ist eine extreme Ressourcenabhängigkeit des zu übernehmenden Funktionssystems.

Bedingung für die Übernahme eines politischen Teilfunktionssystems ist eine institutionell gewährte Verselbstständigungsmöglichkeit des zu übernehmenden Teilfunktionssystems, sodass es formell als (Pseudo)-Teilsystem im übergeordneten Funktionssystem verbleibt und die Macht-Ressourcen parasitär in Netzwerken verbrauchen kann.

Bedingung für die korrupte Sinnverschiebung ist die Überlappung von Sinnhorizonten in polykontextuellen Adressen, die durch die Inklusion in Leistungsrollen von Organisationen mit relevanten Tausch-Ressourcen ausgestattet werden.

Übernahme-Prozess:

Durch das Aufdrängen von Programmen werden in den politischen, institutionellen Ordnungen fremdreferentielle Elemente implementiert. Das kann die interne Steuerung, die Organisation der Verwaltung, die Gesetzgebung, Verordnungen und die tatsächliche Durchführung der Politik betreffen. Durch das Einverleiben von Pro-

grammen des politischen Systems soll den negativen Auswirkungen der Programmaufdrängung im Sinne der eigenen Autopoiesis kontrolliert gegengesteuert werden.

Durch das Aufdrängen von Codes, insbesondere als Erfolgsmedium des übernommenen Systems sichtbar, wird die eigentliche feindliche Übernahme vollendet. Durch das Einverleiben von Codes des politischen Systems soll den negativen Auswirkungen der Sinnaufdrängung wiederum im Sinne der eigenen Autopoiesis kontrolliert gegengesteuert werden.

4.3. Methoden

Die Analyse des „handelnden Zusammenwirkens“ in Form von Bad Governance wird auf Grundlage des Modells „Akteur-Struktur“ Dynamik von Schimank auf den folgenden Ebenen durchgeführt:

- Gesellschaftliche Teilsysteme und ihre institutionelle Ordnung
- Netzwerke als Systeme 2. Ordnung und ihre Akteure.

Zum Nachweis der feindlichen Übernahme werden die intersystemischen Ressourcenflüsse sowie Leistungen und Varianzen der einzelnen Funktionssysteme nach festgelegten Kriterien analysiert. Störungen in der funktionalen Differenzierung werden herausgearbeitet, die auf der gesellschaftlichen Ebene zu Störungen der Ressourcenflüsse im gesellschaftlichen Reproduktionskreislauf führen und auf der Ebene der Netzwerke sichtbar gemacht werden können. Eine ergänzende Analyse der institutionellen Ordnungen gibt Aufschlüsse über das handelnde Zusammenwirken im Gesellschaftssystem.

Auf der Akteurs-Ebene werden korrupte Entscheidungen durch eine beobachtbare Verschiebung der Sinnhorizonte erklärt, indem politische Entscheidungsträger in den Politik-Netzwerken der binären Codierung des Wirtschaftssystems folgen. Dazu werden relevante Akteure ermittelt und die Beziehungen in einer qualitativen Netzwerkanalyse dargestellt.

Diese Arbeit beschränkt sich auf die Untersuchung der Institutionen und Auswirkung von großen Minenprojekten in Peru, die über 90 % der Gesamtmengen fördern. Die Netzwerke werden für die Mine Yanacocha und den Metallverarbeitungs-komplex DOE RUN in La Oroya erstellt.

4.3.1. Untersuchung der gesellschaftlichen Teilsysteme und ihrer institutionellen Ordnung

Die für die feindliche Übernahme vorausgesetzte Ressourcenabhängigkeit mit der Bereitschaft zum Tausch wird für die Phase der wirtschaftlichen Krise nach der ersten Regierungszeit von Präsident Alan Garcia und die nachfolgende Stabilisierungs- und Privatisierungsphase unter Präsident Fujimori dargestellt. Für die Ausgrenzung der Exekutive aus dem politischen System werden die in der Verfassung von 1993 festgelegte Struktur des Staates und die Verteilung von politischer Macht, Gewaltkontrolle und Gewaltenverschränkung herausgearbeitet, um aufzuzeigen, dass eine Verselbständigungstendenz der Exekutive hierdurch begünstigt wird.

Das Aufdrängen von Programmen des Wirtschaftssystems wird anhand der Dekretgebung in der Phase der Förderung privater Investition, der Verankerung der Stabilitätsverträge *Contratos Ley* in der Verfassung und dem Organisationsgrad sowie der internen Steuerung der Exekutive dargestellt. Hierbei werden nur Programmübernahmen in Bezug auf Steuerpolitik und Umweltschutzpolitik dargestellt und aufgezeigt, dass diese Entscheidungen für die Korruption im Bergbausektor hohe Relevanz haben. Die Auswirkungen der Programmübernahme auf die kollektiv verbindlichen Entscheidungen im Bergbausektor in Bezug auf Steuerpolitik und Umweltschutz werden anhand der intersystemischen Leistungen von Exekutive, Legislative und Rechtssystem dargestellt.

Der Nachweis der Einverleibung von Programmen des politischen Systems durch das Wirtschaftssystem soll hier beispielhaft an öffentlichen Aufgaben im Bereich Umweltschutz aufgezeigt werden, die von dem Wirtschaftssystem übernommen worden sind.

Das Aufdrängen des Codes wird zunächst durch das verwendete Erfolgsmedium der Exekutive aufgezeigt. Weiterhin wird die Verselbstständigung der Exekutive und Eingliederung in das Wirtschaftssystem durch klar definierte gemeinsame Systemgrenzen aufgezeigt.

Das Einverleiben des Politik-Codes wird durch die Durchführung öffentlicher Aufgaben durch das Wirtschaftssystem und die Nutzung als Erfolgsmedium aufgezeigt, wobei der eigene Sinnhorizont erfüllt bleibt.

4.3.2. Netzwerkanalyse

Die Netzwerkanalyse gilt als Instrumentarium, das zur Analyse der Beziehungen und Machtstrukturen in Politikprozessen geeignet ist. Die Netzwerkanalyse konzentriert sich auf die Beziehungen der Akteure und auf die Strukturen und Funktionen von Netzwerken, wobei definierte Attribute von Akteuren zur qualitativen Interpretation zusätzlich berücksichtigt werden können.²⁷²

Netzwerke stellen einerseits die Infrastruktur für Kommunikationsprozesse zwischen den Akteuren dar, andererseits werden durch die Netzwerkbeziehungen Regeln zur Handlungsorientierung gebildet und sanktioniert. Soziales Handeln kann hiernach nicht durch Orientierung an Normen allein erklärt werden, da sie teilweise erst im Netzwerk selbst gebildet werden.

Die formale Netzwerkanalyse unterscheidet drei Aspekte von Eigenschaften in einem Netzwerk:

- Eigenschaften der Netzwerkstruktur
- Art und Eigenschaften der Beziehungen
- Eigenschaften der Knoten

Die Aufgabe der Netzwerkanalyse ist es, die spezifische Gestalt der sozialen Formen herauszuarbeiten, wie z.B. Dichte, Verbundenheit, positionelle Differenzierung oder Zentralisierung.

Die qualitative Netzwerkanalyse zielt darauf ab, den Sinn der Handlungen in ihrem Kontext bzw. in ihrem Bedeutungszusammenhang und methodisch kontrolliert zu verstehen. Für die Erhebung wurden offene Verfahren eingesetzt, z.B. offene Interviews, Expertengespräche und Dokumentenanalysen, um die Datenerfassung möglichst breit anzulegen.²⁷³

Qualitative Netzwerkanalysen mit Experteninterviews und Dokumentenanalysen sind besonders für eine Analyse von Politiknetzwerken geeignet, bei der zuerst relevante Ereignisse, Akteure und Arten der Zusammenarbeit ermittelt werden müs-

²⁷² Vgl. Jansen 2003.

²⁷³ Vgl. Hollstein, Betina 2005: Qualitative Methoden und Netzwerkanalyse, in: Hollstein, Betina; Straus, Florian (Hg.): Qualitative Netzwerkanalyse. Konzepte, Methoden, Anwendungen, Wiesbaden, S. 18 und Baumgarten, Britta / Lahusen Christian 2005: Politiknetzwerke – Vorteile und Grundzüge einer qualitativen Analysestrategie, in: Hollstein 2005, S. 177-198

sen.²⁷⁴ Qualitative Verfahren sind auch geeignet, um die handlungsleitende Orientierung und subjektiven Wahrnehmungen der Akteure zu erfassen, um Gründe für den Erfolg bzw. Misserfolg von Netzwerken zu analysieren. Hierbei gilt das Verhältnis zwischen Netzwerken, Normen und Institutionen, die Verknüpfung zwischen Struktur- und Akteurebene als eine zentrale Herausforderung für die Netzwerkforschung.²⁷⁵

Voraussetzung für eine empirische Untersuchung ist zunächst die Abgrenzung des Netzwerkes, indem die Menge der Akteure festgelegt wird. Das Gesamtnetz besteht aus Knoten (hier: polykontexturale Adressen aus Organisationen), die eine Position in einer Organisation innehaben, wobei die Organisation einen entscheidenden Einfluss auf die Durchführung und Umsetzung von politischen Entscheidungen im Sektor Bergbau ausüben kann oder aufgrund der Institutionenanalyse haben sollte. Die Akteure sind entweder direkt in Entscheidungsprozesse eingebunden (z.B. Umweltbehörden) oder können die Umsetzung der Entscheidungen beeinflussen (z.B. Beratungsunternehmen) oder sollten die Entscheidungen mitgestalten können (z.B. Organisationen der betroffenen Zivilbevölkerung). Dabei kann es sich um Entscheidungen innerhalb des gesamten Policy-Zyklus handeln, also Entscheidungen, die zur Implementation von Regelungen führen (z.B. die Festlegung eigener Emissionsgrenzen in Umweltmanagementprogrammen), die Umsetzung der Regelungen betreffen (z.B. Dekrete und ministerielle Resolutionen zu Umweltverträglichkeitsstudien) oder die Sanktionierung einer Nicht-Durchführung von Normen (z.B. die Annullierung der Sanktionen). Für die Erfassung und Abgrenzung der Akteure im Politiknetzwerk hat sich eine Kombination von Reputations-, Positions- und Entscheidungsansatzes eingebürgert.

Für die Auswahl der Organisationen wurde auch hier ein mehrstufiges Verfahren gewählt:

- Position: Adressen wurden aufgrund ihrer formalen Positionen, Zugehörigkeiten und institutionellen Entscheidungsmacht durch Literatur- und Internetrecherche sowie über die Analyse von Gesetzestexten, Urteilen und Entscheidungen evaluiert. Kriterien waren der Verantwortungsbereich, Mitbestimmungsmöglichkeiten, Entscheidungskompetenz und Betroffenheit.

²⁷⁴ Vgl. Franke, Carola / Wald; Andreas 2005: Möglichkeiten der Triangulation quantitativer und qualitativer Methoden in der Netzwerkanalyse, in: Hollstein 2005, S. 153-176, S. 156.

²⁷⁵ Vgl. Hollstein 2005, S. 20 ff und Jansen 2003, S. 258.

- Entscheidung nach Expertenmeinungen: Anschließend wurden verschiedene peruanische Experten gebeten, die Zahl der vorab ausgewählten Organisationen zu ergänzen.

Kriterien für die Befragung nach Mitgliedern des Netzwerks sind z.B. die Häufigkeit des Kontakts oder spezifische Leistungen bzw. Funktionen.²⁷⁶ Für die Sammlung der Netzwerkinformationen wurden nach einer telefonischen Terminvereinbarung 22 persönliche Interviews durchgeführt mit einer Länge von 30 Minuten bis zu 2 Stunden. Weiterhin wurden verschiedene Gespräche geführt, die sich bei der Teilnahme von Veranstaltungen und Diskussionsrunden ergaben und Netzwerkbeziehungen bestätigten und ergänzten. Hierzu gehören die Teilnahme am 7. Internationalen Goldsymposium in Lima 2006, die Teilnahmen an einer Dialogrunde *Mesa de Dialogo* zur Problematik von La Oroya, einer persönlichen Tagesführung durch Yanacocha sowie der Besuch einer Messe im Rahmen des 7. internationalen Goldsymposiums mit der Gelegenheit zu Gesprächen mit Beratungsunternehmen, Lieferanten und Repräsentanten weiterer Bergbauunternehmen.

Die persönlichen Interviews wurden mit einem vorbereiteten Fragenkatalog geführt; er enthielt eine tabellarische Liste der relevanten Organisationen, differenziert nach unterschiedlichen Ereignissen. Es wurden offene Fragen zur Erhebung von Strukturvariablen und Attributvariablen, außerdem offene Fragen zur Einstellung der Befragten zu verschiedenen Themen gestellt.

Strukturvariablen messen Beziehungen einer bestimmten Art zwischen Akteuren und liefern originäre Netzwerkinformationen über das Beziehungsgefüge. Für die Bewertung einer Beziehung wurde der Austausch von Informationen und Meinungen z.B. auch in Form von Studien oder Statements, gewährter Rat und Hilfe, die Häufigkeit des Kontaktes und die Relevanz der Beziehung abgefragt. Es wurde nach der Häufigkeit des Kontaktes gefragt und erhoben, wie wichtig dieser Kontakt für den Befragten ist. Die Befragten gaben eine persönliche Einschätzung darüber ab, wer im Netzwerk eine Schlüsselposition für Entscheidungen einnimmt, weiterhin eine Einschätzung über die persönliche Vernetzung sowie über Lücken in ihrer Kommunikation mit anderen Akteuren. Außerdem wurden Akteure genannt, mit denen ein stärkerer Wunsch nach Zusammenarbeit vorliegt. Weiterhin wurde die Teilnahme an Ereignissen wie Dialogrunden, Anhörungen, Zusammenarbeit in Projekten oder die Teilnahme an Verhandlungen abgefragt und alle Beziehungen in einer umfassenden Dokumentenrecherche überprüft. Die Ergebnisse werden zunächst in der chronologischen Darstellung zu der Entstehung der jeweilig untersuchten politischen Entscheidung dargestellt und zusätzlich durch die Dokumentenanalyse be-

²⁷⁶ Hollstein 2005 S. 15.

legt. Mit Hilfe der Strukturvariablen wurden jeweils die Beziehungen des Informationsaustausches und die Beziehungen durch Ereignisse, wie die Zusammenarbeit in Projekten oder echte Verhandlungen zwischen den Organisationen, auf einer Skala von 1 bis 6 erfasst und in einer sozialen Netzwerkanalyse ausgewertet.

Attributvariablen bilden individuelle Eigenschaften der Akteure ab und sind dadurch geeignet, strukturelle Differenzen der Verflechtungsmuster in Netzwerken mit den sozioökonomischen Rahmenbedingungen in Verbindung zu bringen. Als Attributvariablen wurden die Einstellung und das Interesse sowie die Aktivität der Organisation zu den Themenfeldern Steuergesetzgebung, Steuervergünstigungen und Fördermengenabgaben sowie Umweltschutzgesetzgebung, Umweltverträglichkeitsstudien, Umweltstandards, der Problematik in La Oroya und der Problematik der sozialen Konflikte abgefragt. Auch die Attributvariablen wurden durch eine ergänzende Dokumentenrecherche innerhalb der chronologischen Darstellung mit weiteren Belegen versehen.

Zur Auswertung der erhobenen Daten können verschiedene Verfahren der Netzwerkanalyse angewendet werden. Die positionale Analyse dient z.B. der Identifikation von Schlüsselakteuren, indem wichtige Positionen von einzelnen Akteuren im Netzwerk identifiziert werden. Die relationale Analyse dient z.B. der Identifikation von Subgruppen, die eine engere Vernetzung aufweisen und die Kommunikation im Netzwerk nachhaltig bestimmen. Folgende Verfahren wurden im Einzelnen angewandt:

Dichte und Verbundenheit

Die Dichte eines Netzwerkes misst die tatsächlichen Beziehungen bezogen auf die möglichen Beziehungen und zeigt, wie eng die Akteure miteinander verwoben sind. Die Anzahl der möglichen Beziehungen, Beispiel entspricht der Anzahl der Werte in der Matrix. Die Vernetzungsdichte wird durch eine Prozentzahl ausgedrückt, die das Verhältnis von allen theoretisch möglichen zu allen tatsächlichen Beziehungen in einem Netzwerk beschreibt. Bei einem Wert von 0,5 wären z.B. 50 % aller möglichen Beziehungen realisiert, eine Dichte von 1 würde bedeuten, dass alle Akteure eine direkte Beziehung haben. Die Dichte wird jedoch von der Größe des Netzwerkes beeinflusst, sodass die Akteure in einem großen Netzwerk mit hoher Dichte mehr Beziehungen pflegen müssen als in einem kleinen Netzwerk. Die Dichte beschreibt somit das Netzwerk als Ganzes, ist aber bei Netzwerken unterschiedlicher Größe

schwer zu vergleichen.²⁷⁷ Die Vernetzungsdichte wird in einer Dichtematrix dargestellt.

Eine Analyse der Struktur bzw. Ordnungsmuster wird über die graphentheoretische Verbundenheit ermittelt. Netzwerke sind über ihre Kanten verbunden, wobei die Länge der graphisch dargestellten Pfade zwischen den Knoten die Distanz zwischen zwei Akteuren darstellt. Der Grad der Verbundenheit ist umso höher, je mehr Knoten über Pfade erreicht werden können. Ein Netzwerk ist komplett verbunden, wenn jeder Knoten über Pfade jeden anderen Knoten erreichen kann. Über die graphische Darstellung wird ersichtlich, ob es Subgruppen gibt, die intern besser verbunden sind als das Gesamtnetzwerk oder andere Subgruppen. Weiterhin wird ersichtlich, wie viele Pfade zwischen bestimmten Akteuren liegen bzw. über wie viele Stationen von Knoten bestimmte Akteure verbunden sind. Die Länge der Pfade zwischen zwei Akteuren stellt dabei die Distanz zwischen ihnen dar. Können sich zwei bestimmte Akteure über verschiedene Pfadkombinationen erreichen, wird der kürzeste Weg als geodätische Distanz bezeichnet.

Miteinander verbundene Akteure eines Netzwerkes bezeichnet man als Komponenten.²⁷⁸ Bi-Komponenten verbinden ein Netzwerk so, dass kein Knoten durch seinen Wegfall ein Netzwerk in unverbundene Teile zerfallen lässt, das heißt, jeder Knoten ist über zwei unabhängige Pfade erreichbar.²⁷⁹ Bi-Komponenten bedeuten im Vergleich zu einfachen Komponente wesentlich robuster verbundene Netzwerke.

Zentralität

Netzwerkabbildungen zur Zentralität beruhen auf einem mathematischen Algorithmus, der die gut vernetzten Akteure in das Zentrum rückt, während die Akteure mit wenigen Beziehungen an der Peripherie dargestellt werden, d.h. Akteure mit hohem Vernetzungsgrad befinden sich in der Mitte des Netzwerkes, sie haben eine hohe Zentralität. Zentralität gilt als ein Indikator für Macht im Netzwerk, da Akteure mit hoher Zentralität eher über Netzwerkressourcen und Informationen verfügen können und bessere Kontrollmöglichkeiten haben.²⁸⁰

Die **Degree-Zentralität** beschreibt Eigenschaften der einzelnen Akteure, indem sie die Anzahl der Beziehungen eines Akteurs angibt. Akteure mit niedrigen Zentralitätswerten befinden sich eher an der Peripherie des Netzwerkes und sind weniger in

²⁷⁷ Vgl. Schnegg, Michael / Lang, Hartmut 2001: Netzwerkanalyse Eine praxisorientierte Einführung, Methoden der Ethnografie, Heft 1, URL: www.methoden-der-ethnographie.de/heft1/heft1.html [21.08.2007].

²⁷⁸ Vgl. Wassermann / Faust 1994, S. 109f.

²⁷⁹ Vgl. Wassermann / Faust 1994, S. 115ff.

²⁸⁰ Jansen 2003, S. 127.

geschlossene Beziehungsstrukturen eingebunden. Die durchschnittliche Degree-Zentralität ist unabhängig von der Größe eines Netzwerkes und eignet sich auch zum Vergleich von Netzwerken unterschiedlicher Größe.²⁸¹ Die Degree-Zentralität gilt als Maß für die Kommunikationsaktivität eines Akteurs.

Die Anzahl der Pfade, die Akteure durchlaufen müssen, um andere Akteure zu erreichen, gibt ihre individuelle Eingebundenheit in der Gesamtstruktur an und wird durch die **Closeness-Zentralität** eines Akteurs dargestellt.²⁸² Je größer die Closeness-Zentralität eines Akteurs ist, umso unabhängiger ist er von den anderen Akteuren. Hierfür wird für jeden Akteur die Summe seiner geodätischen Distanz (mittlere Länge aller kürzesten Pfade) berechnet und an der Größe des Netzwerkes standardisiert, indem die potentiell erreichbaren Akteure durch die Summe der geodätischen Distanzen geteilt wird, sodass ein Maximum von 1 erreicht wird, wenn ein Akteur mit allen anderen Akteuren direkt über einen Pfad verbunden wäre. Die Closeness-Zentralität ist somit ein Maß für die Autonomie und Effizienz eines Akteurs.²⁸³

Die **Betweenness-Zentralität** ist ein Maß für den Grad der Kontrolle, die ein Akteur über andere Akteure ausüben kann. Akteure, die sich auf einer strategisch wichtigen Position in einem Netzwerk befinden, wodurch sie als Vermittler zwischen anderen Akteuren fungieren, haben eine höhere Betweenness-Zentralität, indem viele geodätische Pfade über sie führen. Sie haben eine höhere Kontrolle über die Weitergabe von Informationen und können z.B. Informationen zurückhalten, die eine Sanktion auslösen würden. Für eine Beurteilung des Kontrollpotentials und die Nutzung der strategischen Position sind die Handlungsmotive der Akteure relevant. Die ältere Netzwerktheorie ging davon aus, dass die Netzwerkstruktur die Motive bestimmt; heute geht man davon aus, dass die Motive in der qualitativen Netzwerkanalyse mitberücksichtigt werden müssen, da die gleiche Position mit unterschiedlichen Motiven verbunden sein kann.²⁸⁴ Akteure mit einer hohen Betweenness-Zentralität können als Vermittler eine Vielzahl von indirekten Verbindungen herstellen, obwohl sie nur in wenige direkte Beziehungen eingebunden sind. Gatekeeper sind Personen, die eine Position innerhalb eines Netzwerkes einnehmen, die eine Verknüpfung zwischen zwei anderen Personen- oder Personengruppen bildet. Sie kontrollieren damit die Beziehung zwischen diesen Akteuren.

²⁸¹ Vgl. Wasserman / Faust 1994, S.100- S.125 sowie Jansen 2003, S.89.

²⁸² Wasserman / Faust 1994 Kap. 5.

²⁸³ Jansen 2003, S. 137.

²⁸⁴ Diaz-Bone, Rainer 2006: Gibt es eine qualitative Netzwerkanalyse? Review Essay zu Hollstein, Betina; Straus, Florian (Hg.): Qualitative Netzwerkanalyse. Konzepte, Methoden, Anwendungen, Wiesbaden, in: Forum Qualitative Sozialforschung Volume 8, Nr. 1, Art. 28. Januar 2007, URL: www.qualitative-research.net/fqs-texte/1-07/07-1-28-d.htm [21.08.2007].

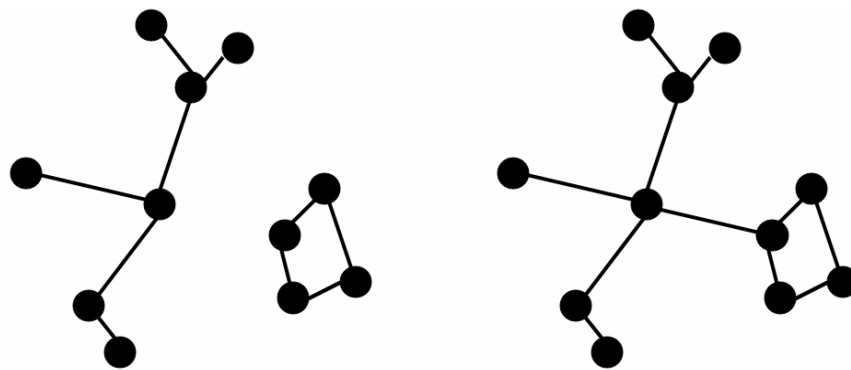
Die Dichte eines Netzwerkes und die Zentralität zeigen den Grad der Verflechtung und die Anzahl der Beziehungen eines jeden Akteurs auf, geben aber wenige Informationen über die Netzwerkstruktur, wie bei der Analyse der Gesamtnetzwerke.

Effektivität und Effizienz in Netzwerken

Zwei Kontakte sind redundant, wenn sie direkt verbunden sind oder über eine strukturelle Äquivalenz indirekt verbunden sind. Effektivität maximiert die Zahl der Kontakte.

Abbildung 9

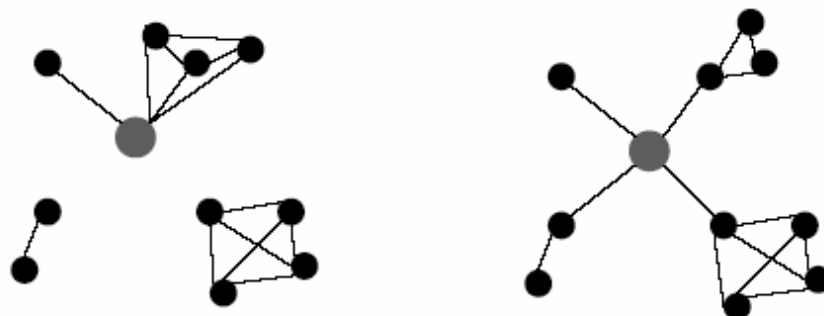
Effektivität in Netzwerken



Effizienz maximiert Nicht-Redundanz, indem weniger direkte Kontakte benötigt werden bzw. bei der gleichen Anzahl von Pfaden ein zerfallenes Netzwerk verbunden werden kann. Effizienz erhöht die indirekten Kontakte durch wenige direkte Kontakte.

Abbildung 10

Effizienz in Netzwerken



Akteure, die in Netzwerken strategisch wichtige Positionen einnehmen, erfüllen die Aufgabe effizient-effektive Netzwerke durch die Besetzung von Brückenpositionen zu bilden. Diese Brücken sind natürlicherweise schwache Verbindungen.²⁸⁵ Akteure mit schwachen Beziehungen handeln als Makler; d.h. sie vermitteln auch Informationen oder Ressourcen, an denen sie selber kein Interesse haben und erzielen dadurch eine hohe Netzwerkkontrolle.

Auswertung von Teilgruppen

Teilgruppen können sich in Netzwerken durch Verbundenheit oder strukturelle Äquivalenz bilden.

Ein K-Core ist eine Teilgruppe mit einer bestimmten Mindestzahl direkter, enger Beziehungen untereinander. Mit K-Cores können stark vernetzte Teilgruppen aufgedeckt werden, dabei werden ebenso schwache Vernetzungen weniger eingebundener Akteure aufgedeckt. Sind in einer Teilgruppe alle Akteure direkt miteinander verbunden, handelt es sich um eine Clique, die zu gegenseitiger Angleichung und Konsensbildung neigt und eine Tendenz hat sich nach außen abzugrenzen. Je häufiger und enger die Kontakte sind, umso ähnlicher werden die Einstellungen der Akteure in den Subgruppen.²⁸⁶ Diese Tendenz zur Ausbalancierung der Subgruppen kann durch das Belegen mit Attributen über gleiche Einstellungen verdeutlicht werden. Dabei ist anzunehmen, dass Mitglieder einer Subgruppe positivere Einstellungen zueinander haben als zu anderen Teilgruppen. Mit der Cliquenanalyse kann die Unterteilung des Netzwerks in kleinere Netzwerke dargestellt werden. Cliquen werden danach gebildet, wie stark sie getrennt sind und welche Inklusionskriterien die interne Verbundenheit bestimmen. Die Kohärenzanalyse differenziert die Verkettungen von Akteuren in Cliquen mit geringer oder hoher Vernetzung und analysiert, welche Auswirkungen diese Netzwerkdifferenzierung für Integration und Koordinationsfähigkeit des Netzwerks oder für die Diffusion von Ressourcen oder Informationen hat.

Um Gruppen von Akteuren bilden zu können, stehen weiterhin die Methoden der Clusteranalyse, der Multidimensionalen Skalierung und die Blockmodellanalyse zur Verfügung. Diese Verfahren teilen die Akteure in einem Netzwerk nach der Ähnlichkeit ihrer Beziehungen in Gruppen ein. Akteure mit übereinstimmenden Einstellungen befinden sich in derselben Gruppe, wobei die Ergebnisse qualitativ interpretiert werden müssen. Die Blockmodellanalyse untersucht, ob Akteure vergleichbare Posi-

²⁸⁵ Burt, Ronald S. 1992: Structural holes: The social structure of competition, Cambridge 1, S. 30-45.

²⁸⁶ Vgl. Jansen 2003 S. 193-194; vgl. Ahlert, Dieter (Hg.) 2008: Modellierung von Netzstrukturen und Erfolgswirkungen individueller Netzwerkpositionen, Münster, S. 28-30.

tionen im Netzwerk einnehmen. Ohne direkt miteinander verbunden zu sein, können sie strukturell äquivalente Positionen einnehmen, die in Blöcken gruppiert werden können. Die Beziehungsstruktur zwischen den Blöcken kann auch die Gesamtstruktur des Netzwerks erklären.²⁸⁷ Bei der Blockmodellanalyse werden Cluster aus Netzwerkakteuren gebildet, so dass Akteure mit einer ähnlichen Beziehungsstruktur zu Blöcken zusammengefasst werden. Im Unterschied zur Cliquenanalyse müssen die Akteure, die in einem Block vereinigt sind, nicht direkt miteinander verbunden sein. Akteure in einem gemeinsamen Block sind nach Burt "strukturell äquivalent".²⁸⁸ Strukturell äquivalente Positionen können sich somit gegenseitig ersetzen und stellen in Tauschnetzwerken Konkurrenten dar.²⁸⁹

Starke und schwache Verbindungen, strukturelle Lächer und lachende Dritte

Bei diesem Teil der Analyse geht es um die Bestimmung von schwachen Beziehungen und fehlenden Beziehungen innerhalb eines Gesamtnetzwerkes und die daraus resultierenden Chancen und Probleme. Nach Granovetter sind kohäsive Subnetze, die untereinander eine intensive Beziehung pflegen, schlecht in das Gesamtnetz integriert. Im Extremfall kann das Gesamtnetz an diesen Verbindungen in kleinere Netze zerfallen.

Die meisten Netze bestehen aus schwachen und starken Verbindungen, wobei die Verbindungen zwischen Cliquen eher schwach sind. Je mehr starke Beziehungen ein Akteur hat, umso schwächer ist er in das Gesamtnetz eingebunden, weil seine Cliquenbeziehungen viel Zeit in Anspruch nehmen. Informationsnetzwerke sind positiv verbunden, d.h. je mehr schwache Beziehungen ein Akteur pflegt, umso größer ist seine Einbindung in das Gesamtnetzwerk, umso mehr Informationen erhält er. Schwache Beziehungen, die gleichzeitig Brücken - als einzige Verbindung zwischen Subgruppen - bilden, sind vorteilhaft für die Mobilisierung von Unterstützung und die Durchsetzung eigener Interessen. Nach Granovetter bergen starke Beziehungen das Risiko des Netzwerkzerfalls, während schwache Beziehungen die Handlungsmöglichkeiten und den Erfolg des Gesamtnetzes erhöhen können.²⁹⁰ In Tauschnetzwerken sind Konkurrenzbeziehungen negativ verbunden, sodass es besser sein kann, weniger indirekte Kontakte zu haben. Hat ein Akteur zu zwei potentiellen Tauschpartnern eine direkte Beziehung, die selbst unverbunden bleiben, kann er als

²⁸⁷ Vgl. Jansen 2003, S. 203; Wasserman / Faust 1994, S. 394-424.

²⁸⁸ Vgl. Burt, Ronald S. 1982: Towards a structural theory of action. Network models of social structure, perception, and action. New York, S. 42-45.

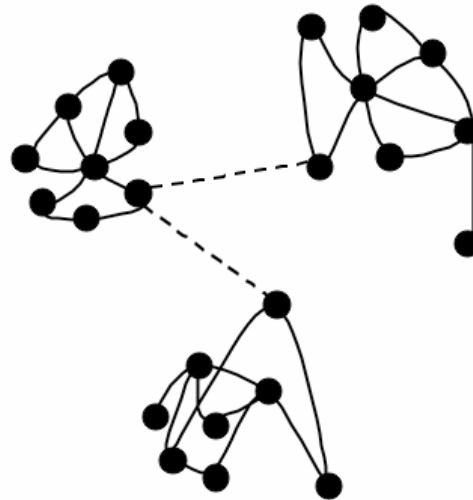
²⁸⁹ Vgl. Jansen 2003, S. 213.

²⁹⁰ Vgl. Granovetter, Mark 1973: The Strength of Weak Ties. In: American Journal of Sociology, Vol. 78, S. 1360 – 1380.

lachender Dritter diese starken Beziehungen nutzen. Zur Bestimmung einflussreicher Organisationen in Netzwerken ist die Existenz von strukturellen Löchern besonders interessant.

Abbildung 11

Schwache Verbindungen in Netzwerken

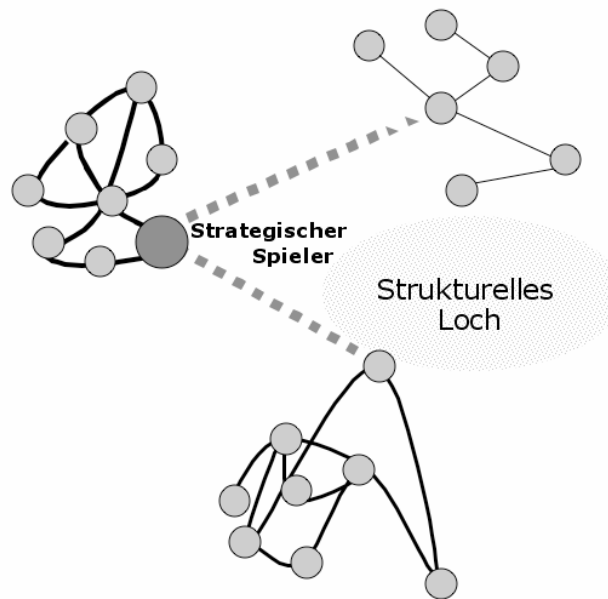


Für einen strategischen Spieler sind Netzwerke vorteilhaft, die ihm nicht nur Informationsvorteile, sondern auch Kontrollvorteile verschaffen, indem er eine strategisch wichtige Position besetzt. Er wird diese Möglichkeiten suchen und nutzen. Strategische Spieler, deren eigene Beziehungen frei von strukturellen Löchern sind, genießen die höchste strukturelle Autonomie und das größte Machtpotential.

Je effizienter und effektiver ein Netzwerk gestaltet ist, umso geringer die Dichte und Verbundenheit, umso größer sind die Chancen für strategische Spieler. Die Chancen bestehen in Informationsvorteilen durch Zugang zu mehr Informationen mit einem entsprechenden Zeitvorsprung. Kontrollvorteile bestehen durch den Zugang zu Informationen, deren Weitergabe verhindert werden kann, durch das Blockieren von Kontakten und Beziehungen und somit auch die Kontrolle über Entscheidungen. Strukturelle Löcher bilden Möglichkeiten zum strategischen Handeln und Vorteile bei der Nutzung von Ressourcen, sie entstehen zwischen nicht-redundanten Kontakten.²⁹¹

²⁹¹ Burt 1992, S. 9.

Abbildung 12 Strukturelles Loch



Anwenderprogramm für die Soziale Netzwerkanalyse SNA

Bereits bei Netzwerken ab 10 Akteuren ist eine Analyse ohne Computerunterstützung extrem schwierig bis unmöglich. UCINET ist ein Programm zur Analyse von Netzwerkdaten und visueller Darstellung von Netzwerken. Die Auswertung wurde mit UCINET durchgeführt und für die graphische Aufarbeitung der Netzwerkanalysen wurde das Programm NETDRAW genutzt.²⁹² Zur Darstellung der Netze wurde das Verfahren „Spring Embedder“ eingesetzt. Das Layout-Verfahren „Spring embedder“ modelliert alle Kanten eines Graphen als anziehende Kräfte, durch die verbundene Knoten aufeinander zu bewegt werden, unverbundene Knoten nehmen entfernte Positionen ein. Diese Kräfte verhalten sich wie Federn, wobei die Knoten als Pole mit abstoßenden Kraftfeldern modelliert werden. Das Gleichgewicht, das durch „spring embedder“ erzeugt wird, ist von den Dateninformationen und den hinterlegten Kriterien wie Kantenlänge und Zentralitätswerten abhängig.²⁹³

²⁹² UCINET IV/X for DOS: free download (inkl. Manual) unter http://www.analytictech.com/free_software.htm.

²⁹³ Vgl. Krempel, Lothar 2005: Visualisierung komplexer Strukturen, Grundlagen der Darstellung multidimensionaler Netzwerke, Frankfurt/Main, Kapitel 4: Netze ordnen, S. 103-120.

5. Systemanalyse zu Bad Governance

Systemintegration bedeutet, dass kein Funktionssystem ein anderes so stört, dass es in seiner Funktionsfähigkeit beeinträchtigt ist. Das setzt Gleichrangigkeit, Autonomie und Leistungsfähigkeit voraus sowie eine störungsfreie strukturelle Kopplung, die sich in den intersystemischen Leistungen des gesellschaftlichen Reproduktionskreislauf und der organisatorischen Ausgestaltung der Teilsysteme widerspiegelt. Störungen in der Systemintegration haben negative externe Effekte auf die Gesamtgesellschaft und beeinträchtigen die demokratische Konsolidierung sowie die sozio-ökonomische Entwicklung. Die feindliche Übernahme eines Teilfunktionssystems wirkt dysfunktional auf das gesamte politische System und zeigt entsprechende negative Auswirkungen für die Gesamtgesellschaft auf.

Für Bad Governance als langfristige Netzwerkkorruption soll hier die Übernahme des Teilsystems Exekutive durch das Wirtschaftssystem mit den entsprechenden Sinnverschiebungen der involvierten Akteure erfolgt sein, was eine zumindest formal funktional differenzierte Gesellschaft voraussetzt. Formal handelt es sich bei Peru um eine Demokratie mit z.B. in der Verfassung und anderen Regelwerken festgeschriebenen Funktionssystemen des politischen Systems und des Rechtssystems. Oft werden Systemübernahmen erst durch eine extreme Ressourcenabhängigkeit ausgelöst, wobei die Eigeninteressen der Akteure eine Bereitschaft zum Tausch in Verhandlungsnetzwerken auf beiden Seiten ermöglichen. Besonderheiten lateinamerikanischer Präsidialdemokratien, wie die duale Legitimation und die Rigidität der Amtszeit eines Präsidenten, können begünstigend für eine Übernahme wirken. Weiterhin muss das Aufdrängen oder Einverleiben von Programmen und Codes nachgewiesen werden.

5.1. Ressourcenabhängigkeit und Privatisierung

Ressourcenabhängigkeit und die beiderseitige Bereitschaft zum Ressourcentausch sind die Voraussetzungen für das Aufdrängen fremder Systemprogramme. In der ersten Amtszeit von Alan Garcia stürzte Peru von 1988 bis 1990 in eine wirtschaftliche Katastrophe mit negativen Wachstumsraten (1988 -8,3 %, 1989 -11,9 %, 1990 -5,1 %) und sehr hohen Inflationsraten (1989: 2775 %; 1990: 7650 %). 1998 betrug die Auslandsverschuldung 67 % vom BIP, die mächtigen inländischen Indust-

rieunternehmen investierten wenig (Investitionen 17,8 % vom BIP) und die ausländischen Direktinvestitionen betragen nur noch 4 % vom BIP.²⁹⁴

In dieser Krise wurde 1990 Alberto Fujimori zum Präsidenten gewählt, der erst 1988 seine eigene Partei *Cambio 90* gegründet hatte und bis zum Wahlkampf kaum bekannt war. Zu diesem Zeitpunkt war auch der Bergbau in Peru in einer schweren Krise. Weder die staatlichen Unternehmen, noch das einzige große, private Minenunternehmen Southern Peru tätigten notwendige Investitionen. So sank das Investitionsvolumen von 1985 bis 1989 auf insgesamt 81 Mio. US\$ (0,2 % vom BIP). Die Kupfer-, Blei-, Silber- und Eisenproduktion wies in diesem Zeitraum negative Wachstumsraten auf. Die Exporte sanken im Zeitraum 1985/1989 gegenüber 1980/1994 um ca. 18 %.²⁹⁵

Der Bergbau und die Weiterverarbeitung von mineralischen Rohstoffen stellen Entwicklungsländer immer wieder vor große Herausforderungen. Die Regierungen der Rohstoffländer streben nach größtmöglichen staatlichen Einnahmen durch die Privatisierung von Staatsbetrieben, Gebühren auf Förderrechte, Besteuerung oder Förderabgaben. Mit den Devisen kann der Schuldendienst geleistet werden, Sozialprogramme können finanziert werden und der wirtschaftliche Aufbau des Landes könnte gefördert werden. Investoren wünschen sich neben geologischem Potential in erster Linie niedrige Kosten, wobei das Steuerrecht und das Umweltrecht maßgebliche Kriterien sind. Um die kostenintensiven, langfristigen Bergbauprojekte mit gleichbleibend niedrigen Kosten kalkulieren zu können, fordern die Investoren „politische Stabilität“.²⁹⁶

Das Stabilisierungsprogramm zur Förderung der privaten Investition der Regierung Fujimoris wurde 1991 begonnen. Zwischen 1990 und 2000 wurden insgesamt 228 Unternehmen privatisiert, das waren 90 % der Bergbauunternehmen, 85,5 % der Industrieunternehmen, 68 % der Erdölunternehmen, 35 % der Landwirtschaftunternehmen und 68 % der Elektrizitätsunternehmen. Die mit der Privatisierung ver-

²⁹⁴ Vgl. Müller, Katharina 1999: Peru: Neoliberaler Musterschüler in der Krise, Brennpunkt Lateinamerika Nr. 17, S. 143-150 und vgl. Flammang, Mathias 1999: Der Weg in die Schuldenfalle, in: forum Nr. 119, URL: www.forum.lu/pdf/artikel/2488_119_Flammang.pdf [12.07.2009].

²⁹⁵ Campodonico, Humberto 1999: Las Reformas Estructurales en el Sector Minero Peruano y las Características de la Inversión 1992 – 1998, CEPAL-Serie: Reformas Económicas 24, Mai 1999, S. 7, URL: www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/4546/P4546.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/de/tpl/top-bottom.xsl, [18.3.2007].

²⁹⁶ Adde, Giama 2000: Bergbau in Entwicklungsländern, in: Internationale Alumni (TU Berlin) Ausgabe 48/49, S. 26, URL: www.tu-berlin.de/foreign-relations/alumni/tui_48_49.htm [29.3.2007].

bundenen Hoffnungen auf wirtschaftlichen Aufschwung und mehr Wohlstand waren in der Bevölkerung sehr hoch, sodass es zunächst kaum Widerstand gab.

Die Einnahmen aus der Privatisierung beliefen sich offiziell auf 6,7 Mrd. USD, wovon 4,9 Mrd. direkt wieder ausgegeben wurden, davon 1 Mrd. USD für den Kauf von Waffen und 1,2 Mrd. USD zur Begleichung von Auslandsschulden. Die restlichen 2,7 Mrd. USD wurden ab 1997 als „Kosten für die Privatisierung“ und als Ausgaben für den Wahlkampf 2000 deklariert und gingen nach der Kommission für wirtschaftliche und finanzielle Delikte zu einem großen Teil in die Korruptionsnetze von Präsident Fujimori. Der offiziell geschätzte Betrag der Korruption aus dieser Periode liegt bei ca. 1 Mrd. USD. Weitere 2,2 Mrd. USD wurden in den *Fondo Nacional de Ahorro Público* und den *Fondo Consolidado de Reservas Previsionales* eingezahlt, um weitere Auslandsschulden und die Privatisierung des Rentensystems zu decken. 158 Mio. USD wurden den privatisierten Unternehmen zurückerstattet. Im Dezember war der Saldo der Privatisierung damit negativ mit -517 Mio. USD.²⁹⁷ Aus den Einnahmen sollen somit in großem Umfang Korruptionsnetze finanziert, Waffen gekauft und der Schuldendienst geleistet worden sein. Im Zuge der Gesetzgebung aus der Phase der „*Promoción de la Inversión Privada*“ wurde für investierende Unternehmen die Möglichkeit geschaffen, Stabilitätsverträge im Rahmen großer Investitionsprojekte ab 10 Mio. US\$ für Bergbau, Gas- und Ölförderung (alle anderen Wirtschaftszweige ab 5 Mio. US\$) abzuschließen, die über Zeiträume von 5 Jahren (für vor 1993 operierende Unternehmen/Privatisierung) bzw. 10 Jahren für Verträge ab 1993 (neue Investoren/Konzessionen) ein „Einfrieren“ der zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses gültigen gesetzlichen, steuerlichen und Verwaltungs-Regelungen garantiert.²⁹⁸ Diese Stabilitätsverträge oder *Contratos Ley* wurden in der Verfassung von 1993 verankert und enthalten Vereinbarungen über Steuervergünstigungen, Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen und Umweltschutzmaßnahmen sowie Umweltschutzaufgaben. In der Privatisierungsphase wurden mit den Unternehmen Investitionsprojekte im Wert von 7,935 Mrd. USD vereinbart. Der größte Teil des Investitionsvolumens in Höhe von 5,3 Mrd. US\$ wurde direkt in Stabilitätsverträgen verankert. Nach einer Studie der *Banco Central de Reserva* im Jahr 1999 wurden bis dahin nur 42 % der vereinbarten Investitionen tatsächlich geleistet.²⁹⁹

Die Regierung unter Fujimori soll insgesamt ca. 600 Stabilitätsverträge unterzeichnet haben, hauptsächlich in den Bereichen Bergbau, Gasförderung, Ölförderung und Telekommunikation, wodurch die Steuergesetzgebung in weiten Teilen der Wirt-

²⁹⁷ Vgl. Kongress 2002, S. 19.

²⁹⁸ Vgl. PROINVERSION 2007: Por que invertir en el Peru? Marco legal, URL: www.proinversion.gob.pe [12.02.2007].

²⁹⁹ Vgl. Kongress 2002, S. 25.

schaft eingefroren wurde.³⁰⁰ Dunkelziffer-Schätzungen gehen von weiteren inoffiziellen Verträgen zur Steuerstabilität mit Laufzeiten von bis zu 30 Jahren an die größten nationalen und internationalen Investoren aus.³⁰¹ Im Unterschied zu anderen Ländern, wie z.B. Chile, wo 7 % zusätzliche Gewinnsteuern für Stabilitätsverträge erhoben werden, war dieser Service in Peru gratis. Die Privatisierung der 11 größten Unternehmen³⁰² (darunter die Bergbau-Unternehmen Centromin, Minero Perú und Tintaya) machte rund 86 % der gesamten Erlöse und 92 % des vereinbarten Investitionsvolumens aus.³⁰³

Im Bereich Bergbau und metallverarbeitende Industrie wurden durch die Privatisierung 1,04 Mrd. USD eingenommen und insgesamt 4,5 Mrd. USD Investitionsvolumen vereinbart. Die wichtigsten Unternehmen waren Minero Perú mit der Kupfermine Cerro Verde, der Kupfer-Raffinerie Ilo und der Zink-Raffinerie Cajamarquilla, Centromin mit der Mine Paragsha in Cerro de Pasco und Metall Oroya sowie die Kupfer- und Goldmine Tintaya.³⁰⁴ Das Minenunternehmen in Cerro Verde ist der viertgrößte Kupferproduzent in Peru.³⁰⁵

Centromin wurde teilprivatisiert für einen Gesamtwert von 291 Mio USD und ein vereinbartes Investitionsvolumen von 2,8 Mrd. USD (davon Antamina 2,5 Mrd. USD). Einer der wichtigsten Unternehmensbereiche von Centromin war Metal Oroya, das 1997 privatisiert wurde. Das Unternehmen war der größte Raffineriekomplex Perus für Zink, Kupfer, Blei, Silber und Gold. Die Vereinbarung mit Renco Group Inc./The Doe Run (USA) über 122 Mio USD und ein vereinbartes Investitionsvolumen von 127 Mio USD wurde 1996 getroffen.³⁰⁶

³⁰⁰ Vgl. Kongress 2002, S. 15.

³⁰¹ Vgl. Durand, Francisco 2005: Dinámica política de la corrupción y participación empresarial, in: Portocarrero 2005, S. 319.

³⁰² Privatisierung der 11 größten Unternehmen: Compañía Peruana de Teléfonos (CPT) mit Entel Perú, Electrolima, Petroperú, Minero Perú, Electroperú, Centromin, Tintaya, Banco Continental, Petromar, Sider Perú und Pesca Perú.

³⁰³ Die Behörde COPRI (Comisión para la Promoción de la Inversión Privada) war für die Planung und Durchführung der Privatisierung zuständig. COPRI wurde 1991 per Decreto Legislativo 674 gegründet und war den verschiedenen Ministerien angegliedert (heute PROINVERSIÓN gegründet durch Decreto Supremo N°027 -2002-PCM, modifiziert durch Decreto Supremo N°095-2003-EF: Reglamento de Organización y Funciones de PROINVERSIÓN).

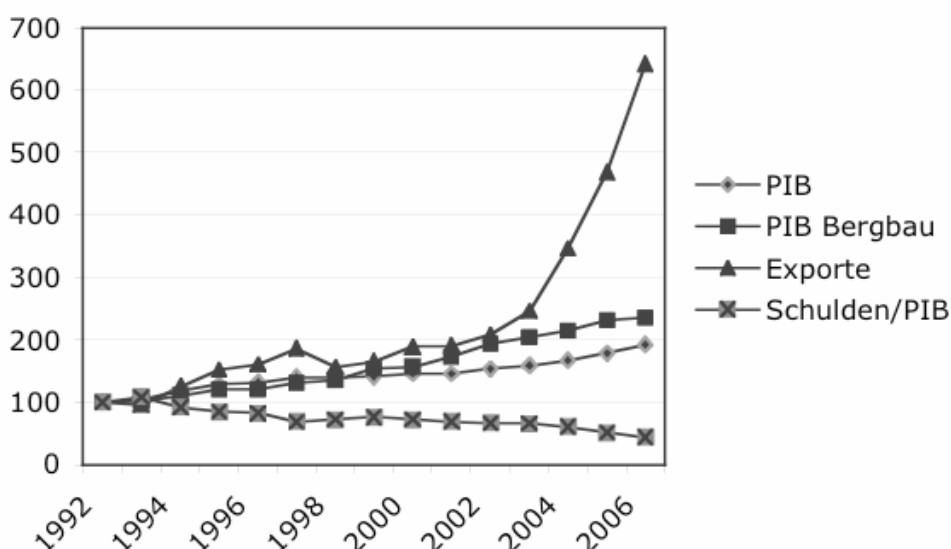
³⁰⁴ Allein für den Teilbereich La Granja in Cajamarca wurde ein Investitionsvolumen von 475 Mio. US\$ vereinbart, der den Bau eines transandinen Tunnels, einer Kupferschmelzerei, eines Hafens, Straßen usw. beinhaltete. Im Februar 1998 meldete das Unternehmen Schwierigkeiten bei der Realisierung durch eine überschätzte Marktpreisentwicklung an.

³⁰⁵ Informationen über die Bergbau-Unternehmen in Peru: Directorio Minero del Perú 2005/2006; Hg.: Promotores y Consultores Andinos S.R.L., Lima 2006.

³⁰⁶ Paliza, Rosendo 2007: Impacto de las Privatizaciones en el Perú, Estudios Economicos del BCRP, Lima.

Über die Privatisierungen, gekoppelt mit der Förderung von Auslandsinvestitionen, erfolgte somit (erneut) ein zunehmender Einfluss ausländischer Direktinvestitionen und transnationaler Konzerne in die peruanische Wirtschaft. Das offizielle Ziel der Liberalisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen war die Wiederherstellung der Kreditwürdigkeit des Landes über die Bedienung der Auslandsschulden.³⁰⁷ So konnte der Anteil der Auslandsschulden am PIB von ca. 75 % im Jahr 1990 auf ca. 50 % in 2000 und 32,2 % in 2006 gesenkt werden.³⁰⁸

Abbildung 13: Kumuliertes Wachstum, PIB, Bergbau und Exporte in %



Quelle: eigene Darstellung, Datenmaterial: BCRP

Weitere Anpassungsmaßnahmen, die förderlich auf die ausländischen Direktinvestitionen wirkten, waren die Handelsliberalisierung mit einem radikalen Abbau von Zöllen und nicht-tarifären Handelshemmnissen und die Freigabe des Wechselkurses. So wurden die Tarife für Außenwirtschaft von durchschnittlich 26 % in 1990 auf durchschnittlich 12 % in 1997 gesenkt.³⁰⁹ Die Folge war eine sinkende Wettbewerbsfähigkeit und Schwächung der einheimischen Industrie. Durch die Außenöffnung und Überbewertung der Landeswährung setzte ein Importboom ein, dem die bis dahin durch hohe Importzölle geschützte nationale Industrie nicht standhalten konnte. So stiegen die Importe in den Jahren 1994 und 1995 um jeweils über 25 % und erreichten ein Niveau von ca. 18 % am PIB von 1995 bis 2000 und stabilisierten sich dann auf einem Niveau von ca. 15-16 % vom PIB bis 2006.³¹⁰ Die ra-

³⁰⁷ Olarte, Gonzáles de 1998: El Neoliberalismo a la Peruana, S.47.

³⁰⁸ BCRP Banco Central de Reserva: Memoria anual, Notas Semanales, diverse Ausgaben.

³⁰⁹ Olarte 1998, S. 51.

³¹⁰ Vgl. BCRP: Memoria anual, Banco Central de Reserva, diverse Ausgaben, URL: www.bcr.gob.pe.

dikale Außenöffnung hatte allerdings eine grundlegende Restrukturierung der peruanischen Ökonomie zur Folge. Neben der Schwächung der einheimischen Industrie kann eine signifikante Steigerung der Außenabhängigkeit festgestellt werden. So wuchs der Anteil der Im- und Exporte am BIP von 15,4 % im Jahr 1989 auf 22,3 % im Jahr 1997 bis 43,3 % in 2006. Gleichzeitig wurde die Weltmarktintegration Perus als Rohstoff exportierendes Land gefestigt, indem in steigendem Maße verarbeitete Güter importiert und überwiegend Primärgüter exportiert wurden.

Ein weiterer Effekt der Privatisierung und Deregulierung war der Abbau von Arbeitsplätzen. Seit 1991 wurden insgesamt 120.000 öffentliche Arbeitsplätze durch Privatisierung abgebaut, davon sollen 43.000 Beschäftigte in private Arbeitsverhältnisse übernommen worden sein. Durch Entbürokratisierungsmaßnahmen wurden von 1990 bis 1993 von 633.000 öffentlich Bediensteten ca. 350.000 entlassen.³¹¹

Die Kommission für ökonomische und finanzielle Delikte des Kongresses (*Comisión Investigadora de Delitos Económicos y Financieros 1990-2001*) hat 2001 festgestellt, dass die Privatisierungskampagne von Fujimori nicht die wirtschaftliche Entwicklung gefördert habe,³¹² und nur 31% der Peruaner sind der Meinung, dass die Privatisierung nützlich für die Wirtschaft des Landes war.³¹³

Peru hielt auch unter der Regierung Toledos (2001-2006) und in der aktuellen zweiten Regierungszeit von Alan Garcias an der Wirtschaftspolitik fest, die auf die Förderung ausländische Investitionen ausgerichtet war und weiterhin Erfolge in den makro-ökonomischen Daten aufzeigen konnte.

³¹¹ Vgl. Dirmoser, Dietmar 1994: Peru, in: derselbe (Hg.); *Jenseits des Staates?*, Bad Honnef, S. 268.

Die Zahl der öffentlichen Angestellten ist bis Juli 2006 allerdings wieder auf 975.000 angestiegen, Vgl.: García Perez, Alan 2006a: *Mensaje al la Nación del Presidente Constitucional de la Republica Doctor Alan García Perez*, 28.07.2006, URL: www.presidencia.gob.pe/mensaje.asp [15.08.2006].

³¹² Vgl. Kongress 2002.

³¹³ Frage: *Las Privatizaciones han sido beneficiosas para el país?*, Antwort: sehr bzw. einigermaßen einverstanden, in: *Corporacion Latinobarómetro: Informe Latinobarómetro 1995 – 2005, Diez años de opinion publica, Chile 2005*, URL: www.latinobarometro.org.

5.2. Das Aufdrängen von Programmen

In Peru wurde in der Phase der „*Promoción de la Inversión Privada*“³¹⁴ von 1991 bis 1993 die gesetzlichen Rahmenbedingungen für den Ressourcentausch durch eine umfassende Dekretgebung zu den Stabilitätsverträgen geschaffen.

Abbildung 14:

Ressourcentausch im Stabilitätsvertrag	
Investor erhält	Staat / Exekutive erhält
<p>Konzession mit juristischer und administrativer Stabilität bezüglich</p> <ul style="list-style-type: none"> • Steuervergünstigungen • Umweltmanagement <p>Absicherung „vertrauensvoller“ Verhandlungspartner</p>	<p>Einnahmen aus Privatisierung (geringe) Besteuerung Investitionen z.B. in Infrastruktur</p>

Die darauf folgende Verankerung der Stabilitätsverträge in der peruanischen Verfassung von 1993 bildet die Grundlage für die seitdem andauernde Einhaltung der umfassenden Dekretgesetzgebung unter Präsident Fujimori (1990 bis 2000), unabhängig davon, ob die Legislative in der Zwischenzeit andere Gesetze erlässt, da die Verankerung in der Verfassung hierarchisch über Parlamentsgesetzen steht. Kein Präsident hat je so viele Dekrete erlassen wie Fujimori in den ersten Jahren seiner Amtszeit.³¹⁵

³¹⁴ „Phase der Förderung privater Investition“, wichtigste Gesetzgebung: Decreto Legislativos 662, 674, 757 von 1991, Decretos Supremos 094-92-RCM und 162-92-EM von 1992, Verfassung von 1993 Art. 58-66.

³¹⁵ Vize-Außenminister 2005, URL: www.rree.gob.pe/portal/boletinInf.nsf/0/ec58522bfe49f75105256ec9007d15d2?OpenDocument; Vgl. Larrea, Pedro 2007: La Inversión Extranjera y la Política Económica en Perú, Vortrag auf dem II Foro Perú – Unión Europea, Lima.

5.2.1. Dekrete zu Stabilitätsverträgen

Wichtigste Gesetzgebung der Jahre 1990 bis 1992 waren *Decretos Legislativos*, also Verordnungen mit *Gesetzeskraft*, die von der Exekutive im Auftrag des Kongresses erarbeitet und verabschiedet wurden.³¹⁶ Wichtigster Bestandteil der Regelungen war die erste Implementierung von Stabilitätsverträgen zwischen der peruanischen Regierung und den investierenden Unternehmen. Das legislative Dekret 662 „Regelwerk zur juristischen Stabilität ausländischer Investitionen“ (*Decreto Legislativo 662: Regimen de la Estabilidad Juridica a la Inversion Extranjera*) von 1991 behandelt die juristische Stabilität für ausländische Investoren und garantiert die rechtliche Gleichstellung inländischer und ausländischer Investoren. Die steuerrechtliche Stabilität gilt von dem Moment an, in dem der Vertrag *Convenio Ley* abgeschlossen wird (Titel II, Artikel 10). Es legt somit den Rahmen für die Stabilitätsverträge ausländischer Investoren fest und beinhaltet verschiedene Garantien des Staates, die zwischen dem jeweiligen Ministerium in Zusammenarbeit mit der Behörde „Nationale Kommission für ausländische Investitionen CONITE“ (*Comisión Nacional de Inversión Extranjera*) und dem Investor geschlossen werden. Das Dekret legt die Garantien für alle ökonomischen Bereiche fest, insbesondere im Bereich Steuern und Arbeitsrechtliberalisierung.³¹⁷ Das legislative Dekret „Gesetz zur Investitionsförderung im Minensektor“ (*Decreto Legislativo 708: Ley de la Promocion de la Inversion en el Sector Minero*) garantiert speziell dem Bergbausektor Stabilität in den Bereichen Verwaltung, Steuern und Devisen. Es garantiert besondere Abschreibungsmöglichkeiten für Investitionen in die Infrastruktur sowie Investitionen in die Verbesserung von Arbeitsbedingungen sowie den freien Gewinntransfer ins Ausland, freie Disposition von ausländischer Währung und freien Handel, es erlaubte "joint-ventures" und stabilisierte die Derecho de Vigencia, eine Art „Pacht“ für das Explorationsgebiet. Das legislative Dekret „Rahmengesetz zur Förderung privater Investition“ (*Decreto Legislativo 757 Ley Marco para el Crecimiento de la Inversion privada*) wurde Ende 1991 erlassen und behandelt die Investitionsfreiheit ausländischer Investoren. Da der - sehr kapitalintensive - Bergbau Anfang der 90er Jahre stagnierte, wurde auch vom Bergbau- und Energieministerium eine umfassende Dekret-Gesetzgebung mit Steuervergünstigungen erlassen.³¹⁸ 1992 wurde das Decreto

³¹⁶ Dekrete zu Bergbau im Archiv des Bergbauministeriums MINEM unter URL: www.minem.gob.pe/mineria/normas_select_mineria.asp?tipo=5, Die *Decretos Legislativos* 662, 674, 708 und 757 bilden die Grundpfeiler der strukturellen Anpassung.

³¹⁷ Decreto Legislativo 674: Promocion de la Inversion Privada (Förderung der privaten Investition) und das Decreto Legislativo 757 behandeln die juristische, administrative und steuerrechtliche Stabilität ausführlicher.

³¹⁸ Vgl. SUNAT 2006: La Gestion de la SUNAT en los ultimos cinco anos: Principales Logros y Avances, 2001-2005, S. 126, URL: www.sunat.gob.pe/gestionTransparente/informeGestion/Gestion2001-2005.pdf, [13.3.2007].

Supremo DS 14-92-EM zum Bergbaugesetz von 1981 erlassen, das eine so umfassende und grundlegende Neuregelung bedeutete, dass es als „Bergbau-Rahmengesetz“ (Ley General de Minería) in den Sprachgebrauch eingegangen ist.³¹⁹ Es ist bis heute die relevante Gesetzgebung für den Bergbau³²⁰, wurde mehrfach durch Gesetze und weitere Dekrete modifiziert und umfasst insgesamt 226 Artikel, die u. a. die Vergabe der Konzessionen regeln:

- Eine Konzession ist das Recht zur Nutzung von Rohstoffen, wie Abbau, Raffinerie und Transport.
- Konzessionen sind ein reales Recht, nicht übertragbar, unwiderruflich für die Gültigkeitsdauer bei Einhaltung der Gesetze, können auf andere Substanzen umgeschrieben werden.
- Das Bergbauministerium legt die Gebiete für Konzessionen zusammen mit der Behörde INGEMET fest.
- Die Behörde PROINVERSION (heute CONITE) bietet die Konzession in Abstimmung mit dem *Gobierno Regional* (Regionalregierung) international an.
- Das Nationale Institut für Konzessionen und Kataster INACC vergibt den Titel.
- Die Konzession berechtigt zur Nutzung der Rohstoffe, der Beantragung von Wegerecht, Labore zu betreiben, Wasser im gesetzlichen Rahmen zu benutzen (benutztes Wasser muss im technisch möglichen und wirtschaftlich vertretbaren Rahmen gereinigt werden) und zum Handel mit Metallen.
- Stabilitätsverträge werden im Rahmen einer Konzessionsvergabe abgeschlossen und beinhalten Steuervergünstigungen, Umweltmanagement und Sektorkompetenz des jeweiligen Ministeriums.

Ende 1992 setzte in Peru der erste „*Boom Minero*“ ein, der bis ca. 1998 andauerte. Folgende große Projekte wurden z.B. auf Basis des DS 14-92-EM abgeschlossen:³²¹

³¹⁹ Decreto Supremo DS 014-92-EM: *Texto Unico Ordenando de la Ley General de Minería*.

³²⁰ Im Zusammenhang mit dem DS 14-92-EM stehen folgende u. a. gesetzliche Regelungen, die Erläuterungen und Modifikationen betreffen:

DS 011-92-EM, DS 018-92-EM, DS 023-92-EM, DS 025-92-EM (TUPA), DS 94-92-EM, DS162-92-EM, DS 163-92-EM: Reglamento de los Regimenes de Garantia a la Inversion Privada R.D. 163-92-EM-DGM; Art. 1, DS 019-93-EM (TUPA), DS 024-93-EM DS 03-94-EM (Reglamento), D.S 07-94-EM, DS 40-94-EM; Art. 1, L. 26615, DS 055-99-EM (TUPA), Ley 27343 Ley 27474, DS 015-2001-EM, DS 026-2001-EM, DS 029-2001-EM, R.M. 271-2003-EM-DM, R. 052-2004-SUNARP-SN, R.J. 2965-2005-INACC-J, DS 033-2005-EM (REGLAMENTO para el Cierre de Minas)

³²¹ Vgl. Ministerio de Energía y Minas 2001: Plan Referencial de Minería 2000- 2009, Lima 2001; URL: www.minem.gob.pe/mineria/pub_public08.asp - 23k, [5.07.2007], S.33.

Abbildung 15:**Große Bergbauunternehmen mit Stabilitätsverträgen gemäß DS 14-92-EF**

Unternehmen	Laufzeit
Min. Aurífera Retamas	1994 - 2003
Cons. Minero Horizonte	1996 - 2003
Cía. Minera Antamina S.A.	1998 - 2003
Perubar S.A.	1996 - 2004
Com. Minera Condestable	1996 - 2005
Doe Run Perú Metaloroya	1997 - 2006
Minera Yauliyacu S.A.	1997 - 2006
Minera Paragsha S.A.	1997 - 2006
Minera Toromocho S.A.	1997 - 2006
Minera Mhar Tunel S.A.	1997 - 2006
Minera Yauricocha S.A.	1997 - 2006
Minsur S.A.	1996 - 2006
Minera Iscaycruz S.A.	1997 - 2006
B.H.P. Tintaya	1995 - 2009
Minera Ubinas S.A.	1997 - 2007
Minera Ares S.A.	1998 - 2008
Yanacocha Carachugo	1995 - 2009
BHP Billiton Tintaya / S.A. Tintaya	bis 2009
Southern Perú Limited	1996 - 2010
Barrick Misquichilca S.A:	1998 - 2012
Southern Peru	bis 2010
Yanacocha - Maqui Maqui	1999 - 2011
Refinería Cajamarquilla	1997 - 2011
Doe Run Perú SRL	1998 - 2011
Cía. Minera Selene S.A.C.	2001 - 2011
Barrick Pierna	bis 2012
Cerro Verde S.A.	1999 - 2013
Minera Sipán S.A.	1999 - 2013
Cerro Verde	bis 2013
Yanacocha - Cerro Yanacocha	2000 - 2014
Minera Quellaveco S.A.	2004 - 2014
Antamina	bis 2015
La Quinoa	bis 2018
Doe Run Cobriza	bis 2021

5.2.2. Die peruanische Verfassung von 1993

Die Verankerung der Stabilitätsverträge in der Verfassung gab den Investoren die Sicherheit, dass die dekretrechtlichen Grundlagen der Abkommen nur durch eine erneute Änderung der Verfassung wieder rückgängig gemacht werden können und alle zum Vertragabschluss gültigen Regelungen Bestand haben. Artikel 62 gibt den Investoren die größtmögliche Garantie, dass die in der Dekretgebung unter Fujimori ausgearbeiteten Spielregeln des Wirtschaftssystems eingehalten werden.

Artikel 62, Absatz 2:³²²

Mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente.

(Durch Gesetzes-Verträge (Anm.: Dekrete zur Regelung von Investitionsverträgen) kann der Staat Garantien festlegen und Sicherheiten zuerkennen. Sie können nicht legislativ verändert werden und sind geschützt bezogen auf den vorhergehenden Paragraphen.)

Artikel 62, Absatz 1:

...Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase....

(.... Vertragsbestandteile können nicht durch Gesetze oder jedwede andere Disposition verändert werden...)

Eine weitere wichtige Voraussetzung für die Stabilität der Abkommen zwischen der Regierung und den Investoren ist das langfristige gegenseitige Vertrauen der Verhandlungspartner. Dafür ist neben dem Aufdrängen der Programme auch das Aufdrängen der Sinnorientierung des Wirtschaftssystems in das Teilfunktionssystem Exekutive notwendig, um über den Wechsel von Akteuren und Organisationen hinaus diese Stabilität zu erhalten. Ohne die Sinnverschiebung des Teilsystems würden einzelne korrupte Akteure langfristig aus dem politischen System exkludiert.

Um das Aufdrängen des Codes zu ermöglichen, muss darum eine Verselbstständigung dieses Teilsystems innerhalb seines Funktionssystems entweder schon vorhanden sein oder explizit geschaffen werden. Für die Durchführung von Bad Governance als systemische Korruption bleibt die Exekutive als parasitäres Binnen-

³²² Politische Verfassung der Republik Peru 1993, URL: www2.congreso.gob.pe/sicr/RelatAgenda/constitucion.nsf/constitucion, [11.3.2007], eigene Übersetzung.

system des politischen Systems erhalten, zieht aber eindeutige Außengrenzen zum Funktionssystem, um der neuen Codierung folgen zu können.

Entscheidend für diese Verselbständigungsmöglichkeit der Exekutive ist die in der Verfassung festgelegte Gewaltenteilung und die damit gewährten Machtmittel der einzelnen Gewalten. Horizontale Gewaltenkontrolle verhindert in ihrer idealtypischen Form die Konzentration und den Missbrauch von Macht, indem die politische Macht auf die gesetzgebende, ausführende und richterliche Gewalt verteilt wird; sie kann nur funktionieren, wenn gegenseitige Kontroll- und Eingriffsrechte sowie gegenseitiges Zusammenarbeiten festgelegt werden. Einhergehend mit effizienten, staatlichen Institutionen, die sich gegenseitig kontrollieren und Fehlverhalten sanktionieren, gilt Gewaltenkontrolle als notwendige Voraussetzung für die Konsolidierung von Demokratie.³²³ In lateinamerikanischen Präsidialdemokratien wird beobachtet, dass die effektive, horizontale Gewaltenkontrolle oft durch eine Verschiebung der Machtressourcen zugunsten der Exekutive verhindert wird.³²⁴ Als eine (Haupt-)Ursache für die Instabilität und mangelnde Liberalität lateinamerikanischer Demokratien wird die Funktionslogik des dort vorherrschenden Systems der Präsidialdemokratie diskutiert.³²⁵ Das empirische Argument gegen Präsidialsysteme basiert hauptsächlich auf den lateinamerikanischen Erfahrungen, wobei zwar nicht klar ist, ob parlamentarische Systeme in diesen Gesellschaften erfolgreicher sein könnten.³²⁶ In dem hier untersuchten Zusammenhang wirkt diese Funktionslogik aber begünstigend auf die Verselbständigung der Exekutive. Dabei muss die konkrete Ausgestaltung der Institutionen im Kontext der Systeme berücksichtigt werden.³²⁷

Nach Juan Linz ist die duale Legitimation in Kombination mit der Rigidität der festgelegten Amtszeit eine Hauptursache für Funktionsprobleme in Präsidialdemokratien.³²⁸ Im Falle von Konflikten zwischen dem gewählten Präsidenten und einer oppositionellen Mehrheit im Parlament greifen keine demokratischen Mechanismen zur Konfliktlösung und Entscheidungsfindung. Kein lateinamerikanisches Parlament kann den vom Volk gewählten Präsidenten ein Misstrauensvotum aussprechen und

³²³ Vgl. Merten, Detlef 1994: Gewaltentrennung im Rechtsstaat, Zum 300. Geburtstag von Montesquieu, Berlin 1989; vgl. O'Donnell: Delegationary Democracy, *Journal of Democracy*.

³²⁴ Vgl. Nolte, Detlef 2002: Demokratie kann man nicht essen – zur politischen Lage in Lateinamerika, *Lateinamerika Analysen* 3, Hamburg, Oktober, S. 163.

³²⁵ Vgl. Linz, Juan 1994: Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a Difference?, in: Linz; Valenzuela, Arturo (Hg.): *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, S. 3-87.

³²⁶ Vgl. Mainwaring, Scott / Shugart, Matthew Soberg 1997: *Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate*, in: Mainwaring, Scott; Shugart, Matthew Soberg: *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, S. 12.

³²⁷ Vgl. Nohlen 1992, S. 140-157.

³²⁸ Vgl. Linz 1994, S. 5.

nur in Peru kann der Präsident das Parlament auflösen.³²⁹ Amtsenthebungsverfahren für lateinamerikanische Präsidenten sind zwar in den meisten Verfassungen verankert, gelten aber als besonders schwierig.³³⁰

Entscheidend für die mangelnde Binnenintegration der Exekutive ist neben der dualen Legitimation und der Rigidität der Amtszeit eines Präsidenten also die Struktur des Staates, die in der Verfassung festgelegt wird. In seiner Binnenstruktur differenziert sich ein demokratisches System in verschiedene Organisationssysteme, die sich entsprechend ihrer Zuständigkeiten zwischen Zentrum und Peripherie des Systems ansiedeln. Im Zentrum des politischen Systems stehen die beiden Organisationssysteme Exekutive und Legislative bzw. Verwaltung und Parlament, die über die Verfassung mit dem Rechtssystem strukturell gekoppelt sind.³³¹ Die drei Gewalten Exekutive, Legislative und Judikative stellen die Organisationssysteme der Gesellschaft dar, die eine gegenseitige Kontrolle durch Gleichrangigkeit und Leistungsfähigkeit gewährleisten sollten.

Präsidialsysteme sollen nach dem Prinzip der *checks and balances* funktionieren, also dem Prinzip von Kontrolle und Ausgleich, wobei zugrunde gelegt wird, dass die Trennung der Gewalten nicht ausreicht, sondern jeweils bestimmte Machtmittel gewährt werden müssen, um diese Kontrolle auch ausüben zu können. Die unterschiedliche Gewährung, Anwendung und Wirksamkeit dieser Machtmittel bestimmt entscheidend den politischen *output*.³³²

³²⁹ Vgl. Linz 1994 S. 6 und Mainwaring 1997 S. 17.

³³⁰ Vgl. Mainwaring 1997, S. 18.

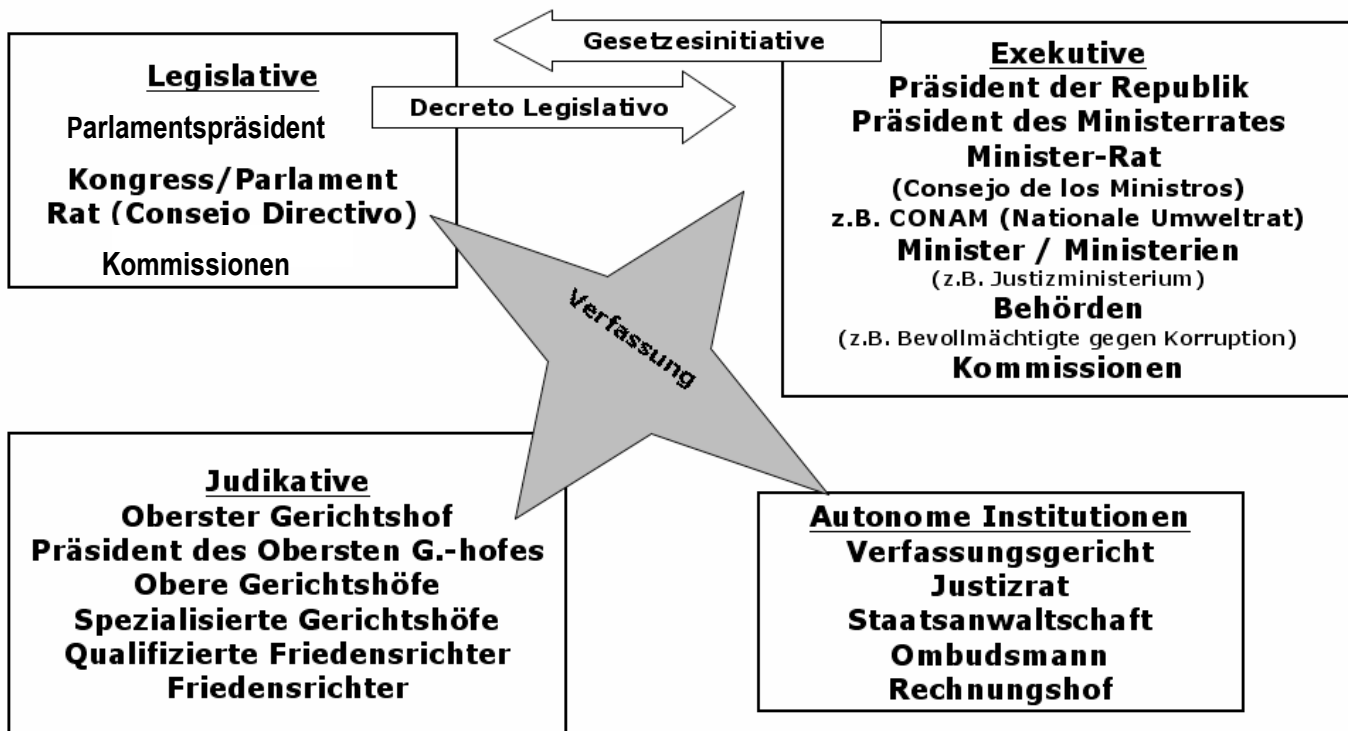
³³¹ Vgl. Luhmann, Niklas 2000a: Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt/M. S. 244ff.

³³² Vgl. Mainwaring 1997, S. 40

Vgl. Payne, Mark J., 2007: Balancing Executive and Legislative Prerogatives: The Role of Constitutional and Party-Based Factors, Chapter 4, S.81-116 in: Payne, J. Mark; Zovatto, Daniel; Mateo diaz, Mercedes: Democracies in Development, Politics and Reform in Latin America, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., URL: www.iadb.org/pub

Abbildung 16:

Regierungssystem Perus



Quelle: eigene Darstellung nach Daten von www.estado.gob.pe

Für die Beurteilung der Gleichrangigkeit der Binnensysteme Exekutive und Legislative muss insbesondere das in der Verfassung reglementierte Kompetenzgefüge legislativer und exekutiver Machtmittel analysiert werden. Darum werden im Folgenden besonderes die legislativen Machtmittel des Präsidenten dargestellt. Für die Leistungsfähigkeit im Hinblick auf die definierten Funktionen und Aufgaben ist der Organisationsgrad, also die Ausdifferenzierung in Ämter und Behörden, ihre Aufgaben und Kompetenzen, eventuelle Überschneidungen sowie Stärken und Schwächen in der Koordination der Aufgaben, aber auch die Ausstattung mit Ressourcen von Bedeutung.

Der Präsident der Republik fungiert als Regierungschef und soll die Nation „personifizieren“ (Art. 110).³³³ Er wird mit absoluter Mehrheit direkt vom Volk gewählt (Art. 111).³³⁴ Das Präsidentschaftsmandat gilt für 5 Jahre, nach Aussetzen einer Wahlpe-

³³³ Politische Verfassung der Republik Peru 1993, URL: www2.congreso.gob.pe/sicr/RelatAgenda/constitucion.nsf/constitucion, [11.3.2007].

³³⁴ Bei einer relativen Mehrheit der Stimmen im ersten Wahlgang findet eine Stichwahl zwischen den beiden ersten Kandidaten statt. Zusammen mit dem Präsidenten werden zwei Vizepräsidenten gewählt.

riode kann sich ein Ex-Präsident erneut zur Wahl stellen (Art. 112).³³⁵ Zu den formell fixierten Aufgaben des Präsidenten gehören die Erfüllung der Verfassung, aller Gesetze und öffentlichen Amtshandlungen, die Repräsentation der Republik, die Leitung der Regierungsgeschäfte, die Überwachung der inneren Ordnung und äußeren Sicherheit, regelmäßige, detaillierte Berichterstattung zur Lage der Nation gegenüber dem Kongress sowie die Einhaltung der Entscheidungen der Judikative (Art. 118). Gemäß Artikel 137 kann der Präsident den Notstand für das gesamte Land oder einzelne Bereiche aussprechen (per Dekret), falls die innere Sicherheit gefährdet ist. Für diese Zeit übernimmt das Militär die Überwachung der inneren Sicherheit. Nach 60 Tagen muss das Dekret erneut ausgesprochen werden. Im Falle eines Krieges, auch eines Bürgerkrieges, wird der Notstand vom Kongress bewilligt (Art. 137 Abs. 2).

In Peru hat die Exekutive die Kontrolle über den Staatshaushalt. Sie initiiert den Prozess, macht einen Vorschlag zum Haushalt, der vom Kongress modifiziert und angenommen wird.³³⁶ Das Wirtschafts- und Finanzministerium Ministerium MEF muss den Haushaltsplan *Marco Macroeconómico Multianual (MMM)* und Änderungen während der Phase der Formulierung nicht dem Plenum des Kongresses vorstellen, sodass der Kongress nicht transparent über das Fortschreiten informiert wird. Der Kongress hat keine Möglichkeit, den Haushalt nach eigenen Vorstellungen zu erhöhen oder eigene Posten einzubringen. Es fehlen Mechanismen dafür, dass andere Instanzen, wie der Kongress, in der Phase der Formulierung Vorschläge oder Änderungen für den Haushalt einbringen können. Die Möglichkeit, Vorschläge zur Modifikation zu machen, werden im Gesetz nicht präzise formuliert und bleiben unklar. Vorschläge, die Kongressisten einbringen können, sind auch von zwei Aspekten abhängig, dem Gesamtetat des Wirtschaftsministeriums und der Einwilligung des Präsidenten des Ministerrates.

Der Präsident der Republik hat wie die Kongressisten das Recht zur Gesetzesinitiative (Vorschlagsrecht gem. Art. 107). Durch den Kongress Verabschiedete Gesetze werden dem Präsidenten zur Bewilligung innerhalb von 15 Tagen vorgelegt. Im Falle einer Nicht-Bewilligung durch den Präsidenten zeichnet der Präsident des Kongresses oder der Präsident der Permanenten Kommission des Kongresses. Falls der Präsident der Republik Einwände gegen das Gesetz oder einen Teil des Gesetzes hat, präsentiert er diese innerhalb von 15 Tagen. Das vom

³³⁵ Dieser Artikel wurde im November 2000 durch das Gesetz Ley 27365 modifiziert, davor konnte der Präsident einmal wieder gewählt werden.

³³⁶ Vgl. Francke, Pedro / Castro, Jose / Rafael Ugaz, Rafael / Salazar, Jose 2003: Evaluación del proceso presupuestal peruano, con énfasis en su transparencia, Projekt: Análisis Independiente del Presupuesto de la República im Auftrag der Weltbank, S. 18, URL: www.consortio.org/Presupuesto/Evaluacion_presupuestal.pdf [12.07.2009].

Kongress überarbeitete Gesetz wird vom Kongress-Präsidenten erlassen, mit mehr als der Hälfte der Stimmen des Kongresses (Art. 108).

Für die Beurteilung der Gewaltenteilung ist in diesem Zusammenhang besonders die Aufteilung und Kontrolle der legislativen Macht interessant. Die legislative Macht des Präsidenten kann nach Mitteln der Eigeninitiative, z.B. den Dekretrechten, und Mitteln der Reaktion, z.B. den Vetorechten, unterschieden werden.³³⁷ Die stärkste legislative Macht für einen Präsidenten stellt das Recht dar, Dekrete zu erlassen, die auf der gleichen rechtlichen Ebene angesiedelt sind wie Gesetze (Beschlüsse mit Gesetzeskraft) und mit der Unterschrift des Präsidenten in Kraft treten. Die reaktive Macht der Exekutive besteht hauptsächlich in dem Vetorecht. Ein Veto kann dafür eingesetzt werden, um eine Gesetzesinitiative des Parlaments zu verhindern. Bei einem partiellen Veto können einzelne Punkte eines Vorschlags nicht angenommen werden. Weitere Machtfaktoren bestehen, wenn Präsidenten exklusive Budgetgewalt haben, dem Militär vorstehen oder z.B. über die Kreditaufnahme entscheiden können.

Die Erlassung von Dekreten und Resolutionen wird u.a. in Artikel 118 Abs. 8 geregelt: Aufgabe des Präsidenten der Republik ist die rechtmäßige Umsetzung der Gesetze durch entsprechende Regelungen bzw. Verordnungen, ohne die Gesetze dadurch zu verändern oder zu modifizieren und innerhalb dieser Grenzen Dekrete und Resolutionen zu verfassen.³³⁸ Somit kann der Präsident eigenständige und delegierte Dekrete erlassen, die nicht vom Parlament verabschiedet werden müssen; es besteht lediglich eine Informationspflicht gegenüber dem Parlament. Bei den eigenständigen Dekreten handelt es sich um *Decretos Supremos*, also Normen mit Gesetzeskraft³³⁹, die gem. Art. 118 Abs. 8 Organisation und Verwaltung des öffentlichen Dienstes und die Durchführung der Gesetze regeln. Delegierte Dekrete sind *Decretos Legislativos*, also Verordnungen mit Gesetzescharakter, die gem. Art. 104 von der Exekutive im Auftrag des Kongresses erarbeitet und verabschiedet werden und dem Kongress lediglich vorgelegt werden müssen. *Decretos de Urgencia* sind Notgesetze, die vom Präsidenten der Republik erlassen und zunächst nur vom Ministerrat genehmigt werden (Art. 137). Sie betreffen nur finanzielle oder ökonomische Notsituationen (Art. 118 Abs. 19) und können nachträglich vom Kongress genehmigt und in Gesetze umgewandelt werden. Der Präsident kann in Peru z.B. per Notstandsdekret über finanzielle Mittel bestimmen (Art. 118, Abs. 19). Die Genehmigung erfolgt im Kongress (*Comisión de Presupuesto del Congreso*). Falls der

³³⁷ Vgl. Mainwaring 1997, S. 40-44.

³³⁸ Politische Verfassung Perus: Artikel 118 Absatz 8 Satz 1, eigene Übersetzung.

³³⁹ Für einen Überblick über die peruanische Gesetzgebung siehe Anhang I.

Kongress weder Zustimmung noch Veto innerhalb von drei Monaten gegeben hat, erfolgt die Bewilligung über ein *Decreto Legislativo*.³⁴⁰ *Decretos Ley* sind Dekrete, die der Präsident der Republik erlassen kann, wenn die Legislative nicht handlungsfähig ist; sie werden auch als „Putsch-Gesetze“ bezeichnet.

Besonders problematisch ist der Gesetzescharakter der Obersten Dekrete *Decretos Supremos*. Dass sie praktisch Gesetzen gleichgestellt sind, kann man schon an der Namensgebung erkennen, da sie oft als *Ley Marco*, *Ley General* oder *Ley* (Rahmengesetz, generelles Gesetz oder Gesetz) bezeichnet werden. Die prinzipielle Basisregelung für den Metall-Bergbau ist z.B. das *Decreto Supremo 014-92-EM*, das üblicherweise „Bergbau-Rahmengesetz“ genannt wird (*Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería*, kurz *TUO* oder „*Ley General de Minería*) vom 3. Juni 1992. Ein weiteres Indiz für den Gesetzescharakter von Dekreten ist die Tatsache, dass sie durch Gesetze und nicht durch weitere Verordnungen modifiziert werden.³⁴¹

Die besondere legislative Macht des Präsidenten zeigt sich besonders dann, wenn sich Parlaments-Gesetze und Dekrete widersprechen, die Dekrete aber als Gesetzesgrundlage fungieren. Es gilt weiterhin als bekannte Tatsache in Peru, dass die Gesetze aufgrund mangelnder Sanktionsmechanismen und Defiziten in der Rechtsstaatlichkeit nur teilweise eingehalten werden. Besonders erschwerend hierbei ist, dass gerade die öffentlichen Institutionen Gesetze und Regelungen, die sie betreffen, nicht einhalten.³⁴²

Zu dem Präsidenten als Oberhaupt der Exekutive gehören als weitere Organisationen der Ministerrat, die Ministerien und die angegliederten Behörden. Der Präsident der Republik kann den Präsidenten des Ministerrates (*Presidente del Consejo de los Ministros*) ernennen und entlassen. Er kann die Minister auf Vorschlag und mit Zustimmung des Präsidenten des Ministerrates ernennen und entlassen (Art. 122). Der Präsident des Ministerrates kann ein Minister ohne eigenen Geschäftsbereich sein. Er ist – nach dem Präsidenten der Republik – der autorisierte Sprecher der Regierung, er koordiniert die Funktionen der Minister und er zeichnet die legislativen Dekrete *Decretos Legislativos*, die Notstandsdekrete *Decretos de Urgencia* und alle weiteren Dekrete und Resolutionen gegen (Art. 123).

³⁴⁰ Vgl. Morón, Eduardo / Sandborn, Cynthia, 2005: *The pitfalls of Policy making in Peru*, Lima, Universidad des Pacifico, S. 33.

³⁴¹ TUO wurde modifiziert durch Decreto Ley 25702 (2. September 1992), Decreto Ley 25764 (15. Oktober 1992), Decreto Ley 25998 (24. Dezember 1992), durch das Gesetz Ley 26121 (30. Dezember 1992), durch Decreto Supremo 33-94-EM (Juli 1994), DS 35-94-EM (August 1994), Gesetz Ley 26629 (Juni 1996) und durch das Decreto Legislativo 868 (Nov. 1996).

³⁴² Vgl. Morón, Eduardo 2005: *Transparencia Presupuestal: haciendo visible la corrupción*, in: Protocarrero, Felip: *El Pacto Infame*, Lima, S. 157.

Der Präsident des Ministerrates ist nicht mit einem Premierminister in parlamentarischen Demokratien gleichzusetzen, denn er hat keine Macht, aus eigenem Antrieb auch gegen die Direktiven des Präsidenten tätig zu werden, der ihn jederzeit eigenmächtig entlassen darf (Art. 122). Seine Hauptaufgaben bestehen in der Entlastung des Präsidenten und darin, als Verbindungsglied zum Parlament zu fungieren. Er unterliegt allerdings auch dem Vertrauen des Kongresses, der ihn zum Rücktritt zwingen kann, wobei der eigentliche Verantwortliche, der Präsident der Republik, vom Kongress nicht abberufen werden kann. Ein neu ernannter Präsident des Ministerrates muss innerhalb von 30 Tagen ein Regierungsprogramm vorlegen und dem Parlament die Vertrauensfrage stellen (*Cuestion de Confianza*, Art. 130). Falls der Präsident des Ministerrates die Vertrauensfrage verliert, muss der gesamte Ministerrat zurücktreten (Art. 133).

Der Ministerrat hat die Funktion, den Gesetzen, die der Präsident dem Kongress zuleiten will, und den Gesetzes-Dekreten zuzustimmen. Der Ministerrat entscheidet mit Mehrheit (Art. 126), und die Amtshandlungen des Präsidenten müssen von den Ministern gegengezeichnet werden. (Art. 120) Da der Präsident sowohl die Minister als auch den Präsidenten des Ministerrates jederzeit entlassen kann, handelt es sich hierbei eher um die Formalität der Kenntnisnahme. Die Fluktuation in der peruanischen Regierung ist sehr hoch. Peruanische Minister sind im Durchschnitt 14 Monate im Amt.³⁴³ Minister können gleichzeitig ein Abgeordnetenmandat wahrnehmen (Art. 126).

Der Kongress soll das verantwortungsvolle Handeln des Ministerrates garantieren, und zwar durch die Möglichkeit des Misstrauensvotums bzw. der Behandlung der Vertrauensfrage aufgrund ministerialer Initiative. Durch die in Artikel 135 gegebene Möglichkeit der Absetzung des Kongresses nach drei Misstrauensvoten gegenüber dem Ministerrat ist die Kontrolle der Exekutive faktisch nicht gegeben.

Die Parlamente gelten als eine der zentralen Institutionen für die weitere Konsolidierung der Demokratien in Lateinamerika, aber auch als machtlose Institutionen.³⁴⁴ Es wird davon ausgegangen, dass sie in vielen Präsidentschaftsdemokratien in ihrem Handlungsspielraum gegenüber der Exekutive eingeschränkt sind und somit ihre Funktion im Rahmen der vertikalen Gewaltenteilung nur ungenügend wahrnehmen. Für eine Analyse des Organisationssystems Legislative ist im Zuge der internen Steuerung insbesondere die Ausstattung mit institutionellen Machtmitteln

³⁴³ Vgl. Carranza, Luis / Chávez, Jorge F. / Valderrama, José 2007: La Economía Política del Proceso Presupuestario: El caso peruano; Instituto Peruano de Economía (IPE), Lima, URL: www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=CSI-102; [22.3.2007].

³⁴⁴ Vgl. Krumwiede, Heinrich W. / Nolte, Detlef 2000: Die Rolle der Parlamente in den Präsidentschaftsdemokratien Lateinamerikas, Hamburg, S. 9ff.

relevant. Entscheidend für eine effiziente interne Organisation ist auch die Rekrutierung von politischen Eliten mit Expertenwissen und politischer Erfahrung. Die Qualität der intersystemischen Leistungen kann einerseits über die Zufriedenheitswerte ermittelt werden, wichtiger erscheint hier jedoch eine Analyse der Diskrepanzen zwischen politischer Zielsetzung und letztendlicher Umsetzung sowie daraus resultierender Konflikte. Trotz einer umfangreichen Gesetzgebung seit Mitte der 90er Jahre konnte sich die Legislative jedoch bisher nicht gegen die Dekret-Gesetzgebung der Exekutive durchsetzen.

Das Parlament ist der Sitz der Legislative, es besteht in Peru aus einer Kammer mit 120 Abgeordneten (Kongress, *Congreso*) und wird gleichzeitig mit der ersten Präsidentschaftswahlrunde für fünf Jahre gewählt. Der Kongress wählt seine Repräsentanten in die Permanente Kommission (*Comisión Permanente* gem. Art. 94).³⁴⁵ Seit 2001 wird über das Wahlkreissystem gewählt, das die nationalen Listen ablöst und allen Provinzen eine bestimmte, von der Höhe der Einwohnerzahl abhängige Zahl von Kongresssitzen zuteilt. Die Einführung einer Vier-Prozent-Hürde für den Einzug in den Kongress sollte die starke Fragmentierung im Parlament einzudämmen. Das Parlament kann einzelne Minister, aber auch den gesamten Ministerrat durch ein Misstrauensvotum stürzen. Der entsprechende Antrag muss von 25 % der Mitglieder des Parlaments gestellt werden, und ihm muss mit absoluter Mehrheit zugestimmt werden (Art. 132). Der Präsident des Ministerrates hat das Recht, gegenüber dem Kongress die Vertrauensfrage zu stellen (Art. 133). Sollte der Kongress dem Ministerrat zweimal hintereinander das Misstrauen aussprechen, darf der Präsident das Parlament auflösen und Neuwahlen ausschreiben, außer in seinem letzten Amtsjahr. Innerhalb von 4 Monaten werden Neu-Wahlen zum Kongress ausgerufen, während dieser Zeit übernimmt die *Comisión Permanente* die Funktion der Legislative (Art.134). Falls der neu gewählte Kongress dem Ministerrat wiederum das Misstrauen ausspricht, kann die Exekutive per *Decretos de Urgencia* die Funktion der Legislative übernehmen (Art. 135). Falls die Neu-Wahlen zum Kongress nicht in der angegebenen Zeit durchgeführt werden, kann der aufgelöste Kongress zusammen kommen und den Ministerrat absetzen. Keiner dieser Minister kann dann innerhalb dieser Präsidentschaft erneut Minister werden. Der (zuvor) aufgelöste Kongress und die *Comisión Permanente* bleiben dann für den Rest der Legislaturperiode im Amt (Art. 136).

³⁴⁵ Die "Comisión Permanente" ernennt z.B. den Rechnungsprüfer auf Vorschlag des Präsidenten der Republik, ratifiziert die Ernennung des Präsidenten der Zentralbank und der Bankenaufsicht und stellt Delegationen zur Erarbeitung von Gesetzen (Art. 101).

Wichtigste Funktion des Parlaments ist die demokratische Legitimation des Regierungsprozesses durch Einschränkung und Kontrolle der Macht der Exekutive sicherzustellen. Dazu obliegt dem Kongress z.B. die Bewilligung des Haushaltes und die Erstellung des Rechenschaftsberichtes (Art. 102).

Weitere Aufgabe der Parlamente ist es, die Mitwirkung an der Politikgestaltung als gesetzgebende Instanz sicherzustellen. Der Kongress ist u.a. zuständig für die Verabschiedung von Gesetzen und legislativen Resolutionen sowie für die Interpretation, Modifikation und das Absetzen der existierenden Gesetze sowie die Überwachung der Verfassungsmäßigkeit und der Gesetzmäßigkeit und die Veranlassung entsprechender Maßnahmen gegen Rechtsbrecher (Art. 102). Durch Gesetze regelt die Legislative die Struktur und das Funktionieren des Staates; die Erlassung und Modifikation der Gesetze benötigt die absolute Mehrheit im Kongress (Art. 106). Verabschiedete Gesetze durch den Kongress werden dem Präsidenten zur Bewilligung innerhalb von 15 Tagen vorgelegt. Im Falle einer Nicht-Bewilligung durch den Präsidenten zeichnet der Präsident des Kongresses oder der Präsident der Permanenten Kommission des Kongresses. Falls der Präsident der Republik Einwände gegen das Gesetz oder einen Teil des Gesetzes hat, präsentiert er diese innerhalb von 15 Tagen. Das vom Kongress überarbeitete Gesetz wird vom Kongress-Präsidenten erlassen, mit mehr als der Hälfte der Stimmen des Kongresses (Art. 108).

Die Gesetzesinitiative kann auch von der Exekutive ausgehen, aber die Minimalfunktion der Parlamente liegt in der Prüfung und Verbesserung der angewandten Gesetze. Ein Problem ist, dass hierbei Spezialisten vorausgesetzt werden müssen. Die Abgeordneten des Kongresses haben jedoch oft keine Ausbildung bzw. Karriere innerhalb einer Partei gemacht, noch wird eine spezielle Schulbildung vorausgesetzt, sodass hier fehlendes Wissen über politische Prozesse vorausgesetzt wird. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die verfassungsmäßig gewährten Machtmittel.

Abbildung 17:

Institutionelle Kompetenzen zwischen Exekutive und Legislative³⁴⁶

legislative Kompetenzen	Präsident ↔ Parlament	
Veto bei Gesetzgebung	schaches Veto: kann mit einer Mehrheit von 50%+1 vom Parlament zurückgewiesen werden	Überstimmung des präsidentiellen Vetos mit 50% +1 Mehrheit
Initiativrechte	exklusives Initiativrechte: alleinige Befugnis zur Vorlage eines Haushaltsgesetzes	Recht zur Debatte und Verabschiedung des Haushaltes
	Initiativrecht: zur Vorlage von Gesetzesentwürfen	Prüfung
Dekretrechte	Umsetzung eines delegiertes Dekretrecht von Legislative	Delegation von Dekretrechten, Gesetzgebungskompetenz an den Präsidenten
	verfassungsmäßige Dekretrechte z.B. in bestimmten Bereichen wie Wirtschaft- und Finanzpolitik, Notstandsgesetze, Verschuldung, militärische Entscheidungen	Interpellationsrecht (Anfragen an Minister)
	Decreto Supremo: Durchführungsverordnungen, stehen oft auf gleicher Stufe mit Gesetzen	Interpellationsrecht (Anfragen an Minister)
exekutive Kompetenzen	Präsident ↔ Parlament	
Entscheidungen zu Mitgliederzusammensetzung	Kabinettsbildung	Veto zur Kabinettsbildung
		Zustimmungspflicht für Personalentscheidungen des Präsidenten, Misstrauensvotum gegenüber Ministern oder Ministerpräsident
	Parlamentsauflösung nach Kabinettszensur	Amtsenthobungsverfahren Neuwahlen
Information	Bericht zur Lage der Nation gegenüber dem Parlament	Interpellation

Das Machtgefüge der peruanischen Präsidentialdemokratie ist keine ausreichende Erklärung für die Machtkonzentration der Exekutive,³⁴⁷ gilt aber hier als hinreichende Bedingung für die Verselbständigungsmöglichkeit. Erst im Zusammenhang mit der umfassenden Dekretgesetzgebung unter Fujimori wird die Übernahme des Teilfunktionssystems ermöglicht.

³⁴⁶ Abgewandelt übernommen von: Ogrinz, Andreas Nikolaus 2007: Politische Institutionen und demokratische Konsolidierung. Ecuador, Peru und Chile von der Transition bis zum Beginn des 21. Jahrhunderts, Dissertation Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, S. 231, URL: archiv.ub.uni-heidelberg.de/.../Dissertation_Ogrinz_FINAL.pdf [21.07.2009].

³⁴⁷ Vgl. Mainwaring 1997, S. 33-41.

5.2.3. Steuerpolitik

Um Einnahmen für Gesundheits- und Bildungssysteme, Infrastrukturmaßnahmen und andere öffentliche Güter zu erzielen, ist ein effizient funktionierendes Steuersystem prinzipiell die beste Lösung. Unter Steuerpolitik wird die Gesamtheit aller steuerlichen Maßnahmen eines Staates verstanden, wodurch nicht nur finanz-, wirtschafts- und vermögenspolitische, sondern insbesondere auch sozialpolitische Zielsetzungen verfolgt werden können. Regierungen, die sich über Steuereinnahmen finanzieren und damit Ungleichheit reduzieren, können nachhaltige Entwicklung besser fördern.³⁴⁸ In Entwicklungsländern entgehen den Regierungen jedoch oft Steuereinnahmen in erheblichem Umfang, z.B. auf Grund von ineffektiven Steuersystemen, die ausländische Konzerne häufig verschonen, und Finanzverwaltungen, die fällige Steuern nicht eintreiben.³⁴⁹

Andererseits erhöhen Steueranreize die Investitionsbereitschaft von in- und ausländischen Unternehmen, die Anreize für Wachstum und Beschäftigung geben können. Gerade Entwicklungsländer versuchen dem internationalen Wettbewerbsdruck mit Steuererleichterungen zu begegnen. Insbesondere für langfristige und Investitionsplanungen und -entscheidungen mit hohem Investitionsvolumen, z.B. im Bergbau, sind langfristige Zusagen über Steuererleichterungen ein wesentlicher Anreiz für Investoren. Entscheidend ist dabei die glaubhaft zugesicherte Stabilität politischer Entscheidungen. Wechselnde politische Zielsetzungen, die sich in einer instabilen Gesetzgebung widerspiegeln, können langfristige Investitionen verhindern. In den letzten Jahren hat weltweit ein Steuerwettbewerb eingesetzt, indem viele Regierungen versuchen, durch niedrige Steuern, Subventionen und andere Vergünstigungen transnationalen Unternehmen Investitionsanreize zu geben.³⁵⁰

Schwächen die gewährten Steuervergünstigungen eine Gesellschaft jedoch derart, dass die grundlegenden Sozialausgaben für Bildung und die Sicherstellung der Ge-

³⁴⁸ Vgl. Moore, Mick 2007: Ohne Steuern keine Mitwirkung, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, Nr.2, URL: http://www.inwent.org/E+Z/content/archiv-ger/02-2007/schwer_art1.html [26.06.2007].

³⁴⁹ Vgl. Weltbank 2005c, Tab. 4.11.: Entwicklungsländer hatten 2003 einen Anteil der Staatseinnahmen (inklusive Steuern, exklusive Entwicklungshilfe) am BIP von nur durchschnittlich 12 %; Ländern mit hohem Einkommen erreichten 25,7 % und in der EU sogar 35,9 %; für Peru wurden hier Staatseinnahmen (nicht Steuern!) von 16,2 % des PIB ausgewiesen.

³⁵⁰ Vgl. Martens, Jens 2006: Die öffentliche Armut der Entwicklungsländer, Veröffentlichung von Terre de Hommes u.a., Bonn, URL: www.youcnicef.de/fileadmin/Medien/PDF/oeffentliche_armut_01.pdf [12.07.2009]. und KPMG 2004: Corporate Tax Rate Survey for 2004 – Rates Still Falling, Toronto, URL: www.kpmg.com/Global/Pages/Results.aspx?k=2004 [12.07.2009]. und KPMG 2008: Corporate Tax Rate Survey for 2008, Toronto, URL: www.kpmg.com/Global/IssuesAndInsights/ArticlesAndPublications/Pages/Corporateindirecttaxsurvey2008.aspx [28.06.2009].

sundheit nicht mehr gewährleistet werden können und nachhaltige Programme zur Armutsreduktion trotz einer guten Entwicklung der makroökonomischen Daten nicht durchgeführt werden, deutet das auf die Aufdrängung von Wirtschaftsprogrammen in das politische System hin.

In Peru ist der Anteil der Staatseinnahmen aus dem Bergbau-Sektor so gering, dass weder die Bereiche Gesundheit noch Bildung von den Einnahmen aus Gewinnbesteuerung profitiert haben.³⁵¹ Nach der Finanzbehörde SUNAT (*Superintendencia Nacional de Admistración Tributaria*) müsste der Anteil der Steuern am BIP auf mindestens 16 % erhöht werden, um eine vernünftige Sozialpolitik zu gewährleisten. Alan Garcia sprach in seiner Antrittsrede im Juli 2006 davon, dass 17 % Steueraufkommen nicht ausreichen würden, um eine vernünftige Sozialpolitik zu finanzieren. In Peru liegt das Steueraufkommen bei niedrigen 9 % des BIP.³⁵² Die Einnahmen aus Gewinnbesteuerung werden noch heute durch gültige Stabilitätsverträge mit den Unternehmen drastisch reduziert, nach denen die Dekretgebung von 1992 bis 1994 angewendet wird.

Das Dekret „Bergbau-Rahmengesetz“ schaffte die Grundlage für die Stabilitätsverträge im Bergbau, die im Rahmen einer Konzession abgeschlossen werden, und erlaubte besondere Steuervergünstigungen für Bergbauunternehmen. Es ist möglich, Unternehmen komplett von einzelnen Steuern zu befreien und es werden besondere Abschreibungen auf Kapitalgüter und Investitionen gewährt. Weiterhin ist ein konzessionsübergreifenden Verlustausgleich möglich. Das Dekret erlaubt es den Bergbau-Unternehmen, bis zu 80 % ihrer Gewinne steuerfrei zu reinvestieren. Von 1996 bis 2007 sollen dem peruanischen Staat durch diese Investitionen 417 Mio. US\$ an Einnahmen verloren gegangen sein, durch die Stabilitätsverträge wird es immer noch angewendet.³⁵³ Im Minensektor wurden dadurch z.B. im Jahr 2000 ca. 30 % der sonst fälligen Gewinnsteuern befreit, ein Ausfall von ca. 170 Mio. USD. Das Dekret DL 818 von 1996 sollte erneut Anreize für Investitionen im Bergbau für Megaprojekte gewähren. Das Dekret befreit von der Zahlung der Gewinnsteuer für den Zeitraum bis zu einem Jahr und gewährt die Rückerstattung von IGV (Mehr-

³⁵¹ Vgl. Dubois, Fritz 2006: Crecimiento económico sólo se sostendrá con buena administración del Estado”, agenciaperu.com vom 19.10.2006 (Fritz Dubois ist Direktor des Instituto Peruano de Economía (IPE) und Wirtschaftsreporter der Zeitung El Comercio).

³⁵² Vgl. INEI 2006a, S. 681,

García Perez, Alan 2006a: Mensaje al la Nación del Presidente Constitucional de la Republica Doctor Alan García Perez, 28.07.2006, URL: www.presidencia.gob.pe/mensaje.asp [15.08.2006].

³⁵³ Vgl. La Republica 18.09.2005: Convenios de Estabilidad: El país pierde 1.135 Mio. Soles, URL:

http://archivo.larepublica.com.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=89178&Itemid=484&fecha_edicion=2005-09-18.

wertsteuer) für Kapitalgüter, Betriebsmittel, Dienstleistungen, Konstruktion und die zollfreie Einführung von Kapitalgütern, Maschinen und weiteren Betriebsmitteln.

Die Reformen der 90er Jahre zielten darauf ab, internationale, private Investoren zu motivieren, im Austausch mit günstigen Steuerbedingungen und Abschreibungsmöglichkeiten in Peru zu investieren. Das Dekret DS 120-94-EF des Wirtschaftsministeriums aus dem Jahre 1994 regelte, dass juristische Personen im Falle einer Fusion oder Division von jeder Steuer befreit werden.³⁵⁴ Für den Effekt auf die Gewinnsteuer werden die transferierten Güter als Kosten des Erwerbers abgesetzt, aber nicht zu Marktpreisen, sondern zu selbst bewerteten Preisen.³⁵⁵ Das erlaubte eine Aufwertung auch von unter Umständen alten, bereits abgeschriebenen Aktiva vor der Fusion, wodurch von 1994 bis 2000 ca. 1000 Fusionen getätigt wurden.³⁵⁶ Die Einnahmen aus Gewinnsteuern sanken dadurch zwischen 1996 und 1999 um 75%.³⁵⁷ Die Kommission für ökonomisch-finanzielle Delikte des Kongresses *Comisión Investigadora de Delitos Económicos y Financieros 1990-2001* stellte fest, dass diese Aufwertung gemäß Dekret eine Steuervergünstigung bedeutete, die über das Gesetz hinausging, und forderte eine Bewertung nach Marktpreisen, wie international üblich. Die Kommission erhob eine Verfassungsklage und im November 2001 wurde das Dekret für verfassungswidrig erklärt. Für Unternehmen mit Stabilitätsverträgen bleibt es jedoch bis zum Ablauf ihrer Verträge gültig.

Mehr als 14 große Bergbau-Unternehmen nutzten das DS 120-94-EF über ihre Stabilitätsverträge, darunter Southern, Minsur, Milpo, Atacocha, Refinería de Zinc de Cajamarquilla, Volcan und Yanacocha. Über die Aufwertung der Aktiva bei Fusionierung gingen dem SUNAT nach eigenen Schätzungen im Bergbau ca. 450 Mio. USD verloren. Der SUNAT verlor z.B. im Jahre 2003 einen Prozess gegen Barrick Gold, die einen Gewinn von 458 Mio. USD aufgrund einer manipulierten Fusion nicht versteuert haben sollen. Auch gegen das Unternehmen DOE RUN führt der SUNAT einen erfolglosen Prozess, da in den Jahren 2000 bis 2003 keine Gewinne versteuert wurden.

Gemäß SUNAT gingen dem Staat durch die Abschreibungen allein in den Jahren 1999 bis 2001 ca. 350 Mio. USD an Steuereinnahmen der Unternehmen mit Stabili-

³⁵⁴ Gewinnsteuer, Gebühren usw., wurde zuvor vom *Decreto Ley 25601* aus 1992 geregelt.

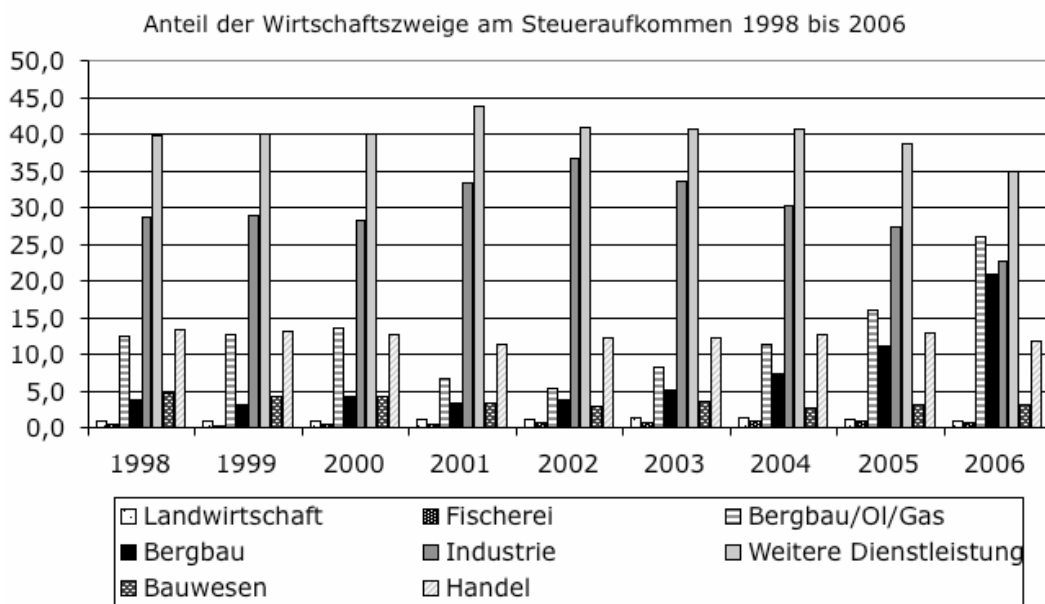
³⁵⁵ Artikel 2: "*Para efecto del Impuesto a la Renta, los bienes transferidos como consecuencia de la fusión o división de personas jurídicas a que se refiere el artículo anterior, tendrán como costo computable para la adquirente, el valor al que fueron transferidos, el cual no podrá exceder del valor de mercado, debidamente sustentado...*"

³⁵⁶ Vgl. Durand: Francisco 2002: Backus y la desaparición de los apóstoles, in: Quehacer, Sonderausgabe DESCO, Lima, S. 96 bis 104.

³⁵⁷ von 845 Mio. PEN in 1996 auf 215 Mio. PEN in 1999, vgl.: Kongress 2002, S. 17.

tätsvertrag verloren.³⁵⁸ Hierbei konnten jedoch nur Stabilitätsverträge berücksichtigt werden, die über die Behörde PROINVERSION abgewickelt wurden. Verträge, die das Bergbauministerium allein abgeschlossen hat, gingen in die Berechnungen des SUNAT nicht ein. So wurde von 1994 bis 2000 der Anteil der Steuereinnahmen aus Unternehmensbesteuerung durch Steuervergünstigungen kontinuierlich gesenkt und konnte erst ab 2003 durch die ersten auslaufenden Verträge von 1992/1993 langsam wieder gesteigert werden.³⁵⁹

Abbildung 18:



Quelle: SUNAT³⁶⁰

Der Hauptgrund für die geringen Einnahmen aus Unternehmensbesteuerung war die Anwendung des DS 120-94-EF aus dem Jahr 1994. Ein weiterer Grund sind die

³⁵⁸ Vgl. SUNAT 2002: Estimación del efecto de la mayor depreciación de la revaluación de activos sobre la recaudación. Acuerdos de fusión o división, Ley N°26283 y D.S. N°120-94-EF; Lima, zitiert nach Torres, Víctor: Minería y Política Tributaria, in Actualidad Minera del Perú, Boletín 55, November 2003, S.3-9 und La Republica 18.9. 2005; vgl.: TUO de la Ley del Impuesto a la Renta DS 054-99-EF Ley del Impuesto a la Renta DS 122-94-EF.

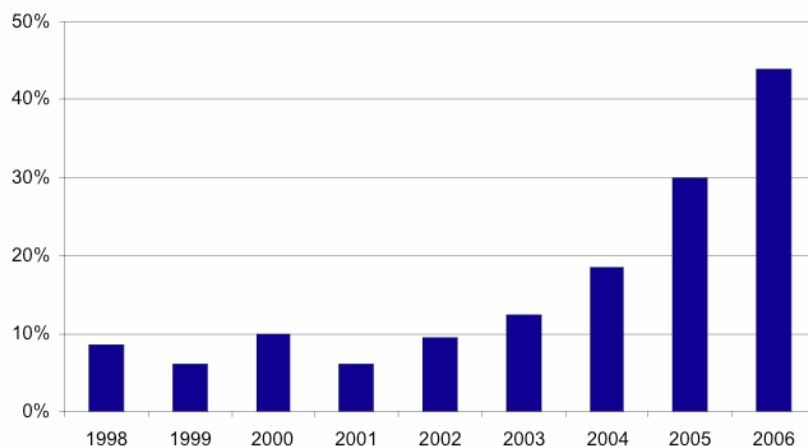
³⁵⁹ Vgl. Kongress 2003: Informe Final de la Comisión Investigadora encargada de implementar las conclusiones y recomendaciones de las investigaciones sobre los actos de corrupción 1990-2000: Investigación sobre indebidos beneficios tributarios, Lima, URL: www.congreso.gob.pe/historico/ciccor/power/benetri.ppt [26.06.2006].

³⁶⁰ eigene Darstellung, Datenmaterial: SUNAT, Memoria anual, diverse Ausgaben, URL: www.sunat.gob.pe.

Abschreibungsmodalitäten für Investitionen im Bergbau.³⁶¹ Bis 2002 lag der Anteil des Bergbaus an den Einnahmen aus Gewinnsteuern bei niedrigen 10 % und konnte auch erst ab 2003 wieder kontinuierlich gesteigert werden.

Abbildung 19:

**Anteil an den Einnahmen aus Gewinnbesteuerung
der Bergbauunternehmen 1998-2006 in %**



Quelle: Instituto Peruano de Economía 2007³⁶²

Die Stabilitätsverträge vermindern jedoch auch die Basis für die Einnahmenumverteilung des Staates, da gemäß Art. 77 der Verfassung alle öffentlichen Einnahmen und Gewinne aus der Nutzung von Rohstoffen unter einer bestimmten Verteilregel, dem *Canon Minero*, an die Verwaltungsbezirke verteilt werden soll.³⁶³ Eine prinzipielle Lücke im *Canon* ist die Tatsache, dass nur Gewinnsteuern aufgenommen wurden, sodass die Einnahmen unter Umständen stark schwanken können. Außerdem versucht die Exekutive gerade durch Steuerbefreiungen und Abschreibungen auf Gewinnbesteuerung in den Stabilitätsverträgen neuen Investoren Anreize zu geben. Ein anderer kontroverser Punkt ist die Bestimmung der Lokalität der Mine. Die Weiträumigkeit der Minen im offenen Tagebau macht eine genaue Bestimmung

³⁶¹ Vgl. SUNAT 2006: La Gestión de la SUNAT en los últimos cinco años: Principales Logros y Avances, 2001-2005, S. 126, URL: www.sunat.gob.pe/gestionTransparente/informeGestion/Gestion2001-2005.pdf, [13.3.2007] und Campodónico, Humberto 2003: Hacia un nuevo Pacto Fiscal, Lima, URL: www.actualidadeconomica-peru.com/antecedentes/ae_2003/oct/campodonico.pdf [26.06.2006].

³⁶² SNMPE / INDEMIPE 2007: (Parte del) Aporte (Tributario) Minero: Canon, Regalías y Aporte Voluntario, Präsentation auf dem IV Congreso Internacional de Legislación de Minería, Hidrocarburos y Electricidad, Lima, URL: www.ipe.org.pe [17.11.2006].

³⁶³ DS 88-95-EF Establece la participación del Canon Minero que corresponde a los respectivos gobiernos locales y regionales: Partizipation am Canon Minero auf Grundlage des Art. 77 der Verfassung.

oft schwierig. Welche Einnahmen genau verteilt werden bestimmt das Wirtschaftsministerium, was auch auf Widerstände stoßen kann, wenn die Kriterien nicht veröffentlicht werden. Die betroffenen bäuerlichen Gemeinden *Comunidades de Campesinos und Nativos* bemängeln weiterhin, dass sie selbst keine politisch-administrativen Verwaltungsbezirke darstellen und somit am Canon nur indirekt partizipieren.

Im Juli 2001 wurde das *Ley del Canon* modifiziert, indem die Basis der Distribution von 20 % auf 50 % der Einnahmen erhöht wurde und die Distribution folgendermaßen verändert wurde:

20 % an die Verwaltungen der Provinzen *municipalidades provinciales*

60 % an die Verwaltungen der Distrikte *municipalidades distritales*

20 % an die Regionalregierungen *gobiernos regionales*

Der Unternehmer-Verband Minen *SNMPE (Sociedad Nacional de Minería, Petrol y Energía)* kritisiert die Handhabung des Canon, da nur ein Teil der Gewinnbesteuerung, aber nicht die weiteren Einnahmen berücksichtigt werden, wie es in der Verfassung verankert ist.³⁶⁴ In 2001 lag der *Canon Minero*, bei 45 Mio. USD (164 Mio. PEN), sodass daraus geschlossen werden kann dass die Einnahmen aus Gewinnbesteuerung mindestens bei 90 Mio. USD lagen, das waren jedoch nur 2,8 % der Exporte des Bergbaus. Daraufhin empfahl die Weltbank eine Förderabgabe (*Royalties bzw. Regalias*) von 3 %, die in 2001 eine weitere Einnahme von 95 Mio. USD bedeutet hätte.

Eine Verstärkung der Ungleichheit durch das peruanische Steuersystem wird auch durch den sehr hohen Anteil direkter Steuern an den Einnahmen erwirkt. Unter Verteilungsgesichtspunkten ist ein hoher Stellenwert von indirekten Steuern in vielen Entwicklungsländern problematisch. Die Mehrwertsteuer belastet Arme und Familien mit niedrigem Einkommen stärker, da sie einen größeren Anteil ihres Einkommens für Konsumausgaben verwenden. Sind Einkommens- und Vermögenssteuern gleichzeitig niedrig oder werden gar nicht erhoben, verstärkt sich die ungleiche Steuerbelastung. Ein gerechter ausgestaltetes Steuersystem könnte ein wichtiges Instrument sein, um Armut zu bekämpfen und die Einkommensschere zwischen Arm und Reich zu verringern. In den reichen Ländern tragen progressive Steuertarife, welche höhere Einkommen relativ stärker belasten, sowie Steuerfreibeträge und Transferleistungen für die ärmeren Bevölkerungsschichten maßgeblich dazu bei, Ungleichheit zu reduzieren.

³⁶⁴ Vgl. Instituto Peruano de Economía 2003: *Minería en el Peru. Evolucion y Pespectivas*, Lima, S. 19.

Das Steuersystem in Peru wurde Anfang der 90er Jahre mit der Umorganisation der Finanzbehörde SUNAT ebenfalls neu geordnet. Es wurde vereinfacht und auf fünf Steuerarten reduziert: die Mehrwertsteuer *Impuesto General al las Ventas IGA*, die Gewinnsteuer *Impuesto al la Renta IR*, die Vermögenssteuer *Impuesto al patrimonio*, selektive Konsumsteuern *Impuesto selectivo al consumo* und Zölle.³⁶⁵ Zwischen 1990 und 2006 wurde die Anzahl der Steuerzahler zwar signifikant erhöht, der Anteil des Steueraufkommens am BIP konnte jedoch nicht signifikant gesteigert werden. Der Mehrwertsteuersatz, der niedrige Einkommen stärker belastet, liegt in Peru bei 19 %, sodass ein großer Teil des Steueraufkommens durch indirekte Steuern erwirtschaftet wird. (Einkommensteuer ca. 4,5 % des BIP; Mehrwertsteuer ca. 4,6 % des BIP).³⁶⁶

Schon 2001 hatte eine vom Kongress eingesetzte Kommission zur Aufklärung von Wirtschafts- und Finanzdelikten der Ära Fujimori, die *Comisión Investigadora de Delitos Económicos y Financieros 1990-2001*, eine große Steuerreform gefordert, wobei in Zusammenarbeit mit den Regionalregierungen über eine „Neu-Orientierung“ der Investitionsförderung und der Stabilitätsverträge nachgedacht werden sollte. Dabei sollten Pläne zur wirtschaftlichen Entwicklung und Beschäftigung sowie soziale Komponenten in die *Convenios* unter klaren Vorgaben implementiert werden.³⁶⁷ Auch Beatriz Merino, die erste Premierministerin Perus, kündigte bei ihrer Antrittsrede 2003 eine weitreichende Steuerreform an, bei der sie die Steuerbefreiungen der Minen als eine der Hauptursachen des insgesamt niedrigen Steueraufkommens nannte. Nach nur 5 Monaten im Amt trat sie zurück.

Im Juni 2003 legte das Wirtschaftsministerium MEF dem Kongress einen Plan zur Steuerreform vor, der keine umfassende Reformierung der Unternehmensbesteuerung vorsah. Stattdessen sollten wiederum die Konsumsteuern erhöht werden. Weiterhin sollten die Steuerbefreiungen der besonders förderungswürdigen Gebiete wie Amazonien oder der förderungswürdigen Sektoren wie der Landwirtschaft abgeschafft werden. Außerdem wurde eine Steuer auf Spareinlagen geplant.³⁶⁸

Die Finanzbehörde *Superintendencia Nacional de Tributación* SUNAT sprach sich noch 2006 für eine Einhaltung der Stabilitätsverträge sogar über die momentan gültigen Regelungen aus. Projekte seien keine juristischen Personen, sodass ehe-

³⁶⁵ Vgl. zum Steuersystem SUNAT 2007: Es sistema Tributaria, URL:www.sunat.gob.pe; 2004 wurde ein neues vereinfachtes Einkommensteuerverfahren für Klein- und Kleinst-Gewerbetreibende *Nuevo Régimen Único Simplificado RUS* eingeführt.

³⁶⁶ Vgl. Olarte 1998, S.59-61.

³⁶⁷ Vgl. Kongress 2002.

³⁶⁸ Vgl. Campodónico 2003.

mals abgeschlossene Stabilitätsverträge für heute begonnene Projekte und neue Konzessionen angewendet werden sollten.³⁶⁹

Der Wirtschaftsminister Luis Carranza kündigte im Januar 2007 einen Vorschlag zur Steuerreform an, wobei 100.000 informelle Unternehmen eingegliedert werden sollen, sodass die Einnahmequote des Staates am BIP auf 17 % gesteigert werden soll. Eine Reform der Regelungen zu den Stabilitätsverträgen und den Steuervergünstigungen im Bergbau wurde auch von der neuen Regierung nicht thematisiert.³⁷⁰

5.2.4. Umweltpolitik

Unter Umweltpolitik werden alle institutionellen, rechtlichen und politischen Maßnahmen staatlicher Steuerung und Kooperation zur Erhaltung und Verbesserung der natürlichen Lebenswelt verstanden, um sie vor schädlichen Einwirkungen zu bewahren sowie die Folgen dieser Einwirkungen zu beseitigen.³⁷¹ Schädliche Folgen für die Umwelt entstehen durch Inanspruchnahme und Nutzung und somit dem Verschleiß oder Verbrauch des Gutes Umwelt, der sich in vielfältigen Formen von Umweltbelastungen ausdrückt. Soll die Leistungsfähigkeit des Naturkapitals Umwelt erhalten werden, müssen geeignete Maßnahmen gegen den Umwelt-Verschleiß ergriffen werden.³⁷² Umweltpolitische Maßnahmen können durch nationalen oder internationalen Problemdruck ausgelöst werden.

In Peru wurde Umweltpolitik in den 90er Jahren in erster Linie durch internationalen Problemdruck ausgelöst. Die weltweite Belastung der Umwelt und die Umweltprobleme der Entwicklungsländer führten zu internationalen Entwicklungskonzeptionen, die Umweltschutz mit dem Konzept der nachhaltigen Entwicklung *sustainable development* zu integrieren versucht. Viele Geberländer und ihre Organisationen haben daraufhin Umweltschutz-Strategien als Bedingung für Zusammenarbeit und Mittel-

³⁶⁹ Nahil Hitsh 2006 auf dem 7. Symposium de Tributacion y Regulacion Mineroenergetica, zitiert in: desde adentro, Revista de la SNMPE, März 2006: Empresas Mineras cumplen con cancelar tributos e Impuestos que le corresponden, S. 28 – 30.

³⁷⁰ [agenciaperu.com 12. 01. 2007: Para un marco tributario más "eficiente y equitativo, URL: www.agenciaperu.com/economia/2007/ene/adelanto_tributarias.html](http://agenciaperu.com/12/01/2007/Para_un_marco_tributario_m%C3%A1s_%22eficiente_y_equitativo%22_URL:_www.agenciaperu.com/economia/2007/ene/adelanto_tributarias.html) [26.06.2009].

³⁷¹ Vgl. Jänicke, Martin 2006: Umweltpolitik, Bundeszentrale für politische Bildung, URL: www.bpb.bund.de/wissen/07812802649396549661223750596746,0,0,Umweltpolitik.html [26.06.2009].

³⁷² Vgl. Stehling, Frank 1999: Ökonomische Instrumente der Umweltpolitik zur Reduzierung stofflicher Emissionen, Materialien der Akademie für Technikfolgenabschätzung, Ulm, S. 1-2.

bereitstellung formuliert.³⁷³ Die Erstellung und Implementierung von Umweltaktionsplänen wird z.B. von der Weltbank und anderen UN-Organisationen gefördert.³⁷⁴ Die international zunehmende Bedeutung von Umweltproblemen hat auch in Peru zu einer stärkeren Implementierung von Umweltpolitik geführt, obwohl Umweltschutzmaßnahmen als Haupthindernis für ausländische Investitionen gelten, da kostspielige Investitionen und die Einführung neuer Technologie erforderlich sind.³⁷⁵ Peru hat insgesamt 63 internationale Abkommen zum Umweltschutz abgeschlossen. Ein Drittel der 40 globalen Abkommen wurden in den 90er Jahren geschlossen.³⁷⁶

Nationaler Problemdruck entsteht, wenn Umweltbelastungen von der Gesellschaft als Problem wahrgenommen und artikuliert werden.³⁷⁷ Die peruanische Bergwelt hat durch reiche Wasser- und Waldvorkommen sowie als Lebensraum für eine Vielzahl von Arten eine besondere Bedeutung für das globale Ökosystem. Die Nutzung der reichen Vorkommen an mineralischen Rohstoffen ist international für Bergbauunternehmen von großer Bedeutung, wodurch die Bergökosysteme Veränderungen unterworfen werden, die sich in einer zunehmenden Zerstörung der Umwelt zeigen. Die Wald- und Agrarflächen sowie Wasservorkommen, deren Zerstörung zu Armut und einem Verlust an indigenem Wissen führt, sind von besonderer Bedeutung für die Bevölkerung. Eine schonende Bewirtschaftung der Bergressourcen und die Förderung der sozioökonomischen Entwicklung der Bergbewohner sollte politische Priorität haben. Der Vorrang nationaler Umweltpolitik sollte z.B. in der Erhaltung und die Steigerung der Leistungsfähigkeit der landwirtschaftlichen Nutzflächen liegen, denn nur so kann die Bevölkerung ausreichend versorgt werden.³⁷⁸ Der Verbindung von Umweltschutz und Entwicklung kommt in Peru besondere Bedeutung zu, da ein großer Teil der Bevölkerung als arm bis extrem arm gilt, der überwiegend in ökologisch sensiblen Berg-Gebieten lebt.

Schon 1986 hatte das Nationale Büro für die Evaluierung natürlicher Ressourcen *Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales ONERN*, eine ehemalige Behörde des Landwirtschaftsministeriums, die erste interne Studie zur Umweltsituation in Peru realisiert und veröffentlichte sie im Umweltprofil Perus "*Perfil Ambiental*

³⁷³ Vgl. Söderbaum, Bettina 1998: Umstellung bei den Entwicklungshilfestellen als Antwort auf die Forderungen von Rio, in: OECD (Hg.): Nachhaltige Entwicklung: Politikkonzepte der OECD für das 21. Jahrhundert, Paris, S. 75-81. S. 78.

³⁷⁴ Vgl. Weltbank 1995, S. 84.

³⁷⁵ Vgl. Muno, Wolfgang 2002: Umweltpolitik und Neoliberalismus in Lateinamerika, in: Brennpunkt Lateinamerika Nr. 05-02, S. 46.

³⁷⁶ Vgl. CONAM, 2006: URL: www.conam.gob.pe/geo/iii2.htm [21.05.2006].

³⁷⁷ Vgl. Jänicke, Martin / Jörgens, Helge / Kern, Kristine 1999: Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen. Ein Beitrag zur Globalisierung von Umweltpolitik, Berlin, S.27, URL: http://web.fu-berlin.de/ffu/ffu_e/Publications/ffu_reports.htm.

³⁷⁸ Vgl. BMU 1997.

de Perú" 1991.³⁷⁹ ONERN stellte fest, dass der Bergbau ein Hauptverursacher der Verschmutzung von Boden, Luft und Wasser ist. Es wurden 16 besonders gefährdete Zonen definiert, von denen acht Bergbaugebiete waren, in denen die gravierende Verschmutzung nur durch den Bergbau verursacht wurde. Zu den besonders gefährdeten Gebieten gehörten schon 1986 Cajamarca und La Oroya mit einer starken Verschmutzung der Flüsse und Seen durch den Bergbau sowie einer zusätzlichen Belastung der Luft in La Oroya durch den Metallverarbeitungskomplex. Eine Evaluierung von ONERN und DIGESA 1999 bestätigte erneut die Gefährdung dieser Zonen.³⁸⁰

Nationales Problembewusstsein entsteht auch durch konkrete Ängste in der Bevölkerung, denn Umweltkatastrophen können im Bergbau nie ausgeschlossen werden. Die großen Umweltrisiken im Bergbau entstehen in drei Bereichen, bei der Extraktion, der Entwässerung und der Entsorgung des Abfall-Gesteins, dazu gehören Bodenbewegung, Gasemissionen, Feinstaubbelastungen und die Freisetzung von chemischen Stoffen in Gewässer, Luft oder Boden.³⁸¹ Weltweit sind Bergbauunglücke dokumentiert, die immer mit großen Schäden für Mensch und Natur einhergehen.³⁸² In Peru nimmt die Sensibilisierung für Umweltfragen und das nationale gesellschaftspolitische Problembewusstsein in Bezug auf Bergbauprojekte zu, was durch die sozialen Konflikte im Umweltbereich, Demonstrationen und Protestaktionen gegen Umweltverschmutzer deutlich wird.³⁸³ Die Konflikte und Proteste werden durch Vorkommnisse und Besorgnisse hervorgerufen, die sicherlich berechtigt sind, doch hat sich das nationale Problembewusstsein erst Ende der 90er Jahre entwickelt und zur Gründung einer zivilen Bewegung gegen die Fortführung der Bergbau-Favorisierung geführt.³⁸⁴

³⁷⁹ Vgl. INRENA 2006, URL: inrena.gob.pe.

³⁸⁰ Vgl. Glave, Manuel / Kuramoto, Juana 2002: Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en Perú, in: Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable – América del Sur, Kapitel 8, Santiago de Chile, Montevideo, URL: www.grade.org.pe/asp/brw_pub0.asp?campo=area&area=Medio%20Ambiente%20y%20Recursos%20Naturales [12.07.2009], S.22.

³⁸¹ Vgl. Haupt, Charlene / Mistry, Mark / Wilde, Jörg, 2001: Development of Measures to Minimize Adverse Ecological Effects Generated by Abandoned Mines in Developing Countries, Institut für Bergbaukunde, Aachen.

³⁸² Eine Reihe von ausgewählten Bergbau-Unglücken zeigt, dass die Gefahr der chemischen Edelmetall-Gewinnung nicht unterschätzt werden sollte. Siehe Anhang III: Bergbauunglücke.

³⁸³ Vgl. Auswärtiges Amt 2009 und Defensoría del Pueblo unter 4.4. Soziale Konflikte.

³⁸⁴ Vgl. Kapitel 5.6.4.

5.2.4.1. Sektorkompetenz des Bergbauministeriums

Zwischen 1990 und 1994 wurden von der peruanischen Regierung verschiedene Dekrete zum Umweltschutz und spezielle Umweltschutzdekrete für den Bergbau erlassen. Auffallend ist, dass mehrere Dekrete die alleinige Sektorkompetenz des Bergbauministeriums im Umweltschutz deklarieren, aber keine verbindlichen Richtlinien für die Durchführung von Umweltmanagement beinhalten.

1990 wurde unter der Regierung von Fujimori mit dem legislativen Dekret *D.L. 613 Código del Medio Ambiente CMARN* das erste Regelwerk zum Umweltschutz erlassen.³⁸⁵ Es ist das erste explizite Umweltgesetz, wurde von der Exekutive im Auftrag der Legislative erarbeitet, enthält eine Orientierung am Verursacher-Prinzip (*principio de contaminador-pagador*) und trifft Dispositionen für den Minensektor.³⁸⁶ In diesem Dekret werden die ersten Stabilitätsabkommen zum Umweltschutz fixiert. Der Konzessionsinhaber kann einen Vertrag über die Stabilität der Umweltverordnungen *Convenio de Estabilidad Administrativa Ambiental* mit dem Bergbauministerium über eine abgenommene Umweltverträglichkeitsstudie abschließen. In diesem Dekret wurden schon einige Umwelt-Standards festgelegt, zu denen es aber keine konkreten Durchführungsverordnungen gab und die nachträglich im *D.L. 757* von 1991 wieder reduziert wurden.

Im gleichen Jahr 1990 wurde ein weiteres legislatives Dekret, das „Gesetz zur Investitionsförderung im Minensektor“ erlassen.³⁸⁷ Hiermit wurde unter dem Titel: *„Del Medio Ambiente y la Inversión Minera“* das Regelwerk zum Umweltschutz *CMARN* aus dem Jahre 1990 modifiziert. Es konkretisiert drei Instrumente für den Umweltschutz, ohne verbindliche Richtlinien für die Umsetzung zu nennen: zu den Umweltmanagementplänen gehören die Umweltverträglichkeitsstudien *Estudios de impacto ambiental (EIA)* für neue Konzessionen und die Umweltmanagementprogramme *Programas de adecuación y manejo ambiental (PAMA)* für Minen in Operation; weiterhin sind externe Prüfungen, die *Auditorías externas* vorgesehen.

1991 wurde das legislative Dekret „Rahmengesetz zur Förderung privater Investition“ erlassen.³⁸⁸ Es legte in Artikel 50 explizit die Kompetenzen für den Umweltschutz in die einzelnen Ministerien, insbesondere die Regulierung und Kontrolle der

³⁸⁵ Bis 1990 wurden Umweltvergehen nur im Zivilgesetzbuch Titel 8 geregelt: Título XIII del Código Penal - Delitos Contra la Ecología Delikte gegen die Ökologie.

³⁸⁶ Decretos Legislativos sind Gesetze, die von der Exekutive im Auftrag des Kongresses erarbeitet und verabschiedet werden. Siehe Anhang I.

³⁸⁷ Das Decreto Legislativo 708 Ley de la Promoción de la Inversión en el Sector Minero deklarierte Stabilität in den Bereichen Verwaltung, Steuern, Devisen und garantierte verschiedene Steuervergünstigungen, vgl. Kapitel 5.3.1.

³⁸⁸ Decreto Legislativo 757 Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión privada.

EIA und PAMA fest. Gemäß Artikel 51 veranlasst und überwacht das jeweilige Ministerium auch die Umweltmanagementpläne der Unternehmen. Die Studien werden von den Unternehmen selbst oder von Beratungsunternehmen erstellt, die dafür qualifiziert und registriert sind. Gemäß Artikel 52 kann das Ministerium in Falle einer Verschmutzung oder Gefahr für die Umwelt Maßnahmen ergreifen, die – innerhalb einer angemessenen Frist - das Risiko abwenden oder innerhalb der erlaubten Niveaus reduzieren. Falls die Gesundheit der Bevölkerung oder der Schaden an der Umwelt nicht wieder gutzumachende Schäden beinhaltet, kann auch die Lizenz oder Konzession für ein Projekt zurückgenommen werden. Gemäß Artikel 53 wird die Qualität des Trinkwassers, das Unternehmen bereitstellen, geregelt. Auch die Kontrolle des Wassers obliegt staatlichen oder privaten Unternehmen, die dafür beim Gesundheitsministerium registriert sind.

1992 wurde das „Generelle Minengesetz“ (*Ley General de Minería*) per Dekret vom Ministerium für Bergbau und Energie erlassen.³⁸⁹ Es ist bis heute die relevante Gesetzgebung für den Bergbau³⁹⁰, wurde mehrfach durch Gesetze und weitere Dekrete modifiziert und umfasst insgesamt 226 Artikel. Es regelt unter anderem die zwischen den Minenunternehmen und der Regierung abgeschlossenen Stabilitätsverträge im Rahmen einer Konzession. Es behandelt auch Steuervergünstigungen, konzessionsübergreifenden Verlustausgleich und Umweltschutzbedingungen. Stabilitätsverträge werden hiernach durch nachträglich deklarierte Naturschutzgebiete nicht berührt.

Das Dekret regelt erneut die Sektorkompetenz in Umweltschutzfragen des Ministeriums und verfügt weiterhin, dass die Verwaltungs-Gerichtsbarkeit im Bergbau durch den „Bergbaurat“ *Consejo de Minería (des Ministeriums MEM)* erfolgt und die DGAA für Sanktionen gegen Umweltdelikte verantwortlich ist. Das Dekret schaltet somit das Rechtssystem gegenüber Umweltdelikten fast vollständig aus.

1993 wurde dann zusätzlich ein Sektor-Reglement für Umweltschutz für den Bergbau mit dem Dekret „Regelwerk für den Umweltschutz im Metall-Bergbau“ erlas-

³⁸⁹ DS 014-92-EM: Texto Unico Ordenando de la Ley General de Minería TUO.

³⁹⁰ Im Zusammenhang mit dem DS 14-92-EM stehen folgende u. a. gesetzliche Regelungen, die Erläuterungen und Modifikationen betreffen: DS 011-92-EM, DS 018-92-EM, DS 023-92-EM, DS 025-92-EM (TUPA), DS 94-92-EM, DS162-92-EM, DS 163-92-EM: Reglamento de los Regimenes de Garantia a la Inversion Privada R.D. 163-92-EM-DGM; Art. 1, DS 019-93-EM (TUPA), DS 024-93-EM DS 03-94-EM (Reglamento), D.S 07-94-EM, DS 40-94-EM; Art. 1, L. 26615, DS 055-99-EM (TUPA), Ley 27343 Ley 27474, DS 015-2001-EM, DS 026-2001-EM, DS 029-2001-EM, R.M. 271-2003-EM-DM, R. 052-2004-SUNARP-SN, R.J. 2965-2005-INACC-J, DS 033-2005-EM (Reglamento para el Cierre de Minas).

sen.³⁹¹ Das Bergbauministerium wird hier wiederum als herrschende Institution in Umweltfragen für den Subsektor Bergbau bestätigt.

1999 wurde nochmals ein Dekret erlassen, durch das die Sektorkompetenz des Bergbauministeriums und die Vertretung durch die DGAA bestätigt wurden.³⁹²

Das Ministerium für Bergbau und Energie MEM ist somit nicht nur für die Durchführung der Umweltpolitik im Sektor Bergbau verantwortlich, sondern auch für die Sanktionierung von Umweltvergehen. Für den Sub-Sektor Bergbau wird es durch folgende Institutionen vertreten:

- Bergbaurat *Consejo de Minería*
Der Bergbaurat ist für die Verwaltung und Rechtsangelegenheiten des Ministeriums zuständig.
- Das Bergbauamt *Dirección General de Minería*
Das Bergbauamt regelt, prüft und veranlasst Aktivitäten im Bergbau.
- Behörde für Umweltangelegenheiten *DGAAM*
Dirección de Asuntos Ambientales
- Behörde für Bergbaurevision bzw. Prüfung und Kontrolle
Dirección de Fiscalización Minera
begutachtet Stabilitätsverträge, die Einhaltung von Auflagen usw.
- Regionale Bergbaubehörden *Direcciones Regionales de Minería*
- Nationales Institut für Bergbau-Konzessionen und Kataster *Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero*

Das Amt für Umweltschutzangelegenheiten *Dirección de Asuntos Ambientales* DGAA des MEM ist verantwortlich für den Umweltschutz.³⁹³ Die Behörde DGAA wurde 1992 unter der Regierung von Alberto Fujimori gegründet und im März 2004 in zwei Divisionen für Bergbau und Energie unterteilt.³⁹⁴

Aufgabe der Umweltbehörde Minen DGAAM ist die Aufstellung der Regeln und Verfahren zum Schutz und Erhalt der Umwelt im Bergbau. Zu den Aufgaben der Prävention gehört insbesondere die Auswertung und Bewilligung der Umweltmanagementpläne und die Bewilligung der technischen Verfahren zur Realisierung der Auflagen. Weiterhin müssen Umweltschutzpläne zur Schließung von Minen sowie Modifikationen der PAMA von der DGAA bewilligt werden.

³⁹¹ DS 16-93-EM Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades Minero Metalúrgicas.

³⁹² DS 053-99-EM Uniformidad de los procedimientos Administrativos ante la Dirección General de Asuntos Ambientales DGAA.

³⁹³ DGAA auf der Internetseite des Ministeriums, URL: www.minem.gob.pe.

³⁹⁴ DGAAM Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros und DGAAE Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos nach Decreto Supremo 008-92-EM/SG von 1992 und Decreto Supremo 027-93-EM von 1993.

Die Umsetzung der Umweltpläne soll durch die DGAA ständig kontrolliert und bewertet werden. Zu deren Aufgaben gehört darum die Qualifizierung und Autorisierung der öffentlichen und privaten Institutionen, welche die Bewertung und Durchführung der Studien realisieren, sowie die Entwicklung der Kontroll- bzw. Monitoring-Instrumente. Weiterhin die Bewertung von Anzeigen bei Missachtung der Gesetze und Regelungen und die Einleitung von Verfahren bzw. Sanktionen gegen Missachtungen und Überschreitungen. Zu den Aufgaben der Kuration gehört insbesondere die Bestimmung und Instandsetzung der Gebiete und Flussbecken, die durch Altlasten verschmutzt sind, sofern sie verlassene oder stillgelegte Minen aus der Zeit vor der Privatisierung betreffen. Zu den Aufgaben der Organisation gehört die Verwaltung des nationalen Informationssystems *Sistema de Información Ambiental Minera Nacional* und die Unterstützung der vorgelagerten Behörden in Umweltschutzangelegenheiten und Angelegenheiten zwischen den Unternehmen und der Zivilbevölkerung durch den Bergbau- und Energiesektor. Die DGAAM soll Umweltschutzprogramme und Programme zur nachhaltigen Entwicklung der Zivilbevölkerung in Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden und Institutionen weiterentwickeln und fördern, um eine bessere Beteiligung der Unternehmen an den Programmen zu bewirken.

Da es bis 2007 kein eigenes Amt für die sozialen Angelegenheiten im Bergbau gab, gehörte es zu den Aufgaben der DGAAM, zwischen Unternehmen und Zivilbevölkerung zu vermitteln sowie Programme zu entwickeln und durchzuführen, um die Beziehungen zwischen Minen und betroffener Bevölkerung zu verbessern. Dazu gehörte die Entwicklung von Programmen zur Schulung und Qualifizierung über Themen des Umweltschutzes und die Teilnahme an Dialogrunden. Mit dem DS 66-2005-MEM im Januar 2006 wurde das MEM neu strukturiert und die Behörde für Soziales *Dirección General de Gestión Social* innerhalb der DGAA geplant. Die Behörde soll die Beziehungen zwischen den Bergbauunternehmen und der Bevölkerung verbessern und kann bei der Prüfung der Umweltverträglichkeitsstudien die sozialen Aspekte analysieren und eine Meinung abgeben. Bei den öffentlichen Beratungen und Informationsveranstaltungen der DGAAM soll die DGGS teilnehmen. Im Falle von Anklagen gegen Bergbauunternehmen soll die DGGS die sozialen Aspekte analysieren und eine Meinung zu Lösungsvorschlägen abgeben. Die Behörde kann Aktionen zur Lösung von sozialen Konflikten veranstalten und soll vor Projektbeginn mit den betroffenen Gemeinden Kontakt aufnehmen und im Vorfeld Konflikte eindämmen.³⁹⁵ Die Bergbauunternehmen begrüßen diese Behörde, da sie sich davon weniger kostenverursachende Konflikte erhoffen. Der Verband der Bergbau- und Energieunter-

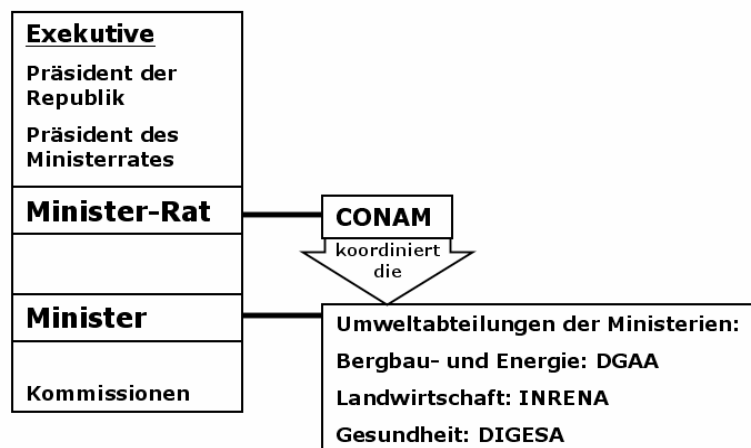
³⁹⁵ Vgl. Delapiente Abogados 2006b: Nueva Dirección General de Gestión Social (Minería), MEMO, Januar, Lima, URL: www.delapiente.net/publicaciones.php?id=ES [10.07.2007].

nehmen SNMPE formuliert klar die Seiten des Konfliktes, zwischen denen die DGGS vermitteln soll: Auf der einen Seite stehen Staat und Unternehmen und auf der anderen Seite die betroffene Bevölkerung, insbesondere die bäuerlichen Gemeinden.³⁹⁶ Die Behörde wurde erst 2007 errichtet und somit war zum Untersuchungszeitpunkt noch nicht tätig.

Trotz der eindeutigen Zuordnung der Umweltschutzangelegenheiten zuden einzelnen Ministerien wurde 1995 der nationale Umweltrat CONAM *Consejo Nacional del Ambiente CONAM* auf Grundlage des Parlamentsgesetz Ley 26410 von 1994 gegründet und war bis zur Gründung des Umweltministeriums in 2008 verantwortlich für die Koordination der Umweltschutzpolitik zwischen den verschiedenen Ministerien. CONAM war eine dezentralisierte öffentliche Einrichtung, zugewiesen dem Präsidenten des Ministerrates. Hauptaufgabe war die Planung, Durchführung, Koordination und Kontrolle von Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und der natürlichen Ressourcen (*Patrimonio Natural Nacional*). Ziel sollte die Erhaltung der Umwelt sein, um eine adäquate Lebensqualität zu garantieren unter Berücksichtigung des Gleichgewichtes zwischen ökonomischer Entwicklung, der nachhaltigen Nutzung der Ressourcen und der Erhaltung der Umwelt. CONAM stellte auch den nationalen Umweltaktionsplan auf. 2006 hatte CONAM insgesamt 91 Mitarbeiter und ein Budget von insgesamt 13, 2 Mio. USD.³⁹⁷

Abbildung 20:

Nationaler Umweltrat 1995 bis 2008



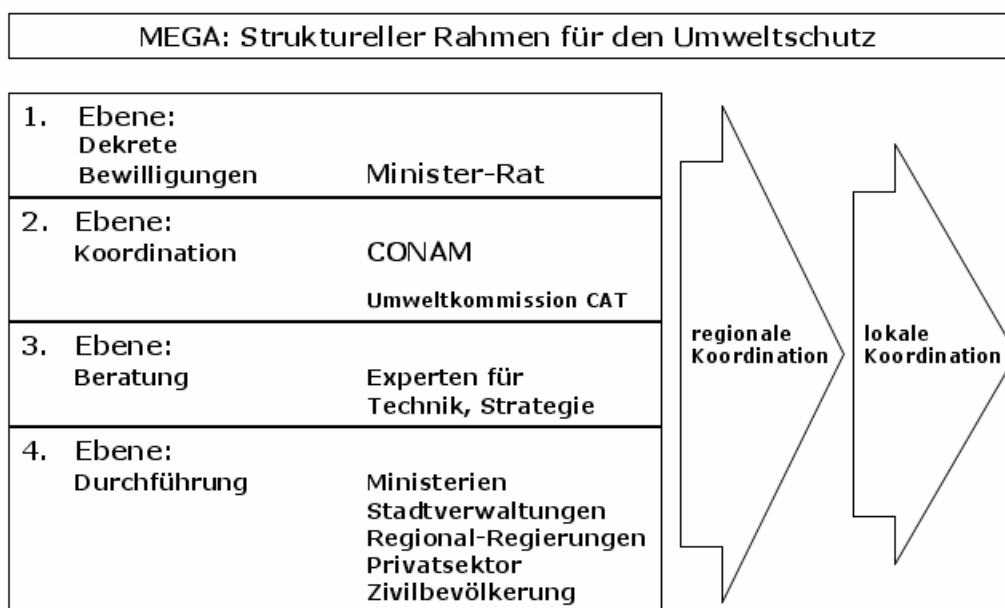
Quelle: eigene Darstellung nach www.estado.gob.pe

³⁹⁶ Vgl. Saenz, Milagros 2006: A Propósito de la Dirección de Gestión Social del MEM, in: desde adentro, Januar 2006, Nr. 29, S.9.

³⁹⁷ Vgl. Weltbank 2006: Republic of Peru: Environmental Sustainability: A Key To Poverty Reduction In Peru: Country Environmental Analysis, Volume 2: Full Report, Washington DC, S. 205, URL: [siteresources.worldbank.org/INTPERU/INTSPANISH/ Re-sources/PERU_CEA_Full_Report_eng.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPERU/INTSPANISH/Re-sources/PERU_CEA_Full_Report_eng.pdf) [19.07.2009].

1997 hatte CONAM ein Reglement zur Struktur im Umweltbereich geschaffen, das „Rahmengesetz für die Struktur im Umweltschutz“ MEGA.³⁹⁸ Es sollte die Koordination zwischen den Ministerien vereinfachen und gemeinsame Regelungen schaffen. Durch das Dekret sollte die Politik der verschiedenen Ministerien mit der nationalen Umweltpolitik besser abgestimmt werden. Es sollte die Koordination auf den vier Entscheidungsebenen Ministerrat, CONAM, private Beratungsunternehmen und dezentrale Regierungen verbessern und wurde von CONAM selbst noch 2007 als unzureichend implementiert und als unzureichend umgesetzt bewertet.³⁹⁹

Abbildung 21:



Quelle: eigene Darstellung

2005 wurde vom Ministerrat ein Reglement zum Gesetz „Nationales Umweltschutzsystem“ SNGA⁴⁰⁰ geschaffen, um die Koordination zwischen allen Umweltverantwortlichen des Staates zu verbessern, dem Nationalen Umweltrat CONAM mehr Vollmachten zu übertragen und die Beteiligung der Bevölkerung an Umweltfragen zu fördern. Statistische Informationen über die Umweltbelastungen sollten von jedem Wirtschaftssektor separat erstellt und von CONAM erfasst und bewertet werden.

³⁹⁸ DS 001-97-CD Ley Marco Estructural para la Gestion Ambiental.

³⁹⁹ Vgl. CONAM 2006: URL:www.conam.gob.pe [12.12.2006].

⁴⁰⁰ Dekret DS 008-2005-PCM zu Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental Ley 28245 siehe Kapitel 5.3.2. Legislative.

den. Auch hier scheiterte die Umsetzung, da es laut CONAM an der permanenten und konsequenten Zusammenarbeit aller Bereiche mangelte.

Das SNGA sieht vor, dass die Umweltverantwortung zwischen den Institutionen der Zentral-, Regional-, und Lokalregierungen folgendermaßen aufgeteilt ist: CONAM ist die Institution, die plant, fördert, koordiniert und Normen formuliert, aber es hat keine Kompetenz zur Überprüfung und Sanktionierung der Unternehmen. Das Bergbauministerium ist weiterhin die Autorität für die Überprüfung der Umweltauflagen und die evt. Sanktionen. Weiterhin sind einzelne Behörden der anderen Ministerien und die dezentralen Regierungen für Umweltbelange zuständig, aber im Bergbau nicht entscheidungsbefugt.

Der Behörde DIGESA des Gesundheitsministeriums wird die Kompetenz für alle gesundheitlichen Umweltprobleme übertragen, wovon letztendlich alle Investitionsprojekte betroffen sein könnten. DIGESA ist somit für die Gesundheit, die Hygiene und den Umweltschutz in Bezug auf gesundheitliche Auswirkungen zuständig.⁴⁰¹ Die Behörde soll die notwendigen Vereinbarungen mit allen öffentlichen und privaten Einrichtungen treffen und koordinieren, damit die Normen und Regelungen des Gesundheitsschutzes eingehalten werden. Die Formulierung von Reglements, technische Beratung, Kontrolle im Gesundheitsbereich sowie wissenschaftliche Untersuchungen und Analysen gehören zu den definierten Aufgaben. Da DIGESA jedoch nicht auf die Einhaltung der Umweltpläne Einfluss nehmen kann, können letztendlich nur Programme und Institutionen geschaffen werden, die schon entstandene Gesundheitsbelastungen behandeln.

DIGESA wurde auch nach eigenen Aussagen hauptsächlich errichtet, um Impulse und Bürgschaften für Exporte aus den Bereichen Fischerei, Landwirtschaft und Bergbau zu geben, denn DIGESA sucht Lösungen, um Peru als Exportland zu fördern, wobei eine Verbesserung der Einkommensmöglichkeiten auch eine Verbesserung der gesundheitlichen Konditionen bedeuten soll. Dafür werden regelmäßige Arbeitstreffen mit den Repräsentanten des nationalen Verbandes der Industrie *La Sociedad Nacional de Industria*, des nationalen Verbandes der Fischerei *La Sociedad Nacional de Pesquería*, des nationalen Verbandes des Bergbaus *La Sociedad Nacional de Minería* und der Vereinigung der Exporteure *Asociación de Exportadores* veranstaltet.

Das Gesundheitsministerium regelt durch die DIGESA auch die technisch-gesundheitlichen Aspekte der Altlasten aus dem Bergbau. Das Amt ist beratend für die gesundheitlichen Aspekte bei der Bewilligung von Umweltmanagementplänen

⁴⁰¹ Vgl. DIGESA 2007: URL: www.digesa.sld.pe/nosotros.asp [20.06.2007].

zuständig und erlässt in diesem Zusammenhang Leitfäden der Durchführung (*Guías*). Es deklariert z.B. Zonen aufgrund gravierender Risiken zu gesundheitlichen Notstandgebieten.⁴⁰²

Die Behörde „Nationales Institut für Natürliche Ressourcen“ INRENA des Landwirtschaftsministeriums ist für die Klärung landwirtschaftlicher Fragen in Bezug auf den Bergbau zuständig. INRENA wird bei der Beurteilung von Umweltauswirkungsstudien einbezogen, d.h. es darf die Inhalte kommentieren und Einwendungen einreichen. Allerdings obliegt dem Institut keine endgültige Entscheidungsbefugnis. INRENA verwaltet zudem das System der Naturschutzgebiete Perus und ist im Verbund mit anderen Organisationen (z.B. dem Nationalen Umweltrat – CONAM) für deren Ausweisung zuständig. Beim Agrarministerium angesiedelt ist ebenfalls das Spezialprogramm zur Vergabe von Landtiteln an indigene Bauerngemeinschaften. Für den Bereich Umwelt- und Gesundheitsüberwachung ist zudem das peruanische Gesundheitsministerium zuständig. Das Finanzministerium ist involviert, wenn es um Fragen der Besteuerung, der regionalen Steuerumverteilung *Canon Minero* und der Fördermengenabgaben *Regalías* geht.⁴⁰³

Ein Dekret⁴⁰⁴ von 1996 beinhaltete, dass die Behörde INRENA des Landwirtschaftsministeriums die Umweltmanagementpläne, die Einfluss auf die Landwirtschaft haben, befürworten muss. Der Kongress stellte 2003 fest, dass INRENA in keinem Fall Einspruch gegen Umweltverträglichkeitsstudien erhoben hatte, obwohl das in verschiedenen Fällen angebracht gewesen wäre.⁴⁰⁵

Die Regional- und Lokalregierungen sind gemäß SNGA (wie in der Gesetzgebung zur Dezentralisation) die dezentralisierten Autoritäten in Umweltfragen. In der verwaltungspolitischen Struktur Perus sind die 25 Regionen direkt unterhalb der zentralstaatlichen Ebene angesiedelt. Die Grenzen für die Regionen wurden in Anlehnung an die bisherigen Departements neu festgelegt. Auf der darunter liegenden Ebene ist das Land in 180 Provinzen unterteilt, darunter in ca. 1800 Distrikte. Die für Umweltbelange geschaffenen Regionalbehörden *Secretarías Ejecutivas Regionales* sind jedoch abhängig vom Nationalen Umweltrat CONAM und dienen praktisch nur als verlängerter Arm der Zentralregierung. Hier bestehen noch Gesetzeslücken

⁴⁰² Vgl. Weltbank 2006.

⁴⁰³ Vgl. Weltbank 2006, S. 205.

⁴⁰⁴ DS-056-96-PCM (Casos en que aprobación de EIA o PAMA requieren opinión técnica del INRENA).

⁴⁰⁵ Vgl. Kongress 2004a, S. 115.

über die tatsächlichen Kompetenzen der Regional- und Lokalregierungen zum Umweltschutz.⁴⁰⁶

CONAM selbst kritisierte 2007 die peruanische Umweltpolitik in seinen Veröffentlichungen. Die peruanische Gesetzgebung sei noch nicht so weit gewesen, um die Politik der Sektorministerien so zu systematisieren und koordinieren zu können, dass alle zusammen „*an einem Strang ziehen*“, sondern „*viele Dinge sind konfus*“ und es konnte nicht garantiert werden, dass die prinzipiellen Probleme umfassend angegangen würden. Es hätte wichtige „Lücken“ in der Gesetzgebung gegeben, insbesondere bei der Qualität des Wassers.⁴⁰⁷

Der politische Prozess zum Umweltschutz war laut CONAM langsam in Peru, insbesondere weil die verschiedenen ökonomischen Bereiche zu stark in verschiedenen Funktionen und Prioritäten partizipieren. Aus diesem Grund hatte CONAM in der *Agenda Ambiental Nacional 2002* einige Vereinbarungen für die verschiedenen Sektoren verfasst, wobei das Bergbau-Ministerium bis 2006 keinen Umsetzungsplan vorgelegt hat.⁴⁰⁸

5.2.4.2. Umweltmanagement und Emissionsschutz

Aktive, zielorientierte Umweltpolitik kann drei Prinzipien folgen, wobei die Maßnahmen danach differenziert werden, wer für die entstehenden Kosten zur Verantwortung gezogen wird:

Beim Vorsorge- oder Vermeidungsprinzip soll umweltschädigendes Verhalten im Vorwege vermieden werden. Durch den Einsatz integrierter Technologien (z.B. emissionsarme Technologien, Filteranlagen, Auffangbecken, Aufbereitungsanlagen) sollen die Umweltbelastungen reduziert werden. Nachteile des Vorsorgeprinzips

⁴⁰⁶ Vgl. Delapiente Abogados 2006a: *Hacia un Sistema Nacional de Gestión Ambiental en el Perú?*, Publicación, Februar, Lima, URL: www.delapiente.net/publicaciones.php?id=ES [10.07.2007].

⁴⁰⁷ „La falta de articulación de las políticas ambientales sectoriales ha llevado a que el marco normativo-legal no logre integrar y sistematizar la función de las autoridades con competencias ambientales, de modo que actúen frente a un todo. Como consecuencia, los distintos entes rectores norman en torno a un tema ambiental en particular, ocasionando una producción mayor de legislación, la cual en muchos casos se torna confusa, y que además, no garantiza que exista una cobertura completa para los principales problemas ambientales, existiendo vacíos importantes en algunos temas. Esta situación se está revirtiendo en algunos casos y efectivamente se está produciendo una coordinación entre sectores, por ejemplo, en el diseño de los estándares de calidad de agua.“ URL: www.conam.gob.pe/geo/IV.htm, [30.06.2007].

⁴⁰⁸ Vgl. CONAM, 2006.

können darin liegen, dass der Staat versucht, Risiken zu stark zu minimieren und damit entwicklungshemmend wirkt.

Beim Verursacherprinzip sollen die Kosten umweltschädigenden Verhaltens von denjenigen getragen werden, die den Schaden hervorgerufen haben.⁴⁰⁹ Hierbei geht es um kurative Maßnahmen, dazu gehört z.B. die Beseitigung von Altlasten in Böden und Wasser, das umweltschonende Schließen von verlassenen Minen oder das Wiederaufforsten von verlassenen „offenen“ Minengebieten.⁴¹⁰

Beim Gemeindelastprinzip werden die Kosten für Umweltverschmutzung auf die Allgemeinheit – z.B. in Form von Steuern – umgelegt. Der Staat hat damit verschiedene Handlungsmöglichkeiten, er kann direkt in Umweltschutztechnologie investieren oder Investitionen in Umweltschutzmaßnahmen subventionieren.

Beim Kooperationsprinzip soll über Verhandlungen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren und Absprachen zwischen allen Beteiligten sichergestellt werden, dass die angestrebten Umweltschutz-Ziele optimal in die Praxis umgesetzt werden können. Aufgrund staatlicher Ineffizienz in Entwicklungsländern soll Kooperation in effektiven Netzwerken einer Konstellation gesellschaftlicher Macht- und Interessenstrukturen entgegenwirken, die politische Handlungen und Entscheidungen blockieren.⁴¹¹ In diesen Netzwerken werden freiwillige Vereinbarungen und Absprachen getroffen, Selbstverpflichtungserklärungen und Selbstbeschränkungsabkommen als Branchenabkommen abgeschlossen. Erfahrungen in modernen Gesellschaften zeigen, dass informelles Verhandeln den Nachteil hat, dass die Vereinbarungen selten über das gesetzlich mögliche hinausgehen. Die Partizipation betroffener Bevölkerungsteile wird übergangen, wenn Staat und Verwaltung mit Großunternehmen und Wirtschaftsverbänden informelle Vereinbarungen treffen. Umweltpolitik in Verhandlungsnetzwerken ist besonders auf eine offensive Informationssteuerung angewiesen. Informationen über die Ursachen der Verschmutzung, Zustand und Entwicklung der Situation müssen der Öffentlichkeit verständlich zugänglich gemacht werden.

⁴⁰⁹ Die drei grundsätzlichen Prinzipien der Umweltpolitik: Verursacher-, Vorsorge- und Kooperationsprinzip wurden mit den Beschlüssen der *UN Conference on Environment and Development (UNCED)*, die 1992 in Rio de Janeiro stattfand, international anerkannt (vgl. BMU 1997).

⁴¹⁰ Vgl. Teichmann, Ulrich 2001: Wirtschaftspolitik, München, S. 282-284.

⁴¹¹ Vgl. Wöhlcke, Manfred 1992: Umweltorientierte Entwicklungspolitik: Schwierigkeiten, Widersprüche, Illusionen, in: Hein, Wolfgang (Hg.) 1992: Umweltorientierte Entwicklungspolitik, Hamburg, S. 109-126.

Umweltschutzmaßnahmen können nach der Art der Durchführung in Instrumente des Zwanges, des Anreizes und der Information gegliedert werden.⁴¹²

Mit dem Einsatz ordnungsrechtlicher Instrumente soll den Akteuren durch Ge- und Verbote ein bestimmtes Verhalten aufgezwungen werden. Diese Vorschriften können input-orientiert sein, also die Nicht-Verwendung oder Höchstmengenbegrenzung von bestimmten Inhalts- oder Betriebsstoffen vorschreiben. Output-orientiert sind z.B. Emissionsgrenzen oder Reduzierungsverpflichtungen.

Ökonomische Instrumente zielen darauf ab, die Kostensituation eines Akteurs zu beeinflussen. Hierzu zählen z.B. Umwelt-Abgaben, Subventionen, handelbare Umweltnutzungsrechte, Branchenabkommen, Selbstverpflichtungen und Umweltschutzkooperationen. Umweltschutzkooperationen handeln ein bestimmtes zielangemessenes Verhalten aus, um im Gegenzug bestimmte Vorteile (z.B. in der Besteuerung) anzubieten. Suasorische Instrumente zielen auf einen Umweltschutz durch Einsicht ab, dazu gehören Informationen, Ausbildung und Appelle.

In Peru werden seit Anfang der 90er Jahre Anreizinstrumente und ordnungspolitische Instrumente in den Stabilitätsverträgen mit Bergbauinvestoren verknüpft. Die Verträge beinhalten Bedingungen für die Erstellung von Umweltstudien und die Einhaltung von Emissionsgrenzwerte in Verbindung mit bestimmten steuerlichen Anreizen, die in Kapitel 5.2.3. dargestellt werden.

⁴¹² Vgl. Stehling, Frank 1999: Ökonomische Instrumente der Umweltpolitik zur Reduzierung stofflicher Emissionen, Materialien der Akademie für Technikfolgenabschätzung, Ulm, S. 6.

Abbildung 22:

Instrumente der Umweltpolitik in Peru

	Prävention	Kuration	Kooperation
Anreiz	Umweltstudie EIA vor Konzession In Verbindung mit Sta- bilitätsvertrag	Umweltstudie PAMA nach Konzession in Verbindung mit Stabili- tätsvertrag	Partizipation: Dialogrunden Selbstver- pflichtung
Ordnung	Grenz- und Qualitätswerte ECA / LMP Monitoring Kontrolle	Pläne Altlasten Pläne Minenschließung Sanktionen	
Information	Informations- Programme	Hygiene-Programme	Öffentliche Anhörungen

Quelle: Eigene Darstellung nach *conam.gob.pe*

Alle Unternehmen im Bergbau und der Metallverarbeitungsindustrie, die 1993 bereits operierten, mussten nachträglich eine Umweltmanagementstudie PAMA *Programas de Adecuación y Manejo Ambiental* vorlegen, um ihre Umweltverantwortung darzulegen und erhalten in diesem Rahmen Umweltschutzaufgaben mit entsprechenden Fristen. Der PAMA ist laut dekret-gesetzlicher Definition ein Umweltprogramm mit einer Laufzeit von 5 bis 10 Jahren, das alle notwendigen Aktionen und Investitionen enthält, um fortgeschrittene Technologie einzusetzen, die Emissionen aus Bergbau und Metallverarbeitung zu eliminieren bzw. so zu reduzieren, dass die gesetzlich vorgeschriebenen Grenzen eingehalten werden können.⁴¹³ Sie beinhalten die Konservierung und Dekontaminierung und gehören damit zu den kurativen Instrumenten. Sie beinhalten weiterhin eine Vereinbarung für Umweltinvestitionen und haben somit auch präventive Komponenten. Die PAMA wurde als Instrument für bereits in Operation befindliche Projekte eingesetzt, um den Unternehmen die Möglichkeit zu geben, sich in einem angemessenen Zeitraum mit neuer Umwelttechnologie auszustatten. Der Konzessionsinhaber mit PAMA wird sogar ausdrücklich vor Klagen wegen Umweltvergehen geschützt, die in der PAMA geregelt sind.⁴¹⁴

Ein Problem bei der Vergabe der PAMA ist die Identifizierung der bereits bestehenden Altlasten. Durch die Vorstudien *Evaluaciones Ambientales Preliminares (EVAP)*

⁴¹³ Vgl. Kongress 2004a.

⁴¹⁴ Gesetz 26631, Art. 2: „... sólo se podrá iniciar la acción penal por los delitos tipificados en el Título 8 del Libro Segundo del Código Penal si se hubiere infringido la legislación ambiental por no ejecución de las pautas contenidas en dichos programas...“

sollen Altlasten erkannt und benannt werden, die dann in die jeweilige PAMA einfließen, was jedoch nicht konsequent und umfassend durchgeführt wurde.

Zur Identifizierung der Altlasten werden neben den PAMA auch in den 17 sensiblen Bergbauzonen Umweltevaluationen, die *Evaluaciones Ambientales Territoriales (EVAT)* durchgeführt, insbesondere in Bereichen, wo Unternehmen operieren, in deren PAMA noch keine Altlasten berücksichtigt wurden. Außerdem werden Umweltevaluationen bei inaktiven Minen durchgeführt. Der Gesamtbetrag zur Bewältigung der Altlasten wurde bisher auf ca. 1,163 Mrd. USD geschätzt, wobei der größere Teil noch nicht quantifiziert bzw. identifiziert wurde.⁴¹⁵

Tabelle 4:

Altlasten im peruanischen Bergbau in Mio. USD	
PAMA	977
EIA	182
stillgelegte Minen	4
Gesamt	1.163

Im Dekret DS 016-93-EM Art. 5 ist klar geregelt, dass der Verursacher, in diesem Fall das operierende Unternehmen für die Beseitigung der Altlasten zuständig ist. Im Falle von La Oroya bestehen darüber jedoch Unklarheiten und Uneinigkeit mit dem staatlichen Vorbesitzer *Centromin*. Die Altlastenbeseitigung in La Oroya wird auf 170 Mio. USD geschätzt.⁴¹⁶ Die PAMA von Doe Run betrug jedoch nur 120 Mio. USD. Die Weltbank empfiehlt eine Beteiligung der operierenden Unternehmen an der Beseitigung der Altlasten, da die enorme finanzielle Belastung vom peruanischen Staat nicht übernommen werden kann; eine Durchsetzung dieser Forderung ist jedoch nicht wahrscheinlich.⁴¹⁷

Zur Prävention gehören insbesondere die Umweltverträglichkeitsstudien *Estudios del Impacto Ambiental EIA*. Die EIA müssen für neue Projekte, die mehr als 50 % des bestehenden Volumens ausmachen, oder neu operierende Unternehmen aufgestellt werden. Das Reglement definiert, dass die EIA eine Beschreibung der physischen, biologischen, sozialen und kulturellen Einflüsse und Prozesse der Minenaktivität sowie der Minentransporte enthalten; mit dem Ziel, negative Effekte und Ein-

⁴¹⁵ Poveda 2007.

Zum Vergleich: Die sachgemäße Schließung und Renaturierung von 37 Braunkohlebergwerken im offenen Tagebau der ehemaligen DDR wurden von Bund und Ländern zwischen 1999 und 2005 insgesamt 7,5 Mrd. € investiert, in: Kuyumcu, Mahmut / Pietsch, Thorsten 2006: Bergbau- und Umweltsanierung, Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH Berlin, URL: www2.tu-berlin.de/foreign-relations/archiv/tui_58/kuyumcu.pdf [12.07.2009].

⁴¹⁶ Vgl. Glave / Kuramoto, 2002, S. 25ff.

⁴¹⁷ Vgl. Poveda 2007.

flüsse zu vermeiden, indem Instrumente der Vermeidung und Kontrolle implementiert und weiterentwickelt werden, um ein harmonisches Miteinander der Minenindustrie und der Umwelt sicherzustellen. Die EIA sind somit Pläne über den Umgang mit natürlichen Ressourcen und den sozialen und kulturellen Auswirkungen, die von den Unternehmen zur Prüfung dem jeweiligen zuständigen Ministerium vorgelegt werden müssen.

Schon 1990 konnten gemäß dem Umweltschutzgesetz CMARN⁴¹⁸ die ersten Stabilitätsabkommen *Convenio de Estabilidad Administrativa Ambiental* über eine abgeordnete Umweltverträglichkeitsstudie vereinbart werden. Jedoch gab es noch keine konkreten Bestimmungen oder Durchführungsverordnungen für die EIA. Gemäß dem Dekret „Bergbau-Rahmengesetz“⁴¹⁹ aus dem Jahre 1992 ist die DGAA für die Umweltverträglichkeitsstudien verantwortlich, Verträge zur Erstellung der Studien werden mit registrierten Beratungsfirmen geschlossen. Weitere Regelungen enthält das Dekret für den Umweltschutz im Bergbau von 1993.⁴²⁰ Es legt zunächst die Registrierung der Unternehmen mit vereinbarten Umweltverträglichkeitsstudien fest und benennt die Inhaber einer Konzession als Verantwortliche für Emissionen, Abwasser und Abfall. Metallverarbeitende Unternehmen müssen das Bergbauministerium hiernach jährlich über Emissionen, Abwasser und weitere Umweltlasten informieren.⁴²¹ Die zuständige Behörde DGAA wurde jedoch weder mit den finanziellen, noch den technischen oder personellen Mitteln ausgestattet, um diese Aufgaben zu bewältigen. Durch diese Vorgehensweise wurden Umweltstudien (EIA und PAMA) akzeptiert, die Emissionen über den international anerkannten Grenzwerten erlaubten, insbesondere mit der Begründung, diesen Sektor zu entwickeln und international konkurrenzfähig zu machen.⁴²² Durch das *DS 55-93-EM* in 1993 wurden folgende Elemente hinzugefügt:

Monitoring-Programme: systematische Stichprobenerhebung der Umweltbelastungen mit adäquaten, technischen Methoden und Erstellung von Protokollen über die Wasser- und Luftqualität, basierend auf den Auflagen des MEM.

Evaluacion Ambiental Preliminar: Studie, die vor der PAMA erstellt wird, mit dem Ziel, die bevorstehenden Probleme zu identifizieren.

⁴¹⁸ Decreto Legislativo 613 Código del Medio Ambiente.

⁴¹⁹ DS 014-92-EM: Texto Unico Ordenando de la Ley General de Minería TUO.

⁴²⁰ DS 16-93-EM Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades Minero Metalúrgicas.

⁴²¹ DS 016-93-EM Artikel 7 modifiziert durch DS 059-93-EM, Artikel 2.

⁴²² Vgl. Kongress 2004a, S. 18.

Guías de Manejo Ambiental Minero: „Leitfäden“ des MEM mit dem Ziel national einheitliche Abläufe zu etablieren. Diese Leitfäden beinhalten u. a. die Abläufe für die Erstellung der EIA und PAMA, den Umgang mit den Gemeinden, die Durchführung des Monitoring von Luft- und Wasserqualität sowie die Erstellung der entsprechenden Protokolle, den Umgang mit Wasser und Abwasser, die Lärmbelastigung, den Transport, die Kontrolle der Maßnahmen und die Schließung von Minen.

In den Arbeitsanweisungen für die Umweltmanagementstudien wurden jedoch keine internationalen Standards eingehalten und die Vorgaben waren mangelhaft.⁴²³ Für die Umsetzung notwendige Regelwerke über Emissionsgrenzen, Qualitätsstandards, technische Einrichtungen zur Überprüfung, Instrumente der Partizipation usw. fehlten und auch die Abstimmung zwischen den Behörden Gesundheit und Minen war unzureichend.⁴²⁴

Zu den ordnungsrechtlichen Instrumenten gehören die Umweltqualitätsstandards *Estándares de Calidad Ambiental (ECA)* und die Emissionsgrenzwerte *Límites Máximos Permisibles (LMP)*. Erst 1996 wurden die verschiedenen Ministerial-Resolutionen *Resoluciones Ministeriales* (Vorgaben des Bergbau- und Energieministeriums) zu Emissionsgrenzwerten erlassen, die LMP *Limites maximos permitibles* oder „Maximal erlaubte Limits“ genannt werden:

- Die Resolution „Grenzwerte für Flüssig-Emissionen im Bergbau“ RM 011-96 EM *Niveles Máximos Permisibles de Emisión de efluentes líquidos para las actividades minero metalúrgicas*.
- Die Resolution „Grenzwerte für Gas-Emissionen“ RM 315-96-EM *Niveles Máximos Permisibles de Emisiones de gases y partículas para las actividades minero metalúrgicas*.
- Die Resolution „Luftqualität“ RM 325-96-EM *Calidad del Aire* legt die Luftqualität fest (wird im DS 94-2001 in 2001 per Dekret neu geregelt)

1996 wurde von der DGAA entschieden, dass die Unternehmen mit PAMA diese Werte einhalten müssen.⁴²⁵ Sie entsprechen jedoch nicht den internationalen Standards, wie am Beispiel der Luftverschmutzung durch Gasemissionen ersichtlich:

⁴²³ Vgl. Poveda 2007.

⁴²⁴ Vgl. De La Puente Brunke 2006, S. 8.

⁴²⁵ Vgl. DGAA 2006: *La Gestion Ambiental Minera desde la DGAA*, URL: www.minem.gob.pe/archivos/dgm/inversiones/DGAAM.ppt [15.05.2006].

Tabelle 5:

Grenzwerte Luftemissionen

	Weltbank 1998		Peru
	Blei- und Zink- verhüttung	Kupfer- verhüttung	RM 315-96- EM
	maximaler Wert mg/m ³		
Arsen (As)	0,1	0,5	25
Blei (Pb)	0,5	0,2	25
Feinstaub	20	20	100

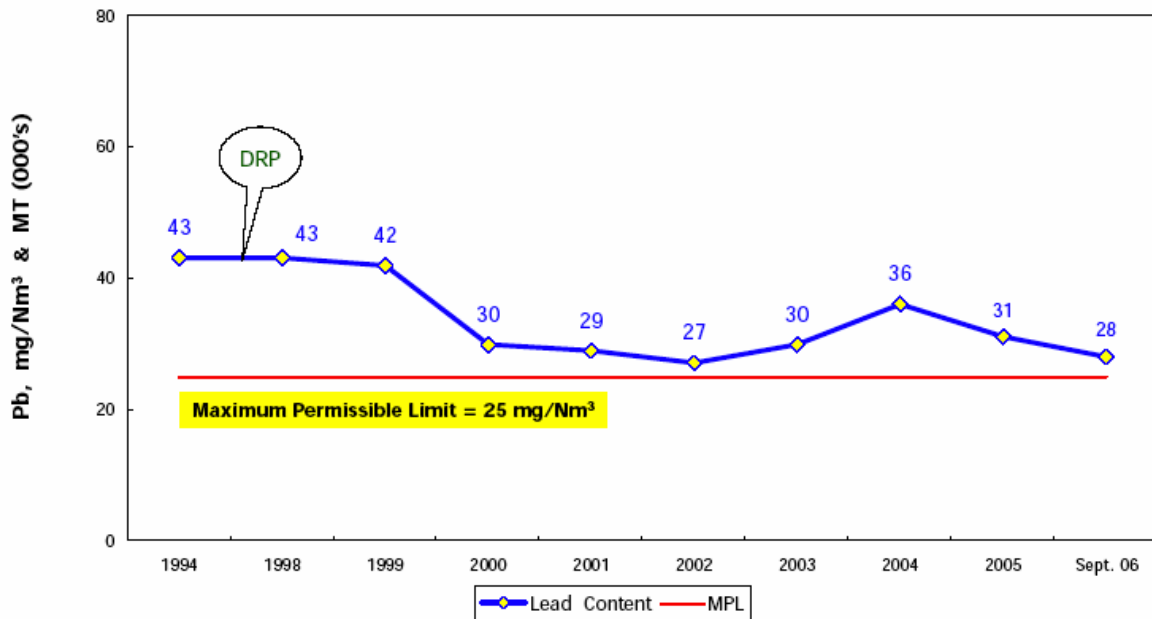
Quelle: Weltbank, Poveda, eigene Übersetzung⁴²⁶

Auch diese überhöhten Werte werden von den Bergbau-Unternehmen nicht immer eingehalten. Ein Beispiel ist der Bleigehalt in Feinstaub-Emissionen bzw. Schwebstaub, der in Peru 1996 auf 25 mg/m³ festgelegt wurde und lt. Weltbank 1998 0,2 mg/m³ nicht überstiegen sollte. Das Unternehmen DOE RUN in La Oroya wirbt z.B. in eigenen Broschüren damit, den Bleigehalt in den Feinstaub-Emissionen ständig gesenkt zu haben, die aber seit 12 Jahren deutlich über den gesetzlichen Grenzwerten liegen:

⁴²⁶ Vgl. Poveda, 2007, S. 24.

Abbildung 23:

Bleiemissionen DOE RUN Peru 1994 bis 2006



Quelle: Doe Run 2006 ⁴²⁷

Als Reaktion auf die Aufdeckung der Bleivergiftungen bei Kindern in La Oroya 1999 (vgl. Kapitel 6) wurde im Jahr 2001 das Dekret „Luftqualität“⁴²⁸ vom Ministerrat erlassen. Es beinhaltet neue Vorgaben für die Luftqualität *Estándares Nacionales de Calidad del Aire*, durch die La Oroya zur Zone mit höchster Handlungs-Priorität erklärt wurde. Das Dekret bestimmt auch, dass regionale Behörden *Grupos técnicos zonales del aire (GESTAS)* gegründet werden sollten, um eine konsequente Diagnostik der Luftqualität auf Basis von Monitoring der Luft zu gewährleisten und eine Inventur der Quellen von Verschmutzung. Die Gründung der Behörde GESTA in La Oroya war 2004, also 5 Jahre nach der ersten Studie zu den Bleivergiftungen der Kinder in La Oroya, noch in der Phase der „Diagnostik“ und Datenerhebung.⁴²⁹

2002 wurde durch das Dekret „Umweltschutz“⁴³⁰ des Bergbauministeriums verabschiedet, dass die PAMA Kontrollen verschärfen sollte und vorherige Dekrete modifiziert. Das Bergbauministerium wurde jedoch schon 2003 vom Kongress stark kriti-

⁴²⁷ Vgl. DOE RUN Peru 2006: Environmental Progress at La Oroya Metallurgical Complex 1997 to Present, September 2006, URL: www.doerun.com/uploadfile/peruprogessupdate-env.pdf. [21.03.2007].

⁴²⁸ DS 074-2001-PCM Calidad del Aire.

⁴²⁹ Vgl. Kongress 2004a, S. 85.

⁴³⁰ DS 022 2002-EM Proteccion Ambiental.

siert, da es seine Funktion als Sektor-Kompetenz im Umweltschutz nicht ausfüllt, und forderte eine Modifizierung der Verordnungen.⁴³¹

Per Dekret⁴³² wurde 2005 die Behörde „Instanz zur Klärung von Umweltstreitigkeiten“ *Tribunal de Solución de Controversias Ambientales* innerhalb von CONAM geschaffen. Das Dekret sieht vor, dass auch die Umweltverträglichkeitsstudien EIA die Umwelt-Qualitätsstandards *Estándar de Calidad Ambiental (ECA)* erfüllen müssen. Neue Projekte sollten andernfalls nicht bewilligt werden. Das Gleiche sollte für PAMA gelten, widerspricht jedoch anderen Regelungen, die nicht an Investitionsprojekte gekoppelt waren. CONAM kann hiernach in Absprache mit dem Bergbauministerium Investitionsprojekte an die internationalen Standards koppeln, die Fälle werden jedoch vom Ministerium bestimmt.⁴³³ Durch den Erlass dieses Dekretes wird deutlich, dass noch bis 2005 Stabilitätsverträge abgeschlossen wurden, nach denen die Unternehmen nicht einmal die nationalen Grenzwerte einhalten mussten, und das konnte vom Ministerium auch weiterhin so gehandhabt werden.

Erst 2007 wurden auch die Umweltqualitätsstandards und Grenzwerte per Dekret neu definiert.⁴³⁴ EIA und PAMA müssen von Bergbau-Unternehmen im Zuge der Konzessionierung dem Ministerium bzw. der DGAA vorgelegt und genehmigt werden. Durch diese Instrumente sollte eine saubere Produktion im Bergbau gewährleistet werden. Ziel war die Kontrolle der Beeinflussung der Wasservorkommen, der Luft-Emissionen, Umweltlasten, Information und Partizipation der Bevölkerung.

Dafür sollten die Studien folgende Bestandteile enthalten:

- Eine Beschreibung aller geplanten Aktionen und eine Beschreibung des beeinflussten Gebietes.
- Die Identifikation der Umwelteinflüsse für den gesamten Projektzeitraum.
- Die Strategie für den Umgang mit der Natur, dazu gehören Umweltziele, Gefahrenpläne, Kompensationspläne, Schließungspläne.
- Pläne über die Art der Partizipation der Bevölkerung.
- Pläne der Sicherheit, Durchführbarkeit und Kontrolle.

In allen Umweltstudien sollten folgende Kriterien geprüft werden:

1. Umweltgifte: Jede Materie oder Energie, die der Umwelt zugeführt wird und die Originalqualität so verändert, dass die Gesundheit und das Wohlergehen der Bevölkerung beeinträchtigt wird oder die Ökosysteme beeinträchtigt werden.

⁴³¹ Kongress 2004a, S. 116 und S.122..

⁴³² DS 008-2005 PCM.

⁴³³ Vgl. Delapiente Abogados 2006a.

⁴³⁴ DS 033-2007-PCM Aprobación de los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y Límites Máximos Permisibles (LMP) de Contaminación Ambiental.

2. Umweltbeeinträchtigung: Jede Aktion durch den Menschen, die direkt oder indirekt Umweltgifte in die Umwelt einbringt, die über den erlaubten Grenzen liegen.

3. Emissionsgrenzwerte: Maximal erlaubtes Niveau der Konzentration von Umweltgiften, die gesetzlich festgelegt sind (*LMP Nivel Máximo Permisible*).

4. Monitoring-Programme: eine systematische, angemessene Stichproben-Beobachtung der Umwelteinflüsse nach Normen des MEM

5. Verantwortliche: Die Studien werden durch natürliche oder juristische Personen durchgeführt, die darauf spezialisiert und vom MEM autorisiert sind.

6. Minenschließungsplan: Maßnahmen, die der Konzessionsinhaber darlegen muss, um die Mine ohne weitere Umwelteinflüsse durch Altlasten oder Bodenerosionen zu schließen.

7. Umweltkontrolle: Sicherstellung der Einhaltung der Auflagen, wie Umweltprojekte, Investitionen und die Einhaltung der Emissionsgrenzen. Die Kontrolle sollte halbjährlich stattfinden. Außergewöhnliche Kontrollen sollten durch Anklagen von Dritten wie Kongressangehörigen, Bürgermeistern oder Gemeinden stattfinden.⁴³⁵ Alle Umwelt-Programme sollten überprüfbar sein und die Einhaltung soll nach folgenden Kriterien evaluiert werden:

- Fertigstellung der vereinbarten Aufgaben
- Realisierung der vereinbarten Investitionen
- Einhaltung der maximalen Emissionsgrenzen
- Schutz und Erhalt der Umwelt

Die Vereinbarungen, die in den Umweltmanagementplänen getroffen wurden, korrespondierten jedoch immer mit dem zum Zeitpunkt des Abschlusses gültigen Recht. War die gesamte Umweltgesetzgebung mangelhaft, weil z.B. wichtige Komponenten fehlten, die Reglements dazu nicht erstellt waren oder die technische und personelle Ausstattung der durchführenden Behörden nicht ausreichte, dann existierten die Pläne nur auf dem Papier und waren lediglich Dokumente, die eingereicht wurden, um mit dem Minenprojekt beginnen zu können. Da die Pläne durch juristische Stabilität gekennzeichnet sind, gelten vom Zeitpunkt der Bewilligung auch nur die Vereinbarungen, das bedeutet, dass die Überprüfung während der Laufzeit des Projektes auch nur diese Vereinbarungen berücksichtigen kann.⁴³⁶ Das führte im weiteren Verlauf zu einer unübersichtlichen Flut von möglichen gültigen Dekreten und Gesetzen für unterschiedliche Verträge nach Zeitpunkt des Abschlusses, sogar innerhalb einzelner Unternehmen.

⁴³⁵ Vgl. Kongress 2004a, S. 9.

⁴³⁶ Vgl. De La Puente Brunke 2005, S. 15.

Weiterhin gibt es keine Berücksichtigung von Verflechtungen verschiedener Projekte. Es ist nie überprüft worden, ob die Emissionsgrenzen und Standards, die für Peru übernommen wurden überhaupt die geeignet für das Land sind. Das gleiche Problem zeigt sich jetzt auch bei der Etablierung der Standards für Wasserqualität ECA, die teilweise aus anderen Ländern übernommen wurden. Die Überwachungseinrichtungen sind zu begrenzt. Die Zusammenarbeit der Behörden verschiedener Ministerien funktioniert nicht optimal und auch CONAM bemängelt, dass die PAMA nicht im Sinne der Abmachungen eingehalten werden.⁴³⁷ Ein großes Problem ist die mangelhafte Bestrafung der Umweltvergehen. Nach einer Evaluation der Weltbank werden über 50 % der Umweltstrafen, die verhängt werden, wieder annulliert.⁴³⁸ Eigene Erhebungen zeigen, dass dieses Problem zwischen 2002 und 2006 sogar zugenommen hat. 2002 wurden noch 62 % der verhängten Strafen auch gezahlt, 2003 und 2004 wurden noch 51 % bzw. 52 % der Strafen auch bezahlt. 2005 sank der Anteil auf 22 % und stieg 2006 wieder auf 42 % an. Der Anteil der nicht bezahlten verhängten Strafen wird zu einem großen Teil vom Ministerrat wieder annulliert oder geht ohne weiteren Kommentar in die Archive ein.⁴³⁹ Einzelbeispiele von annullierten Strafen werden relativ selten in der Presse thematisiert, da es keine transparente Information seitens des Ministeriums gibt.⁴⁴⁰ Viele Unternehmen baten nachträglich um eine Modifikation ihrer PAMA, die durch eine Evaluierung des MEM auch gewährt werden konnte.⁴⁴¹

Auch eine Studie des Kongresses 2004 wurde zur Evaluation der Einhaltung der PAMA und EIA der Minenunternehmen in Peru erstellt. Eine vorherige Studie aus 2001 des Kongresses stellte fest, dass von acht untersuchten Unternehmen nur 2 ihre PAMA erfüllt hatten.⁴⁴² Die neue Studie wurde auch wegen der wiederholten Anklagen der bäuerlichen Gemeinden erstellt, die durch die Verschmutzung beeinträchtigt sind, wie z.B. La Oroya durch Doe Run, Llaucán und Porcón, (Cajamarca)

⁴³⁷ Vgl. Poveda 2007.

⁴³⁸ Vgl. Poveda 2007.

⁴³⁹ Vgl. zu den Sanktionen: Ministerio de Energia y Minas: Reporte de Sanciones y Multas, verschiedene Ausgaben, URL:
www.minem.gob.pe/archivos/dgm/publicaciones/comunicaciones/SANCIONES_2002.pdf,
www.minem.gob.pe/archivos/dgm/publicaciones/comunicaciones/SANCIONES_2003.pdf,
www.minem.gob.pe/archivos/dgm/publicaciones/comunicaciones/SANCIONES_2004.pdf,
www.minem.gob.pe/archivos/dgm/publicaciones/comunicaciones/SANCIONES_2005.pdf,
www.minem.gob.pe/archivos/dgm/publicaciones/comunicaciones/SANCIONES_2006.pdf
[22.07.2009] Anmerkung: Gemäß Resolution RM 353-2000-EM-VMM darf nur innerhalb von 30 Tagen annulliert werden.

⁴⁴⁰ Vgl. El Comercio 29.08.2008: Multa a la minera Doe Run por infracciones ambientales, URL: www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/html/2007-08-29/imececonomia0776785.html [25.07.2009].

⁴⁴¹ Vgl. zur Definition EIA und PAMA: Kongress 2004a, S.8.

⁴⁴² Kongress 2004a, S. 5.

durch Yanacocha und andere, wie z.B. Quiruvilca (La Libertad) durch Pan American Silver, Ilo (Moquegua) durch Southern Perú, Pataz (La Libertad) durch Aurífera Retamas und Minero Horizonte, Jangas (Ancash) durch Barrick.

In der Praxis erweist sich das Instrument EIA nicht als ein Instrument der Umweltpolitik, sondern eher als eine administrative Vorgehensweise. Da es insbesondere an der technischen Realisierung einer einheitlichen und umfassenden Vorgaben und Prüfungen fehlt, z.B. gibt es keine ECA und LMP für Böden, beschränken sich EIA auf die Präsentation von Dokumenten.⁴⁴³ Bei der Erstellung der Umweltstudien kommt vermehrt Kritik seitens der Bevölkerung und NGO auf, da die Studien oft sehr nachlässig erstellt würden oder ganze Passagen aus vorherigen Studien einfach kopiert würden.⁴⁴⁴ Selbst der Unternehmerverband Bergbau SNMPE erklärte 1999:

„die gültige Gesetzgebung etabliert eine Reihe von Instrumenten zum Umweltschutz..., aber niemand kennt die Effektivität und Qualität dieser Maßnahmen.“⁴⁴⁵

5.3. Auswirkungen der Programmübernahmen auf die Systemintegration

Die Anwendung der Stabilitätsverträge und Dekretgesetzgebung zu Steuerrecht und Umweltrecht hat weitreichende Folgen für die gesamtgesellschaftliche Systemintegration. Die anderen Funktionssysteme werden in der Bereitstellung und Anwendung ihrer Leistungen im Ressourcenkreislauf erheblich gestört.

Exekutive Instrumente für die Bewältigung der gravierenden Umwelt- und Gesundheitsbelastungen in der Bevölkerung, wie ein erfolgreiches Umweltmonitoring, Kontrolle der Umweltschädigungen oder die ausreichende Information und Beteiligung der Bevölkerung an Umweltthemen, werden dadurch behindert. Darüber hinaus werden die Gesetzgebung der Legislative sowie die Rechtsprechung unwirksam.

⁴⁴³ De La Puente Brunke 2006, S.8.

⁴⁴⁴ Vgl. Dignidad 16.02.2006, Nr.33: Poyectos de Exploration de Yanacocha bajo la Lupa, S. 10, im Falle von EIA Yanacocha Este und EIA Yanacocha Oeste.

⁴⁴⁵ Vgl. SNMPE 1999: Informativo Mensual März 1999, Nr. 3, S. 21, URL: www.snmpe.pe [01.11. 2007].

5.3.1. Exekutive: Mängel in Beteiligung, Kontrolle und Sanktionen

Große Bergbauprojekte implizieren außer Umwelteinflüssen immer auch soziale Einflüsse, die sehr vielfältig sein können und von den jeweiligen Umständen abhängen. Dazu gehören die Landnutzung der Bergbauunternehmen und die Enteignung der Landbesitzer über Regelungen zum Nießbrauchrecht *Servidumbre*.⁴⁴⁶ Da die Minen im offenen Tagebau große Flächen beanspruchen, die eingezäunt und bewacht werden, entstehen weiterhin Probleme mit Wegerechten. Die Bewohner der umliegenden Gemeinden müssen oft weite Strecken zurücklegen, um die Minen zu umgehen. Weiterhin beanspruchen die Minenunternehmen Wegerechte in der Region, was ebenfalls zu Konflikten führt.⁴⁴⁷ Ein großes Problem ist die Wassernutzung der Minen. Die Bewässerungskanäle der Landwirtschaft verlaufen oft durch konzessioniertes Minengebiet und werden von den Bergbauunternehmen genutzt, wodurch das Wasser knapp wird oder verschmutzt werden kann. Wichtige Wasserquellen können durch den Einfluss der Minen versiegen oder werden durch den offenen Tagebau zerstört. Weitere Probleme entstehen durch das Anwachsen der betroffenen Städte, wie das Ansteigen der Kriminalität, der Miet- und Immobilienpreise, aber auch des Verkehrsaufkommens. Da die Straßen nicht auf den schweren Güterverkehr ausgerichtet sind, steigen auch die Verkehrsunfälle in den Städten und Gemeinden. Nicht zuletzt ist die Umweltbelastung ein großes Problem, sodass die Hälfte der sozialen Konflikte in Bergbaugebieten auf Umweltverschmutzung zurückzuführen ist.

Information, Partizipation und Teilnahme am Entscheidungsprozess der Bewilligungsstudien werden als Mittel gegen negative Einflüsse angesehen. Effektive Partizipation beinhaltet einerseits die vollständige Information über die Ergebnisse der Experten der Studie, andererseits auch das Einbringen von Vorschlägen und das Erhören innerhalb des Entscheidungsprozesses. 1996 wurde das erste Reglement zur Beteiligung der Bevölkerung an Umweltverträglichkeitsstudien per ministerieller Resolution erlassen und danach mehrfach modifiziert.⁴⁴⁸ Das Reglement beschränkte sich aber nur auf die Information der Bevölkerung und war nach Einschätzung

⁴⁴⁶ Das Nießbrauchrecht im Bergbau wird im Grund- und Bodengesetzes *Ley de Tierras* 26505, Dekret TUO, Dekret 17-96 AG und Dekret 14-2003-AG geregelt. Vgl.: *Revista Agraria* 2003: *Cambios en la Servidumbre Minera*, Nr. 45, Lima.

⁴⁴⁷ Der Artikel 7 des Grund- und Bodengesetzes *Ley de Tierras* 26505 wurde 1996 durch das Dekret *DS 017-96-AG* modifiziert und gewährt den Minenunternehmen eindeutig Vorrechte in Bezug auf Landnutzung. Ein weiteres Problem ist, dass die Eigentumsrechte oft nicht geklärt sind und das angrenzende Flächen kontaminiert werden.

⁴⁴⁸ Resolution RM 335-96-EM Reglamento de Audiencias Públicas und Resolution RM 391-96-EM/SG Exoneración del procedimiento de Audiencias Públicas a los Estudios de Impacto Ambiental
Vgl.: DGAA 2006, S. 12.

des Kongresses sowohl unzureichend genau formuliert als auch unzureichend umgesetzt.⁴⁴⁹

1999 wurden dann die öffentlichen Anhörungen als Instrument der Information gegenüber der betroffenen Bevölkerung per Resolution geschaffen. Das „Reglement über die Partizipation der Bevölkerung am Prozedere der Genehmigung der Umweltstudien EIA und PAMA durch öffentliche Anhörungen“⁴⁵⁰ beschränkt sich aber wiederum auf Instrumente der Information statt der Partizipation. Im Minensektor etabliert das Regelwerk zu den EIA seit 2002 Beratungen als Workshops (*talleres previos*), die von der DGAA organisiert werden sollen, bevor die EIA erstellt werden.⁴⁵¹ Das Beteiligungsrecht ist definiert als ein Prozess der Information und des Dialoges zwischen dem Konzessionsinhaber, der Bevölkerung und den staatlichen Behörden. Das Regelwerk impliziert jedoch kein Veto-Recht der Bevölkerung,⁴⁵² obwohl das Gesetz *Ley 27444 Del Procedimiento Administrativo General* von 2001 besagt, dass jede öffentliche Autorität das Prinzip der Partizipation beachten sollte. Das Gesetz hat eine klare Ausrichtung auf Partizipation statt reiner Information, indem es das Mitspracherecht nicht nur auf die Phase der Implementierung und Bewilligung der EIA eines Projektes bezieht, sondern auch auf den gesamten Lebenszyklus eines Projektes. Dieses Mitspracherecht wird in den Verordnungen der Exekutive und in der Durchführung jedoch nicht umgesetzt. 2001 wurde wiederum ein Gesetz, das *Ley 27446 del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental*, erlassen. Es wurden jedoch keine verbindlichen Richtlinien erlassen, wie Partizipation und soziale Verantwortung abzulaufen haben.

2002 wurde erneut ein Reglement zur Beteiligung der Bevölkerung am Prozedere der Genehmigung der Umweltstudien EIA und PAMA im Sektor Energie und Minen geschaffen.⁴⁵³ Hier wurde der DGAA die Möglichkeit gegeben, vor der Genehmigung der Studien Beratungs- und Informationsveranstaltungen mit der betroffenen Bevölkerung zu organisieren und durchzuführen, um Konflikte zwischen Unternehmen, Bevölkerung und Staat zu vermeiden. Bis 2004 waren die Veranstaltungen jedoch

⁴⁴⁹ Vgl. Kongress 2004a.

⁴⁵⁰ RM 728-99-EM-VMM Reglamento de Participación Ciudadana en el Procedimiento de aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental, a través de Audiencias Públicas.

⁴⁵¹ Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Procedimiento de Aprobación de los Estudios Ambientales: Resolución Ministerial 596-2002-EM/DM.

⁴⁵² Vgl. De La Puente Brunke 2005 und

Pulgar Vidal, Manuel 2003: *Mejorando la Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental en Minería*, Lima, URL: www.idrc.ca/uploads/user-S/11174836341participacion.pdf, [15.8.2007].

⁴⁵³ mit der Resolution RM 596-2002-EM-DGM.

nicht durchgeführt worden.⁴⁵⁴ Durch dieses Regelwerk wird auch formal das Recht gewährt, die Studien einzusehen und sich in öffentlichen Anhörungen Gehör zu verschaffen oder Einwände schriftlich beim Ministerium einzureichen. Praktisch wurde die Möglichkeit, sich in den Entscheidungsprozess einzubringen, jedoch erst nach Erstellung der Studien gewährt und reduzierte sich auf die Anhörungen. Die zivilgesellschaftlichen Gruppen erhalten auch keine Hilfestellung durch Experten bei der Beurteilung der Studien. Laut CONAM liegt das an dem Interessenkonflikt in dem sich das Ministerium befindet, indem es für den Umweltschutz und die wirtschaftlichen Ergebnisse im Bergbau verantwortlich ist.

2004 und 2005 wurde erneut ein Regelwerk erlassen, das die Partizipation verbessern sollte, obwohl schon bisher nicht mangelnde Gesetze, sondern die mangelhafte Durchführung eine echte Partizipation verhindert hatte. Nach dem Gesetz *Ley 28245 Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental* von 2004⁴⁵⁵ sollte die Integration der privaten Organisationen und Unternehmen in den Entscheidungsprozess gewährleistet werden. Die Partizipation der Zivilbevölkerung an Umweltthemen war jedoch weiterhin unzureichend, da keine adäquaten Mechanismen eingerichtet wurden. Durch das Dekret *DS 008-2005 PCM* wurde die Behörde „Instanz zur Klärung von Umweltstreitigkeiten“ *Tribunal de Solución de Controversias Ambientales* innerhalb von CONAM geschaffen, die Beschwerden der Bevölkerung zu Umweltthemen bearbeiten sollte, aber aufgrund mangelnder Entscheidungsbefugnis keine echte Hilfe anbieten konnte.

Mit dem Dekret *DS 66-2006-EM* im Januar 2006 wurde das Bergbauministerium neu strukturiert und die „Behörde für Soziales“ *Dirección General de Gestión Social* innerhalb der DGAA geschaffen. Die Behörde soll die Beziehungen zwischen den Bergbauunternehmen und der Bevölkerung verbessern und kann bei der Prüfung der Umweltstudien die sozialen Aspekte analysieren und eine Meinung abgeben. Bei den öffentlichen Beratungen und Informationsveranstaltungen der DGAAM soll die DGGG teilnehmen. Im Falle von Anklagen gegen Bergbauunternehmen soll die DGGG die sozialen Aspekte analysieren und eine Meinung und Lösungsvorschläge abgeben. Die Behörde kann Aktionen zur Lösung von sozialen Konflikten veranstal-

⁴⁵⁴ Vgl. Kongress 2004a, S. 19;

vgl. zu Partizipation: Weltbank 2005d: *Wealth and Sustainability: The Environmental and Social Dimensions of the Mining Sector in Peru*, Environmentally and Socially Sustainable Development Department Latin America and the Caribbean Region, Report Nr. 38044-PE, Washington DC, URL: sitere-sources.worldbank.org/INTPERU/SPANISH/Resources/TheEnvironmentalandSocialDimensionsoftheMiningSectorinPeru.pdf [19.07.2009].

⁴⁵⁵ und DS 008-2005-PCM.

ten.⁴⁵⁶ Hier wird deutlich, dass auch nach Einschätzung des Ministeriums die sozialen Proteste in engem Zusammenhang mit der Umweltverschmutzung durch Bergbauunternehmen stehen. Die Behörde nahm ihre Arbeit jedoch erst im Jahr 2008 auf und wird in dieser Arbeit nicht berücksichtigt.

Nach Aussagen der Zentralregierung und insbesondere des Bergbauministeriums soll die Eindämmung der sozialen Konflikte durch Partizipation und Information erreicht werden. Tatsächlich konnten die sozialen Konflikte durch die staatlich gewährten Informationsinstrumente nicht bewältigt werden, darüber hinaus fehlen den staatlichen Behörden offiziell die Mittel, um die große Anzahl an Dialogrunden und Anhörungen zu finanzieren. Da soziale Konflikte einen erheblichen Kostenfaktor für Bergbauunternehmen darstellen, werden die Programme zu Information und (Pseudo-) Partizipation immer stärker von den Bergbauunternehmen übernommen.

Im Bergbau werden die Studien im Auftrag der Unternehmen von privaten Beratungsgesellschaften erstellt, die durch das Ministerium geprüft und registriert sind. Ein weiterer Kritikpunkt an den Umweltstudien ist auch ihre Ausrichtung an den Bedürfnissen der Unternehmen. Die Studien sind sehr „technisch und akademisch“ angelegt, mit einem Schwerpunkt auf der Datensammlung und ohne eine detaillierte Analyse der (kumulierten) Einflüsse für die Bevölkerung, sodass sie sich als Instrument für die Partizipation nicht eignen. Die Registrierung der Beratungsunternehmen hatte wenig Einfluss auf die Qualität der Studien oder die Kompetenz der Berater, stattdessen hat die Registrierung zu weniger Wettbewerb und weniger Transparenz geführt.⁴⁵⁷

Die Studien werden bei der DGAA eingereicht und innerhalb von 90 Tagen geprüft und gelten bei Nicht-Ablehnung nach 90 Tagen automatisch als bewilligt. Im ersten Schritt legen diese Studien die umwelttechnischen und sozialen Einflüsse dar, die durch die Projekte verursacht werden. Sie werden nur dem Bergbau-Ministerium und der DGAA zur Prüfung und Genehmigung vorgelegt, die daraufhin eine Frist zur Durchführung der Projekte festlegt. Das Bergbauministerium sollte anhand von Diagnose-Studien (EVAP) jedes einzelne der vorgelegten Programme prüfen, wobei alle Aspekte wie z.B. Kosten, Rentabilität, Durchführbarkeit, Beeinträchtigung der Ökosysteme usw. berücksichtigt werden sollten. Sind alle Voraussetzungen erfüllt, kann die Genehmigung mit Angabe einer Frist der Umsetzung und der Höhe der notwendigen Investitionen erteilt werden. Ein Problem bei der Bearbeitung sind jedoch mangelnde Kapazitäten im Ministerium. Nach Aussage von Ada Alegre, Anwältin und Mitarbeiterin der DGAA, gab es 2006 in der Behörde DGAA nur 20 Mitar-

⁴⁵⁶ Vgl. Delapiente Abogados 2006b.

⁴⁵⁷ Vgl. Weltbank 2006, S. 178.

beiter für die Bearbeitung der Studien, wodurch oft die automatische Genehmigung erfolgte. Ähnlich mangelhaft werden Umweltmonitoring, Kontrolle und Sanktionierung von Umweltvergehen durchgeführt.

5.3.2. Legislative: Unwirksame Gesetzgebung

Die mangelnde Leistungsfähigkeit der peruanischen Legislative ist kein Phänomen, das erst in der Regierungszeit von Fujimori begonnen hat. In den letzten 25 Jahren haben alle Parlamente stark von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Gesetzesinitiative auf die Exekutive zu delegieren. Die große Anzahl von *Decretos Legislativos* in allen Regierungen bestätigt das. Unter Präsident Belaúnde wurden z.B. mehr als 300 *Decretos Legislativos* erlassen. In der Ära von Fujimori wurde, insbesondere in den Jahren 1990 bis 1994, umfassend von dem Dekretrecht Gebrauch gemacht. Insgesamt soll in der Amtszeit von Fujimori 90 % der Gesetzgebung über die Exekutive stattgefunden haben.⁴⁵⁸ Doch durch die umfangreiche Dekretrechtgebung und die abgeschlossenen Stabilitätsverträge Anfang der 90er Jahre wurde es für die Legislative unmöglich, neue Impulse in das Umweltmanagement und die Besteuerung dieser Unternehmen zu bringen, obwohl das mehrfach versucht wurde. Im Rahmen dieser Arbeit kann nicht die gesamte, sehr umfangreiche Gesetzgebung analysiert werden, sondern einige anschauliche Beispiele sollen die Unwirksamkeit der Gesetzgebung im Hinblick auf die Bergbaupolitik verdeutlichen.

1998 wurde z.B. das Gesetz *Ley 27034* erlassen. Es sollte die Gewinnbesteuerung modifizieren und stieß auf große Ablehnung bei den Elektrizitäts- und Bergbauunternehmen. Die Praxis der Aufwertung und Abschreibung von Aktiva im Falle einer Fusion sollte hiermit abgeschafft werden. Unternehmen mit gültigen Stabilitätsverträgen waren von der Neuregelung jedoch nicht betroffen.⁴⁵⁹

Im Jahr 2000 gab es wiederum Modifikationen auf die Gesetzgebung von 1992 bezüglich der Stabilitätsverträge.⁴⁶⁰ Zunächst sollten die Stabilitätsverträge durch Ge-

⁴⁵⁸ Vgl. Morón, Sandborn 2002 und

Morón, Eduardo 2005: *Transparencia Presupuestal: Haciendo visible la corrupción*, in: Portocarrero, Felipe: *El Pacto Infame*, Lima, S. 154.

⁴⁵⁹ Vgl. Araoz, Mercedes / Bonifaz, José Luis / Casa, Carlos / Vigil, Fernando González 2001: *Factores limitantes de la Inversion extranjera en el Perú*, Lima, S. 92-93;

Ley 26283 mit DS120-94-EF akzeptierte alle Steuerbefreiungen im Falle einer Fusion, durch *Ley 27034* wurden diese Vorteile wieder aufgehoben.

⁴⁶⁰ Die drei Gesetze *Ley 27342 Ley que regula los Convenios de Estabilidad al Amparo de los D. Leg 662 Y 757*, *Ley 27343 Ley que regula los Contratos de Estabilidad Jurídica con el*

setz 27342 geändert werden, indem eine flexible Gewinnbesteuerung festgelegt wurde, die bis zu 2 % über der Gewinnbesteuerung zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses liegen sollte. Zusätzlich sollte die Investitionsleistung der Unternehmen auf mindestens 2 Mio. USD erhöht werden. Außerdem sollte der Stabilitätsvertrag im Falle einer Fusion nicht transferierbar sein. Speziell ausländische Unternehmen kritisierten diese Änderung; sie würde neue Investitionen verhindern.⁴⁶¹ Gesetz 27343 revidierte diese Entscheidung. Verträge mit Bergbau-Unternehmen unterliegen hiernach wieder dem *DS14-92-EM* ohne die Möglichkeit der nachträglichen Steueranhebung und ohne die Möglichkeit, weitere Steuern hinzuzufügen.⁴⁶²

Aufgrund der zu niedrigen Steuereinnahmen verabschiedete der peruanische Kongress ein Gesetz, das Minenunternehmen verpflichten sollte, Royalties bzw. Regalías als Abgaben auf Fördermengen zu zahlen. Im Juni 2004 wurde das Gesetz „*Ley de regalías mineras*“ (Gesetz der Förderabgaben) mit 90 zu 11 Stimmen im Kongress verabschiedet. Es sieht gestaffelte Abgaben auf die Produktion aus den Minen vor. Unternehmen mit Fördermengen zu Marktpreisen bis 60 Mio. USD pro Jahr sollen 1 % der bewerteten Fördermenge an Regalías zahlen, bis 120 Mio. USD 2 % und über 120 Mio. USD 3 %. Die entsprechenden Marktpreise zur Bewertung der Fördermengen sollen vom Bergbauministerium evaluiert und per *Resolucion Ministerial* festgelegt werden.

Die Minenunternehmen protestierten dagegen, dass die Regalías auf Fördermengen und nicht als Gewinnbesteuerung angelegt waren. Der Kongress wollte damit erreichen, dass die Abgaben nicht unter die Stabilitätsverträge fallen, da die großen Unternehmen mit laufenden Verträgen dann von der Zahlung befreit wären. Der Unternehmer-Verband SNMPE sammelte 5.000 Unterschriften und reichte im November 2004 Verfassungsklage gegen das Gesetz ein. Währenddessen weigerten sich die Unternehmen, die Abgaben zu entrichten, und führten verschiedene Zivilklagen. Noch vor der Entscheidung des Verfassungsgerichtes wurden zwei große Minen von Zivilgerichten von der Zahlung befreit, die Richter wurden der Korruption verdächtigt. Daraufhin schlossen sich 25 Abgeordnete zu einer Gruppe „*Pro-Regalías*“ zu-

Estado al amparo de las Leyes Sectoriales und Ley 27391 Modifica Ley 27342 que regula los Convenios de Estabilidad Jurídica al amparo de los Derechos Legislativos 662 y 757 y Ley 27343 que regula los Contratos de Estabilidad Jurídica con el Estado al amparo de las Leyes Sectoriales wurden kurz hintereinander verabschiedet.

⁴⁶¹ Vgl. Araoz u.a. 2001, S.52- 92.

⁴⁶² Gesetz 27391 modifizierte beide vorangegangenen Gesetze, indem festgelegt wurde, dass im Falle einer Fusion der Unternehmen, die Gewinne jedoch nicht gemäß DL 662 und DL 757 transferiert werden können.

sammen und organisierten Protestmärsche in den Provinzen.⁴⁶³ Anfang 2005 wurde das Gesetz vom Verfassungsgericht für rechtsgültig erklärt. Das Verfassungsgericht erklärte ausdrücklich, dass die Regalías als Förderabgabe und nicht als Steuer zu sehen seien, sodass auch Unternehmen mit Stabilitätsverträgen die Abgabe zahlen müssten.⁴⁶⁴ Die Aufgabe zu entscheiden, welche Minen wirtschaftlich stabil genug seien, die Förderabgabe zu zahlen, komme der Finanzbehörde SUNAT zu. Daraufhin erklärte der Wirtschaftsminister, das Gesetz müsse überarbeitet werden, um die Konkurrenzfähigkeit der peruanischen Minen im globalen Wettbewerb aufrechtzuerhalten, insbesondere im Hinblick auf weitere geplante Privatisierungen. Die SUNAT erklärte daraufhin, dass die großen Unternehmen mit Stabilitätsverträge keine Regalías zahlen, da ihre Stabilitätsverträge nicht nur eine steuerrechtliche, sondern auch eine juristische und administrative Stabilität nach DS 14-92-EM beinhalten würden. Die 10 größten Bergbauunternehmen BHP Billiton Tintaya, Mineria Antamina, Barrick Misquichilca, Yanacocha, Cerro Verde, Milpo, Santa Luisa, Sipán, Doe Run Perú, Los Quenuales, wurden daraufhin von der Fördermengenabgabe befreit.⁴⁶⁵

Nicht nur in der Beeinflussung der Besteuerung der großen Bergbauunternehmen, auch in der Verbesserung der Umweltschutzgesetzgebung blieben die Versuche der Legislative halbherzig und erfolglos. Erst 1994 verabschiedete das Parlament das Gesetz „Über den nationalen Umweltrat“ *Ley 26410 del Consejo Nacional del Ambiente CONAM*, der im September 1995 gegründet wurde und dem die Koordination der nationalen Umweltpolitik oblag. Da CONAM dem Ministerrat zugeordnet war, ordnete er sich hierarchisch oberhalb der Sektorministerien ein und hätte somit effizienter arbeiten können als ein separates Umweltministerium, das den anderen Ministerien gleichgestellt gewesen wäre. CONAM wurde jedoch von Anfang an nur mit der Koordination der Aufgaben betraut und hatte praktisch keine eigenen Entscheidungsbefugnisse. Die Ineffizienz von CONAM wird in verschiedenen Studien und Berichten spätestens seit 2001 vermehrt kritisiert.⁴⁶⁶ Die Auflösung des CONAM und die Gründung des Umweltministeriums in 2008 wird an diesen Problemen auf-

⁴⁶³ Vgl. Declaracion Conjunta de los gobiernos Regionales, Municipios y Congresistas de la Republica en Defensa de la Ley de Regalías Mineras, 8. März 2005, URL: http://www.aprodeh.org.pe/desc/documentos_tlc/declarCR.pdf. [12.12.2006].

⁴⁶⁴ Vgl. Tribunal Constitucional 2005: Caso: Regalías mineras, Sentencia No. 0048-2004-AI/TC vom 31.03.2005, URL: <http://gaceta.tc.gob.pe/sentencia-normativa.shtml?x=835> [12.12.2006] und

Diez Canseco, Javier 2005: Regalías mineras: ganó el Perú, 06.04.2005, URL: http://www.actualidadeconomica-peru.com/pdf/colaboradores/jdc_06_04_05.pdf [08.08.2006].

⁴⁶⁵ Vgl. Peruprensa 05.05.2006: SUNAT y Ministerio de energía y Minas no se ponen de acuerdo sobre pago de Reglías, URL: www.peruprensa.org/Ea050506.htm [12.01. 2007].

⁴⁶⁶ Vgl. Kapitel 5.2.4.1.

grund der hier untersuchten Problematik nichts ändern.

1997 wurde der nationale Umweltfond FONAM mit dem Gesetz *Ley 26793 FONAM Ley del Fondo Nacional del Ambiente* gegründet. Laut Aussage von CONAM waren die Finanzmittel von FONAM jedoch nie ausreichend für die Finanzierung der notwendigen Maßnahmen. Ebenfalls in 1997 wurde das Gesetz über Naturschutzgebiete *Ley 26834 de Areas Naturales Protegidas* erlassen, Unternehmen mit Stabilitätsverträgen (z.B. Antamina) waren davon aber nicht betroffen.

2001 wurde ein Gesetz über das Nationale System zur Evaluierung von Umwelteinflüssen *Ley 27446 Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental* erlassen. Es behandelt die administrative Vorgehensweise für die Evaluierung der Umwelteinflüsse, da es bisher an einem einheitlichen System mangelte und die einzelnen Sektoren jeweils eigene Richtlinien für die Evaluierung hatten. Es sollten einheitliche Vorgehensweisen implementiert werden, was aber bisher nicht umgesetzt wurde.⁴⁶⁷ Ebenfalls 2001 wurde das Gesetz über die Kontrolle der Minenoperationen *Ley 27474 Fiscalización de las Actividades Mineras* erlassen. Es sollte die Vorgehensweise bei der *Supervisión Ambiental* (Umwelt-Überwachung) durch autorisierte Privatunternehmen regeln. Autorisierte Unternehmen können die Umweltstudien für den Bergbau erstellen. Sie sollen die Umweltkontrollen der Operation verifizieren und effiziente Umweltschutzmethoden empfehlen. Jedes Unternehmen sollte geeignete Installationen im Umgang mit Flüssigkeiten vorweisen und industrielles Wasser wieder aufbereiten. Es sollte Notfallpläne für die Dränage und Lagerung von Rückständen geben. Das benutzte Wasser sollte ständig, vor Gebrauch und nach Gebrauch, analysiert werden. Im Falle der Nutzung von Grundwasser sollten die Grundwasserleiter untersucht werden. Es sollten geeignete Installationen errichtet werden, um Bodenerosionen zu verhindern, und Emissionsgrenzen sollten eingehalten werden. Im Jahre 2003 wurde eine Evaluierung des Gesetzes durch den Kongress vorgenommen, der eine mangelhafte Durchführung bescheinigte. Das Bergbauministerium wurde daraufhin vom Kongress stark kritisiert, da es seine Funktion als Sektor-Kompetenz im Umweltschutz nicht ausfüllt.⁴⁶⁸ Weitere Maßnahmen wurden nicht ergriffen.

Erst 11 Jahre nach der ersten Gesetzgebung zu Präventionsstudien erließ der Kongress 2001 das *Ley 27446 Del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental*, das eine einheitliche Vorgehensweise und adäquate, umfassende Umweltevaluierung gewährleisten sollte. Doch noch 2005 wurde kritisiert, dass CONAM die Um-

⁴⁶⁷ Vgl. De La Puente Brunke 2006, S.1.

⁴⁶⁸ Vgl. Kongress 2004a, S. 116 und S.122.

setzung des Gesetzes verschleppte und eine wirkliche Umweltgesetzgebung in Peru somit immer noch nicht existierte.⁴⁶⁹

2004 wurde ein Gesetz über die Partizipation der Bevölkerung *Ley 28245 Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental* erlassen, wodurch die Integration von privaten Organisationen in den Entscheidungsprozess gewährleistet sein sollte. Die im Minensektor etablierten die Regelwerke⁴⁷⁰ wurden nur als Prozess der Information und des Dialoges zwischen dem Konzessionsinhaber, der Bevölkerung und den staatlichen Behörden definiert, ohne echte Beteiligung oder Veto-Rechte für die Bevölkerung.⁴⁷¹

Das Umweltgesetz *Ley 28611 Ley General del Ambiente LGA von 2005* sollte das legislative Dekret DL 613 aus dem Jahr 1993 ersetzen, löste jedoch schon einige Debatten zwischen Kongress und Exekutive aus, wobei der Kongress wiederum für mehr Umweltschutz plädierte und der Exekutive vorwarf, sich nicht genug um die Gesundheit der Bevölkerung zu kümmern, wogegen die Exekutive sich mehr um das Investitionsklima und juristische Stabilität sorgte.⁴⁷²

Das Umweltgesetz LGA regelt in Art. 72, dass Studien und Projekte der Exploration, die auf Grund und Boden von indigenen Dörfern, ländlichen oder einheimischen Gemeinden (*pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas*) stattfinden, Maßnahmen beinhalten müssen, die sicher stellen, dass die kulturelle und soziale Integrität und die traditionellen Werte nicht beeinträchtigt werden. Es müssten Vereinbarungen mit den Repräsentanten der *Comunidades* gefunden werden, die ihnen einen Ausgleich für die Nutzung der Rohstoffe garantiert.⁴⁷³ Aber gerade der Besitz von Grund und Boden, in Zusammenhang mit der Nutzung der Rohstoffe und Ausgleichszahlungen für die Ausbeutung der Rohstoffe, ist bisher nicht befriedigend geregelt. Erstens müsste der Besitz von Boden der *Comunidades* zunächst formali-

⁴⁶⁹ Vgl. De La Puente Brunke 2005, S. 14.

⁴⁷⁰ DS 008-2005-PCM und Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Procedimiento de Aprobación de los Estudios Ambientales: Resolución Ministerial 596-2002-EM/DM.

⁴⁷¹ Vgl. De La Puente Brunke 2005, S. 14f und Pulgar Vidal, Manuel: *Mejorando la Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental en Minería*, Lima, 2003, URL: www.idrc.ca/uploads/user-S/11174836341participacion.pdf, [15.8.2007].

⁴⁷² Vgl. Delapiente Abogados 2005b: *Ley General del Ambiente: Una pugna entre el Congreso y el Ejecutivo*, August, Lima, S. 6, URL: www.delapiente.net/publicaciones.php?id=ES [10.07.2007].

⁴⁷³ *Ley General del Ambiente 28611*, Art. 72: Del aprovechamiento de recursos naturales y pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas.

siert sein, zweitens ist der Besitz von Boden und der Besitz von Rohstoffen getrennt: Rohstoffe „unterhalb der Oberfläche“ gehören dem Staat.⁴⁷⁴

Das neue Umwelt-Rahmengesetz wird in den Medien der Bergbauunternehmen gelobt. Damit befinde sich Peru zwischen den Ländern mit den besten Umweltstandards, aber jede Gesetzgebung könne nicht ausreichen ohne die Partizipation der Bevölkerung und die soziale Verantwortung der Unternehmen. Darum sei es für die nächsten 5 Jahre vorrangige Aufgabe, die soziale Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen und der betroffenen Bevölkerung zu verbessern.⁴⁷⁵ Hier wird schon argumentativ die Einverleibung der Codierung des politischen Systems vorbereitet, die in Kapitel 5.6. behandelt wird.

Anfang 2005 werden insgesamt 80 neue Umweltschutzgesetze im Kongress diskutiert. Zu einigen der Gesetze, die bereits 2004 erlassen wurden, verzögert das Ministerium die Regelwerke, sodass lange Unsicherheit bezüglich der Durchführungsverordnungen bestand. Zum Beispiel wurde auch das Reglement zum Minenschließungsgesetz über die gesetzliche Frist hinaus verzögert.⁴⁷⁶ Diese langen Bearbeitungszeiten deuten auf eine Abstimmung mit den betroffenen Unternehmen hin, denn insbesondere an der Durchführungsverordnung zu den Minenschließungen hat Yanacocha mit einer Pilotstudie zur Schließung von Maqui Maqui entscheidend mitgewirkt.

2004 bezeichnete der Präsident der Kongress-Kommission für Umwelt und Ökologie *Comisión de Ambiente y Ecología del Congreso de la República* die Umweltgesetzgebung als gescheitert. Peru brauche eine unabhängige Organisation die Umweltdelikte überprüft, und ein selbstständiges Umweltministerium.⁴⁷⁷

Auch den internen Organisationssystemen des peruanischen Kongresses, den Kommissionen, wird in verschiedenen Studien eine geringe Leistungsfähigkeit nachgewiesen. Das Expertenwissen im peruanischen Kongress wird als gering eingestuft, was auch an der hohen Fluktuation mit einer Wiederwahlquote von unter 20 % sowie der daraus resultierenden niedrigen parlamentarischen Erfahrung von

⁴⁷⁴ Vgl. Delapiente Abogados 2004: Reforma del Código del Medio Ambiente y pueblos indígenas, Publicación, Dezember, Lima, URL: www.delapiente.net/publicaciones.php?id=ES [10.07.2007].

⁴⁷⁵ Vgl. Horizonte Minero 2006: Preservando con Tecnología, Políticas ambientales de las empresas mineras, Revista Especializada en Minería y Energía, Nr. 40, Mai – Juni 2006, S. 60.

⁴⁷⁶ Vgl. Delapiente Abogados 2005c: Lo que puede suceder en el 2005, Publicación, Januar, Lima, URL: www.delapiente.net/publicaciones.php?id=ES [08.08.2007] und Delapiente Abogados 2005a.

⁴⁷⁷ Vgl. Delapiente Abogados 2004.

ca. 2 Jahren liegen kann.⁴⁷⁸ Peruanische Parlamentarier sind durchschnittlich in 2,4 Kommissionen tätig und Minister können gleichzeitig Abgeordnete des Kongresses sein und somit auch Mitglied einer parlamentarischen Kommission. So war z.B. Glodmiro Sanchez, der von 2001 bis 2006 Bergbauminister im Kabinett von Toledo war, gleichzeitig Mitglied der Kommission für Bergbau und Energie im Kongress. 2001 wurde die Subkommission für Untersuchungen der Einhaltung der Umweltverträglichkeitsstudien PAMA mit dem Vorsitzenden Glodmiro Sanchez gebildet.⁴⁷⁹ Die Kommission stellte fest, dass insbesondere die PAMA-Auflagen von den Bergbauunternehmen nicht eingehalten wurden, ergriff aber keine weiteren Maßnahmen. Daraufhin wurde 2002 eine zweite Untersuchungskommission mit dem Parlamentarier Luis Humberto Flores Vásquez als Vorsitzendem gebildet, die 2004 ihren Abschlussbericht vorlegte und darin die Umsetzung der Umweltauflagen und die mangelhafte Sanktionierung kritisierte. Im Mai 2006 veranstaltete die „Kommission für Andine und Amazonasvölker, Umwelt und Ökologie“ eine Anhörung mit Bergbauminister Glodmiro Sanchez zur Umweltsituation in La Oroya, wobei der Minister die Verlängerung der Umweltmanagementpläne für DOE RUN mit wirtschaftlichen Argumenten begründete. Weiterhin gibt es verschiedene Untersuchungskommissionen, die z.B. die Korruptionsfälle der jeweils vorherigen Präsidenten der Republik untersuchen. So wurde z.B. schon 2006 die Kommission zur Untersuchung der Korruptionsfälle unter der Regierung von Toledo gegründet: *Comisión Investigadora sobre los presuntos actos de corrupción cometidos durante el Gobierno del ex Presidente Alejandro Toledo Manrique*.

Dem Parlament kommt weiterhin die Aufgabe zu, die Beziehung zwischen Wähler und politischer Führung herzustellen. Wichtiges Instrument ist die Arbeit in den Wahlkreisen, in öffentlichen Debatten und Diskussionen mit gesellschaftlichen Organisationen, wobei ein funktionierendes Parteiensystem die Grundlage ist. Leistungsfähige Parlamente setzen Parteien voraus, die für parlamentarische Arbeit geeignet sind. In Peru gibt es jedoch kein stabiles Parteiensystem. Die Parteien stehen weder auf einer soliden, organisatorischen Basis, noch wird der Kontakt zu den Bürgern und zur organisierten Zivilgesellschaft gepflegt, wodurch sie nicht als Verbindungsträger zwischen dem Volk und den Staatsorganen fungieren können.⁴⁸⁰

⁴⁷⁸ Vgl. Stein / Payne 2006, Chapter 3, S. 54 bis 58 und Carranza, Luis / Chávez, Jorge F. / Valderrama, José 2007: La Economía Política del Proceso Presupuestario: El caso peruano; Instituto Peruano de Economía (IPE), Lima, URL: www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=CSI-102; [22.3.2007].

⁴⁷⁹ Vgl. Kongress 2006: Congresistas de la República (Periodo 2001-2006), URL: www.congreso.gob.pe/congresista/2001/gsanchezm.htm. [23.07.2009].

⁴⁸⁰ Vgl. Neck, Karin 2004: Bilanz nach einem Jahr Parteiengesetz in Peru, Lima, Hg. Konrad Adeanauer Stiftung, URL: http://www.kas.de/proj/home/pub/60/1/year-2004/dokument_id-5746/index.html, [15.5.2007].

Das negative Image in den Augen der Öffentlichkeit der Bürger ist ein Indikator dafür, dass die Arbeitsergebnisse schlecht sind oder nicht zufriedenstellend vermittelt werden, wie die folgende Tabelle zeigt.

Tabelle: 6:

**Wie viel Vertrauen haben Sie in die folgenden Institutionen?
Prozentsatz für „viel“ oder „etwas“**

Peru	1996	2002
Regierung	30%	28%
Parlament	24%	27%
Parteien	18 %	21%
Justiz	32%	21%

Quelle: Nolte 2005⁴⁸¹

⁴⁸¹ Vgl. Nolte, Detlef 2005: Lateinamerika: Politische Institutionen in der Krise?, in: Brennpunkt Lateinamerika, Nr.8, URL: /www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/ilas/archiv/brennpunkt_la/bpk0508.pdf [15.7.2007].

5.3.3. Rechtssystem: Unwirksame Urteile

Im Februar 2000 gab der Premierminister Perus unumwunden zu, dass die Justiz noch genauso langsam, ineffizient und bestechlich sei wie vor der Reform der 90er Jahre. Viele Analysen deuten darauf hin, dass die illegalen Einnahmen der Richter und Gerichtsbeamten erheblich höher sind als vor dem populären Staatsstreich.⁴⁸² Die Benachteiligung der Armen im peruanischen Rechtssystem stellt die Grundlagen der Demokratie in Frage, die von einer Gesellschaft eigenverantwortlicher und in ihren Grundrechten gleicher Bürger ausgeht. Reformen der Justiz, die für mehr Effizienz, eine Gleichbehandlung vor dem Gesetz und einen besseren Zugang für die bisher benachteiligten Bevölkerungsgruppen zur Rechtsprechung sorgen, liegen im Interesse der großen Mehrheit der Gesellschaft, die sich allerdings nur schwer dafür mobilisieren lässt.⁴⁸³

Durch die Mängel in der Rechtsstaatlichkeit kann der Staat im Hinblick auf Machtmissbrauch, Verfassungsmäßigkeit und Verantwortlichkeit nicht effizient kontrolliert werden. Außerdem können die notwendigen Voraussetzungen für einen Mindestschutz der Rechte der Bürger nicht geschaffen werden. Die rechtsstaatlichen Probleme Perus spiegeln sich in der Ineffizienz und Korruption wieder. Die Mehrheit der Bevölkerung sucht bei Konflikten und Problemen nicht die Lösung durch das Rechtssystem und sieht die Korruption im Rechtssystem als eines der wichtigsten Probleme im Land.

Es existieren wirtschaftliche, soziale und institutionelle Zugangsbarrieren zum Rechtssystem. Die wirtschaftlichen Barrieren bestehen in den offiziellen Kosten wie Gebühren und den informellen Kosten (*coima*), also einem Bestechungsgeld. Die zu zahlenden Bestechungsgelder sind allgemein bekannt. Beide schließen den großen Teil der armen Bevölkerung vom Rechtssystem aus, denn trotz der theoretischen Möglichkeit, einen Pflichtverteidiger in Anspruch zu nehmen, existierten in Peru 2004 nur 55 kostenlose Pflichtverteidiger. Gemäß einer Information der Staatsanwaltschaft gehören in Peru 94 % der Inhaftierten der armen Bevölkerungsschicht an. Die institutionelle Barriere liegt in der Dauer der Prozesse und den damit verbundenen Aufwendungen. Prozesse dauern bis zu 3 Jahren und um einen Schuld in Peru zu vollstrecken benötigt es 35 Behördengänge und Formalitäten über einen Zeitraum von 381 Tagen.⁴⁸⁴ Ein weiteres Problem ist, dass

⁴⁸² Vgl. Hirsch-Weber, Wolfgang / Nolte, Detlef (Hg.) 2000: Lateinamerika: ökonomische, soziale und politische Probleme im Zeitalter der Globalisierung, Beiträge zur Lateinamerikaforschung, Bd. 6. Hamburg, S. 6.

⁴⁸³ Vgl. Hirsch-Weber / Nolte 2000. S. 87.

⁴⁸⁴ Weltbank 2005a: Doing Business 2005 Removing Obstacles to Growth, Washington DC, URL: www.doingbusiness.org/documents/DoingBusiness2005.PDF [19.07.2009].

die Korruption nicht nur Richter betrifft, sondern auch auf andere Institutionen übergreift. So wiesen 48 % der Bevölkerung auf ein hohes Niveau der Korruption in der Staatsanwaltschaft im Jahre 2004 hin.⁴⁸⁵

Soziale Barrieren bestehen auch durch mangelnde Sprachkenntnisse oder kulturelle Unterschiede. So zeigen Studien, dass die Mehrheit der Bürger, die das Rechtssystem bemüht, mindestens den Abschluss einer weiterführenden Schule *Secundaria* hat und nicht dem armen, indigenen Bevölkerungsteil angehört, die schon aufgrund mangelnder Spanischkenntnisse ihre Probleme nicht adäquat artikulieren können. Die Richter sprechen meist nur spanisch und sind mit den Sitten und Gebräuchen der indigenen Bevölkerung nicht vertraut.⁴⁸⁶

Oft wird eine Arbeitsüberlastung der Richter als Begründung für Korruption angeführt. Im Jahr 2003 mussten in Peru 1.620 Richter insgesamt 1.084.963 neue Fälle bearbeiten, das bedeutet, jeder Richter bearbeitet ca. 640 Fälle im Jahr. Zum Vergleich bearbeitete ein Zivilrichter in Deutschland 2002 ebenfalls durchschnittlich 646 Fälle im Jahr.⁴⁸⁷ Damit soll nicht bestritten werden, dass die Forderung nach mehr bilingualen, ausgebildeten Richtern in den Provinzen richtig ist, sondern es unterstreicht eher den mangelnden Zugang zum Rechtssystem.⁴⁸⁸

Das Rechtssystem in Peru ist in einer schweren Krise; eine Reform der Justiz ist dringend notwendig.⁴⁸⁹ Seit 1995 gibt es ein neues Modell zur Organisation der Gerichte. Standardformate für Gerichtsverwaltung und Operationskodexe wurden eingeführt, während die Gebührenstrukturen überarbeitet und Einstellungspraktiken verändert wurden, um ihre Transparenz zu erhöhen.⁴⁹⁰ Trotzdem besteht weiterhin ein stark informelles Justizsystem, das formelle Regelungen unterläuft. Beim Versuch, diese Spannungen zwischen geschriebenem Gesetz und informeller Praxis zu lösen, werden neue Gesetze erlassen, ohne die alten außer Kraft zu setzen. Damit existiert ein Gesetzesüberschuss, der zu juristischen Überschneidungen führt, wobei

⁴⁸⁵ ProEtica 2004: Secunda Enquesta nacional sobre Corrupción, Lima, URL: www.proetica.org.pe/Descargas/SegundaEncuesta_20040210.pdf [19.07.2009].

⁴⁸⁶ Vgl. Weltbank 1998: World Bank helps pioneer judicial reform In Peru, Washinton DC, S. 14.

⁴⁸⁷ Vgl. Herrler, Elmar 2004: Die neuen Pensen, Veröffentlichung des Deutschen Richterbundes 2004, URL: www.drb.de, [17.4.2007].

⁴⁸⁸ zum Vergleich: Europa 2-5 Richter pro 20.000 Einwohner, Peru 0,8 Richter pro 20.000 Einwohner, entspricht dem Wert in Großbritannien, URL: www.Richterverein-hamburg.de, Kosten der Justiz [17.4. 2007].

⁴⁸⁹ Vgl. Cabala; Guillermo 2006: Es imposible una recomposición del Poder Judicial con el OCMA o la Corte Suprema, Procurador habla sobre detención de magistrado Palacios, in: agenciaperu.com 04.09.2006., Guillermo Cabala ist Anti-Terrorbevollmächtigter in Peru.

⁴⁹⁰ Vgl. Weltbank 1998, S. 17.

sich verschiedene Ministerien, Ämter und Regionalregierungen mit den gleichen Problemen beschäftigten.⁴⁹¹

Die Judikative in Peru ist sehr traditionell organisiert. Den Vorsitz hat der Präsident des Obersten Gerichtshofes. Ihm untergeordnet sind die Richter des Obersten Gerichtshofes, die Richter der Oberen Gerichtshöfe, die Richter der ersten Instanz und die Friedensrichter.

Abbildung 24:

Judikative in Peru



Quelle: eigene Darstellung⁴⁹²

Die Judikative ist in territoriale Justizbezirke aufgeteilt, den Vorsitz jedes Justizbezirktes hat der von den Richtern gewählte Präsident des Obersten Gerichtshofes des Bezirktes.⁴⁹³

Die Friedensrichter lösen kleinere, spezielle kulturelle und ethnische Konflikte ihres Bezirktes, um das Justizsystem zu entlasten. Der Anteil der Friedensrichter im peruanischen Rechtssystem beträgt ca. 76 %, sie haben den Charakter eines Vermittlers, werden innerhalb der Gemeinden (*Comunidades*) gewählt und genießen im Allgemeinen auch ohne Anwaltstitel eine hohe Akzeptanz. Ihre Rechtsprechung orientiert sich nicht unbedingt am geschriebenen Recht, sondern die Vermittlung basiert auf Sitten, Gebräuchen, Traditionen und einem allgemein anerkannten „Ausgleich“.

⁴⁹¹ Vgl. Burki, Shahid Javed / Perry, Guillermo E. 1998: Public Administration in Latin America and the Carribean: In Search of a Reform Paradigm, in: World Bank Latin American and Caribbean Studies, S. 129.

⁴⁹² Quelle: www.peru.gob.pe/docs/estado.pdf [15.02.2006].

⁴⁹³ Zur Organisation des Justizsystems vgl.: Bhansali, Lisa 2006: Justicia, in: Guigale, Marcelo / Fretes-Cibilis, Vicente / Newman, John L. (Hg.): Peru. La Oportunidad de un país diferente. Weltbank, Washington DC, S. 789 – 806.

Der Justizrat (*Consejo Nacional de la Magistratura*) ist eine autonome staatliche Organisation. Er wird von den Richtern und Staatsanwälten gewählt und besteht aus sieben Repräsentanten: einem Verfassungsrichter, einem Staatsanwalt, der von den Rechtanwaltschulen gewählt wird, einem Rektor einer privaten Universität und zwei weiteren Repräsentanten von Universitäten. Für den *Consejo Nacional de Magistratura* haben weder der Präsident noch das Parlament ein Nominierungs- oder Wahlrecht (Art. 154 Abs. 1 und Art. 155). Der *Consejo Nacional de Magistratura* wählt gem. Art. 264 mit 2/3 Mehrheit alle anderen Richter, auch die des Obersten Gerichtshofes (*Corte Suprema de Justicia*).

Die Richterakademie (*Academia de la Magistratura*) ist Teil der Judikative, sie bildet die Richter und Staatsanwälte aus. Der Rat der Akademie besteht aus zwei Beisitzern des Verfassungsgerichtes, zwei Staatsanwälten der Oberen Gerichthöfe, einem Repräsentanten des Justizrates und einem Direktor.

Das Verfassungsgericht (*Tribunal Constitucional*) ist eine autonome, unabhängige Institution, die die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze und den Schutz der verfassungsmäßigen Rechte garantiert. (*Ley 28301: Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*). Es besteht aus sieben Mitgliedern, die für fünf Jahre gewählt werden. Die Verfassungsrichter werden gem. Art. 201 der politischen Verfassung Perus mit 2/3 Mehrheit vom Kongress gewählt. Der Kongress kann mit einfacher Mehrheit die Mitglieder des Verfassungsgerichtes und den *Corte Suprema de Justicia* wegen Verfassungsbruch oder strafrechtlicher Vergehen der Ämter entheben. Mit einer Mehrheit von sechs von sieben Richterstimmen kann ein Gesetz für verfassungswidrig erklärt werden. Das *Tribunal Constitucional* ist eine der wenigen Institutionen in Peru, die das Vertrauen und Akzeptanz in der Bevölkerung genießen.

Die Staatsanwaltschaft (*Ministerio Público*) ist die staatliche Behörde, die für die Strafverfolgung und die Strafvollstreckung zuständig ist. Den Vorsitz hat der Staatsanwalt der Nation (*Generalstaatsanwalt / Fiscal de la Nación*). In Peru gibt es durchschnittlich nur 5,6 Staatsanwälte pro 100.000 Einwohner.

Der „Verteidiger des Volkes“ oder Ombudsmann (*Defensoría del Pueblo*) ist eine autonome Institution und hat die Aufgabe, die verfassungsmäßigen und fundamentalen Rechte der Bürger zu schützen, unabhängig von allen weiteren staatlichen Institutionen. Der Ombudsmann wird mit 2/3 Mehrheit vom Kongress gewählt. Er genießt großes Vertrauen und Ansehen in der Bevölkerung.

Das Justizministerium (*Ministerio de Justicia*) ist Teil der Exekutive. Zentrale Aufgabe der Rechtspolitik und des Justizministeriums ist die Sicherung des Rechtsstaates. Sie umfasst die Vorbereitung neuer Gesetze ebenso wie die Änderung oder Aufhebung von Gesetzen.

Die Bevollmächtigten gegen Korruption (*Procuradores contra la Corrupción*) sind ebenfalls Teil des Justizministeriums. Ihre Aufgabe besteht in der Stärkung und Beschleunigung des Prozesses zur Aufklärung von Korruption, der Darlegung und Festlegung von Verhaltensmaßregeln und der Initiative von Aktionen und Aktivitäten gegen Korruption; ebenso zählen die Dezimierung und Reparation von Schäden aus Korruption, die Wiedererlangung von Gütern, die dem Staat aufgrund von Korruption verloren gegangen sind und die Verurteilung von Korruptionsdelikten dazu.

Die Mängel in Rechtsstaatlichkeit und die Unwirksamkeit der Urteile soll hier anhand von zwei beispielhaften Urteilen des Verfassungsgerichtes zu der Besteuerungs- und Umweltproblematik verdeutlicht werden. Das erste Beispiel ist das Urteil aus 2005 zu den Fördermengenabgaben, das schon in Kapitel 5.2.3. beschrieben wurde. Obwohl das Verfassungsgericht ausdrücklich erklärt hatte, dass die Fördermengenabgaben nicht unter die Stabilitätsverträge fallen, entband das Wirtschaftsministerium die 10 größten Bergbauunternehmen von den Abgaben mit dem Hinweis auf die Verträge.

Das zweite Beispiel betrifft ein Urteil zur Gesundheitsproblematik in La Oroya, das in Kapitel 6 näher beschrieben wird. Das Verfassungsgericht urteilte, dass die Ministerien in ihren Dekreten der Gesundheit der Bevölkerung nicht genügend Respekt zollen und ordnete einen Notfallplan für La Oroya an. Im gleichen Monat entschied das Bergbauministerium per Dekret eine Verlängerung der Umweltauflagen in La Oroya, wodurch wichtige Umweltschutzmaßnahmen, wie der Bau von Filteranlagen, weiter hinausgezögert wurden.

5.4. Einverleiben von Programmen

Ausgelöst durch die Kritik an den negativen Auswirkungen der Programmübernahme, haben die großen Bergbauunternehmen die Strategie entwickelt, sich bestimmte Aufgaben des politischen Systems einzuverleiben, um weiterhin die Kontrolle über die Kostensituation in Bezug auf das Umweltmanagement zu behalten und kostenverursachende soziale Konflikte einzudämmen.

Ein großer Bereich öffentlicher Kritik sind die Umweltschäden, die durch Bergbau verursacht werden. Um ökologische Verantwortung zu demonstrieren und damit Vertrauen in der Bevölkerung zu schaffen, installieren die großen Bergbauunternehmen eigene Kontroll- und Monitoringprogramme und die dazugehörigen Informations- und Kommunikationsprogramme, mit denen sie die Bevölkerung über das als demonstrativ verantwortungsvoll vermittelte Handeln zu informieren. Darüber hinaus übernehmen die Unternehmen oft Kosten für Partizipationsprogramme, wie öffentliche Anhörungen und Dialogrunden, um ihren guten Willen zu demonstrieren.

5.4.1. Monitoring und Kontrolle

Für die Erstellung der Umweltmanagementpläne werden Beratungsunternehmen beauftragt, die vom Bergbauministerium zugelassen und registriert, aber von den Minen beauftragt und bezahlt werden.

Die Prüfung und Genehmigung der Studien obliegt zwar der DGAA, die dafür jedoch personell unterausgestattet ist, sodass Studien oft nicht genügend analysiert und trotzdem bewilligt werden. Die DGAA sollte anhand von Diagnose-Studien (EVAP) jedes einzelne der vorgelegten Programme prüfen, wobei alle Aspekte wie z.B. Kosten, Rentabilität, Durchführbarkeit, Beeinträchtigung der Ökosysteme usw. berücksichtigt werden sollten. Sind alle Voraussetzungen erfüllt, wird die Genehmigung mit Angabe einer Frist der Umsetzung und der Höhe der notwendigen Investitionen erteilt. Ein Problem bei der Bearbeitung sind jedoch mangelnde Kapazitäten im Ministerium. Nach Aussage von Ada Alegre, Anwältin und Mitarbeiterin der DGAA, gab es 2006 in der Behörde nur 20 Mitarbeiter für die Bearbeitung der Studien, wodurch oft die automatische Genehmigung erfolgt.

Die durchführenden Beratungsunternehmen sind meist Tochterunternehmen der großen Bergbau-Industrie, denn es wird ein sehr spezielles Know-How sowie Equipment benötigt, um die Studien durchführen zu können. Alle großen internationalen Bergbauunternehmen haben solche Beratungsunternehmen, die damit auch

mit den erforderlichen Kenntnissen und Technik ausgestattet sind.⁴⁹⁴ Deshalb wird auch die gesamte Kontrolle der Umwelteinflüsse von diesen Beratungsunternehmen oder den Bergbauunternehmen selbst durchgeführt.

Auch die Weltbank sieht das Problem einer zu starken Verlinkung zwischen Markt und Politik, wodurch die Studien als Instrument der Umweltpolitik eingeschränkt wären und eine echte Kontrolle praktisch nicht gegeben ist. Die Revision oder Überwachung der Umweltmanagementstudien erfolgt somit durch registrierte Beratungsunternehmen, die eng mit den Bergbauunternehmen verflochten sind und auch von ihnen bezahlt werden.⁴⁹⁵ Auch der nationale Umweltrat CONAM stellte noch 2007 fest, dass die Instrumente der Kontrolle mangelhaft seien, insbesondere wegen finanzieller Probleme in den staatlichen Behörden, sodass viele Sektoren keine adäquate Kontrolle ausübten.

Ausgelöst durch die sozialen Konflikte wurden von den Bergbauunternehmen mit Unterstützung des IFC Kontrollmechanismen entwickelt, bei denen die Bevölkerung einbezogen wird. Dieses *partizipative Monitoring* sollte möglichst finanziell unabhängig von den Bergbauunternehmen sein. Beispiele des IFC zeigen aber, dass die Kosten von 30 Tsd. USD bis 125 Tsd. USD pro Jahr meist nicht unabhängig von den Bergbauunternehmen zu tragen sind. Von acht dokumentierten Programmen waren nur zwei vollständig unabhängig finanziert.⁴⁹⁶ Zusätzlich bindet das *partizipative Monitoring* Arbeitskraft der Gemeinden durch die Teilnahme der freiwilligen Mitarbeiter.

Die Bergbauunternehmen wenden das partizipative Monitoring jedoch verstärkt an, um Vertrauen in der Bevölkerung zu erlangen. Seit 2003 verfolgt Yanacocha das Konzept „Aktivposten Umwelt“ *Activos Ambientales*.⁴⁹⁷ Das Konzept umfasst eine Kontrolle der Luftemissionen und ein Wassermonitoring, über dessen Ergebnisse in Veröffentlichungen und Dialogrunden informiert wird. Der Skepsis der Bevölkerung soll durch eine Teilnahme der Gemeinden an dem Wassermonitoring begegnet werden. Hierfür werden einzelne Repräsentanten der Gemeinden darin geschult, Wasserproben zu analysieren und werden mit Materialien dafür ausgestattet.⁴⁹⁸ Im Jahre 2006 implementierte Yanacocha zusätzlich ein Monitoring der Biodiversität in der

⁴⁹⁴ Informationen über die Beratungsunternehmen konnten auf der Bergbaumesse im Mai 2006 in Lima eingeholt werden.

⁴⁹⁵ Vgl. Weltbank 2006, S.178-199.

⁴⁹⁶ Vgl. CAO 2008: Participatory Watermonitoring, Studie für IFC und Weltbank, Compliance Advisor Ombudsman, URL: www.cao-ombudsman.org/html-english/documents/PWM_final_11.June.2008.pdf [16.02. 2007].

⁴⁹⁷ Vgl. Yanacocha 2007: Balance Social 2007, S. 47.

⁴⁹⁸ Vgl. Yanacocha 2007, S. 100.

Region. Für die Erfassung der Arten in den Wasserläufen wurden z.B. 15 Biomonitoring-Stationen eingerichtet. Im Jahre 2007 wurde drei Wasserkampagnen durchgeführt, in denen die Bevölkerung über die Qualität und Quantität des Wassers in der Region aufgeklärt werden sollte. Hierbei geht es hauptsächlich darum, dem Konkurrenzempfinden der bäuerlichen Gemeinden um das Wasser zu begegnen. Yanacocha behauptet, dass es genug Wasser in der Region für alle Aktivitäten gäbe. Das Wasser müsse nur in den Regenzeiten gesammelt werden, um in den Trockenzeiten zur Verfügung zu stehen. Dafür werden Staudämme und Wasserreservoirs gebaut.

Aber gerade der Bau der Staudämme und Reservoirs führt wiederum zu Konflikten, da die natürlichen Wasserläufe und Nutzungsgewohnheiten verändert werden. Zum Beispiel führte der Bau des Staudamms Azufre in Cajamarca zu gewaltsamen Auseinandersetzungen mit der Gemeinde Combayo, bei denen ein Bauer getötet wurde. Die Gemeinde hatte sich beklagt, dass unterhalb des Staudamms nicht genügend Wasser für die Landwirtschaft bereitstehe. Die Proteste führten zu einem Abkommen zwischen dem Unternehmen, dem Ministerium und der Gemeinde über Ausgleichszahlungen und die Bereitstellung von Trinkwasser durch Yanacocha. Der Bergbau-Vizeminister hatte noch kurz vor dem Abkommen die Meinung vertreten, es ginge in dem Konflikt nicht um das Wasser, sondern darum, Zahlungen von Yanacocha zu erpressen.⁴⁹⁹

Der Bau von Staudämmen und Wasserreservoirs verändert die natürlichen Wasserläufe und die Nutzungsbedingungen der traditionellen Bewässerungssysteme und sollte gemeinsam mit den Bewässerungskomitees und Gemeinderepräsentanten entwickelt werden. Es sollten umfassende Studien über die Auswirkungen im Vorfeld erfolgen, um die negativen Effekte einzudämmen und die Bevölkerung umfassend zu informieren. Umfassende Studien wurden von Yanacocha und dem Ministerium jedoch erst nach den gewaltsamen Auseinandersetzungen und anhaltenden Protesten in Auftrag gegeben.

In der folgenden Abbildung wird der Einfluss der Mine Yanacocha auf die umliegenden Gemeinden (Poblados afectados) und Schluchten (Quebradas afectadas) dargestellt.

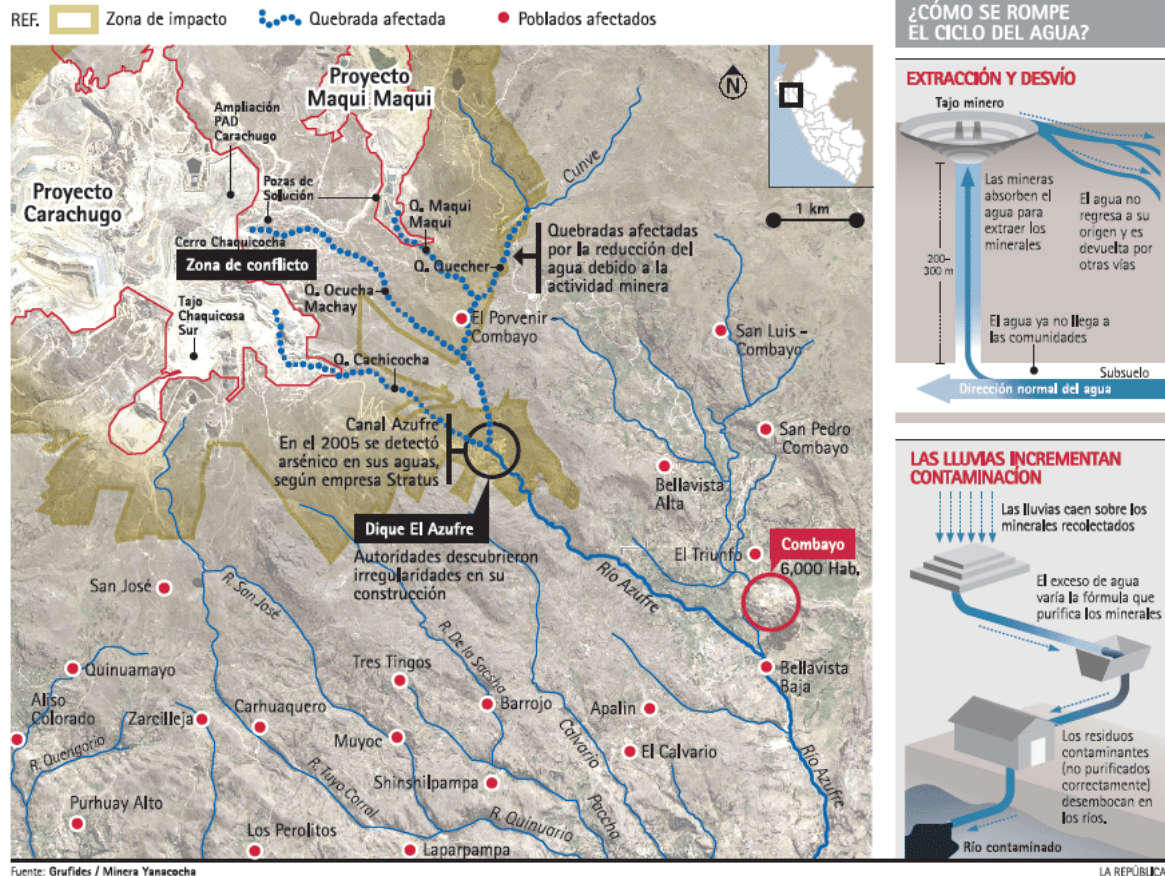
⁴⁹⁹ Vgl. La Republica 26.08.2009: El conflicto de Combayo no surgió por un cuestionamiento del agua. Ha surgido por un no entendimiento de las partes para prestar servicios", dijo la viceministra de Minas, Rosario Padilla Vidalón.

Abbildung 25:

Einflüsse der Mine Yanacocha auf Wasserläufe der Region

ZONA DE IMPACTO DE LA ACTIVIDAD MINERA DE YANACOCHA

Quebradas, ríos y canales afectados por los proyectos Maqui Maqui y Carachugo.



Quelle: La Republica 2006⁵⁰⁰

Die Einverleibung dieser Aufgaben ist in Peru in vielerlei Hinsicht bedenklich, denn Wirtschaftsunternehmen handeln immer ergebnis- bzw. gewinnorientiert. Die Investitionen in Umweltmanagement stellen gerade für Bergbauunternehmen einen enormen Kostenfaktor dar, der ihre Gewinne mindert und deshalb so gering wie möglich gehalten werden muss. Da die gesamte Kontrolle der Umweltbelastungen von staatlicher Seite an die Unternehmen delegiert wird, ist die notwendige, umfassende und lückenlose Kontrolle der Aktivitäten nicht gegeben. Teilweise übernehmen NGO oder andere interessierte Institutionen eine sporadische Kontrolle der Umweltschäden, die immer wieder zu beunruhigenden Ergebnissen führen.⁵⁰¹ Aber selbst wenn Umweltschäden wie die Missachtung von Emissionsgrenzwerten oder

⁵⁰⁰ Vgl. La Republica 03.09.2006: El camino del río Azufre.

⁵⁰¹ Vgl. Kapitel 6.

die Vergiftung von Wasserläufen nachgewiesen werden, sanktionieren die staatlichen Institutionen nicht konsequent. Wie bereits dargelegt, werden die Strafen oft nicht erteilt oder nachträglich wieder erlassen, sodass eine politische Steuerung nicht stattfindet. Hierbei wird einerseits die Umwelt permanent z.B. durch Feinstaubemissionen oder Abwässer belastet. Andererseits werden diverse zukünftige Lasten z.B. durch den enormen Abraum oder saure Abwässer hergestellt.

5.4.2. Informationspolitik

Ein weiteres Mittel, um Vertrauen in der Bevölkerung gegenüber dem Bergbau herzustellen, ist die Informationspolitik der Unternehmen. Informationen über die Bergbauprojekte, die Umweltmanagementstudien, die Auswirkungen und die staatlichen Maßnahmen sind Aufgabe der zuständigen Behörden, die dieser Aufgabe nicht in angemessenem Umfang nachkommen. Dem daraus resultierenden Misstrauen in der Bevölkerung versuchen die Unternehmen zu begegnen, indem umfangreiche Informationskampagnen im Interesse der Unternehmen durchgeführt werden.

In der Informationspolitik von Yanacocha werden die Betroffenen z.B. wie Kinder behandelt, die zu wenig gebildet sind, um die Bedeutung des Bergbaus zu erkennen. In Informationsbroschüren und Werbekampagnen wird dann über die „*minimalen Gefahren*“ des Bergbaus „aufgeklärt“, teilweise mit Unterstützung der Zentralregierung. Folgende ausgewählte Beispiele über die Goldförderung des Unternehmens Yanacocha verdeutlichen die zynische Verharmlosung der Gefahren, eine ähnliche Argumentation findet in den Dialogrunden statt.

Abbildung 26:

1. Behauptung: Zyanidlaugung ist (so ungefährlich) wie Kaffeekochen

El proceso de lixiviación es similar a pasar café. La solución cianurada vendría a ser el agua caliente y la esencia de café la solución rica en oro.



In einer Informationsbroschüre von Yanacocha wird die Zyanidlaugung mit der Zu-

bereitung von Kaffee verglichen. „Der Prozess der Laugung ist genau wie Kaffeekochen. Die Zyanidlösung wäre das heiße Wasser und der Kaffee die Goldlösung.“⁵⁰²

Abbildung 27:

2. Behauptung: Die Zyanidlösung ist (ungefährlich) stark verdünnt

Para tener una idea más clara:

Un tanque para almacenamiento de agua, de 1 m³ de capacidad (mil litros), necesita una cantidad de cianuro equivalente al peso de un limón grande (50 gr.) para tener esta concentración.

* ppm: Partes por millón.



Die Toxizität der Zyanidlauge wird verharmlost: „Für eine klarere Vorstellung: Ein Wassertank mit einer Kapazität von 1 qm (1000l) braucht eine Menge Zyanid von dem Gewicht einer Zitrone (50g), um diese Konzentration zu erhalten.“

Verschwiegen wird, dass eine orale Aufnahme von 90 bis ca. 200 ml dieser Lauge ausreicht, um einen erwachsenen Menschen innerhalb von Sekunden zu töten.⁵⁰³ Auf den mehrere Hektar großen offenen Sickeranlagen werden mehrere Millionen Liter dieser Zyanidlauge versprüht und der hochtoxische und mit Schwermetall belastete Abraum wird auf ebenso großen Halden gelagert. Die Gefährdung für Mensch und Umwelt ist hier offensichtlich.

⁵⁰² Beispiele aus der Broschüre: Yanacocha 2006: La Produccion del Oro en Yanacocha, Informationsbroschüre, Cajamarca, eigene Übersetzung.

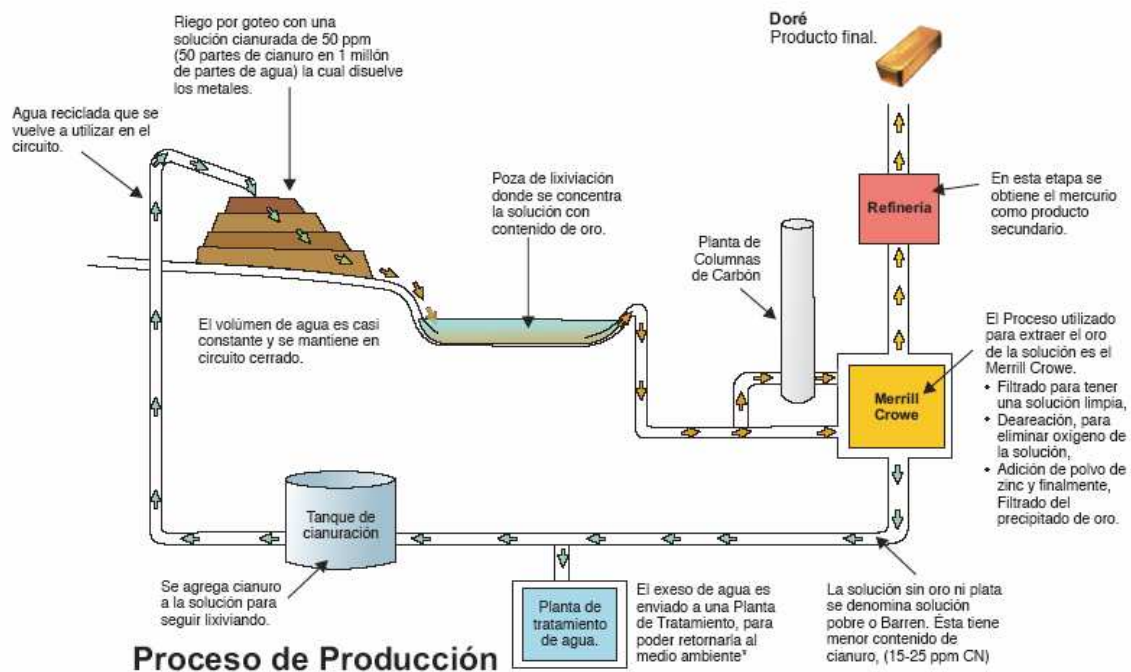
⁵⁰³ Ebel, Mathias 2007: Cyanid-Phytoremediation mit Eichhornia crassipes – Eine alternative Methode zur Aufbereitung cyanid- und kupferhaltiger Abwässer aus dem Goldbergbau, Dissertation Universität Aachen, S.1.

Abbildung 28:

3. Behauptung:

Der Produktions-Prozess ist geschlossen, ohne Umweltgefährdung

De esta manera se completa un circuito cerrado donde la solución utilizada no sale al medio ambiente, sino que se reutiliza constantemente.



In dieser Abbildung wird der gesamte Produktionsprozess, der in Peru unter freiem Himmel stattfindet, als geschlossenes System dargestellt. Dabei wird verschwiegen, dass schon die Gasentwicklung auf den Sickerhalden toxische Emissionen freisetzt. Weiterhin werden Auffangbecken nicht abgedeckt, sodass insbesondere Vögel, aber auch kleinere Säugetiere durch die Lauge gefährdet sind. In anderen Ländern verwendet Newmont zum Schutz der Vögel Plastikbälle, die als geschlossene Decke auf der Oberfläche schwimmen. Über weitere Gefahren, z.B. dass die offenen Becken bei starken Regenfällen oder unvorhergesehen Bodenerosionen überlaufen können, und ob Sicherheitsvorkehrungen dagegen getroffen werden, wird nicht hingewiesen.

Eine Verharmlosung der Bergbaugesfahren und eine Umkehrung der Schuld an der Gewässerverschmutzung zeigt eine Werbekampagne von Yanacocha.

Abbildung 29:

„Was verschmutzt wirklich die Gewässer?“



Quelle: www.yanacocha.com

Der übersteigerte Versuch, Aufrichtigkeit zu demonstrieren, zeigt, dass die Zweifel der Empfänger antizipiert werden. Entsprechend sind in jeder Broschüre der Bergbauunternehmen die schönsten Landschaftsbilder und glückliche Kinder abgebildet. Ein extremes Beispiel, wie dieser Versuch der Aufrichtigkeit fehlschlagen kann, ist das Logo des Abkommens zwischen dem Gesundheitsministerium und DOE RUN.

Abbildung 30:

„Aus Liebe zu unseren Kindern zeigen wir ihnen, wie man sich vor Blei schützen kann.“



Quelle: Diaz Matos, Jesus Abel: Digesa Convenio, Lima 2006

Das Logo gehört zu einem Abkommen zwischen dem Gesundheitsministerium und dem Unternehmen DOE RUN über die Durchführung eines Gesundheitsprojektes in

La Oroya. Seit 1999 ist bekannt, dass die Kinder in La Oroya durch permanente bleihaltige Feinstaubbelastungen des Unternehmens stark überhöhte Bleiwerte in ihrem Blut haben, die zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen bis hin zu geistiger Behinderung führen. Der notwendige Bau einer Filteranlage wird von dem Unternehmen mit Bewilligung des Bergbauministeriums seit 1997 hinausgezögert.⁵⁰⁴

5.4.3. Partizipation

Wie in Kapitel 5.3.1. dargelegt, ist die Diskrepanz zwischen der von allen Seiten geforderten Partizipation und der tatsächlichen Beteiligung der Bevölkerung sehr groß. Die unklare Aufteilung der Verantwortung auf die Sektorministerien, die angegliederten Behörden und CONAM (seit 2008 das Umweltministerium) führt dazu, dass die Bevölkerung keine klar definierten Ansprechpartner für Beschwerden und Klagen hat.⁵⁰⁵ Obwohl Dialogrunden installiert sind und regelmäßig mit allen Beteiligten stattfinden, bleiben die relevanten Informationen unter Verschluss. Relevante, nicht zugängliche Informationen sind z.B. Anzahl, Laufzeit und Gültigkeit aller abgeschlossenen Stabilitätsverträge sowie die derzeitige und zukünftige Handhabung. Unklar ist, welche Projekte unter die jeweiligen Stabilitätsverträge fallen. Die erteilten Strafen für Bergbauvergehen und insbesondere die nachträgliche Annullierung der Strafen werden nicht offen kommuniziert, wobei auch der Verbleib des Gelds unklar ist.

Um weiteren Konflikten vorzubeugen, wird das Modell der (Pseudo-) Partizipation aber insbesondere von den Unternehmen weiter forciert. Es werden dabei einerseits die bestehenden Dialog- und Informationsrunden finanziert und darüber hinaus eigene Projekte zur Partizipation initiiert. Dadurch existieren eine Vielzahl von Projekten zu Information, Partizipation und Schulung, weiterhin Gesundheitsprogramme, Bildungsprogramme, Kreditprogramme für die Landwirtschaft und z.B. gemeinsame Säuberungsaktionen in La Oroya, bei denen Schulen oder Straßen von Feinstaub gereinigt werden. Dazu gehören auch die Programme von Yanacocha, die Bevölkerung darin zu schulen, eigenständig oder in Zusammenarbeit Wasserkontrollen durchzuführen, was augenscheinlich nur dazu dient, Zeit zu gewinnen. Es ist unmöglich und auch nicht zweckmäßig, die peruanische Landbevölkerung zu Umweltexperten auszubilden und ihnen die Überwachung von Umweltschäden durch

⁵⁰⁴ Vgl. Kapitel Chronik DOE RUN, La Oroya.

⁵⁰⁵ Vgl. Weltbank 2006, S. 178 und S. 181.

Wassermonitoring zu übertragen. Ein derart komplexer Sachverhalt wie die Umweltauswirkungen im Bergbau kann auch nicht von der betroffenen Bevölkerung allein beurteilt werden, sondern erfordert Experten, die das Vertrauen der Bevölkerung haben. Auch die Säuberungs- und Schulungsprogramme helfen nur Probleme zu mindern, die durch die mangelnden Kontrollen überhaupt erst zustande gekommen sind, sich aber in der Rentabilitätsrechnung der Unternehmen kostengünstiger auswirken, als die notwendigen Umweltschutzmaßnahmen.

5.4.4. Minenschließungspläne

Ein großes Umweltproblem des Bergbaus, das jahrelang weder von der peruanischen Regierung noch vom Parlament behandelt wurde, sind Altlasten und Minenschließungen. Erst 2003 hat das Parlament die Minenschließungsgesetze *Ley 28090 Ley que regula el Cierre de Minas* und *Ley 28098 Cierre de Minas* erlassen, die seit 1993 in Vorbereitung waren. Im Jahr 2005 wurde ein weiteres Gesetz *Ley 28507 Cierre de Minas* über das Schließen von Minen erlassen. Erst dann wurde mit dem dazugehörigen Durchführungsregelwerk DS 033-2005-EM die Umweltgesetzgebung so komplettiert, dass der gesamte Zyklus einer Mine berücksichtigt ist. Hier wird auch zum ersten Mal eine Garantieleistung zum Schließen der Mine gefordert, die ca. 70 % der Gesamtkosten beträgt. Mit dem Dekret hat das DGAA auch einen Leitfaden für die Schließung von Minen (*Resolución Directoral 130-2006-MEMAAM*) herausgegeben, dessen Anweisungen jedoch für die Unternehmen nicht verbindlich sind.⁵⁰⁶

An den Durchführungsverordnungen und Richtlinien zur Schließung von Minen war das Unternehmen Yanacocha maßgeblich beteiligt. Seit 2002 beschäftigte sich Yanacocha mit dem Problem der Minenschließung und fertigte Studien und Vorschläge für die Regierung an, wodurch in enger Zusammenarbeit die Richtlinien entstanden sind, bei denen der Maqui Maqui als Pilotprojekt genutzt wurde. Heute soll unter dem Namen „Experimentelles Zentrum zur Minenschließung“ *Centro Experimental para el Cierre de Minas* die Mine Maqui Maqui als ökologisches Zentrum genutzt werden. Yanacocha hatte ursprünglich Rückumsiedlungsprojekte geplant, die aber von der Bevölkerung nicht gut angenommen wurden, da sich unterhalb der Geomembrane toxische Gesteine befinden.

⁵⁰⁶ Vgl. Delapiente Abogados 2006c: Guía para Plan de Cierre de Minas, MEMO, Mai, Lima, URL: www.delapiente.net/publicaciones.php?id=ES [10.08.2007].

5.5. Das Aufdrängen des Codes

Ein Teilsystem kann sich der Deutungshoheit eines anderen Funktionssystems bedienen, ohne dass sofort offensichtlich ist, ob es sich um eine aufgedrängte oder einverleibte Fremdcodierung handelt. Im Falle der peruanischen Exkutive wird die hier dargelegte Sinnübernahme des Wirtschaftssystems jedoch durch die extreme Ressourcenabhängigkeit ausgelöst, wodurch von einer Aufdrängung des Zahlungs-Codes ausgegangen wird.⁵⁰⁷

Die seit dem Regime von Fujimori propagierte Erwartung, dass die Privatisierung und Förderung der privaten Investition durch Stabilitätsprogramme den gesamtwirtschaftlichen Wachstumsprozess anregen und dabei nicht nur die Einkommen der Eliten steigern würde, sondern dass von den „guten“ Ergebnissen auch die armen Massen profitieren, ist in Peru enttäuscht worden. Das Ausmaß der sozialen Ungleichheit hat sich weiter verschärft und hat an der Lebenssituation der Armen wenig verändert. Im Gegenteil wurden im Bereich der Bergbaupolitik die Konflikte durch die extremen Umweltbelastungen und die sozialen und gesundheitlichen Auswirkungen noch verschärft. Diesen Misserfolgen der peruanischen Politik in Bezug auf die Bewältigung der Armut und der zunehmenden Umweltverschmutzung steht zwar eine erfolgreiche Exportwirtschaft gegenüber, deren Erfolge jedoch nicht für ausreichende Staatseinnahmen zur Förderung der eigenen Entwicklung genutzt werden konnten. Trotzdem werden wirtschaftliche Erfolge durch Rohstoffexporte als das hauptsächlichste Erfolgsmedium des politischen Systems benutzt.

Durch die Einhaltung des jeweiligen Sinnhorizontes wird die Funktionsfähigkeit eines Systems, seine Abgrenzung zur Systemumwelt und seine Autonomie gewährleistet. Eine ständige Verschiebung der binären Codierung der maßgeblichen Akteure eines Teilsystems kann langfristig nur durch das Aufdrängen fremder Codes erklärt werden. Entstehen dadurch Konflikte im Reproduktionskreislauf der Funktionssysteme, die sich wiederum nachteilig für das aufdrängende System darstellen, kann durch das Einverleiben fremder Codes versucht werden, diesen negativen Auswirkungen entgegenzuwirken, ohne dabei die eigenen Interessen zu verletzen.

⁵⁰⁷ Das muss nicht bedeuten, dass dies die erste Systemübernahme in der peruanischen Geschichte ist, sondern die Analyse wird auf diesen Untersuchungszeitraum eingeschränkt.

5.5.1. Die Spielregeln des Wirtschaftssystems

Die Verankerung der Stabilitätsverträge in der peruanischen Verfassung von 1993 bildet die Grundlage für die Einhaltung der Fujimori-Dekrete, der Spielregeln „*Las reglas del juego*“ des Wirtschaftssystems. „Die Spielregeln einhalten“ bedeutet das Festhalten an den Stabilitätsverträgen, um im internationalen *Ranking* über die politische Stabilität eines Landes gute Werte zu erzielen und somit wiederum für weitere ausländische Direktinvestoren attraktiv zu bleiben.⁵⁰⁸ Diese *Rankings* zum Investitionsrisiko werden vom Wirtschaftssystem selbst erstellt und unterliegen der Sinnkodierung des Wirtschaftssystems. Sie werden im politischen System als Hauptargument für bergbaupolitische Entscheidungen genutzt, die z.B. das Recht auf Gesundheit gefährden. Das wichtigste Ranking für den Bergbau wird jährlich vom kanadischen *Fraser-Institut* erstellt und von der Exekutive je nach Bewertung als Erfolgsmedium oder Argumentationshilfe in sozialen Konflikten benutzt.

Das Investitionsrisiko setzt sich aus zwei Faktoren zusammen; das geologische Potenzial geht mit 60 % in die Bewertung ein und das politische Risiko mit 40 %. Das politische Risiko besteht aus 12 Kriterien, dafür wurden z.B. 2005 insgesamt 322 große internationale Bergbauunternehmen befragt, welche Faktoren sie von einer Investition abhalten würden:⁵⁰⁹

1. Unsicherheit bezüglich bestehender relevanter Regelungen
2. Umweltschutzregelungen
3. Inkonsistenz und Überlappung relevanter Regelungen
4. Sozio-ökonomische Vereinbarungen im Steuersystem
5. Unsicherheit bezüglich des Landbesitzes
6. Unsicherheit bezüglich der Ernennung von Naturschutzgebieten
7. Unzureichende Infrastruktur
8. Steuersystem
9. Politische Stabilität
10. Arbeitsschutzbestimmungen
11. Geologische Datenbasis
12. allgemeine Sicherheit

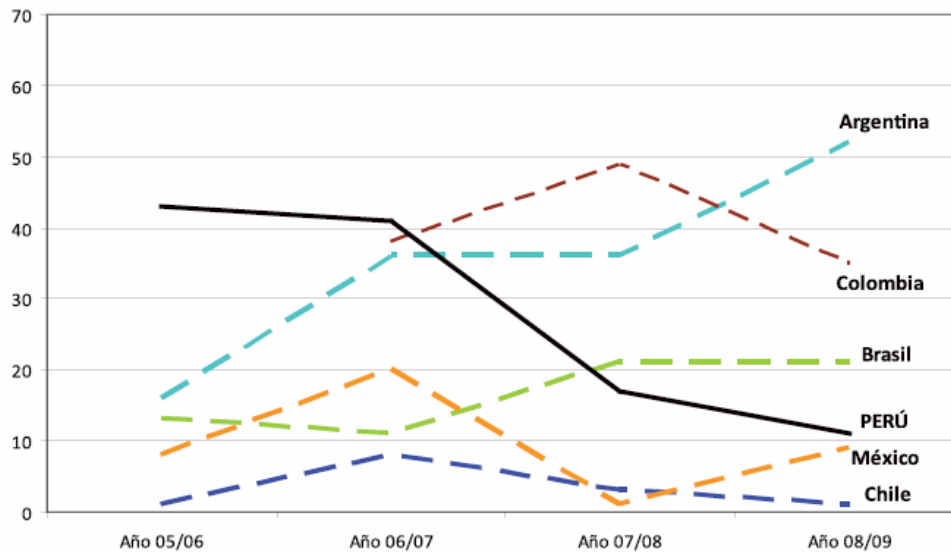
⁵⁰⁸ Beispiele für das Einfordern der Einhaltung der Spielregeln: Vize-Außenminister 2005
URL: www.rree.gob.pe/portal/boletinInf.nsf/0/ec58522bfe49f75105256ec9007d15d2?OpenDocument; [23.03.2009].

Larrea, Pedro 2007: *La Inversión Extranjera y la Política Económica en Perú*, Vortrag auf dem II Foro Perú – Unión Europea, Lima.

⁵⁰⁹ Fraser Institut 2006, Vortrag von Fred MacMahon auf dem 7. internationalen Goldsymposium in Lima.

Abbildung 31:

Ranking politische Stabilität nach Fraser 2008/2009



Quelle: Fraser: Survey of Mining companies 2008/2009⁵¹⁰

Mit den Rankings wird permanenter Druck ausgeübt, um im Wettstreit um die „besten Bedingungen“ eine Stabilität der gewünschten Faktoren zu erreichen.⁵¹¹ Entwicklungsländer versuchen deshalb den Standard von Sozial- und Umweltgesetzgebung niedrig zu halten, um attraktiv für Investoren zu bleiben.⁵¹² Bei der Bewertung des *Investor's Protection Index* liegt Peru auf Platz 2 in Lateinamerika.⁵¹³

Auch in die Rankings zur Kreditwürdigkeit von Standard & Poor's, Moody's und Fitch gehen Daten zur politischen Stabilität des Landes ein und werden zur Argumentation für die Attraktivität Perus gegenüber ausländischen Investoren genutzt.⁵¹⁴

⁵¹⁰ Vgl. Fraser Institute 2009: Survey of Mining companies 2008/ 2009, URL: www.fraserinstitute.org [20.05.2009].

SNMPE 2009: Revista Desde Adentro; Ausgabe Nr. 68, April 2009, URL: www.snmpe.org [11.11. 2007].

⁵¹¹ Polo, Alicia; Caverro, Borda: Are the current Mining Investment Conditions in Peru as attractive as they where in the 90s?

⁵¹² MMSD 2002: Breaking New Ground, Final Report, Mining, Minerals and Sustainable Development London, S. 39, URL: www.natural-resources.org/minerals/cd/mmsd_fin.htm [23.11.2008].

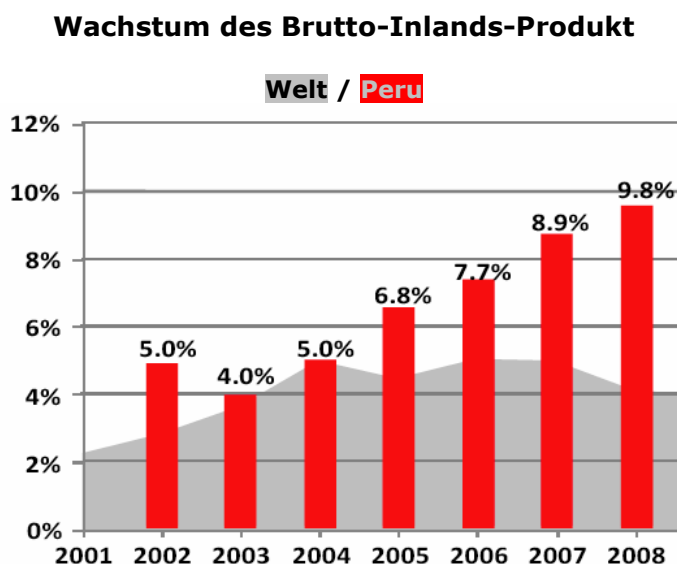
⁵¹³ Weltbank 2008: Doing business 2008, zitiert nach PROINVERSION 2009: Oportunidades de Inversion en el Peru, Lima, S. 18, URL: www.proinversion.gob.pe und World Economic Forum [19.07.2009].

⁵¹⁴ Vgl. Blechne, Notker 2009: Die Macht der Ratingagenturen, boerse.ARD.de vom 22.05.2009, URL: boerse.ard.de/content.jsp?key=dokument_354054 [29.07.2009] und Isasi, Felipe (Vizeminister Bergbau Peru): Mining in Peru, Dokument des Bergbau- und Energieministeriums, URL: www.minem.gob.pe/archivos/ogp/publicaciones/exposicion_minas_ingles.pdf www.minem.gob.pe/archivos/ogp/publicaciones/exposicion_minas_ingles.pdf. [03.04.3009].

5.5.2. Kommunikation der neuen Codierung: Erfolgsmedium

Die peruanische Regierung nutzt als Erfolgsmedium hauptsächlich die Wirtschaftsdaten. Peru konnte in den letzten Jahren gute wirtschaftliche Wachstumswahlen erreichen.⁵¹⁵

Abbildung 32:



Quelle: Proinversion

Das gute Wachstum der peruanischen Wirtschaft ist nach Aussage des Ministeriums für Wirtschaft und Finanzen auf das gute Investitionsklima zurückzuführen; insbesondere in Zeiten mit hohen ausländischen Direktinvestitionen gab es gute Wachstumswahlen.⁵¹⁶

Peru ist einer der weltweit führenden Produzenten von Edelmetallen und somit gehört der Bergbau zu den wichtigsten wirtschaftlichen Aktivitäten in Peru. Er ist stärkster Sektor im Export, der 2006 bereits 62 % der Exporte schuf und sich damit im Vergleich zu 2000 verdreifacht hatte. Auch in 2007 und 2008 wurden im Bergbau um die 60 % der Exporte generiert. Peru konnte in diesem Bereich insbesondere von den stark gestiegenen Rohstoffpreisen profitieren.⁵¹⁷

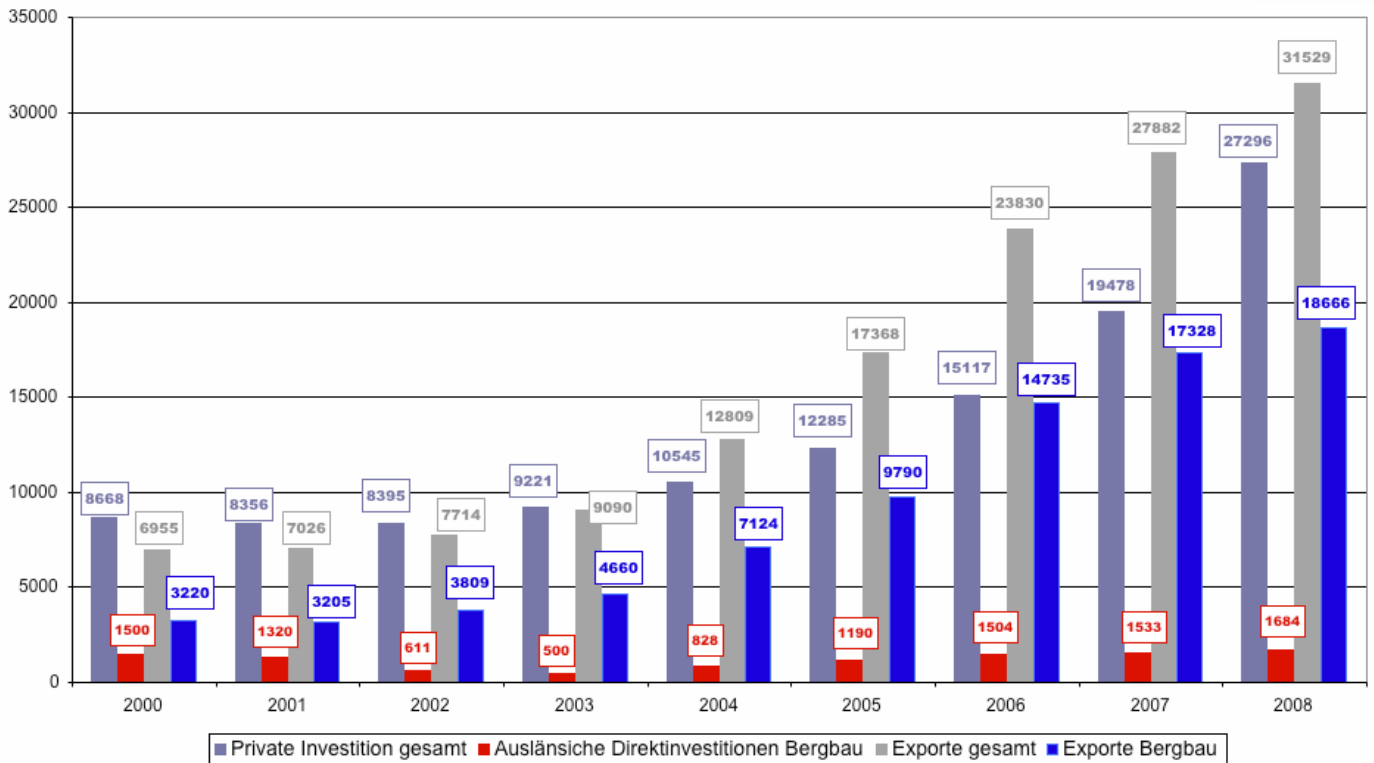
⁵¹⁵ Vgl. PROINVERSION 2008: Razones economicas para invertir, URL: www.proinversion.gob.pe [11.07. 2008].

⁵¹⁶ Vgl. Zamalloa Gallegos, Edgar 2005: Inversión, Crecimiento y Empleo, Ministerio für Wirtschaft und Finanzen Peru, Lima, URL: www.acuerdonacional.gob.pe/jornadas_partidos_politicos/MEF-EdgarZamalloa-Inversion-20oct2005.pd [10.08.2006].

⁵¹⁷ Vgl. Isasi 2008 und El Comercio 11.02.2009: Inversión minera ascendió a 1.684 millones de dólares en el 2008, URL: www.elcomercio.com.pe/noticia/244632/inversion-minera-ascendio684-millones-dolares-2008

Abbildung 33:

Investitionstätigkeit und Exporte in Peru 2000 bis 2008



Quelle: eigene Darstellung, Datenmaterial: Bergbauministerium und El Comercio⁵¹⁸

Der Rohstoffreichtum Perus wird sowohl von der Regierung als auch von den Institutionen des Wirtschaftssystems als Druckmittel gegen die Proteste benutzt. Hierbei wird verkannt, dass sich die Proteste nicht in erster Linie gegen den Bergbau, sondern gegen die Landnutzung, Wassernutzung und Umweltverschmutzung gerichtet hatten.

Investitionen in den Bergbau werden von der Regierung weiterhin offiziell als Haupteinnahmequelle für Maßnahmen zur Armutsbekämpfung und Entwicklung gesehen, wobei die Probleme entweder nicht angesprochen oder sogar verleugnet werden. Obwohl die Protestbewegung die Probleme, die durch den Bergbau verursacht werden als Misserfolgsmedium gegen die Regierung benutzt, werden keine Maßnahmen getroffen, um genau diese Probleme zu lösen. Stattdessen wird das geologische Potential argumentativ als die einzige Entwicklungschance, die nicht

518

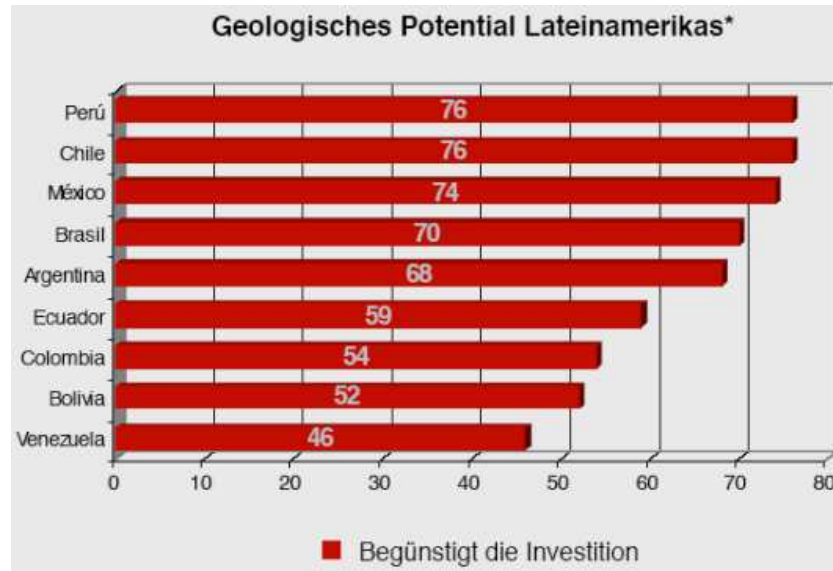
www.minem.gob.pe/archivos/ogp/publicaciones/exposicion_minas_ingles.pdf
www.minem.gob.pe/archivos/ogp/publicaciones/exposicion_minas_ingles.pdf

Inversión minera ascendió a 1.684 millones de dólares en el 2008, El Comercio 11.02.2009, URL: www.elcomercio.com.pe/noticia/244632/inversion-minera-ascendio684-millones-dolares-2008

vertan werden darf, genutzt.

Abbildung 34:

Explorationspotential 2006-2007



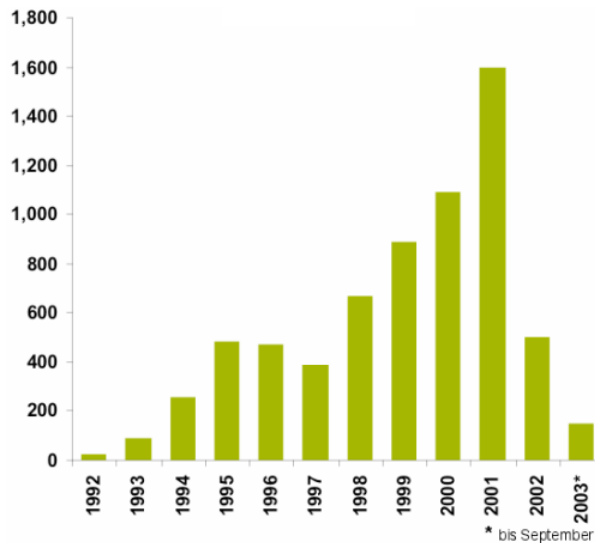
Quelle: Fraser Institute⁵¹⁹

Das günstige Investitionsklima im Bergbau soll insbesondere durch die in den 90er Jahren eingeleitete Phase der Förderung privater Investition erreicht worden sein, wodurch die private Investitionstätigkeit angeregt wurde. Nach Aussagen der Regierung soll z.B. an den Stabilitätsverträgen und sondervereinbarungen festgehalten werden, um weiterhin für ausländische Direktinvestoren attraktiv zu bleiben.

⁵¹⁹ Fraser Institute 2007: Survey of Mining Companies 2006/2007 URL: www.fraserinstitute.ca/admin/books/files/Mining06.pdf, [12.8.2007].

Abbildung 35:

Investitionen in Bergbau 1992 bis 2003



Quelle: Instituto Peruano de Economía⁵²⁰

Das Ministerium stellt in seinen Veröffentlichungen hauptsächlich positive Einflüsse des Bergbaus dar.⁵²¹ Negative Effekte, wie Umweltverschmutzung, Veränderung der Ökosysteme und soziale Konflikte, werden nur kurz erwähnt und sollen durch eine verbesserte Gesetzgebung und Kontrolle sowie eine verbesserte Informationspolitik beseitigt werden. Als positive Effekte werden weiterhin die wirtschaftliche Entwicklung der armen, schwer zugänglichen Gebiete und Höhenlagen, die direkte und indirekte Beschäftigung durch Bergbau, die Infrastrukturmaßnahmen der Bergbauunternehmen und positive Effekte auf die Dezentralisation genannt.

Nach Meinung des Bergbauministeriums ist der Bergbau insgesamt positiv zu bewerten; er verbessere die Lebensqualität in den abgelegenen Gebieten und trage zum Abbau der Armut und zum Aufbau der Sozialleistungen bei.

Darum hatte das Ministerium in seinem Aktionsplan für 2006 auch eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch aggressive Promotionskampagnen für internationale und nationale Investoren als oberste Priorität genannt. Die Bedingungen für Investoren sollen weiter verbessert werden, hier wird weiterhin auf Stabilitätsver-

⁵²⁰ Vgl. SNMPE / INDEMPIE: (Parte del) Aporte (Tributario) Minero: Canon, Regalías y Aporte Voluntario, Präsentation auf dem IV Congreso Internacional de Legislación de Minería, Hidrocarburos y Electricidad, Lima, URL: www.ipe.org.pe [17.11.2006].

⁵²¹ Vgl. zu den Darstellungen des Ministeriums z.B.:

Ministerio de Energía y Minas 2001: Plan Referencial de Minería 2000- 2009, Lima 2001; URL: www.minem.gob.pe/mineria/pub_public08.asp - 23k, [5.07.2007] und

Ministerio de Energía y Minas 2005: Plan Estratégico Sectorial Multianual 2004-2006 (aktualisiert April 2005), Ministerium für Bergbau und Energie, Lima, URL: www.minem.gob.pe/archivos/ogp/plan-estra-sectorial-2004-2006.pdf, [05.07.2007].

träge gesetzt. Um ausländische Direktinvestoren zu akquirieren, wird hier auch besonders das Ranking der „politischen Stabilität“ des kanadischen Fraser-Instituts genannt, das als Thermometer der Meinung von internationalen Bergbauunternehmen gilt.⁵²² Besondere Bedeutung für die Bewertung der politischen Stabilität hat demnach immer die Einhaltung der Stabilitätsverträge.

Um diese Stabilität auch gewährleisten zu können, sieht das Ministerium auch die Notwendigkeit, die Beziehungen zwischen den *Comunidades* und den Unternehmen zu verbessern, um die sozialen Konflikte einzudämmen. Hierfür soll eine Unternehmensphilosophie in den Bergbauunternehmen gefördert werden, wodurch die Beziehungen zwischen den *Comunidades* und den Bergbauunternehmen verbessert würde, indem kulturelle Gebräuche berücksichtigt und freundschaftliche Beziehungen geschaffen werden.

Dafür müssen auch nach Ansicht des Bergbauministeriums die Kenntnisse in der Zivil-Bevölkerung über die Umwelteinflüsse verbessert werden, um eine Verhaltensänderung zu bewirken, wodurch die Einflüsse minimiert werden sollen. Hierfür sollten 2006 Präventionspläne zu sozialen Konflikten und der Bearbeitung der Anklagen erstellt werden.

Im Wahlkampf 2006 erklärte Alan Garcia, dass der Bergbau unter internationalen Gesichtspunkten sehr positiv zu betrachten sei, aber unter menschlichen Gesichtspunkten nicht. Der Bergbau habe viele Probleme verursacht, die aber im Dialog lösbar seien. In Peru seien seit den 90er Jahren Konzepte zur Förderung ausländischer Investitionen privilegiert worden, man habe den investierenden Unternehmen jede gewünschten Konditionen gewährt und das sei ein immenser Fehler gewesen.⁵²³

Auch unter der neuen Regierung von Alan Garcia wird nicht auf nachhaltige Reformen, sondern kurzfristigen Populismus gebaut. Bereits im Januar 2007 erklärte Alan Garcia statt einer weitreichenden Steuerreform eine Abmachung mit den Minenunternehmen zu einem freiwilligen Beitrag.

Bergbaugegner und Befürworter sind sich einig, dass die aktuelle peruanische Gesetzgebung den Bergbau favorisiert.⁵²⁴ Die Kritiker betonen dabei immer wieder einen Konflikt, in dem sich das Bergbauministerium befinde, indem es gleichzeitig

⁵²² Vgl. *Mineria 2006: No estamos tan bien como creíamos*, Organo informativo del Instituto de Ingenieros de Minas del Peru Nr. 343, S. 2.

⁵²³ Martin, Carolina 2006: Interview mit Alan Garcia, "No hay solidez económica si se desprecia el mercado interno" in: *La República* 27.02.2006.

⁵²⁴ Newmont 2009: *Community Relationshipship Review*, Appendices to the Global Summary Report, März, S. 2.

als Promoter, wie auch als kontrollierende und sanktionierende Instanz fungiert. Weiterhin wird die peruanische Gesetzgebung als nicht streng und effizient genug angesehen, um die Gesellschaft vor Umweltverschmutzung durch die Bergbauindustrie zu schützen. Dieser „Konflikt“ ist aber von der Exekutive unter Fujimori mit dem Dekret „Bergbau-Rahmengesetz“ selbst geschaffen und in der Verfassung durch die Stabilitätsverträge verankert worden. Sowohl die Exekutive als auch die Bergbauunternehmen betonen immer wieder, dass diese „Regeln des Spiels“ nicht verändert werden dürfen, um die „politische Stabilität“, die das Land für weitere Direktinvestoren erst attraktiv macht, nicht zu gefährden. Hier wird ganz klar die Sinnverschiebung des politischen Binnensystems Exekutive sichtbar, da diese „Regeln des Spiels“ eine Programminhalt des Wirtschaftssystems sind und von einer dem Wirtschaftssystems angehörigen Organisation, z.B. dem kanadischen Fraseinstitut, geschaffen wurden.

Würden die Entscheidungsträger der Exekutive wie das MEM und die DGAA ihrer Machtcodierung folgen, müssten die „Regeln“ in dem eigenen Sinnhorizont interpretiert werden und würden durch eine praktisch unendliche Anzahl von Handlungsmöglichkeiten die genaue Befolgung dieser Regeln extrem unwahrscheinlich machen. Trotzdem werden die Regeln des Wirtschaftssystems von der Exekutive genau verfolgt.

5.5.3. Gemeinsame Feinde:

Vom Bergbau betroffene, organisierte Bevölkerung

Auf einem Forum des Außenhandelsverbandes COMEX Peru stellte das MEM schon 2005 seine Sicht des Konfliktes deutlich dar. Auf der linken Seite der Präsentationsfolie befinden sich die Akteure, die in Antibergbau-Aktionen die Bevölkerung beeinflussen und nationale Sicherheitsprobleme verursachen. Dazu gehören die NGO, die als *Fundamentalisten* bezeichnet werden und *Sektoren, die religiösen Gruppen nahe sind*, weiterhin *antisystemische, politische Bewegungen*. Außerdem Angehörige des Parlaments und der Regional-Regierungen. Alle diese Gruppierungen werden in der Darstellung auf eine Stufe mit der Drogenmafia gestellt, die jedoch unter der Regierung von Fujimori stark mit Montesinos verlinkt war und sogar den Wahlkampf Fujimoris finanziert haben soll. Auf der anderen Seite stehen die Institutionen, die eine Diskussion über Glaubwürdigkeit und Führungsrollen anstreben. Dazu gehören die Zentralregierung, Angehörige des Parlaments, regionale Regierungen, die Bergbauunternehmen und weitere öffentliche und private Institutionen. Beide Seiten

versuchen auf die betroffene Bevölkerung einzuwirken, die hier mit den Rondas, den lokalen Organisationen und den lokalen Bürgermeistern dargestellt werden.

Abbildung 37:



Quelle: COMEX Peru⁵²⁵

Ein weiteres Mittel der Konfliktbehandlung ist sowohl auf Seiten der Bergbauunternehmen als auch der Zentralregierung die Diskreditierung und Kriminalisierung der Bergbaueegner. Während einer Protestaktion der Bevölkerung in Cajamarca wurden in mehreren gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen dem Sicherheitsdienst von Yanacocha und den Demonstranten Menschen schwer verletzt oder sogar getötet. In der regierungsfreundlichen Presse werden die Demonstranten als gewaltbereite, politische Linke dargestellt, die in Wirklichkeit keine ökologischen Interessen verfolgt, sondern sich gegen die wirtschaftliche Entwicklung stellt.⁵²⁶

⁵²⁵ Vgl. Quea, Felipe 2005: Concertación Minería y Comunidad: Una Alianza para el desarrollo sostenible, Präsentation auf einem Forum von COMEX am 23.06.2005, Felipe Quea ist zuständig für Gemeindeangelegenheiten im Bergbauministerium, URL: www.comexperu.org.pe/archivos%5Cforo%5Cforo_23062005%5CFelipe%20Quea.ppt [11.12.2006].

⁵²⁶ „Somos testigos que en Cusco, Ancash, Cajamarca y en otros lugares donde hay minas están sucediendo protestas violentas. En estas marchas siempre hay gente que antes fue de

Präsident Alan Garcia veröffentlichte Ende 2007 eine Artikelserie „Der Neidhammel“ *El Perro del Hortelano* in der Tageszeitung *El Comercio* und griff die bäuerlichen Gemeinden, ihre sozialen Bewegungen und die Umweltschützer direkt an.⁵²⁷ Er verurteilte die Landbevölkerung nur 5 % ihrer Gebiete landwirtschaftlich zu nutzen, da sie ihre materielle und intellektuelle Armut nicht überwinden könnten⁵²⁸, aber gleichzeitig Neidhammel seien, die den Bergbauunternehmen das Land auch nicht gönnen würden.⁵²⁹ Hier wurden strukturelle Ursachen und politische Verantwortung für die vorherrschende Armut, Umweltbelastung und Gesundheitsgefährdung geleugnet. Alan Garcia beschrieb die Umweltschützer als Altkommunisten des 19. Jahrhunderts, die nur das Hemd gewechselt hätten, um weiterhin gegen Investitionen und Entwicklung zu sein.⁵³⁰ Er behauptet weiterhin, dass die Neidhammel, die glaubten, dass es ohne die privaten Investitionen (und somit ohne die Fortführung der Stabilitätsverträge) eine Entwicklung gäbe, auch glaubten, die Erde sei eine Scheibe und die Sonne würde sie umkreisen.⁵³¹ Er behauptet in der gleichen Artikelserie, dass der moderne Bergbau keinerlei Gefahren für die Umwelt bedeute.⁵³²

*„Wer seine Maschinen bringt, seine Technologie und seine Finanzmittel, kann die Sicherheit bekommen, dass die peruanische Regierung alles Notwendige tun wird, um die Investition zu schützen, und das ist Vertrauen.“*⁵³³

izquierda y que ahora se presentan como ecólogos, pero en el fondo sólo buscan presencia política“ in *Perú* 21, Lima 15. 06. 2005, S. 19, zitiert nach Qulisih

⁵²⁷ Vgl. Garcia Perez, Alan 2007a: El síndrome del Perro del Hortelano, in: *El Comercio* 28. 10. 2007;

Garcia Perez, Alan 2007b: Receta para acabar con el Perro del Hortelano, in: *El Comercio*, 25.11. 2007;

Garcia Perez, Alan 2008: El perro del Hortelano contra el Pobre, in: *El Comercio* 02. 03. 2008.

⁵²⁸ *El perro del hortelano no sale de su pobreza intelectual ni quiere que los peruanos salgan de la pobreza material y educativa*, aus *El Perro del Hortelano contra el pobre*, Absatz 1

⁵²⁹ *Así pues, hay muchos recursos sin uso que no son transables, que no reciben inversión y que no generan trabajo. Y todo ello por el tabú de ideologías superadas, por ociosidad, por indolencia o por la ley del perro del hortelano que reza: "Si no lo hago yo que no lo haga nadie"* aus *el Síndrome del Perro del Hortelano*, Absatz 3.

⁵³⁰ *Y es que allí el viejo comunista anticapitalista del siglo XIX se disfrazó de proteccionista en el siglo XX y cambia otra vez de camiseta en el siglo XXI para ser medioambientalista. Pero siempre anticapitalista, contra la inversión, sin explicar cómo, con una agricultura pobre, se podría dar un salto a un mayor desarrollo.* aus *el Síndrome del Perro del Hortelano*, Absatz 16.

⁵³¹ *El perro del hortelano cree aún que la tierra es cuadrada y que el sol gira alrededor*, aus *El Perro del Hortelano contra el pobre*, Absatz 22.

⁵³² Garcia Perez 2007a.

⁵³³ *„Quienes traigan aquí sus máquinas, su tecnología y sus recursos, pueden tener la seguridad que el gobierno peruano hará todo lo necesario para que se preserve el valor de la inversión, y esa es la confianza“*, Alan Garcia auf einer Veranstaltung von CONFIEP mit Hu Jintao, in: *El Comercio* 20.11.2008: Garcia ofrece estabilidad Política, URL: www.elcomercio.com.pe/ediciononline/HTML/2008-11-20/garcia-ofrece-estabilidad-politica-y-economica-inversiones-chinas.html [25.07.2009].

5.6. Auswirkungen der Code-Aufdrängung auf die Sozialintegration

Über 15 Jahre nach den Stabilitätsanpassungsprogrammen des *Fuji-Schocks* ist Peru ein Land mit extrem hoher Armut, Unterbeschäftigung und Ausgrenzung der Mehrheit der Bevölkerung in den informellen Sektor und die Subsistenzlandwirtschaft. Nach Aussagen von Präsident Alan Garcia und dem Wirtschafts- und Finanzministerium wäre eine Verdoppelung der Steuereinnahmen notwendig, um angemessene Sozial- und Ernährungsprogramme durchführen zu können.⁵³⁴ Aber selbst die niedrigen Staatseinnahmen werden in Entwicklungsländern nicht vollständig für eine nachhaltige Entwicklung zur Verfügung gestellt, denn ein Teil des Geldes fließt in den Schuldendienst, den Kauf von Waffen oder wird für fragwürdige Wirtschaftsförderungsprogramme benutzt.⁵³⁵

5.6.1 Mangelhafte Durchführung von Sozialprogrammen

In Peru existieren eine Vielzahl von Projekten gegen Armut und Hunger. Allein im Zeitraum von 1991 bis 1998 sollen 2,2 Mrd. USD in Programme zum Kampf gegen die Armut und weitere 1,8 Mrd. in Sozial-Fonds aus Privatisierungsgeldern investiert worden sein.⁵³⁶ Es wurden jedoch keine deutlichen Erfolge bei der Verringerung der Armutzahlen erreicht. Eine Studie von 2002 zeigte, dass weniger als 30 % der Gelder für Sozialprogramm bei den Zielgruppen ankommen war, und stellte Mängel sowohl in der Erreichung der Zielgruppen als auch in dem Umgang mit den Ressourcen fest.⁵³⁷

In 2004 betrug das Gesamtvolumen der Sozialfonds in Peru ca. 5,5 % des BIP, in Lateinamerika betrug das Volumen im Durchschnitt 8,2 %. Diese vergleichsweise niedrige Finanzierung von Projekten in Peru findet sich in allen Bereichen, wie Bil-

⁵³⁴ Vgl. SUNAT 2006: La Gestion de la SUNAT en los ultimos cinco anos: Principales Logros y Avances, 2001-2005, S. 126, URL: www.sunat.gob.pe/gestionTransparente/informeGestion/Gestion2001-2005.pdf, [13.3.2007].

⁵³⁵ Weltbank 2005: Paying Taxes: The Global Picture, S. 9, URL: www.doingbusiness.org/Downloads/ [22.06.2007].

⁵³⁶ Olarte, Gonzáles de 1998: El Neoliberalismo a la Peruana,, S.55 und Paliza, Rosendo: Impacto de las Privaticaciones en el Perú, Estudios Economicos del BCRP, URL: www.bcr.gob.pe, [14.11.2006]

⁵³⁷ Weltbank / IADB Peru 2002: Restoring Fiscal Discipline for Poverty Reduction. Public Expenditure Review, Economic Report, Washington DC, S. 62.

derung, Gesundheit und Ernährung.⁵³⁸ Viele Projekte existierten nebeneinander, ohne Synergieeffekte auszunutzen. Der Plan *Nacional de Superación de la Pobreza PNSP* (Nationaler Superaktions-Plan gegen Armut) der Regierung von Toledo erstellte die *Comisión Interministerial de Asuntos Sociales CIAS* (Interministeriale Kommission Sozialer Angelegenheiten) als koordinierende Einheit für die Aktionen aller Sektoren, ohne besondere Ergebnisse erreicht zu haben. Nach Schätzungen sollen alleine durch diese Koordinationsprobleme jährlich ca. 80 Mio. US\$ verloren gegangen sein. Aufgrund von undefiniertem Versickern des Geldes gingen den Programmen im Jahre 2004 ca. 55 Mio. US\$ verloren und das *Programma de Comedores Infantiles* (Öffentliche Esssäle für Kinder) soll praktisch keine finanziellen Mittel zur Verfügung gehabt haben.⁵³⁹

Im Jahre 2006 existierten fast 60 Sozial-Programme zur Armutsreduktion, die den verschiedenen Ministerialsektoren zugeordnet waren. Größtes Problem aller Aktionen war, dass es keine gemeinsam koordinierte, konzertierte Politik gab. Die unkoordinierte Aneinanderreihung, die Zentralisierung, die mangelnden Absprachen und die mangelnde Identifikation auf den Ebenen der Stadtverwaltungen sowie eine Unterdeckung bei den Aktionen führten zu einer geringen Durchdringung und mangelnder Nachhaltigkeit der Projekte.⁵⁴⁰ Die Antwort war eine erneute Zentralisierung von 49 Programmen in der ersten Etappe in 2007 durch den *Fondo de Inclusión Social* (FIS). Es sollten Synergieeffekte erzielt und Kosten reduziert werden, um bisher ausgeschlossene Bevölkerungsgruppen zu erreichen. Der Plan *Nacional de Superación de la Pobreza PNSP* (Nationaler Superaktions-Plan gegen Armut) verfolgte zwei große Strategien zur Armutsreduzierung. Dazu gehörte erstens die Linderung von Armut durch die Sozial-Programme und zweitens die Reduzierung von Armut durch wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Erhöhung privater Investitionen. Hierbei wurde argumentiert, dass eine höhere Generierung von Einkommen durch private Investitionen bessere Ergebnisse in der Armutsreduzierung erzielen könne als eine Verbesserung der Verteilung von Einkommen.⁵⁴¹

⁵³⁸ Yamada, Gustavo / Castro, Juan Francisco 2007: Poverty, inequality and social policies in Peru: As poor as it gets, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Documento de Discusión, Lima, S. 16, URL: www.up.edu.pe/ciup/ver-documentos.php?id=97, [23.3.2007].

⁵³⁹ Vgl. Vásquez, Enrique 2005: Programas sociales ¿de lucha contra la pobreza?: Casos emblemáticos, Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, zitiert nach Vásquez, Enrique / Carmen Franco, María del 2007: Fusión de programas sociales en el Perú: Un fondo de inclusión social como propuesta, Documento de Discussion, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima, URL: www.up.edu.pe/ciup/ver-documentos.php?id=97, [23.3.2007].

⁵⁴⁰ Vgl. Vásquez / Carmen Franco, 2007.

⁵⁴¹ Klein, Michael 2003: Ways Out of Poverty: Diffusing Best Practices and Creating Capabilities – Perspectives on Policies for Poverty Reduction. World Bank Policy Research Working

Ein besonderes Beispiel für die Ineffizienz der Sozialprogramme ist das Programm „*Vaso de Leche*“ (Ein Glas Milch) aus dem Jahr 1985, das von der Zentralregierung (1. Präsidentschaft von Alan Garcia) ins Leben gerufen wurde und von den lokalen Regierungen umgesetzt wird. Das Programm, bei dem ärmste Kinder und stillende Mütter ein Glas Milch am Tag bekommen sollen, gilt als das wichtigste Ernährungshilfs-Programm in Peru. Studien zeigen, dass 71 % der betroffenen Zielgruppen nicht erreicht werden. 42 % der Menschen, die „ein Glas Milch“ erhalten, gehören nicht zur Zielgruppe. Das gleiche Problem zeigt sich bei den „*Comedores Populares*“ (öffentliche Mahlzeiten).⁵⁴² Selbst der Aufbau eines funktionsfähigen Steuersystems würde unter diesen Bedingungen nicht ausreichen, dass die Verantwortlichen die zusätzlichen Mittel auch tatsächlich für die Bekämpfung der Armut und die zentralen Entwicklungsaufgaben verwenden.

5.6.2. Mangelnde Leistungs- und Publikumsrollen des politischen Systems

Für eine gelungene Sozialintegration ist die Inklusion in Leistungs- und Publikumsrollen des politischen Systems von entscheidender Bedeutung. Die Inklusion in Leistungsrollen setzt ein funktionierendes Parteiensystem voraus, das die Aufgabe der Ausbildung und Rekrutierung von politischem Personal übernimmt. Dafür sollten breite Partizipationsmöglichkeiten, eine intensive Vorbereitung und strenge Vorauswahl des politischen Personals gegeben sein, denn es geht hierbei um die Besetzung von Regierungspositionen. Das stellt auch erhebliche Anforderungen an die innere, demokratische Organisation der Parteien.

Eine Aufgabe von Parteien ist die Repräsentation gesellschaftlicher Interessen. Parteien sollen die politischen Meinungen und sozialen Interessen des Volkes aufnehmen, zusammenführen, sinnvoll reduzieren und in Lösungsvorschlägen für politische Probleme, Grundsatzprogrammen und Wahlprogrammen verarbeiten. Durch diese Integration der Interessen in den politischen Entscheidungsprozess sollen Parteien die Verbindung zwischen Gesellschaft und Staat herstellen und die Willensbildung von unten nach oben ermöglichen.⁵⁴³ Eine weitere Aufgabe der Parteien

Paper N°2990. Washington DC, S. 6, URL: ideas.repe.c.org/p/wbk/wbrwps/2990.html [24.3.2007].

⁵⁴² Vásquez, Enrique 2003: *Buscando el bienestar de los pobres*. Lima, Universidad del Pacífico.

⁵⁴³ Jäger, Wolfgang 1973: *Innerparteiliche Demokratie und Repräsentation*, in: derselbe (Hg.): *Partei und System*, Stuttgart, S. 11.

betrifft die politische Planung und die Fähigkeit, Entscheidungen zu fällen, die effektive Antworten auf die unterschiedlichen Bedürfnisse und Interessen der Gesellschaft darstellen und damit die Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems erhöhen.

Eine funktionsfähige Demokratie ist nach heutigen Vorstellungen ohne Parteien kaum denkbar, denn Parteien sind für die Legitimität und Effektivität der politischen Ordnung von fundamentaler Bedeutung.⁵⁴⁴

Starke politische Parteien fördern mit der Erfüllung ihrer Aufgaben im Wesentlichen auch Good Governance, denn sie bieten ein Forum für Verhandlungen und das Zustandekommen von Vereinbarungen zwischen den verschiedenen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren. Die Unterentwicklung der Parteien stellt ein wesentliches Problem in Entwicklungsländern dar.

„Die Parteien in den Ländern der Dritten Welt sind weitgehend ein Phänomen kleiner Eliten, die für den Ausbildungsstand, die politischen Ziele und das politische Bewusstsein der Massen unrepräsentativ und häufig von Konzepten und Werten der industrialisierten Länder kapitalistischen und kommunistischen Zuschnitts bestimmt sind.“⁵⁴⁵

Parteien formen hier nicht den Willen des Volkes, sondern orientieren sich an den Interessen kleiner Elitegruppen. Die Folge ist eine Abwendung von der Politik oder sogar eine Radikalisierung mit Zuwendung zu extremistischen Gruppen.

In Peru gibt es immer noch kein Parteiensystem mit stabilen, gut organisierten Parteien, die über einen längeren Zeitraum alle Aufgaben erfüllen. Die Wählerzustimmung und Parlamentsmehrheiten der Parteien schwanken extrem, denn der Kontakt zwischen den Parteien und den Organisationen der Zivilgesellschaft sowie den Bürgern ist nur schwach ausgeprägt. Die jeweils drei Parteien mit den meisten Stimmen sind bei keiner Wahl seit den 90er Jahren dieselben gewesen. In den letzten 15 Jahren ist es keiner Partei gelungen, die Wähler dauerhaft zu überzeugen.⁵⁴⁶ Peru hat den größten Prozentsatz an Wechselwählern in der Region und den niedrigsten Grad an Institutionalisierung in den Parteien. Einzige bis heute bestehende Partei mit einer längeren Tradition und Struktur ist die APRA von Präsident Alan

⁵⁴⁴ Besson, Waldemar / Jasper, Gotthard 1990: Das Leitbild der modernen Demokratie. Bauelemente einer freiheitlichen Staatsordnung, Bonn.

⁵⁴⁵ Jürgen Hartmann 1979: Parteienforschung, Darmstadt, S. 110.

⁵⁴⁶ Vgl. Neck, Karin 2004: Bilanz nach einem Jahr Parteiengesetz in Peru, Lima, Hg. Konrad Adeanauer Stiftung, URL: http://www.kas.de/proj/home/pub/60/1/year-2004/dokument_id-5746/index.html, [15.5.2007].

García.⁵⁴⁷ Die einzigen drei über einen längeren Zeitraum bestehenden Parteien waren bis 2001 die 1924 gegründete APRA, die in den 60er Jahren gegründete PPC (*Partido Popular Cristiano*) und die 1956 gegründete AP (*Acción Popular*). Bei jeder Kongresswahl, die zusammen mit der ersten Runde der Präsidentschaftswahlen stattfindet, gibt es eine Reihe von kurzfristig auftretenden Gruppierungen oder Allianzen. Diese Gruppierungen haben oft kein Programm, sondern orientieren sich an einer zentralen Gründungs- und Führungsperson. 2001 gab es zum Beispiel über 50 solcher Allianzen, deren Kandidaten sich oft weder ideologisch noch organisatorisch mit einer Partei verbunden fühlten. Sie wechselten ihre Parteizugehörigkeit, ohne ihr Mandat niederzulegen. Bei den Präsidentschaftswahlen gibt es außerdem viele unabhängige Kandidaten, die sich nach dem peruanischen Wahlgesetz aufstellen lassen dürfen und je nach Popularität von den Parteien umworben werden.⁵⁴⁸

Im Wahljahr 2001 gab es praktisch nur eine traditionelle politische Partei, die APRA *Alianza Popular Revolucionaria Americana* mit Alan García. Alle anderen „Parteien“ waren Gruppen oder Bewegungen, die meist erst kurzfristig bestanden oder Allianzen aus bestehenden „etablierten“ Parteien bildeten, wie die *Unidad Nacional* (vormals *Partido Popular Cristiano PPC*) oder die *Frente Independiente Moralizador (FIM)*. Die FIM erhielt 11 Sitze im Kongress, vermutlich weil sie das erste Korruptionsvideo aus der Präsidentschaft von Fujimori vor dem Kongress präsentiert hatte. Drei der Kandidaten besaßen keine politische Vorgeschichte.

2001 wurde die *Unidad Nacional UN* aus einem Zusammenschluss der konservativen Mitte/Rechts-Parteien *Partido Popular Cristiano PPC*, *Renovación Nacional RN* und *Cambio Radical* gegründet. Mit der Vorsitzenden Lourdes Flores zog sie mit 17 Sitzen in den Kongress ein. Während der Legislaturperiode verlor die UN mindestens fünf Abgeordnete.⁵⁴⁹ Die Partei von Präsident Toledo (2001-2006) *Perú Posible (PP)* wurde für die Präsidentschaftswahlen 2000 gegründet und zog 2001 mit 47 Sitzen von 120 ins Parlament ein. Sie verfügte damit zwar über keine Mehrheit, war aber stärkste Partei im Kongress. Bereits 2004 hatten 12 ihrer Abgeordneten jedoch aus Protest die Fraktion verlassen und sind anderen Parteien beigetreten oder haben sich als unabhängig deklariert. 2001 war die APRA die zweitstärkste Fraktion mit 26 Sitzen und hatte während der Legislaturperiode keinen Verlust an Abgeordneten, was für ihre Parteidisziplin und die engere Bindung der Mitglieder an ihre Partei spricht. Bei den Regional- und Kommunalwahlen im Jahr 2002 erreichten diese drei Parteien jedoch insgesamt nur 40 % der Stimmen, was für die hohen

⁵⁴⁷ Vgl. Neck 2004.

⁵⁴⁸ Vgl. Neck 2004.

⁵⁴⁹ Vgl. Steinhauf, Andreas 2001: Quo Vadis Peru? Wahlen und Perspektiven für einen politischen Neubeginn, in: Brennpunkt Lateinamerika Nr. 11-01, S. 117-124.

Erwartungen und schnellen Enttäuschungen spricht, die das politische Leben in Peru prägen. Auch die Zustimmung zu Präsident Toledo in der Bevölkerung sank sehr schnell. Insgesamt hatten 2001 bis 2006 über 20 Abgeordnete ihre Fraktion verlassen und sich teilweise zu neuen Bündnissen zusammengeschlossen; weiterhin gab es starke Schwankungen im Abstimmungsverhalten aufgrund mangelnder Fraktionsdisziplin.

Im Jahr 2003 wurde erstmalig ein Parteiengesetz verabschiedet, um den Aufbau eines stabilen, demokratischen Parteiensystems zu fördern. Die Verabschiedung sollte die parteiinterne Demokratie stärken und mehr Transparenz über die Finanzierungsquellen der Parteien bringen.⁵⁵⁰ Um sich als Partei registrieren zu lassen, werden 130.000 Unterschriften benötigt, das entspricht ca. 0,7 Prozent der gut 16 Mio. Wahlberechtigten. Zusätzlich müssen die Parteien in 16 der 25 Departements und in mindestens 65 Provinzen des Landes Parteienkomitees gründen.

2006 konnten sich 33 Parteien dem Gesetz nach registrieren lassen, schließlich nahmen 24 politische Gruppierungen an der Wahl teil, wovon maximal 10 nach objektiven Maßstäben die Aufgaben von Parteien erfüllen können. Aufgrund der neu eingeführten Vier-Prozent-Hürde schafften jedoch lediglich sieben Parteien bzw. Wahlallianzen den Einzug in den Kongress. Fortschritte sollen bei der Implementierung parteiinterner Demokratie erzielt worden sein, indem z.B. einige Präsidentschaftskandidaten durch eine von der nationalen Wahlbehörde überwachte Urabstimmung gewählt wurden. Insgesamt gab es 20 Präsidentschaftskandidaten in der ersten Wahlrunde 2006. Bei den Kongresswahlen 2006 erreichte die vormals stärkste Partei des Ex-Präsidenten Toledo *Peru Posible* nur noch 4,8 % der Stimmen und zog mit 2 Sitzen ins Parlament ein. Die APRA, Partei des seit 2006 amtierenden Präsidenten, erhielt nur 24,1 % der Stimmen und konnte mit 36 Sitzen in den Kongress einziehen. Die APRA war damit auch nur zweitstärkste Partei im Kongress. In der zeitgleichen ersten Runde zur Präsidentschaft erhielt Alan Garcia 24,3 % der Stimmen, was für die Stabilität der Partei und ihrer Wähler spricht.

Stärkste Partei mit 24,8 % der Stimmen und 45 Sitzen wurde 2006 die *Union por el Peru UPP* des Präsidentschaftskandidaten Humala. Humala erhielt auch in der ersten Wahlrunde zur Präsidentschaft mit 30,6 % die meiste Zustimmung aus der Bevölkerung, aber immerhin waren mindestens 6 % der Meinung, Humala solle zwar Präsident werden, hatten aber kein Vertrauen in seine Partei. Die UPP wurde zwar 1994 von dem ehemaligen Generalsekretär der Vereinten Nationen Perez de Cuellar

⁵⁵⁰ Vgl. Rosenberger, Markus 2006: Präsidentschafts- und Kongresswahlen in Peru: Die Rückkehr des Alan García, Konrad-Adenauer-Stiftung Auslandsinformation, KAS-AI 7/06, S. 46–66.

gegründet, schloss sich aber 2005 mit der nationalistischen Partei *Partido Nacionalista Peruano* zusammen, deren Vorsitzender Humala war. Drittstärkste Partei im Parlament und in der Präsidentschaftsrunde war die *UN Unidad Nacional* mit der Vorsitzenden Lourdes Flores, die wiederum mit 17 Sitzen in den Kongress zog. Weitere Sitze im Kongress erhielten die *Alianza por el Futuro*, Fujimoristas mit Martha Chavez (13 Sitze), *Frente de Centro*, ehemals *Accion Popular* mit dem Übergangspräsidenten 2000 Valentin Paniagua als Kandidat (5 Sitze) und die 2005 von Pastor Lay gegründete *Restauración Nacional* (2 Sitze.)

Das 2003 erlassene Parteiengesetz sollte auch die Wahlkampffinanzierung transparenter machen und der Korruption entgegenwirken. Dazu erhalten alle Parteien, die im Kongress vertreten sind, öffentliche Mittel. Den Parteien ist es verboten, Gelder von öffentlichen oder staatlichen Institutionen aus dem In- oder Ausland entgegenzunehmen. Die angeblichen Fortschritte bei der Offenlegung der Wahlkampffinanzierung können nur mit Skepsis betrachtet werden. Humalas Partei *Union por el Peru UPP* gibt für den Zeitraum von Juli bis Dezember 2005 nur ca. 7.240 USD an, sodass davon ausgegangen werden muss, dass es bei der Erhebung und Kontrolle der Parteifinzen an Transparenz fehlt. Die UPP stand während des Wahlkampfes unter dem Verdacht, aus Venezuela Spenden erhalten zu haben. Das nationale Wahlbüro *La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)* erinnerte aus diesem Grund Ende 2005 daran, dass nach aktuellem Recht Parteien sanktioniert werden, die Wahlkampfmittel aus dem Ausland beziehen. Gemäß dem Gesetz *Ley de Partidos Políticos* Artikel Nr. 31 kann eine Strafe verhängt werden, die bis zum 50-fachen des erhaltenen Betrages geht. Gemäß ONPE ist es aber sehr schwierig, ein Programm zu entwickeln, um diese Informationen zu erhalten.⁵⁵¹ Bis April 2006 gab die UPP insgesamt 697.000 USD von 73 Spendern an. Die *APRA* des Wahlsiegers Alan García gab insgesamt Parteispenden in Höhe von 1,148 Mio. USD von über 170.000 Spendern an. Damit war die Partei des Wahlsiegers auch die Partei mit den besten finanziellen Mitteln. Alan García konnte im Vergleich zu seinen Gegnern auch auf die meiste Wahlkampf Erfahrung, die meiste Regierungserfahrung und die meisten Wahlhelfer zählen. Die Partei von Lourdes Flores *Unidad Nacional UN* erhielt offiziell 800.000 USD von 145 Spendern. Die *PPC* erhielt zusätzlich 520.000 von 109 Spendern. Diese drei Parteien, *APRA*, *UN* und *UPP*, erhielten auch die meisten Stimmen, sowohl in der Präsidentschaftswahl, als auch in der Kongresswahl. Die *Alianza por el Futuro*, ein Zusammenschluss der ehemaligen Fujimori-Parteien *Cambio 90*, *Nueva Mayoría* und *Sí Cumple* mit der Kandidatin Martha Chavez, gab keine Einkünfte an, obwohl sie einen teuren Wahlkampf führte. Die Partei *Peru Po-*

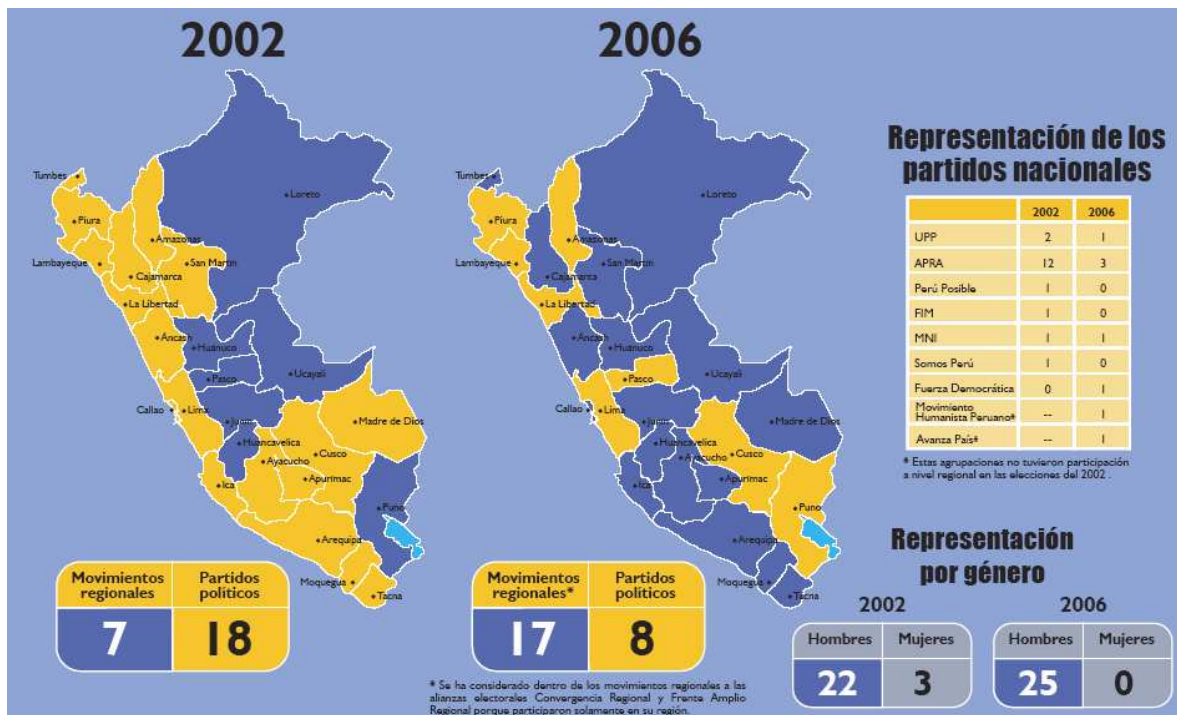
⁵⁵¹ Vgl. El Comercio, 05. 01.2006: Partidos no pueden recibir aportes del extranjero.

sible des Ex-Präsidenten Toledo erhielt 844.000 USD von 183 Spendern. Die *Alianza para el Progreso* gab 602.000 USD von 24 Spendern an. Beide Parteien waren trotz hoher Spenden nicht erfolgreich.

Bei den Kommunal- und Regionalwahlen 2006 wurde gegenüber 2002 ein starker Anstieg von sozialen Bewegungen verzeichnet. Die Defensoría del Pueblo (Ombudsmann) wies darauf hin, dass die Parteien den Kontakt zu den Wählern verloren hätten, was zu über hundert lokalen Konfliktherden kurz vor den Wahlen geführt hatte, die zu einem großen Teil auch durch Umweltprobleme hervorgerufen wurden.⁵⁵² Der Wahlausgang ist auf das Fehlen von starken, nationalen Parteien zurückzuführen.

Abbildung 37:

**Die Zunahme von regionalen Wahlbündnissen
Regionalwahlen 2006 in Peru**



Dunkle Regionen: Regionale Bewegungen / helle Regionen: Politische Parteien

Quelle: Asociación Civil Transparencia ⁵⁵³

Die stark schwankende Wählerzustimmung und der große Prozentsatz an Wechselwählern wird durch den schwachen Kontakt der Parteien mit den Organisationen der Zivilgesellschaft erklärt. Insbesondere in Wahlkampfzeiten versuchen Parteien

⁵⁵² Regozini, Georg 2006: Sonderbericht zu den Regional- und Kommunalwahlen 2006, Hanns Seidel Stiftung, Lima.

⁵⁵³ Vgl. Asociación Civil Transparencia 2006, URL: www.transparencia.org.pe/documentos/datos_electorales_especiales_9_presd_regionales_2002_2006.pdf [5.4.2008].

und Politiker die breite Masse der Armen mit Sozialausgaben für sich zu gewinnen. Ein Beispiel ist PRONAA, ein nationales Ernährungsprogramm für extrem arme Kleinkinder und stillende Mütter. Zusammen mit den *Comedores Populares* wurden diese Programme unter Fujimori kurzfristig in Wahlkampfzeiten zur Wählerakquisition genutzt.⁵⁵⁴ Die gleiche Anreizpolitik wurde von FONCODES betrieben. Die Ausgaben stiegen vor den Wahlen signifikant an und wurden in Regionen distribuiert, in denen der Effekt auf die Gewinnung von Wählerstimmen am größten war.⁵⁵⁵

Schon Anfang 2006 einigten sich fast alle Parteien mit den Bergbauunternehmen darauf, die Stabilitätsverträge einzuhalten. Jorge de Castillo, Parteivorsitzender der APRA, beruhigte die Bergbauunternehmen mehrfach, dass die Verträge nicht ange-tastet würden.⁵⁵⁶ Die APRA wolle die Verträge nicht nur respektieren, sondern auch die juristische Stabilität für die Unternehmen fördern. Auch er benutzte den Ausdruck „die Spielregeln akzeptieren“ womit die Stabilitätsverträge „lebendig bleiben sollen“.⁵⁵⁷

Auch die UN wollte weiterhin auf die Verträge setzen. El Frente del Centro wollte die Verträge ebenfalls einhalten, aber keine weiteren Verträge mehr unterzeichnen. Lediglich die Partei von Ollanta Humala wollte die Verträge einer Revision unterziehen und legte sich eindeutig gegen ein weiteres Vorgehen fest.⁵⁵⁸ Ein starkes Par-lament ist auf Mehrheiten angewiesen, aber in der jüngeren Geschichte Perus hatte keine Partei eines amtierenden Präsidenten eine Mehrheit im Parlament. Diese Situ-ation kann für die Exekutive einen Machtgewinn bedeuten. Ist das Parlament hand-lungsunfähig, weil sich keine Mehrheiten bilden, wird die Gesetzgebung eher an die

⁵⁵⁴ Vgl. Morón / Sandborn, Cynthia 2005, S. 50-52.

⁵⁵⁵ Schady, Norbert 1998: Seeking Votes: The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-95, Policy Research Working Paper 2166, Weltbank 1998, URL: www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2166/wps2166.pdf [2.07.2007].

Vgl. auch: Roberts, Kenneth M. 1998; Moises Arce: Neoliberalism and Lower-Class Voting Behavior in Peru, *Comparative Political Studies* 31, S. 217-246 und Graham, Carol / Cheikh, Kane 1998: Opportunistic Government or Sustaining Reform? Electoral Trends and Public Expenditure Patterns in Peru, 1990–1995, in: *Latin American Research Review* Vol. 33, Nr. 1, S. 67–104 und Roberts, Kenneth M. 1996.: Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case, in: *World Politics* Vol. 48, Nr. 1, S. 82–116.

⁵⁵⁶ La Republica 03.03.2006: Partidos políticos no revisarán convenios de estabilidad con las mineras, URL: www.larepublica.com.pe/component/option,com_contentant/task,view/id,104062/Itemid,/ [14.06.2007].

⁵⁵⁷ Desde Adentro 2006: Por el Desarrollo del País, estado y privados debemos respetar acuerdos, Nr. 31 März, S. 26.

⁵⁵⁸ La Republica 3.3. 2006.

Exekutive delegiert. Die gesamte Dekret-Gesetzgebung gewinnt durch eine mangelnde Leistungsfähigkeit der Parlamente größere Bedeutung.⁵⁵⁹

5.6.3. Mangelnde Leistungsrollen des Wirtschaftssystems

Seit der Privatisierung unter Fujimori ist der Bergbau in Peru der größte dynamische Sektor der peruanischen Ökonomie. Der technische Fortschritt hat in der Bergbau-Industrie internationale Standards erreicht. Durch die Fortschritte in der Satelliten-Beobachtung wurde die Menge auswertbarer Daten erhöht und die Sichtung der Vorkommen verbessert. Die Technik des „*heap-and-pad leaching*“, also das Auslaugen von Erzen, hat auch Vorkommen mit geringerer Erzkonzentration wirtschaftlich interessant werden lassen. Diese Tatsache hat die Bedeutung der peruanischen Vorkommen auch für die ganz großen *Global-Players* der Bergbauindustrie gesteigert, sodass immer mehr Operationen mit großem Volumen getätigt werden. Die weltweit größten Unternehmen wie Newmont (US), Barrick (Kanada), BHP Billiton (Australien) und Phelps Dodge (US) investieren in peruanischen Bergbau.

Der kapitalintensive Bergbau konnte die Hoffnungen auf Arbeitsplätze bei der Bevölkerung in den Bergbauregionen nicht erfüllen. Zwischen 1990 und 2006 konnte die Anzahl der Beschäftigten im Bergbau zwar von ca. 50.000 Arbeitern und Angestellten auf 109.000 erhöht werden, davon sind aber nur ca. 36.000 Personen fest angestellt. 67 % der Beschäftigten sind Leiharbeiter.⁵⁶⁰ 2009 soll laut SNMPE die Anzahl der Beschäftigten im Bergbausektor auf 128.000 ansteigen, das entspricht ca. 1,4 % der arbeitsfähigen Bevölkerung bei einem Exportanteil des Bergbaus von über 60 %.⁵⁶¹ Auch in den Bergbaugebieten werden nur 2 bis 3 % der Arbeitsplätze im Bergbau vergeben und gerade hier leben bis zu 80 % der Menschen von der Landwirtschaft.⁵⁶²

Peruanisches Recht klassifiziert Bergbau-Unternehmen, gemessen an der täglichen Erzförderung, in drei Kategorien. Große Minen produzieren mehr als 5.000 Tonnen täglich und damit 95 % der gesamten Fördermenge in Peru. Sie generierten 1999

⁵⁵⁹ Steinhauf 2001, S. 117-124.

⁵⁶⁰ Vgl. Mendoza, Armando 2007: Minería y creación de empleo, luces y sombras, in: Actualidad Economica del Peru, Nr. 25, Lima, URL: www.actualidadeconomica-peru.com/antiores/ae_2007/set/art_08_set.pdf [21.05.2008].

⁵⁶¹ Labor Force 9,149 Mio. nach CIA World Factbook 2008, URL: www.theodora.com/wfbcurren/peru/peru_economy.html.

⁵⁶² Vgl. Clave / Kuramoto, S. 14.

aber nur ca. 40 % der Beschäftigung im Bergbausektor.⁵⁶³ Mittlere Minen produzieren zwischen 350 und 5.000 Tonnen täglich, das entspricht ca. 4 % der Gesamtfördermenge. In diesem Bereich wurden noch 1999 über 50 % der Arbeitsplätze im Bergbau geschaffen. Kleine Minen produzieren weniger als 350 Tonnen täglich, das entspricht 1 % der Gesamtmenge. Nach dieser Klassifizierung gab es in Peru 12 große Bergbau-Unternehmen und 48 mittlere Unternehmen im Jahr 2005. 11 dieser Unternehmen arbeiteten im offenen Tagebau, davon nur ein Unternehmen der mittleren Kategorie. Im Jahr 2004 haben diese elf Unternehmen 94 % der Gesamtmenge im offenen Tagebau gefördert, dazu gehören auch Yanacocha und DOE RUN.

Tabelle 7:

**Offener Tagebau in Peru:
Die 11 größten Unternehmen fördern 94 %**

Company	Owner	Product	2004 Ore Extraction (millions of DMT)
Minera Yanacocha	Newmont/Buenaventura (U.S./Peru)	gold	120.7
Southern Peru Copper Corp.	Grupo Mexico (Mexico)	copper	108.4
Compania Minera Antamina	BHP Billiton/Noranda/Teck Cominco/Mitsubishi (Australia-UK / Canada / Japan)	copper/zinc	36.1
Minera Barrick Misquichilca	Barrick (Canada)	gold	15.2
Sociedad Minera CerroVerde	Phelps Dodge/Sumitomo/Buenaventura (U.S./Japan/Peru)	copper	14.0
BHP Billiton Tintaya	BHP Billiton (Australia-UK)	copper	13.4
Minera Aurifera Santa Rosa	Individuals (Peru)	gold	12.4
Shougang Hierro Peru	Shougang (China)	iron	9.4
Aruntani	Individuals (Peru)	gold	4.8
Volcan Compania Minera	Individuals (Peru)	copper	4.2
Doe Run Peru	Doe Run (U.S.)	copper	1.4

Quelle: Jochamowitz 2005⁵⁶⁴

Durch die Nutzung moderner Technologien produzieren die großen Bergbauunternehmen kapitalintensiv und konnten der einheimischen Zulieferindustrie nur wenige Impulse geben. Der Unternehmerverband SNMPE sprach 2005 von insgesamt 430.000 Arbeitsplätzen in Peru, die durch Bergbauaktivitäten geschaffen wurden. Dabei handelt es sich um feste Angestellte, Leiharbeiter, Zulieferer und Dienstleistungen, wie z.B. Taxifahrer. Das entspricht einem Anteil der arbeitenden Bevölke-

⁵⁶³Vgl. INEI 1996: Personal ocupado en Minería 1985-1995, URL: www1.inei.gob.pe/biblioinei/pub/bancopub/Est/Lib0348/N91/pbipe008.htm [29.07.2009].

⁵⁶⁴ Vgl. Jochamowitz, Cesar 2005: Mining Industry Equipment, U.S. Department of State, Washington DC.

rung von ca. 4 % und einen Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung über 15 Jahren von ca. 2 %.⁵⁶⁵

Die Verarbeitung der Rohstoffe findet nach wie vor hauptsächlich in Industrienationen statt. Damit erhalten die Rohstoffe exportierenden Staaten nur einen sehr geringen Teil der Endpreise der verarbeiteten Produkte. Außerdem entgehen ihnen wichtige Möglichkeiten der Arbeitsplatzbeschaffung und Industrialisierung. Auch die peruanische Schmuckindustrie hat nicht von dem Bergbauboom profitiert. Über 80 % des weltweit produzierten Goldes werden zu Schmuck weiterverarbeitet. Obwohl Peru zu den größten Edelmetallproduzenten der Welt gehört, hat es keine nennenswerte Schmuckindustrie und nur ca. 4 % des Goldes bleiben zur Weiterverarbeitung im Land. Nach Angel Ramon, Vizepräsident des Verbandes der Exporteure ADEX (*Asociación de Exportadores*) wurde die Schmuckindustrie unter der Regierungszeit von Fujimori systematisch zerstört. 1992 wurde eine Reihe von Gesetzen verabschiedet, die der Schmuckindustrie geschadet haben.⁵⁶⁶ ADEX macht seitdem die mangelnde Initiative des Staates für die mangelnde Entwicklung dieses Sektors verantwortlich.⁵⁶⁷ Von 25 großen Unternehmen der Schmuckindustrie in den 80er Jahren sind heute nur noch drei bedeutende Exportunternehmen geblieben.⁵⁶⁸ Zwischen 1994 und 2002 hatte der Export der peruanischen Schmuckindustrie insgesamt eine negative Entwicklung (-3 %).⁵⁶⁹ Nach einem zunächst wieder moderaten Wachstum ab 1999 brach der Markt 2002 erneut ein durch das massive Eindringen der italienischen Schmuckindustrie in den U.S.-amerikanischen Markt. Im Jahr 2006 hatte der Exporte von Schmuck erneut eine negative Entwicklung von -35 %.⁵⁷⁰

Der gesamte Export der peruanischen Schmuckindustrie konzentriert sich im Wesentlichen auf ein Produkt, die *Cadena Cordón*, eine Gliederkette, die zu 90% aus Gold und zu 10 % aus Silber in verschiedenen Qualitäten hergestellt wird und fast zu 100 % in die USA exportiert wird. Die gesamte Produktion in Gold konzentriert sich auf nur fünf Unternehmen, die drei größten bestreiten ca. 80 % der Produktion.⁵⁷¹ Über 90 % der wesentlich geringeren Produktion in Silber wurde von nur zwei

⁵⁶⁵ Vgl. Peruprensa 15.11. 2005: Minería genera 430 mil puestos de trabajo en Perú, Lima; URL: www.peruprensa.org/Ea1511105.htm [11.11. 2007].

⁵⁶⁶ El Comercio 01.05.2006: El Fiebre del Oro.

⁵⁶⁷ Desde Adentro Nr. 32, April 2006: Joyería y minería peruana, S. 34-40.

⁵⁶⁸ Desde Adentro Nr. 32, April 2006.

⁵⁶⁹ Vgl. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Peru: Perfil de Mercado y Competitividad Exportadora de la Cadena de Oro, URL: www.mincetur.gob.pe/COMERCIO/otros/penix/pdfs/Cadenas_de_Oro.pdf [12.03.2008].

⁵⁷⁰ www.promperu.pe.

⁵⁷¹ Minero Metalurgica Andina, Charpas S.A. und ARIN S.A.

Unternehmen durchgeführt.⁵⁷² Zwischen 1994 und 2002 sank der Export der Gliederketten um durchschnittlich 5 %. Weiterhin gab es ca. 5.000 Handwerker, die größtenteils in sehr kleinen Werkstätten mit bis zu drei Angestellten arbeiteten. Die peruanische Schmuckindustrie ist international nicht konkurrenzfähig.⁵⁷³ Zwar wurde 2003 ein Gesetz zur Förderung der inländischen Schmuckindustrie erlassen,⁵⁷⁴ trotzdem betrug der Export 2005 lediglich 4 % der gesamten Goldexporte.

Eins der größten Probleme der peruanischen Schmuckindustrie ist paradoxerweise die Beschaffung des Goldes. Da die großen Minen das Gold exportieren, ohne den Bedarf im Inland zu decken, ist die peruanische Industrie darauf angewiesen, Gold aus den USA zu importieren und Zölle zu bezahlen.⁵⁷⁵ Im Jahr 2003 hat das Ministerium für Außenhandel zwar einen Plan *Plan Operativo Exportador del Sector Joyeria Orfebreria* für die Förderung und Unterstützung der Schmuckindustrie in Peru erstellt,⁵⁷⁶ und seit Ende 2004 ist es möglich inländisches Gold an der *Bolsa de Productos Lima BPL* zu beziehen,⁵⁷⁷ trotzdem ist der Bezug schwierig und der Export ist im Jahr 2006 wiederum um 35% gesunken.

Auch für die peruanische Landwirtschaft stellt der offene Tagebau der großen Bergbauunternehmen durch die Land- und Wassernutzung ein Problem dar. Mehr als ein Drittel der landwirtschaftlichen Nutzfläche muss bewässert werden, ein Wert, der in Südamerika nur noch von Chile erreicht wird. Mehr als zwei Drittel der landwirtschaftlichen Produktion wird unter Bewässerung erzeugt und der größte Teil der Bewässerungsflächen und Großbetriebe liegt in der Küstenebene. Nur 3 % der Betriebe bewirtschaften eine Fläche von über 50 ha, was fast 80 % der Gesamtfläche ausmacht. Sie befinden sich überwiegend in der Küstenebene. Im Andenhochland wird in den überwiegenden Kleinbetrieben, wegen der Wasserknappheit sowie Kapitalknappheit, nur ca. ein Viertel der landwirtschaftlichen Nutzfläche bewässert. Die traditionellen, nicht schriftlich dokumentierten Wasserrechte beziehen sich meist auf die Dorfgemeinschaft (*comunidad campesina*), die die Aufteilung des Wassers

⁵⁷² Alloy Trading S.A. und Star Exports S.A, in: Chico Higuera, Angela 2000: Informe sobre el mercado de joyeria en el Peru, Cámara de Comercio de Madrid en Lima.

⁵⁷³ Portal Joyaría 19. 9. 2006: El Perú produce oro pero es poco lo que destina a joyería, URL:www. portaljoyaria.com, [25.6.2007].

⁵⁷⁴ Ley 27977 para la Manufactura y Atesoramiento del Oro erlassen und das Reglement DS 52-2004-EF im Jahr 2004.

⁵⁷⁵ Interviews mit Antonio González, Geschäftsführer Finanzen des Unternehmen De Oro S.A, und Guillermo Scotto, Geschäftsführer des Unternehmen Joyeria Vasco, in: Chico Higuera, Angela 2000, S. 13 – 15, das Problem wird auch beschrieben in: Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (ohne Jahr), S. 11.

⁵⁷⁶ Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (ohne Jahr).

⁵⁷⁷ Gesetz Nr. 27977 - LEY PARA LA MANUFACTURA Y ATESORAMIENTO DEL ORO und Decreto Supremo 52-2004 EF, URL: www.gob.pe.

unter ihren Mitgliedern gemeinschaftlich regeln. Ein wesentliches Problem des Agrarsektors ist die Agrarstruktur, die seit der Agrarreform von 1968 von einer starken Zersplitterung geprägt ist. Es dominieren Kleinstbetriebe mit weniger als 3 ha, die oft nicht die Großfamilien ernähren und keine Geldeinkommen erzielen können, die zu einer Eigenkapitalbildung führen könnten.⁵⁷⁸ Diese Struktur erschwert die Annahme von kapitalintensiveren Technologien und Modernisierung. So sind über 60 % der überwiegend indigenen Bevölkerung in den südlichen Anden selbstständige Arbeiter und Kleinbauern.⁵⁷⁹ Die immer weiter fortschreitende Konzessionierung großer Flächen für den offenen Tagebau führt zu einer Verdrängung der Kleinbauern aus diesen Gebieten. Nach Aussagen des Unternehmerversandes SNMPE stellt das gesamtwirtschaftlich kein Problem dar, da sich diese hoch gelegenen Flächen nach unternehmerischen Gesichtspunkten nicht für die landwirtschaftliche Nutzung eignen würden.⁵⁸⁰ Für die betroffenen Kleinstbauern stellt diese Verdrängung jedoch eine weitere Exklusion aus Leistungsrollen der Gesellschaft dar, da sie ihre Lebensgrundlage verlieren.⁵⁸¹ Ein weiteres Problem ist die Wassernutzung der Minen. Erstens werden Wasserquellen durch den offenen Tagebau unwiederbringlich zerstört, zweitens verlaufen die von den Gemeinden angelegten Bewässerungskanäle oft durch Minengebiet und werden von den Bergbauunternehmen genutzt, so dass die Wassermenge für die bäuerlichen Gemeinden nicht mehr im vollen Umfang zur Verfügung steht. Ein weiteres Problem ist die Verschmutzung des Wassers durch Bergbau und Raffinerie.

Das Wirtschaftswachstum von 20 % zwischen 2001 und 2005 hat die Armut nur um 2,7 % reduziert und für über 50 % der Bevölkerung keine positiven Auswirkungen gehabt. In dieser Periode ist die Landwirtschaft lediglich um 2,2 % gewachsen, während der Bergbau um 34,6 % und die Industrie um 13,9 % wuchs. In Unternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten, die 70 % des Arbeitsmarktes stellen, wuchs die Anzahl der Beschäftigten in dieser Periode nur um 0,2 %.

Die Favorisierung von Primärgüterexporten hat nicht zu den gewünschten Effekten auf die Reduzierung von Armut und Ungleichheit durch Generierung von Arbeits-

⁵⁷⁸ Vgl. Gaese, Hartmut 1998: Bewässerungskonzeption und Nachhaltigkeit – Wirkungen und Entwicklungsperspektiven für Kleinbetriebe im peruanischen Andenhochland, in: Zeitschrift für Bewässerungswirtschaft, 33. Jahrg. Heft 2, und Schmalz, D. 2000: Auswirkungen der agrarpolitischen Entscheidungen in Peru auf die Landnutzungsstruktur im südlichen peruanischen Andenhochland, in: Landschaftsplanung.net, Ausgabe 3/2000.

⁵⁷⁹ Vgl. Muñoz, Ismael / Paredes, Maritza / Thorp, Rosemary 2006: Acción Colectiva, Violencia Política y Etnicidad en el Perú, Documento de Trabajo N° 1, Lima, S. 8.

⁵⁸⁰ Interview mit Jose Eduardo Rosa Serkovic, Analista Estudios Economicos Sociales der SNMPE, siehe Anhang II.

⁵⁸¹ Interview mit Miguel Palazin, Präsident von CONACAMI, siehe Anhang II.

plätzen geführt.⁵⁸² Obwohl die Favorisierung des Großbergbaus in Peru kaum Impulse für eine nachhaltige, soziale Entwicklung hervorgebracht hat, wird diese Form der wirtschaftlichen Entwicklung weiter verfolgt.⁵⁸³

5.6.4. Gesellschaftliche Konflikte

Bergbau und Metallverarbeitung bergen verschiedene Umweltrisiken, die auch in vielen Industrieländern zu einer kritischen Haltung bis hin zur Ablehnung des Bergbaus geführt haben. Diesen hohen Risiken adäquat zu begegnen, erfordert einerseits hohe Investitionen in Umwelttechnologie und Sicherheitsstandards und andererseits eine effiziente Kontrolle der betreibenden Unternehmen und eine effektive Sanktionierung von Umweltvergehen.⁵⁸⁴

Insbesondere der offene Goldtagebau ist in Verbindung mit der Technik des „*heap-and-pad leaching*“ sozio-ökologisch bedenklich. Das Manövrieren großer Gesteinsmengen verbraucht enorme Landflächen, setzt beträchtliche Mengen an Feinstaub frei und kann Wasserläufe und Seen unwiederbringlich zerstören. Das Auslaugen dieser Gesteinsmassen mit Zyanidlösungen bindet gewaltige Mengen an Wasser und birgt auch langfristige große Sicherheitsrisiken. Auch die Verhüttung und Raffination von Buntmetallen erfordert kapitalintensive Technologien, um insbesondere Blei- und Schwefeldioxidemissionen zu verhindern.⁵⁸⁵

Die Favorisierung des Bergbaus durch die peruanischen Regierungen führt in immer stärkerem Umfang zu sozio-ökologischen Konflikten in der Bevölkerung. Niedrige Umweltstandards und die Konkurrenz zur landwirtschaftlichen Produktion bewirken, dass immer mehr Proteste gegen Bergbau-Unternehmen laut werden. Gemäß Report der *Defensoría del Pueblo* vom April 2009⁵⁸⁶ steigt die Anzahl der registrierten sozialen Konflikte in Peru stetig an. In 2004 wurde von ca. 50 Konflikten berichtet und in 2007 bereits von ca. 90 Konflikten. Im Mai 2009 berichtet die *Defensora* ü-

⁵⁸² Vgl. Olarte 2005.

⁵⁸³ El Comercio 21. 05. 2009: Un 14% del territorio nacional fue destinado a concesiones mineras.

⁵⁸⁴ Vgl. Borg, Gregor 2001: Mineralogie und Ökonomie, Halle, URL: www.goldseiten.de [12.07.2009].

⁵⁸⁵ Vgl. zu Umweltrisiken im Bergbau: Da Rosa, Carlos / Lyon, James 1997: Golden Dreams, Poisoned Streams, How Reckless Mining pollutes America's Waters and How We Can Stop It, Washington DC.

⁵⁸⁶ Defensoría del Pueblo 2009: Conflictos sociales conocidos por la Defensoría del Pueblo, Reporte Nr. 62, April, URL: www.defesoria.gob.pe.

ber 268 soziale Konflikte, von denen 50 % sozio-ökologische Ursachen haben und fast ausschließlich durch Bergbau- oder Energieunternehmen verursacht werden. Ca. 3/4 der Konflikte finden in ländlichen Regionen statt und fast ausschließlich in den armen Regionen.⁵⁸⁷

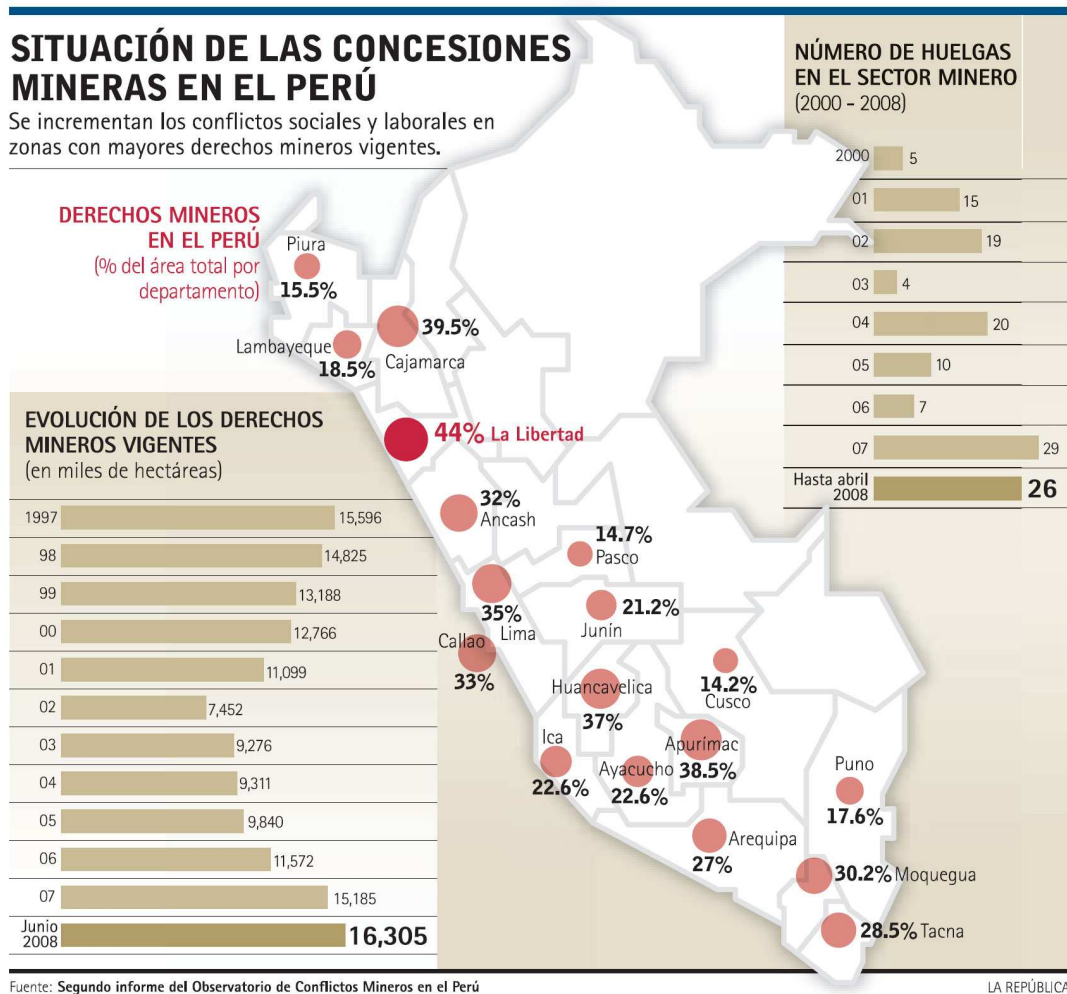
Schon im Jahresreport 2005 der *Defensoría del Pueblo* wurden die Konflikte, die durch Bergbau-Unternehmen hervorgerufen werden, als sehr besorgniserregend eingestuft. Als Ursache werden institutionelle Mängel, sowohl in der Formulierung als auch in der Nichteinhaltung bzw. Sanktionierung von Emissionsgrenzen, genannt. Die Probleme würden von der Regierung weder genannt noch auf die politische Agenda gesetzt. Die *Defensoría* forderte 2007 die Aufhebung der ministerialen Sektorkompetenzen im Bereich Umweltschutz, die Einhaltung der Umweltschutzgesetze durch Bergbau-Unternehmen und eine stärkere Sanktionierung der Vergehen sowie einen besseren Dialog mit den Betroffenen auf der Suche nach friedlichen Lösungen.⁵⁸⁸ In 2008 stellte die *Defensoría* fest, dass 42 % aller Konfliktherde in Peru im Zusammenhang mit der Umweltverschmutzung der Bergbauunternehmen stehen.

⁵⁸⁷ Soziale Konflikte produzieren lebensbedrohliche Situationen, Verletzung der Integrität oder Gesundheit von Personen, Schädigung von öffentlichem oder privatem Eigentum, Behinderung von Verkehr, Behinderung der Funktion einer Autorität, Behinderung öffentlicher Leistungen. Defensoría del Pueblo 2009, S. 18

⁵⁸⁸ Vgl. Defensoría del Pueblo 2005: Report April bis Dezember 2005, RL: www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/home.php. [12.07.2009]. S. 26-27.

Abbildung 38:

Situation der Bergbau-Konzessionen in Peru 2008



Punkte: %-Satz der konzessionierten Fläche pro Department
Großer Kasten: Gesamt-Konzessionen in ha. Kleiner Kasten: Streiks im Bergbau
Quelle: La Republica 14.08.2008 ⁵⁸⁹

Um einen kurzen Einblick in die Vielfalt der Bergbaukonflikte zu geben soll hier nur ein Appell der Defensoría an die Regierung im Juni 2008 als Beispiel gegeben werden, der in der auflagenstärksten Tageszeitung El Comercio veröffentlicht wurde.⁵⁹⁰ Die Defensoría berichtete hier nur über die gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Bergbauunternehmen und Gemeinden, für die sie ein sofortiges Handeln der Regierung forderte, um eine Eskalation der Gewalt zu verhindern. Die Gemein-

⁵⁸⁹ La Republica 14.08.2008: Aumentan los conflictos sociales por concesiones mineras en el país, URL: www.larepublica.com.pe/component/option,com_contentant/task,view/id,237959/Itemid,483/ [14.08.2008].

⁵⁹⁰ El Comercio 19.06.2008: Beatriz Merino invoca iniciar diálogo para evitar conflictos, URL: www.elcomercio.com.pe/ediciononline/html/2008-06-19/beatriz-merino-invoca-iniciar-dialogo-evitar-conflictos.html [25.07.2009].

de Huambocancha Baja verlangte von Yanacocha den Bau einer neuen Trinkwasseranlage, da die bisherige durch die Minenoperationen vergiftet gewesen sei. Die Gemeinde Rancas in Pasco protestierte gegen die Genehmigung einer EIA der Mine Chaupishuco durch die DGAA, die nicht geprüft worden war. Die Gemeinde Chaupimarca in Pasco protestierte gegen den offenen Tagebau des Unterehmen Volcan und die kontinuierliche Umweltverschmutzung in der Region. Erhöhte Bleiwerte im Blut der Kinder und gesundheitliche Belastungen durch die starke Umweltverschmutzung führten zu Umsiedlungsplänen von ca. 11.000 Familien, die im Mai 2008 vom Kongress verabschiedet worden waren. Soziale Organisationen in Tacna protestierten gegen die Stadtverwaltung, die eine Genehmigung an Southern Peru Copper erteilt hatte, Grundwasser für Minenoperationen zu entnehmen. Die Bevölkerung befürchtete eine Gefährdung der Flüsse Callazas, Tacalaya und Salado. In diesem Monat berichtete die Defensoría von insgesamt 65 sozialen Konflikten, davon stand fast die Hälfte in direktem Zusammenhang mit Bergbauaktivitäten.

Das Bergbau- und Energieministerium in Peru forciert trotzdem einen weiteren Anstieg der Explorationsvorhaben in Peru. In 2008 waren bereits für 10,5 % der Fläche Konzessionen vergeben. In 2009 soll der Anteil konzessionierter Fläche auf 14 % ansteigen. In einigen Regionen des Landes sind bis zu 50 % der Fläche unter Bergbau-Konzessionen und damit für die Landwirtschaft nicht mehr nutzbar, wobei die Bergregionen besonders betroffen sind. In Cajamarca gibt es z.B. 15 Distrikte, in denen über 70 % der Fläche vergeben sind.⁵⁹¹ Konzessionen werden in einer für Peru ungewöhnlichen Bearbeitungsgeschwindigkeit erteilt.⁵⁹² Bei der staatlichen Vergabepaxis von Konzessionen scheinen für die Betroffenen die Investoren stark bevorzugt, indem auch die bestehende landwirtschaftliche Nutzung der Gemeinden nicht anerkannt wird.

Diese Situation führt dazu, dass sich immer mehr traditionelle zivilgesellschaftliche Organisationen der Probleme annehmen. Die regionale Kirche hat in Zusammenarbeit mit den Führern der bäuerlichen Gemeinden schon früh begonnen, Proteste zu organisieren und Aufklärungsarbeit zu leisten. Zum Beispiel gab die Erzdiözese Huancayo eine umfassende Gesundheitsstudie für La Oroya in Auftrag, die von der Caritas International mitfinanziert und von der St. Louis University in Missouri durchgeführt wurde.⁵⁹³ Die Konflikte, die durch Bergbauprojekte hervorgerufen werden, haben nicht nur dazu geführt, dass sich verschiedene bestehende Organi-

⁵⁹¹ La Republica 14.08.2008.

⁵⁹² Mineralprospector 2008: Peru Concessions: How to register a concession in Peru, URL: www.mineralprospector.com/html/peru.html [12.07.2009].

⁵⁹³ Caritas International 2005: Peru: Bergbau bedroht Gesundheit der Bevölkerung, 12.12.2005, URL: www.katholisch.de/14973.html [16.02. 2007].

sationen der Themen annehmen und Aufklärungsarbeit leisten sowie Aktionen und Proteste durchführen, sondern auch zu der Gründung weiterer zivilgesellschaftlicher Organisationen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene.

In einigen Fällen waren die Protestaktionen aus Sicht der ablehnenden Bevölkerung bereits erfolgreich. In der Provinz Tambogrande im Department Cajamarca begannen die Konflikte bereits 1999, als das kanadische Unternehmen Manhattan mit den Erkundungen für den Goldabbau begann. Es entstand Widerstand, da ca. 3/4 der Bevölkerung in der Landwirtschaft, insbesondere dem Anbau von Mangos und Limonen, arbeiten. Es wurde die lokale Widerstandsbewegung *El Frente de Defensa* gegründet, die auf Landesebene durch die Organisation *Colectivo Tambogrande* von NGO und der Kirche unterstützt wurde. 2002 wurde von dem Unternehmen Manhattan Minerals die Umweltverträglichkeitsstudie EIA eingereicht und von der Widerstandsbewegung mit Unterstützung der katholischen Universität Perus geprüft und als mangelhaft bewertet. Im Juni 2002 wurde eine Volksbefragung durchgeführt, wobei 98 % der Bevölkerung gegen das Projekt stimmten. Obwohl das Referendum offiziell nicht anerkannt wurde, entzog die Regierung unter Toledo dem Unternehmen die Genehmigung zur Exploration in 2003.⁵⁹⁴ Im Juni 2005 wurde das Projekt von Unternehmen Manhattan endgültig beendet. Heute wirbt die offizielle Internetseite der Provinzialregierung mit dem Slogan: Tambogrande soll niemals ein Bergbaugebiet sein.⁵⁹⁵

Im Jahr 2004 führten Proteste der Bevölkerung in Cajamarca dazu, dass dem Unternehmen Yanacocha die Konzession für die Exploration auf dem Berg Quilish entzogen wurde (Vgl. Kapitel 6.1.)

Im Department Piura verfügte das Unternehmen Minera Majaz S.A. (heute Rio Blanco Copper), das zum englischen Unternehmen Monterrico Metals gehört, über ca. 6.500 Hektar konzessionierter Fläche, die zu den indigenen Gemeinden Yanta (Provinz Ayavaca) und Segunda y Cajas (Provinz Huancabamba) gehörten. Hier sollte im Projekt Rio Blanco Kupfer im offenen Tagebau abgebaut werden. Von dem Projekt waren nicht nur ökologisch sensible Gebiete wie Nebelwälder und Quellgebiete betroffen, sondern auch landwirtschaftliche Produktionsgebiete, wie teilweise ökologisch zertifizierte Kaffeeplantagen am Fluss Chinchipe. Im April 2004 organisierten die Führer der bäuerlichen Gemeinden und die bäuerlichen Verteidigungs-

⁵⁹⁴ Vgl. O'Shaughnessy, Hugh 2007: Die Terroristenmacher vom Rio Blanco, Jeglicher Widerstand gegen Bergbauprojekte wird gern als Terrorismus diffamiert, In: Lateinamerikanachrichten, Nummer 394, April, URL: www.lateinamerikanachrichten.de/?/artikel/1101.html [12.12.2008].

⁵⁹⁵ „Tambogrande nunca será Minero. Tambogrande Futura Provincia Agroecologia“, URL: www.munitambogrande.gob.pe [21.05.2009].

komitees Proteste gegen das Unternehmen, bei den daraus folgenden Auseinandersetzungen mit der Polizei starb ein Gemeindemitglied und 50 weitere wurden verletzt. Der Bischof von Chulucanas, Monseñor Daniel Turley, Oxfam und CONACAMI versuchten ohne Erfolg zwischen den Gemeinden und dem Unternehmen zu vermitteln.⁵⁹⁶ Im Mai 2006 fanden Demonstrationen in Ayabaca und Huancabamba statt. Im September 2007 wurde eine Volksbefragung durchgeführt, bei der mehr als 18.000 Betroffene ihre Stimme abgaben. In den drei Distrikten Carmen de la Frontera, Ayabaca und Pacaipampa stimmten jeweils mehr als 92 % der Bevölkerung gegen den Bergbau. Dieses Referendum wurde von Präsident Garcia nicht anerkannt, der weitere Verlauf ist noch offen.

Diese Teilerfolge der ablehnenden Bevölkerung führen zu einer Verhärtung der Fronten zwischen der Regierung und den zivilen Organisationen. (Vgl. Kapitel 5.5.3.) Im Folgenden werden die Organisationen der Zivilbevölkerung, die sich zu den Umweltthemen engagieren und für die anschließende Netzwerkanalyse relevant sind, vorgestellt.

Bäuerliche Gemeinden *Comunidades Campesinas*

In Peru existieren 5.680 bäuerliche Dorfgemeinschaften, in denen ca. 1 Mio. Menschen leben. Sie bewirtschaften ca. 40 % der gesamten landwirtschaftlich genutzten Flächen, leben hauptsächlich in den armen Bergregionen und erwirtschaften einen Beitrag von ca. 25 % bis 30 % zur nationalen Ernährung.⁵⁹⁷

Schon die Verfassung von 1920 gab den bäuerlichen Gemeinden das Besitzrecht über ihr Land. Die Anerkennung und die Rechte sind in der peruanischen Verfassung von 1993 in den Artikeln 134 bis 139 bestätigt worden. Die Verfassungsänderung von 1993 gab den *comunidades* jedoch die Möglichkeit mit einer 2/3 Mehrheit der registrierten Gemeindemitglieder das Land zu veräußern. Das Grund- und Bodengesetz 26505 *Ley de Tierras* von 1995 bestätigt die Landrechte der Gemeinden, jedoch besaßen noch 2002 nur ca. 70 % der Gemeinden einen Eigentumstitel auf ihr Land, wovon wiederum nur ca. 30 % offiziell registriert waren. Praktisch wurde von dem Veräußerungsrecht jedoch kaum Gebrauch gemacht, da die Landrechte während der Privatisierungsphase der 90er Jahre von der Regierung nicht anerkannt wurden. Durch das Nießbrauchrecht *Servidumbre* sicherte sich der Staat das

⁵⁹⁶ Leyva, Ana; Jahnke, Javier 20005: Auf mindestens einem Auge blind, Die staatliche Jagd nach Investitionen im peruanischen Bergbausektor ignoriert legitime Rechte und Forderungen der lokalen Bevölkerung In: Lateinamerikanachrichten, Ausgabe: 375/376 - September/Okttober 2005, URL: www.lateinamerikanachrichten.de/?/artikel/668.html [29.07.2008].

⁵⁹⁷ Bonilla, Jenifer: Importancia del Sector Rural y las Comunidades Campesinas en el desarrollo Peruano, Centro Peruano de Estudios Sociales, CEPES, URL: www.allpa.org.pe/estad-datosnac_cc.shtml [29.07.2008].

alleinige Recht, über die Konzessionierungen zu entscheiden. Andererseits vergab der Staat im Zuge der Konzessionierung umfassende Rechte an die Bergbauunternehmen, um sich aus der Konfliktbearbeitung zwischen den Gemeinden und Unternehmen zurückziehen zu können.⁵⁹⁸

Die Vollversammlung *Asamblea General* ist gemäß Artikel 138 die oberste Instanz einer Gemeinde und wählt in regelmäßigen Abständen ihre Repräsentanten, die in einem Kataster registriert werden.

Bäuerliche Runden *Rondas Campesinas*

Die *Rondas Campesinas* sind Institutionen in den einzelnen Kommunen, die für die Klärung von Rechtsfragen zuständig sind, da es praktisch keinen Zugang zum formellen Rechtssystem gibt. In den Andenregionen gründeten sich die *Rondas* nach der Agrarreform erneut.⁵⁹⁹ Die *Rondas* arbeiten mit den Bewässerungskomitees *Comité de regantes* zusammen und gewinnen in den sozio-ökologischen Konflikten eine immer stärkere Bedeutung. Zum Beispiel organisierten die *Rondas* 2001, 2002 und 2004 in Cajamarca Demonstrationen und Straßenblockaden gegen die Mine Yanacocha.⁶⁰⁰

Verband der vom Bergbau betroffenen Gemeinden CONACAMI

Ende 1998 beschlossen die Führer der bäuerlichen Gemeinden aus sechs vom Bergbau betroffenen Regionen, eine Organisation zu gründen, um ihre Interessen zu vertreten. 1999 folgte die Gründung von CONACAMI *Comunidades del Perú Afectadas por la Minería* auf dem ersten nationalen Kongress der „Gemeinden und Völker, die von Minen betroffen sind“. Im Jahr 2000 wurde ein Büro in Lima eingerichtet und Ende 2000 wurde der erste Protestmarsch der „von Minen Betroffenen“ organisiert. 2001 wurde die Arbeit von CONACAMI schon auf 16 Regionen ausgeweitet. 2002 organisierte CONACAMI einen Protestmarsch „für das Leben, die Erde, das Wasser und die Landwirtschaft“ und erreichte ein Abkommen mit der Regierung unter Toledo für die Gründung einer nationalen Kommission für den dreiteiligen Dialog aus Staat, Unternehmen und Gemeinden, die bis heute nicht gegründet wurde. Seit 2003 arbeitet CONACAMI mit verschiedenen anderen Organisationen in Peru zusammen, z.B. mit der ständigen Koordinationsstelle für indigene Völker *Coordinadora Permanente de los Pueblos Indígenas del Perú (COPPIP)*.

⁵⁹⁸ Szablowski, David 2007: *Transnational Law and Local Struggles, Mining, Communities and The World Bank*, Oxford, S. 45S. 46-47.

⁵⁹⁹ Muñoz, Ismael / Paredes, Maritza / Thorp, Rosemary 2006: *Acción Colectiva, Violencia Política y Etnicidad en el Perú*, Documento de Trabajo N°1, Lima, S. 13.

⁶⁰⁰ Muñoz u.a. 2006: S. 14.

Der 2. nationale Kongress von CONACAMI, bei dem man sich ausdrücklich für den Erhalt der andinen Kultur aussprach, fand 2003 statt. Es wurden Kontakte zu Organisationen von Indigenen in Ecuador, Bolivien, Chile und Kolumbien aufgebaut. Ein erster Kongress zum Austausch von Erfahrungen mit den verwandten Organisationen *ECUARUNARI (Ecuador)*, *CONAMAQ (Bolivien)*, *ONIC (Kolumbien)* und *CITEM (Chile)* fand 2006 statt. In 2006 wurde auch der 3. nationale Kongress von CONACAMI veranstaltet.⁶⁰¹

CONACAMI sucht Strategien zur Lösung der drei großen Konflikte zwischen Landwirtschaft und Bergbau:⁶⁰²

- Das Recht auf Boden und Wasser
- Soziale Auswirkungen
- Umweltbeeinflussung

Nach Aussagen von CONACAMI sind von den 5.760 Bauerngemeinden in den Anden über 3.000 Gemeinden von den sozialen und ökologischen Auswirkungen des Bergbaus betroffen. Die Organisation möchte die Landrechte der Gemeinden und das Recht auf die Nutzung der natürlichen Ressourcen des eigenen Landes durchsetzen. Die Gemeinden sollen an den Entscheidungen über Bergbauprojekte beteiligt werden und einen Ausgleich für die Nutzung der Ressourcen erhalten.⁶⁰³ Die Entwicklungsvorstellungen von CONACAMI entsprechen m. E. weitestgehend dem Konzept der agro-industriellen Entwicklung.⁶⁰⁴

Bis 1999 ging es bei den sozialen Konflikten der Gemeinden hauptsächlich um Landkonflikte. Nach der Gründung von CONACAMI traten auch die Umweltthemen stärker in den Vordergrund der Auseinandersetzungen und seit 2004 wird auch der Erhalt der indigenen Kultur betont. Schon die Regierung unter Toledo diskreditierte die Organisation und unterstellte ihr die Nähe zu Terrororganisationen.

2006 beteiligte sich CONACAMI an der Gründung des Verbandes der Organisationen indigener Völker *Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas CAOI*.

CONACAMI organisiert auch mit der landwirtschaftlichen Gruppierung CGTP Aktionen und Protestmärsche. Die einzige staatliche Institution, die CONACAMI respek-

⁶⁰¹ Vgl. die Internetseiten von CONACAMI, URL: www.conacami.org.pe [14.05.2008].

⁶⁰² Vgl. Glave / Kuramoto 2002, S. 31.

⁶⁰³ MiningWatch Canada 2000: *On The Ground Research, A Workshop to Identify the Research Needs of Communities Affected by Large-Scale Mining*, Ottawa, Rede von Miguel Palacín Präsident von CONACAMI.

⁶⁰⁴ Bebbington, Anthony / Scurrah, Martin / Bielich, Claudia 2008: *Mapeo de Movimientos Sociales en el Peru actual*, Manchester;
Vgl. zu agro-industrieller Entwicklung: Hein, Wolfgang: 1994: *Autozentrierte agroindustrielle Entwicklung. Eine Strategie zur Überwindung der gegenwärtigen Entwicklungskrise?* Hamburg.

tiert und die Konflikte ernst nimmt, ist die *Defensoría del Pueblo*. So wird CONACAMI oft nicht offiziell zu den staatlich organisierten Dialogrunden eingeladen. In den Medien, insbesondere im Fernsehen und den großen Tageszeitungen, wird kaum über die sozialen Bewegungen berichtet. Die regierungsfreundlichen Tageszeitungen *El Comercio*, *Perú 21* und *Correo* berichten nur bei größeren Anlässen, wie Straßenblockaden und Protestmärschen. Die sozialen Bewegungen werden oft als Entwicklungsgegner dargestellt und nur die regionalen Radiosender berichten auch über Forderungen der bäuerlichen Gemeinden und CONACAMI.⁶⁰⁵

Regionalbüros der vom Bergbau betroffenen Gemeinden CORECAMI

CONACAMI hat in den einzelnen Provinzen verschiedene Regionalbüros unter dem Namen CORECAMI *Coordinadora Regional de Comunidades Afectadas por la Minería*. Die Organisation CORECAMI Junin ist z.B. für die Stadt La Oroya zuständig. Ihr sind insgesamt 27 *Comunidades* angeschlossen und weitere zivilgesellschaftliche Organisationen, wie z.B. das Komitee zur Verteidigung von La Oroya *Comité de Defensa de La Oroya*, die Agrar-Liga von La Oroya *La Liga Agraria de La Oroya*, die Nachbarschaftsvereinigung von La Oroya *Juntas Vecinales de La Oroya*, das zivile Komitee der Region Junin *Comités Cívicos de Barrios de Junín*, das Komitee zur ökologischen Verteidigung des Chinchaycocha-Sees *Comite de Defensa y Vigilancia Ambiental del Lago Chinchaycocha* und das Netz zur ökologischen Verteidigung des Dorado-Tals *Red de Defensa Territorial y Ambiental del Valle Dorado de los Andes*.

Nach Ansicht von CONACAMI und CORECAMI sollte die wirtschaftliche Priorität auf Landwirtschaft und Viehzucht liegen, um die Ernährung der Bevölkerung sicherzustellen und Arbeitsplätze zu schaffen. Die Umweltverschmutzung der Minenunternehmen sieht CORECAMI als die größte Bedrohung der Bevölkerung an. Gemeinsam mit den *Comunidades* fordern sie besseren Zugang zu Informationen über Bergbauprojekte. Hierbei sollte die Bevölkerung bereits vor Explorationsbeginn über die Projekte informiert werden. Sie fordern eine stärkere Partizipation und ein Vetorecht bei der Vergabe von Konzessionen, bei der Bewilligung der Umweltverträglichkeitsstudien und der Minenschließungspläne.

Bewegung für die Gesundheit in La Oroya: MOSAO

Im Jahr 2002 wurde die zivilgesellschaftliche Gesundheitsorganisation MOSAO *Movimiento por la Salud de La Oroya* gegründet, um für das Recht auf Erhaltung der Gesundheit zu kämpfen. Sie informiert die Bevölkerung in La Oroya, die peruanische und internationale Öffentlichkeit und führte in der Vergangenheit verschiedene Aktionen durch, insbesondere um La Oroya zum Notstandsgebiet erklären zu las-

⁶⁰⁵ Vgl. Bebbington u.a. 2008, S.91.

sen. MOSAO wird von verschiedenen nationalen und internationalen NGO unterstützt, wie der nationalen NGO *CooperAcción*, der Gesellschaft für Umweltrechte *Sociedad Peruana de Derecho Ambiental*, „Vereinigte Hände Perus“ *Red Uniendo Manos Perú*, OXFAM und der Kirche, die gemeinsam in der Gruppe Koalition der Freunde von La Oroya *Coalición Amigos de La Oroya* organisiert sind.

NGO: CooperAccion, Grufides, AIDSEPH, Red Muqui, Oxfam

Anzahl und Einfluss der NGO haben in den letzten Jahren zur Bewältigung der sozialen Konflikte an Bedeutung gewonnen. 2006 waren über 1.000 NGO in Peru registriert. Die NGO wollen neben konkreter Hilfe gegen Hunger, Krankheit oder Not-situationen insbesondere Dialog und Partizipation fördern und begeben sich damit aus Sicht der Regierung in die Nähe des Widerstandes, der diskreditiert wird. Die wichtigsten nationalen Organisationen im Bergbausektor sind CooperAccion, GRUFIDES, AIDSEPH und Red Muqui. Die NGO GRUFIDES *Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible* „Gruppe für Schulung und Mitwirkung an nachhaltiger Entwicklung“ wurde 1999 von dem ehemaligen Pfarrer der Gemeinde Porcon gegründet⁶⁰⁶ GRUFIDES wird seit 2003 von OXFAM unterstützt⁶⁰⁷ und gehört zum Dachverband Red Muqui.

Nationaler Verband der Indigenen und Bauern

Im Januar 2008 gründeten die Organisationen der indigenen Bevölkerung in Peru die *Agenda Nacional Indigena y Campesina* unter Mitwirkung von CONACAMI, dem Bauernverband *Confederacion Campesina del Peru CCP*, dem nationalen Landwirtschaftsverband *Confederacion Nacional Agraria CNA*, dem Verband der bilingualen Lehrer *Asociación Nacional de Maestros Bilingües ANAMEBI*, den Bauernrunden *Central Unica Nacional de Rondas Campesinas del Peru CUNARP*, den Kamelzüch-tern *Consejo de Pueblos Criadores de Camelidos del Norte de Ayacucho COPUNCA* und dem Verband der Aymara-Indianer *Union de Nacionalidades Aymaras UNCA*. Die Organisation hat das Ziel, die Rechte und Interessen der indigenen Bevölkerung gegen die Interessen der Bergbauunternehmen und die Diskriminierung durch die Regierung, durchzusetzen. Die Forderungen gleichen denen von CONACAMI.

⁶⁰⁶ Vgl. Herbeck, Journey 2006: Interview with Father Marco Arana am 24. April 2006, Global Greengants Fund 6. Juni 2006, URL: www.greengrants.org/pressreleases.php?news_id=52 [05.04.2009]

⁶⁰⁷ Hufstader, Chris 2009: Conflict surrounds expansion of Peru gold mine, OXFAM, URL: www.oxfamamerica.org/articles/conflict-surrounds-expansion-of-peru-gold-mine [30.07.2009].

Kirche

Die Kirche bzw. einzelne Angehörige der katholischen oder presbyterianischen Kirche (insbesondere die *Comisión Episcopal de Acción Social CEAS* und die *Conferencia Episcopal Peruana*) unterstützen die sozialen Bewegungen, sowohl die Umweltschutzbewegungen als auch die indigenen Gemeinden und Menschenrechtsorganisationen. Insbesondere in Gebieten, wo staatliche Unterstützung fehlt, hat die Kirche versucht, den Dialog und die Partizipation zu fördern und die betroffene Bevölkerung in ihren Rechten zu unterstützen. Die Kirche spielt eine sehr große Rolle in der Bearbeitung sozialer Konflikte, die durch Bergbau hervorgerufen wurden.⁶⁰⁸

Abbildung 39:

Organisationen der Protestbewegung

Organisationen der vom Bergbau betroffenen Bevölkerung			
direkt betroffen			
lokal, regional		national	
alt	neu	alt	neu
Komune	CORECAMI	CEAS	CONACAMI
Ronda	Grufides	CNA	Red Muqui
Ronda fem.	Frente Defensa	CCP	Grupo Andes
Kanalnutzer	MOSAO	ANAMEBI	
Pfarreien		CUNARP	
nicht direkt betroffen			
national		international	
Cooperacion		OXFAM	
Aideseph		FIAN	
Aprodeh		No dirty Gold	

eigene Zusammenstellung

Schon 2005 zeigte sich, dass eine erneute Eskalation der Gewalt aufgrund von sozialen Konflikten, die durch Bergbau hervorgerufen werden und die damit verbundene Kriminalisierung der Bergbaueegner eine latente Gefahr darstellen. Über 200 Gemeinderepräsentanten waren zu diesem Zeitpunkt inhaftiert; die Auseinandersetzungen hatten bereits Hunderte von Verletzten und einen Toten gefordert.⁶⁰⁹

⁶⁰⁸ Vgl. Polo / Borda 2006.

⁶⁰⁹ Vgl. Ardito 2005, S. 22.

5.7. Das Einverleiben von Codes

Die sozialen Konflikte, die durch Bergbau entstehen, sind für die Unternehmen kostenintensiv und können bis zum Einstellen der Minenaktivitäten führen. Deshalb versuchen die großen Unternehmen die Beziehungen zu den betroffenen Bevölkerungsgruppen zu verbessern, indem sie verschiedene Sozialprogramme initiieren. Dadurch soll die mangelhafte Sozialpolitik der peruanischen Regierung ausgeglichen werden und gleichzeitig behalten die Unternehmen die Kontrolle über diese Leistungen, um sie im eigenen Sinne auszugestalten. Alle großen Bergbauunternehmen verleiben sich auf diese Weise sozialpolitische Aufgaben ein. Sie werden dabei von allen betroffenen Akteuren unterstützt oder es werden auch weitere Forderungen gegenüber den Unternehmen nach diesen Leistungen laut. So investieren alle Unternehmen im großen Stil in Bildungs-, Gesundheits-, Ernährungs- oder Entwicklungsprogramme. Außerdem werden z.B. zinsgünstige Kredite an Kleinindustrielle oder Landwirte vergeben.⁶¹⁰

Auch Alan Garcia vermied es nach seiner Amtsübernahme in 2006 eine umfassende Steuerreform durchzuführen und vereinbarte mit den großen Minenunternehmen die Gründung eines Sozialfonds. Per Decreto Supremo 071-2006-EM wurde von der Regierung und den großen Bergbauunternehmen der Bergbaufond „*Solidarität mit dem Volk*“ gegründet. Dabei sollen alle großen Unternehmen einen „freiwilligen“ Beitrag in Höhe von 3 % der Gewinne leisten.

Die Umsetzung des Solidaritätsfonds zeigt wiederum die politischen Steuerungsprobleme Perus auf. Erstens werden nicht von allen Unternehmen die vereinbarten Summen gezahlt, denn die Unternehmen führen ihre sozialpolitischen Leistungen lieber in eigener Verantwortung durch und konzentrieren sich dabei auf die Gebiete, in denen sie operieren, wie die folgende Abbildung zeigt:

⁶¹⁰ Vgl. zu den Sozialprogrammen von Yanacocha und DOE RUN Kapitel 6; Vgl. zu Sozialprogrammen in Peru z.B.: Antamina 2009: Responsabilidad Social, URL: www.antamina.com/04_social/index.html [30.07.2009].

Abbildung 40:

Freiwillige (Sozial-) Beiträge der Bergbauunternehmen

APORTES VOLUNTARIOS HECHOS POR EMPRESAS MINERAS

Hasta diciembre último el monto ejecutado en promedio alcanzaba apenas el 40% de la cantidad ofrecida.

		FONDO MINERO REGIONAL		FONDO MINERO LOCAL	
		Monto en soles DECLARADO	Monto EJECUTADO %	Monto en soles DECLARADO	Monto EJECUTADO %
TOTAL		183'187,325.13	34.83%	335'185,143.03	43.28%
1	Compañía Minera Antamina S.A.	54'885,750.40	20.61%	150'935,814.40	37.83%
2	Compañía Minera Ares S.A.C.	1'680,253.00	36.12%	420,063.00	20.46%
	U.Q. Ares	838,782.00	CIFRA NO PRECISADA	209,696.00	7.73%
	U.Q. Arcata	273,209.00	41.03%	68,302.00	100.00%
	U.Q. Selene – Explorador	568,262.00	27.27%	142,065.00	0.00%
3	Minera Aurífera Retamas S.A.	766,866.80	57.28%	191,716.70	52.25%
4	Compañía Minera Santa Luisa S.A.	1'152,580.00	10.38%	2'905,271.00	35.96%
5	Minera Colquisiri S.A.	1'136,707.06	76.35%	882,588.93	112.92%
6	Southern Perú Copper Corporation	41'528,037.00	50.31%	10'382,009.00	16.13%
7	Compañía de Minas Buenaventura S.A.A.	1'171,171.00	CIFRA NO PRECISADA	319,000.00	CIFRA NO PRECISADA
8	Cía. Explor. Des. e Inv. Min. (CEDIMIN S.A.C.)	98,970.00	99.96%	38,000.00	100.00%
9	Sociedad Minera El Brocal S.A.A.	3'297,289.60	3.63%	824,323.20	0.00%
10	Compañía Minera Raura S.A.	877,340.00	18.28%	219,335.00	21.54%
11	Consorcio Minero Horizonte S.A.	782,531.00	85.06%	195,633.00	83.01%
12	Minera Yanacocha S.R.L.	18'635,580.80	37.89%	51'247,849.60	80.22%
13	Aruntani S.A.C.	1'018,414.00	33.07%	254,604.00	71.74%
14	ARASI S.A.C.	400,000.00	55.35%	232,000.00	0.00%
15	Compañía Minera Caudalosa S.A.	143,851.00	95.73%	395,592.00	95.87%
16	Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A.	14'116,050.00	CIFRA NO ACTUALIZADA	38'820,725.00	CIFRA NO ACTUALIZADA
17	Compañía Minera Condestable S.A.A.	381,984.00	8.64%	95,496.00	52.98%
18	Xstrata Tintaya S.A.	9'214,767.94	41.54%	35'200,000.00	41.73%
19	Compañía Minera Argentum S.A.	1'030,944.00	5.40%	257,736.00	112.27%
20	Pan American Silver S.A. – Mina Quiruvilca	1'363,167.20	19.45%	340,791.80	40.05%
	Mina Quiruvilca	643,374.00	15.65%	160,843.00	33.39%
	Mina Huarón	719,793.20	22.85%	179,948.80	46.00%
21	Minera Pampa de Cobre S.A.	216,956.47	17.62%	54,239.12	6.25%
22	Compañía Minera Milpo S.A.A.	2'768,734.00	35.01%	7'614,017.00	26.65%
23	Compañía Minera Atacocha S.A.	2'117,658.84	35.01%	529,414.71	65.08%
24	Minera Barrick Misquichilca S.A.	13'555,409.42	7.53%	11'405,539.97	16.35%
	U.Q. Pierina (Áncash)	3'206,675.05	0.00%	8'818,356.38	18.99%
	U.Q. Alto Chicama (La Libertad)	10'348,734.37	9.97%	2'587,183.59	4.97%
25	Shougang Hierro Perú S.A.	2'361,055.00	17.02%	590,264.00	0.00%
26	Compañía Minera Poderosa S.A.	224,000.00	68.70%	96,000.00	90.73%
27	Minera San Simón S.A.	230,000.00	100%	58,000.00	100.00%
28	Minera Doe Run Perú	1'776,713.60	0.00%	4'885,961.60	0.00%
	U.Q. La Oroya	1'470,716.80	0.00%	4'044,473.60	0.00%
	U.Q. Cobriza	305,996.80	0.00%	841,488.00	0.00%
29	Minera Los Quenuales S.A.	5'147,348.00	0.00%	14'745,009.00	0.00%
30	Minera Perubar S.A.	796,229.00	0.00%	970,408.00	23.25%
31	Compañía Minera Castrovirreyña S.A.	75,256.00	70.00%	18,814.00	70.14%
32	Minera Huallanca		CIFRA NO PRECISADA		
33	Compañía Minera Aurífera Santa Rosa S.A.	235,710.00	0.00%	58,927.00	0.00%

Fuente: Comisión Sectorial según información de las empresas suscriptoras del Convenio PMSP.

LA REPÚBLICA

Quelle: La Republica 30.04.2008⁶¹¹

⁶¹¹ La Republica 30.04.2008: 14 mineras no aportaron ni 20% de óbolo, URL: www.larepublica.com.pe/component/option,com_contentant/task,view/id,217820/Itemid,0 [30.07.2009].

So hat z.B. Yanacocha bis Dezember 2007 ca. 80,22% des lokalen Fonds umgesetzt, aber nur 37,89% des regionalen Fonds.

Zweitens zeigen sich auch hier Probleme, die Beträge zeitnah und sinnvoll auszugeben. Bis Juli 2009 wurden nur 34 % des Fonds in Sozialprogramme investiert.⁶¹²

⁶¹² La Republica 11.07.2009: Solo se invirtió el 34% del óbolo minero, URL: www.larepublica.pe/cristal-de-mira/11/07/2009/solo-se-invirtio-el-34-del-obolo-minero [30.07.2009],
vgl.: SNMPE 2009: Aporte Voluntario Minero; URL: www.snmpe.org.pe/pdfs/Folleto_Informativo_2009.pdf [30.07.2009].

6. Netzwerk-Analyse

Die Ergebnisse in Kapitel 5 haben gezeigt, dass die Dysfunktionalität im intersystemischen Ressourcen- und Leistungskreislauf in Peru maßgeblich durch Verselbstständigung und die feindliche Übernahme der Exekutive verursacht werden. Diese negativen Auswirkungen der mangelhaften Systemintegration äußern sich auch in mangelnder Sozialintegration. Nach Schimanks Modell der Akteur-Struktur-Dynamik kommt das handelnde Zusammenwirken in Form von Bad Governance-Praktiken auf allen drei Ebenen gesellschaftlicher Strukturierung zustande. Deshalb muss die durch die Übernahme stabilisierte korrupte Sinnverschiebung auf der Ebene der Akteurkonstellation, also den Netzwerken, sichtbar gemacht werden können. Da die substanziellen Eigeninteressen nach Schimank der Generalschlüssel für Differenzierung und somit auch Entdifferenzierung sind, ist das handelnde „Können“ in der Akteurskonstellation des Netzwerks entscheidend. In den vorliegenden Fallstudien wird die Entscheidungsfindung in Netzwerken zu verschiedenen politischen Fragestellungen bezüglich des Bergbaus in Peru untersucht, die nicht nur auf lokaler Ebene, sondern auch national und international relevant sind.

In Kapitel 6.1. werden die Genehmigungsverfahren zur Vergabe der Konzession für den Abbau von Gold am Berg Quilish an das Bergbauunternehmen Yanacocha untersucht. Der am Quilish geplante, zyanidbasierte Goldbergbau gilt als ökologisch bedenklich und ist weltweit umstritten.⁶¹³

Der Hauptanteilseigner von Yanacocha ist das Unternehmen Newmont Corp., das aufgrund eines geplanten Minenprojektes in Ghana den Public-Eye-Award 2009 erhalten hat. Der Negativ-Preis wird an Unternehmen vergeben, die sozial und ökologisch bedenkliche Projekte verfolgen und damit die nachhaltige Entwicklung gefährden. Auch in Peru rufen die Goldminenprojekte von Newmont immer wieder soziale Konflikte hervor, wobei die Zerstörung der Umwelt das Hauptthema ist.

In Kapitel 6.2. wird die Gewährung der Verlängerung der Umweltmanagementpläne PAMA des Unternehmens DOE RUN Peru untersucht, das in La Oroya einen Metallverarbeitungs-komplex betreibt.

⁶¹³ Spiegel-Online 2008 vom 20.03.2008: Interview mit Minenexperte Keith Slack: Gefährlicher Goldabbau: "Ein Ehering produziert 20 Tonnen Giftmüll". [12.06.2009].

2006 wurde La Oroya vom Blacksmith Institut zu einem der 10 schmutzigsten Orte der Welt gewählt, wobei DOE RUN Peru als einer der Hauptverursacher der Umweltverschmutzung in La Oroya gilt.⁶¹⁴ Auch die interamerikanische Kommission für Menschenrechte *Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*⁶¹⁵ verurteilte Ende August 2007 die peruanische Regierung dazu, die Bevölkerung von La Oroya zu schützen.

Es soll dargelegt werden, ob sich Netzwerke bilden, in denen Lösungen für strategische bergbau-politische Probleme erarbeitet werden. Besondere Bedeutung kommt dabei der Inklusion bzw. Exklusion von Organisationen aus Teilsystemen zu, für die diese Entscheidungsfindung systemrelevant ist, denen der Zugang zu entscheidungsrelevanten Verhandlungen jedoch verwehrt wird.

Die Beteiligung an den Verhandlungen setzt zunächst voraus, dass die Akteure an dem Austausch von entscheidungsrelevanten Informationen bzw. Mitteilungen, also an den Kommunikationsprozessen teilnehmen. Der Austausch entscheidungsrelevanter Informationen sowie die Partizipation an Verhandlungen und Entscheidungsprozessen werden jedoch insbesondere durch Zugang zu und Teilnahme an bestimmten Ereignissen gewährt. Um die langfristige Stabilität der gebildeten Netzwerke darzustellen, wird die Netzwerkanalyse zu Yanacocha über den Zeitraum von den ersten Landkäufen bis zur Vergabe der Konzession gebildet. Um die Diskrepanz zwischen der Teilnahme an Informationsveranstaltungen und tatsächlicher Partizipation durch Teilnahme an Verhandlungen darzustellen, differenziert die Netzwerkanalyse für die PAMA-Verlängerung von DOE RUN im Jahr 2006 zwischen verschiedenen Ebenen des Informationsaustausches und der Beteiligung an Ereignissen.

Akteurkonstellationen können nach Schimank durch gegenseitige Beobachtung, Beeinflussung oder Verhandlungen charakterisiert werden. Für beide Fallstudien wurde dafür zunächst eine chronologische Darstellung der Gesamtproblematik erstellt, um die verschiedenen Ebenen der Akteurkonstellationen herauszuarbeiten. Da nach Luhmann auch Netzwerke nur dann soziale Systeme sind, wenn sie eine eigene Codierung entwickeln und sich von der Außenwelt sinnhaft abgrenzen, stellt sich die Frage nach der gemeinsamen Codierung im Verhandlungsnetzwerk. Denn

⁶¹⁴ Vgl. Blacksmith-Institut 2007: *The World's Worst Polluted Places*, URL: www.blacksmithinstitute.org/wwpp2007/finalReport2007.pdf. Und URL: www.blacksmithinstitute.org/projects/display/36 [29.07.2009] und Spiegel online 2006 vom 19.06.2006: *Umweltdreck: Die zehn schmutzigsten Orte der Welt*, 19.06.2006 www.spiegel.de/wissenschaft/natur/0,1518,443567,00.html [17.11.2006] und Spiegel online 2007 vom 21.10.2007: *Umweltkiller Bergbau: Lateinamerikas schmutzigste Stadt begehrt auf*, www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,512451,00.html [12.06.2009].

⁶¹⁵ La Republica 06.09.2007: *CIDH pide al Estado proteger a La Oroya ante contaminación causada por Doe Run*, URL: www.larepublica.com.pe/content/view/176451/483/ [10.08.2008].

Korruption in Netzwerken entsteht, wenn Akteure verschiedener Funktionssysteme in Netzwerke inkludiert werden, ohne sich an der eigenen Codierung oder einer Supercodierung zu orientieren, sondern der Codierung eines der Teilsysteme folgen. Da Kommunikation ein selektiver Prozess ist, bei dem der eigene Sinnhorizont nicht abgelegt oder negiert werden kann und jede Kommunikation durch Beobachtung auf den Akteur dekomponiert werden kann, müssen auch die jeweils befolgten bzw. durch Kommunikation konstituierten Sinnhorizonte und ihre Verschiebung beobachtbar sein. Diese Verschiebung der Sinnhorizonte innerhalb der Entscheidungsnetzwerke soll durch die Bildung von Subgruppen mit ähnlichen Einstellungen und Entscheidungsverhalten bzgl. der gesamtgesellschaftlichen Problematiken dargestellt und interpretiert werden.

6.1. Fallstudie Yanacocha

Der Goldminenkomplex Yanacocha liegt ca. 860 km nordöstlich von Lima und ca. 30 km von der Stadt Cajamarca entfernt. Durch die Entdeckung der Goldvorkommen Ende der 80er Jahre wurde in der Region Cajamarca die bis dahin vorherrschende Milchviehwirtschaft immer stärker durch die Bergbauaktivitäten verdrängt.⁶¹⁶ Obwohl der Bergbau die größte wirtschaftliche Bedeutung in Cajamarca mit einem Anteil von fast 40 % am regionalen BIP hat, arbeiten immer noch ca. 38 % der Männer und 20 % der Frauen in der Landwirtschaft, überwiegend als Kleinbauern. Nur ca. 4 % der Männer und 1 % der Frauen sind im Bergbau beschäftigt.⁶¹⁷

Minera Yanacocha S.A. (MYSA) ist ein Unternehmen, das Gold und Silber abbaut. Seine Gesellschafter sind die Newmont Mining Corp. (51 %), die Minas Buenaventura⁶¹⁸ (44 %) und die Weltbank (5 %). Newmont Mining Corp. ist gemessen an den

⁶¹⁶ BCRP 2007: Informe Económico y Social - Región Cajamarca, Banco Central de Reserva, Kapitel 1, S. 4-5, URL: www.bcrp.gob.pe/bcr/Comunicaciones/Informe-Economico-y-Social-Region-Cajamarca.html, [17.09.2007].

Diaz Berrions, Abel 2000: Der Goldboom in Cajamarca, Vortrag auf der Fachtagung zum zyanidbasierten Goldbergbau von FIAN, Berlin.

⁶¹⁷ Aliaga Diaz, Cesar Augusto 2007: Estilo organizacional y fracaso economico de las pequenas sociedades de ex propietarios de terrenos explotados por Minera Yanacocha en la provincia de Cajamarca, Universidad Antonio Guillermo Urrelo, Cajamarca, S. 15.

⁶¹⁸ Goldinvest-Kolumne 27.06.2006: Minas Buenaventura ADR - Gold aus Peru, URL: www.finanzen.net/news/news_detail.asp?NewsNr=409480 [17.04.2007] Die Unternehmensgruppe Buenaventura, wird mit 36,5 % von der Familie Benavides kontrolliert. Buenaventura gehören weitere Minen in Peru: Die Uchucchacua-Mine zu 100%, die Orcopampa-Mine, zu 78%, die Antapite-Mine zu 32%, die Colquijirca-Mine und die Kupfer-Mine Cerro Verde zu 18,5 %.

Goldreserven, dem Fördervolumen und der Marktkapitalisierung der größte Goldförderer der Welt. Die wichtigsten Goldminen des Unternehmens sind Yanacocha (Peru) und Nevada (USA). Die Gesellschaft ist jedoch auch in den meisten anderen Regionen mit Goldvorkommen tätig, insbesondere in Australien, Kanada und Indonesien.⁶¹⁹

Der Minenkomplex Yanacocha erstreckt sich in einer Höhenlage von 2.000 bis 4.200 m über 27.000 ha, wovon 15.000 ha direkt bearbeitet werden. Insgesamt besitzt Yanacocha 282.000 ha Land in der Region.⁶²⁰ Die Goldgewinnung erfolgte bisher auf insgesamt 7 Goldfeldern (Pits), die teilweise mit bis zu drei offenen Gruben arbeiten.

Tabelle 8: Umweltverträglichkeitsstudien Yanacocha

Name	Studie	Jahr	Erste dokumentierte Genehmigung
Carachugo	EIA	1993	Informe 088-93-EM-DGM/OTN
Maqui Maqui	EIA	1994	Informe 150-94-EM-DGM/OTN
Cerro Yanacocha	EIA	1996	Informe 493-96-EM-DGM/DPDM
La Quinoa	EIA	1998	Informe 732-98-EM-DGM/DPDM
Cerro Negro	EIA	2003	RD 408-2003-EM/DGAA
Cerro Quilish	EIA	2004	annulliert
Yanacocha Oeste	EIA	2006	RD 382-2006-MEM-AAM
Minas Conga	EIA	2008	RD 243-2008-MEM-AAM

Weitere Goldfelder im offenen Tagebau werden geplant, z.B. San Cirilo Chaquicocha und Corimayo. Die Exploration im offenen Tagebau erfolgt über Sprengungen, die große Staubbelastungen in der benachbarten Landwirtschaft hervorrufen. Täglich werden über 600.000 Tonnen Gestein bewegt und ca. 1,8 Mio. Liter Wasser gebraucht.

⁶¹⁹ Vgl. Goldseiten.de 2007: Unternehmen Newmont Mining, URL: www.goldseiten.de/content/minen/berichte/mine.php?mid=81&unternehmen=Newmont-Mining-Corp [17.04.2007].

⁶²⁰ Vgl. Hufstader, Chris 2009: Conflict Surrounds Expansion of Peru Gold Mine, Local communities turn to legal measures to protect land, water, Oxfam, URL: [Hufstader, Chris 2009: Conflict surrounds expansion of Peru gold mine, OXFAM, URL: www.oxfamamerica.org/articles/conflict-surrounds-expansion-of-peru-gold-mine](http://www.oxfamamerica.org/articles/conflict-surrounds-expansion-of-peru-gold-mine) [30.07.2009].; Vgl. Rodríguez, Iván Salas 2006: Quilish Hora Cero: Cajamarca, la lucha de un pueblo que defiende su vida y dignidad, Cajamarca, URL: www.cajamarca.de/mine/Libro-Salas.pdf [12.06.2008].

Abbildung 41: Sprengung im offenen Tagebau in Yanacocha



Quelle: Bartra 2006 ⁶²¹

Es wird das Verfahren der Haldenlaugung mit Natriumcyanid im offenen Tagebau angewendet. Der Auswaschprozess erfolgt auf insgesamt 5 Sickeranlagen (Leach Pads). Zunächst wird die gesamte Oberfläche der Anlage von Vegetation befreit und mit einer Geomembran ausgelegt, die nach Angaben von Yanacocha 120 Jahre nicht verrottet.⁶²² Geomembrane werden sowohl für die Sickeranlagen, die Wasserauffangbecken sowie für ein weit verzweigtes Kanalsystem im Minengebiet benutzt.

Abbildung 42:

Yanacocha-Mine Carachugo 1993: Leach Pad von 16.000 qm Fläche



Quelle: Mining-Technology.Com⁶²³

⁶²¹ Bartra, Valentin 2006: A partnership for sustainable resource management, Instituto Andino, Lima.

⁶²² Interview Rosanna Ocharan Arana, Ingenieurin von Yanacocha bei einer Minenbesichtigung 2006.

⁶²³ Mining-Technology.Com: Minera Yanacocha, Gold Mine Peru, URL: www.mining-technology.com/projects/minera/ [30.07.2009].

Das erzhaltige Gestein wird unter freiem Himmel auf die Membrane gehäuft und mit zyanidhaltigem Wasser gelaugt, danach wird das Erz neutralisiert.

Die Goldwäsche durch Einsatz von Zyanid ist das im Goldtagebau in Entwicklungsländern am häufigsten angewendete Verfahren. Eine sehr komplexe und ausgefeilte Sicherheitstechnologie sollte in dem Bereich, in dem sich die Reaktionshalden befinden, und auch unter den Laugungsbecken installiert sein. Spezielle Sensoren haben dabei die Aufgabe, Alarm auszulösen, sobald Stoffe in die geologische Membran oder in das Erdreich eindringen. Zyanidbasierter Goldbergbau ist in den meisten europäischen Ländern und in einigen Staaten der USA verboten. Unter freiem Himmel gilt dieses Verfahren als ökologisch äußerst gefährlich.⁶²⁴

Abbildung 43:

Yanacocha: Auswaschprozess auf Geomembranen unter freiem Himmel



Quelle: Caretas 1998⁶²⁵

Das Land im Umkreis des Minengebietes wird hauptsächlich landwirtschaftlich genutzt. Ca. 29.000 Personen leben in bäuerlichen Gemeinden im Einflussgebiet der Mine. Eine Vielzahl von Kanälen wurde von den Gemeinden zur Wasserversorgung,

⁶²⁴ Kreuzroither 2005

Vgl. zu den Umweltrisiken im Bergbau auch:

Hocker, Phillip M. (Hg.) 1997: Golden Dreams, Poisoned Streams, How Reckless Mining Pollutes America's Waters, and how we can stop it, Mineral Policy Center, Washington DC.

⁶²⁵ Caretas 14.05.1998: Un Destino Dorado, URL:

www.caretas.com.pe/1998/1516/dorado/dorado.htm [30.07.2009].

Viehtränkung und Bewässerung errichtet und einige dieser Kanäle entspringen nun direkt im Minengebiet oder durchfließen es (vgl. Konflikt La Ramada 2004).⁶²⁶

Sowohl in der Stadt als auch auf dem Land betrifft somit auch die Hauptsorge die Wassermenge und -qualität. Die Wasserversorgung der Stadt Cajamarca unterhalb des Minengebietes wird hauptsächlich durch die Flüsse Río Grande, Río Porcon und den Río Ronquillo versorgt, die nach Untersuchungen direkt von Minenoperationen betroffen sein können.⁶²⁷ Es existieren Ängste in der Bevölkerung, dass z.B. die Geomembrane undicht werden oder Dämme durch die Bodenerosionen und Sprengungen brechen könnten und kontaminiertes Wasser in das Gebrauchswasser der Gemeinden und der Stadt Cajamarca gelangen könnte, die immer wieder zu sozialen Konflikten und Protesten führen. 2008 wurde z.B. der Berg Tamboraque im Bundesland Lima für 60 Tage zum Notstandsgebiet erklärt, da ein Damm der Mine Coricancha zu brechen drohte, wodurch Arsen, Cadmium und Blei in den Fluss Rimac gelangt wären, der die Hauptwasserquelle der Hauptstadt Lima darstellt.

Die negativen Auswirkungen des Goldbergbaus auf die Wasserqualität werden jedoch nicht nur durch spektakuläre Unfälle hervorgerufen, sondern hauptsächlich durch *Acid Mine Drainage AMD*⁶²⁸ im Produktionsprozess, aber auch in Abraumhalten verursacht (siehe auch Anhang V: Minenschließung Maqui Maqui) AMD bezeichnet saure Abflüsse oder saures Sickerwasser, das sich in Restseen sammelt oder direkt in Flüsse und Grundwasser gelangen kann und toxische Metallkonzentrationen enthält.⁶²⁹ Säurehaltige Rückstände und erhöhte Metallkonzentrationen in den Wasserläufen werden in verschiedenen Studien auch für das Yanacocha-Gebiet nachgewiesen. Wasserqualität und Wasserquantität der Flüsse und Seen sowie des Grundwassers müssten täglich gemessen werden und nicht nur im direkten Einflussgebiet der Mine, sondern auch in den tiefer liegenden Tälern und den Gebieten, in denen der Abraum der Mine gelagert wird.⁶³⁰ Yanacocha unterhält dafür eigene Laboratorien, die regelmäßige Wasseruntersuchungen auf verschiedene Stoffe durchführen, wie z.B. Zyanid, Chlor, gelöste Metalle, wie z.B. Quecksilber, den PH-Wert, den Säure-, Alkali-, Stickstoff-, Chrom, Fluor, Sulfat- oder Nitratgehalt. Zusätzlich wird das Wasser in unregelmäßigen Abständen von verschiedenen Beratungsunternehmen untersucht, sowie einigen Gemeinden mit der Unterstützung

⁶²⁶ Vgl. Stratus Consulting 2003a: Summary of the Report on the Independent Assessment of Water Quantity and Quality near the Yanacocha Mining District, Cajamarca, Peru.

⁶²⁷ Vgl. Stratus 2003a.

⁶²⁸ Vgl. The International Network for Acid Prevention: What is acid Drainage, URL: www.inap.com.au/what_is_acid_drainage.htm. [24.07.2009].

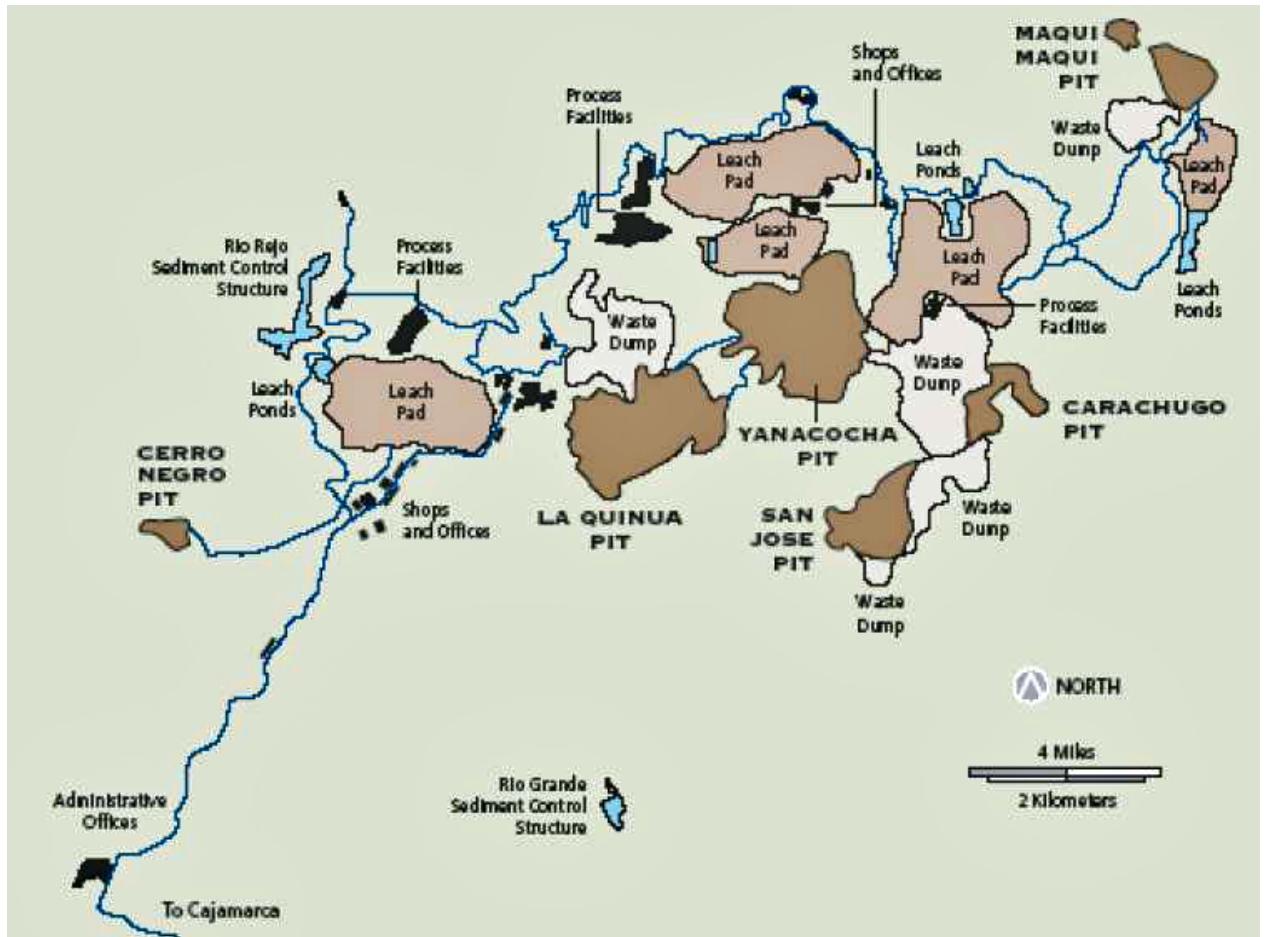
⁶²⁹ Vgl. Bebbington, Anthony / Williams, Mark 2008: Water and Mining Conflicts in Peru, in: Mountain Research and Development Vol 28 No 3/4 Aug–Nov., S.190–195.

⁶³⁰ Bebbington 2008, S.190–195.

Yanacochas als Ergebnis von Dialogrunden. Das Wassermonitoring erfolgte jedoch seit dem Bestehen der Mine nicht regelmäßig im gesamten Minengebiet.⁶³¹

Abbildung 44:

Yanacocha 2003: Open Pits und Leach Pads



Quelle: Newmont 2004

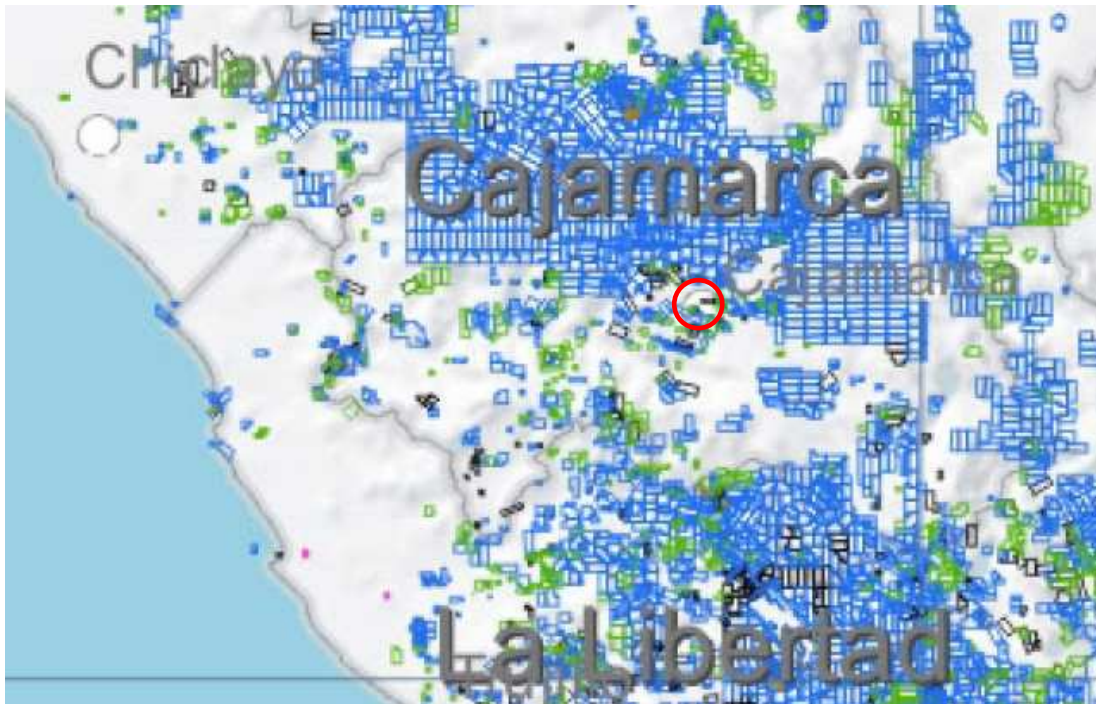
Eine weitere Ursache sozialer Konflikte sind die Landkäufe und die Landnutzung der Mine. Neben der Vielzahl von dokumentierten Einzelfällen, in denen behauptet wird, Yanacocha hätte das Land mit unlauteren Mitteln oder sogar unrechtmäßig erworben (siehe unten), entstehen Probleme mit den enormen Ausmaßen der konzessionierten Fläche. Da der gesamte Minenkomplex aus Angst vor Überfällen oder Terroranschlägen eingezäunt und gesichert ist, müssen die Bauern teilweise sehr große Umwege in Kauf nehmen und fordern Wegerechte im Minengebiet.⁶³²

⁶³¹ Yanacocha 2007a.

⁶³² Vgl. Mines and Communities 2004: Civic Committee against Minera Yanacocha, Cajamarca, Peru, URL: www.minesandcommunities.org/article.php?a=1350 [12.07.2009].

Abbildung 45:

Konzessionen in Cajamarca im Yanacochagebiet 2008



*Die eingezeichneten Felder sind konzessionierte Flächen
Quelle: Ministerio de Energia y Minas: Mapa Catastral Minero 2008⁶³³*

So waren die sozialen Konflikte bezüglich Yanacochas 1993 bis 1999 hauptsächlich von den Landaufkäufen geprägt, ab 2000 traten hingegen die Umweltthemen in den Vordergrund.⁶³⁴

Das gesamte Gold wird in die USA exportiert ohne besondere Berücksichtigung der einheimischen Industrie. Die Beziehungen zu nationalen Produzenten sind schwach, denn die erforderliche hohe Technologie kann nicht erbracht werden.⁶³⁵ Die Nachfrage nach Material und Hilfsstoffen, Arbeitskräften und Dienstleistungen kann von den Unternehmern in Cajamarca nur bedingt befriedigt werden. Die lokalen Unternehmer sind oft überfordert; es fehlt an qualifizierten Arbeitskräften. So gibt es zu wenige mit dem Bergbau verbundene, regionale Zulieferer oder Dienstleistungsunternehmen; Wirtschaftsdienstleistungen werden überwiegend in Lima und in anderen Provinzhauptstädten des Landes erbracht. Der kapitalintensive, hochmoderne

⁶³³ Kartenmaterial des peruanischen Bergbauministeriums unter www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=1&idTitular=178&idMenu=sub152&idCateg=178 [30.07.2009].

⁶³⁴ Vgl. Bebbington 2008.

⁶³⁵ Kuramoto, Juan R. 2000: Las aglomeraciones productivas alrededor de la minería: el caso de la Minera Yanacocha S.A., ECLAC, Sales No. S.00.II.G.12.

Bergbau schafft nur wenige Möglichkeiten, der regionalen Wirtschaft Impulse zu verleihen.

Die folgende Netzwerkanalyse wird zu der politischen Entscheidungsfindung erstellt, Yanacocha die Goldförderung am Berg Cerro Quilish zu bewilligen. Der Berg Quilish wird von der Bevölkerung Cajamarca und den bäuerlichen Gemeinden in der Region als die Hauptwasserquelle der gesamten Region angesehen. Der Berg gilt deshalb in der indigenen Religion als „heilig“, was bedeutet, dass die natürlichen Gegebenheiten wie z.B. Wasserläufe und Gesteinsmassen nicht verändert werden dürfen und entspricht somit der Deklaration eines Naturschutzgebietes durch die ansässige Bevölkerung.

Yanacocha hatte gehofft, spätestens 2007 mit der Exploration am Cerro Quilish beginnen zu können. Der Quilish hat nach Schätzungen von Yanacocha ein Förderpotential von ca. 4 Mio. Unzen Gold. Bei einem Goldpreis von 600 USD pro Unze (Preise von 2006), hätte das einem Goldwert von ca. 2,4 Mrd. USD entsprochen. Bei den offiziellen Produktionskosten 2006 von ca. 275 USD⁶³⁶ pro Unze, hätte das Verbot am Quilish zu operieren einen Verlust von ca. 1,3 Mrd. USD bedeuten. In den letzten Jahren sind die Produktionskosten zwar auf ca. 425 USD/Unze gestiegen, jedoch die ebenfalls steigenden Goldpreise rechtfertigen durchaus auch weiterreichende Investitionen.⁶³⁷ Eine Exploration am Quilish im offenen Tagebau würde bedeuten, dass der Berg vollständig zerstört würde, denn die gesamten Gesteinsmassen würden für die Haldenlaugung abgetragen und an einem anderen Ort wieder aufgeschichtet. Durch dieses Verfahren würden auch Wasserquellen, die in dem Berg entspringen, unwiederbringlich vernichtet. Sowohl Yanacocha, als auch das Bergbauministerium und der Präsident der Republik bestreiten die Bedeutung des Quilish als Wasserquelle.

⁶³⁶ Vgl. Newmont 2006: Press Release First Quarter 2006, URL: ir.newmont.com/phoenix.zhtml?c=66018&p=irol-newsArticle&ID=845279&highlight= [12.09.2008].

⁶³⁷ Vgl. z.B. Nones, Jon A.: Newmont Rebounds in 2008 on Higher Gold Prices, Lower Costs, in 24.04.2008, URL: <http://www.resourceinvestor.com/News/2008/4/Pages/Newmont-Rebounds-in-2008-on-Higher-Gold-Prices-.aspx> [02.08.2009].

6.1.1. Chronologische Darstellung zur Quilish-Problematik

Bis 1993

Vor 1993 gab es praktisch keinen Widerstand gegen die geplante Goldförderung in Cajamarca. Die Bevölkerung erhoffte sich durch die Mine eine Verbesserung der Lebensumstände durch neue Arbeitsplätze und eine verbesserte Infrastruktur. Der Goldminenkomplex war ursprünglich für eine Lebensdauer von 5 bis 6 Jahren geplant.⁶³⁸

Bis 1993 hatte Yanacocha über 3.117 ha Landfläche in dem geplanten Minengebiet erworben und präsentierte seine erste Studie EIA für die Mine Carachugo, die im selben Jahr genehmigt und 1994 modifiziert wurde.

Auch in dem Gebiet des Cerro Quilish wurde schon 1993 begonnen, Land für spätere Arbeiten und Explorationen zu erwerben. Die Mine soll bei diesen Landläufen starken Druck auf die Bauern ausgeübt und Versprechungen über spätere Arbeitsplätze in der Mine gemacht haben. Weiterhin soll mit Enteignung unter Anwendung des Nießbrauchsrechts im Bergbau gedroht worden sein.⁶³⁹ Das Nießbrauchsrecht *Servidumbre Minera* basiert auf dem 1992 erlassenen generellen Minengesetz und wurde mit dem 1996 erlassenen Gesetz Ley 26570 bestätigt.⁶⁴⁰ Es besagt, dass im Falle einer Nichteinigung zwischen Landbesitzer und Konzessionsanwärter, der Landbesitzer von der Regierung enteignet werden kann, wobei eine Ausgleichszahlung und Ersatzflächen gewährt werden müssen. Das Land wird der Mine für eine bestimmte Zeit zugesprochen. Gemäß der peruanischen Gesetzgebung ist der Landbesitzer nur Eigentümer der Oberfläche des Bodens, wohingegen der „Grund und Boden“ dem Staat gehört. Nach Aussagen der Staatsanwaltschaft in Cajamarca gegenüber den Gemeinden betrug der Wert der Grundstücke 50 Soles gemäß städtischem Grundbuchamt. Zunächst zahlte Yanacocha den Bauern 60 Soles (ca. 25 USD) pro Hektar. Nachdem die Kirche in Cajamarca die Bauern in ihrem Protest unterstützte, wurden weitere Entschädigungen in Höhe von 120 bis 150 Soles pro Hektar gezahlt. Weiterhin sollen der Mine vom Staat Flächen zugesprochen worden sein, die von bäuerlichen Gemeinden bewirtschaftet wurden, aber keine Eigentumstitel hatten. Obwohl den Gemeinden in der Verfassung das Recht auf Land zugesichert wurde, sollen hier keine Ausgleichszahlungen gewährt worden sein.⁶⁴¹ Im glei-

⁶³⁸ Vgl. Herz, Steven / La Vina, Antonio / Sohn, Jonathan 2007: Development Without Conflict: the Business Case for Community Consent; Washington DC, World Resources Institute (WRI), S. 40-46.

⁶³⁹ Vgl. Knecht, Willi 2005: Die Kirche von Cajamarca, Die Herausforderung einer Option für die Armen, Berlin.

⁶⁴⁰ Ley 26570 verändert Artikel 7 des Ley De La Tierra 26505 von 1995.

⁶⁴¹ Knecht 2005.

chen Jahr begann Yanacocha mit schwerem Gerät erste Arbeiten und Sprengungen am Cerro Quilish durchzuführen und soll dabei auch Land der bäuerlichen Gemeinden genutzt haben. Diese Arbeiten führten zu Beschwerden der betroffenen Gemeinden zunächst bei der Minenverwaltung, später bei der regionalen Stadtverwaltung von Cajamarca. Die bäuerlichen Gemeinden beschwerten sich heute noch darüber, dass sie keinerlei Informationen über die Projekte hatten.⁶⁴² Es folgten weitere Beschwerden sowie Zusammenkünfte und Protestmärsche mit Unterstützung der Kirche insbesondere durch die Gemeinde Porcon in der Nähe des Quilish, der ca. 10.000 Bauern angehören. Im Dezember erstatteten die Bauern Strafanzeige gegen Yanacocha bei dem zuständigen Staatsanwalt in Cajamarca, jedoch ohne Ergebnisse.

1994 bis 1999

Die Arbeiten am Cerro Quilish wurden von Yanacocha aufgrund der entstandenen Konflikte zunächst eingestellt und die Landkäufe wurden zunächst drastisch reduziert. Die Mine erwarb im Jahr 1994 insgesamt nur 166 ha Land im Minengebiet. Das Unternehmen konzentrierte sich in diesem Zeitraum auf weitere Minenprojekte. Die EIA für die Mine Maqui Maqui wurde im Jahr 1994 genehmigt und bis 1996 vervollständigt. Zu diesem Zeitpunkt war die Partizipation der betroffenen Bevölkerung auch im Gesetz nicht vorgesehen. Erst 1996 wurde vom Bergbauministerium eine Resolutione zur Partizipation erlassen⁶⁴³, die sich jedoch auf reine Anhörungen und Informationsrunden beschränkte. Die EIA für die Mine Cerro Yanacocha wurde 1996 genehmigt und bis 1998 vervollständigt. Die EIA des Projektes La Quinoa wurde 1998 angenommen. Yanacocha soll in diesem Zeitraum nach verschiedenen Studien durch nationale Behörden insgesamt 159-mal die Standards für Wasserqualität der WHO verfehlt haben, eine genauere Beurteilung dieser Ergebnisse war aufgrund mangelnder Zusammenarbeit mit dem Bergbauministerium nicht möglich.⁶⁴⁴ Auch nach einer Studie von ECOVIDA stellten die Umweltstudien und die Wasseraufbereitung von Yanacocha nicht sicher, dass die benachbarten Gemeinden sauberes Wasser zur Verfügung hatten. In 28 Wasserproben, die zwischen 1997 und 1999 untersucht wurden, wurden Grenzwerte für verschiedene Stoffe überschritten.⁶⁴⁵ 1998 traten die ersten größeren Umweltprobleme auf, indem im September tote Forellen

⁶⁴² Newmont 2009, S. 6.

⁶⁴³ Resolution RM 335-96-EM Reglamento de Audiencias Públicas und Resolution RM 391-96-EM/SG Exoneración del procedimiento de Audiencias Públicas a los Estudios de Impacto Ambiental.

⁶⁴⁴ ProjectUnderground 1999, zitiert nach Bury, Jeffrey 2002: Peasant protests, livelihoods and mining in the Peruvian Andes, *Journal of Latin American Geography* 1(1), S. 3-17.

⁶⁴⁵ Vgl. Arana, Marco 2004: Agua y Minería en Cajamarca. Defendiendo el Derecho al Agua, Cajamarca, URL: www.cajamarca.de/aktuell/aranamexico.pdf [24.07.2009], S.9.

im Llaucano Fluss gefunden wurden.⁶⁴⁶ Im Mai 1999 erhielt Yanacocha die Genehmigung zur Exploration auf dem Cerro Quilish und dem Cerro Negro.⁶⁴⁷ Die beiden Berge liegen nah beieinander und sind nach Meinung der dort lebenden Bevölkerung heilige Wasserquellen, die miteinander in Verbindung stehen.

2000

Im Januar 2000 wurden in verschiedenen Flüssen, die im Umkreis von Yanacocha entspringen, insgesamt ca. 20.000 tote Fische, hauptsächlich Forellen, gefunden; das Wasser enthielt auch für den menschlichen Organismus tödliche Mengen Arsen.⁶⁴⁸ Betroffenen von dem Fischsterben war auch eine Fischfarm in Porcon mit insgesamt 12.000 toten Forellen.

Die *Landfrauenvereinigung FEROCAFENOP (Rondas Campesinas Femininas del Norte del Peru)* informierte CONACAMI darüber, dass 11 Flussbecken in der Region vergiftet waren, und betonte in ihrer Beschwerde nochmals, den Berg Quilish schützen zu wollen.

Im Juni wurde bei einem unsachgemäßen Transport 11 l bzw. 150 kg Quecksilber auf der Landstraße nach Lima in der Nähe des Dorfes Choropampa verschüttet. Yanacocha soll den Unfall zunächst vertuscht haben, da keine Genehmigung für den Abbau von Quecksilber vorlag und der Transport nicht angemeldet war. Die Bevölkerung von Choropampa wurde nicht über die Gefahren aufgeklärt und sammelte das Quecksilber mit bloßen Händen ein, da sie die Substanz für wertvoll hielt. Yanacocha versuchte das verschüttete Quecksilber aufzukaufen; erst nachdem das nicht vollständig gelang und die Bevölkerung erkrankte, wurden die Behörden aufgeklärt. Yanacocha erklärte sich bereit, sämtliche Krankenhauskosten zu übernehmen und wurde vom MEM mit einer Strafe von 490.000 USD sanktioniert. Ob diese Strafe bezahlt wurde und wofür das Geld verwendet wurde, ist unklar. Nach Aussagen von Yanacocha gibt es keine Spätfolgen durch die kurzfristigen Quecksilbervergiftungen bei der Bevölkerung, eine Umfrage bei den Betroffenen ergab jedoch, dass sie sich seitdem krank und ängstlich fühlen.⁶⁴⁹

Die Provinzregierung *Consejo Municipal Provincial de Cajamarca* versuchte im Oktober 2000 den Berg Cerro Quilish zu schützen und erließ die Verordnung *Ordenanza Municipal Nr 012-2000-CMPC*, die den Berg Cerro Quilish und die Flussbecken

⁶⁴⁶ Vgl. Arana 2004, S. 5.

⁶⁴⁷ Unveröffentlichte Dokumente der DGAA.

⁶⁴⁸ Alle Vorkommnisse aus den Jahren 2000 bis 2001 werden beschrieben bei: Deza Arroyo, Nilton 2002: Oro, Cianuro y otras cronicas ambientales, En busca de una Minería ambientalmente responsable, Cajamarca.

⁶⁴⁹ Newmont 2009, S. 7.

des Flusses Quilish, des Rio Grande und des Porcon zum Naturresevat erklärte (*zona reservada protegida municipal provincial*). Yanacocha erwirkte vor dem Gericht *Corte Superior de Cajamarca* weder in erster noch in zweiter Instanz die Zurücknahme dieser Verordnung und klagte vor dem Verfassungsgericht. Im Jahr 2003 entschied der TC zugunsten des Bergbauunternehmens. Daraufhin reichte eine Gruppe von Abgeordneten einen Gesetzesvorschlag bei der *Comisión de Medio Ambiente, Ecología y Amazonía del Congreso* ein, durch den der Quilish und einige Flussbecken als „unantastbar“ für Minenoperationen erklärt werden sollten.⁶⁵⁰

Die Schließung der Mine Maqui Maqui begann 2000 und gilt nach Aussage von Yanacocha als beispielhafte Pilot-Studie einer Minenschließung für das 2005 verabschiedete Gesetz zur Schließung von Minen Ley 28507, an dem Yanacocha beratend mitgewirkt hatte, indem die Erfahrungen der Schließung von Maqui Maqui eingebracht wurden.

2001

Im Januar 2001 wurden weitere 12.000 tote Forellen im Rio Llaucano gefunden, der im Umkreis von Yanacocha entspringt. Die Fische enthielten große Mengen an Blei. Betroffen war auch die Fischfarm El Ahijadero in Bambamarca mit insgesamt 10.000 toten Fischen. Im März starben Fische im Fluss Grande und der Fischfarm Posada del Puruay, es wurden Schwermetallkonzentrationen und im Fluss Grande gefunden und besorgniserregende ph-Werte gemessen.⁶⁵¹

Daraufhin organisierte der Bürgermeister von Bambamarca mit dem Präsidenten der Bauernvereinigung und den *Rondas Campesinas* von Bambamarca, Chota und Chugur, im März eine fünftägige Protestveranstaltung mit der Unterstützung weiterer Lokalregierungen, bei der über 2.000 Menschen die Zufahrtsstraßen von Yanacocha blockierten.⁶⁵² Yanacocha machte unprofessionelle Fischzüchterinnen für das Fischsterben verantwortlich. Durch unsachgemäße Haltung der Forellenzucht wären die Fische erstickt.⁶⁵³ Im März protestierten außerdem Hunderte von Bauern aus Choropampa gegen Yanacocha und blockierten ebenfalls die Zufahrtstraßen. Es ging um Ausgleichszahlungen für den Quecksilberunfall.

⁶⁵⁰ Vgl. Rodríguez 2006, S. 41.

⁶⁵¹ Vgl. Amigos de la Tierra International 2006: La CAO en el Peru, Amsterdam, URL: www.foei.org/en/publications/pdfs/cao_cajamarca.pdf [22.07.2009] und GRUFIDES: El contexto de la Crisis del Quilish, URL: www.derechos.org/nizkor/peru/doc/quilish2.html [22.07.2009].

⁶⁵² Vgl. Schulze, Heinz 2001: Goldrausch in Zeiten der Globalisierung, Das Beispiel Peru, Informationsstelle Peru, URL: www.infostelle-peru.de, [26.09.2007].

⁶⁵³ Yanacocha 2002: Balance Social 2002, S. 68.

Im April wurden im Zulauf des Flusses Rio Grande, der 70 % der Wasserversorgung der Stadt Cajamarca abdeckt, insgesamt 950 tote Forellen gefunden. Die Fische wurden nicht untersucht, das Flusswasser enthielt große Mengen Schwermetall. Die Landfrauenvereinigung *Federación de Rondas Campesinas Femeninas del Norte del Perú FEROCAFENOP* reicht bei verschiedenen Institutionen Beschwerden wegen des Fischsterbens ein. Daraufhin wurde im Juli unter der Schirmherrschaft der Weltbankorganisation IFC die CAO-Dialogrunde eingerichtet. Als Ergebnis des Dialoges wurde das Beratungsunternehmen Stratus unter Vertrag genommen, das eine Studie zu Wasserqualität und Wasserquantität in der Region anfertigen soll.⁶⁵⁴

Im September gibt es mehrere Funde von geringen Mengen an Quecksilber im Trinkwasser der Region. Die Vorfälle wurden nicht aufgeklärt.

Im November wurden weitere 21.000 tote Fische in Gewässern gefunden, die im Umkreis von Yanacocha entspringen. Kurz vorher wurden in dem Gebiet ungewöhnlich starke Regenfälle gemeldet, die einen zu hohen Druck auf die Membrane ausgeübt haben könnten. Yanacocha erklärte daraufhin, dass militante Bergbau-Gegner systematisch die Wasserläufe vergifteten, um die Bevölkerung gegen die Mine aufzubringen. Weiterhin könnten Altlasten oder kleine Minen sowie illegale Schürfer für die Unfälle verantwortlich gewesen sein. Yanacocha selbst meldete keine Unregelmäßigkeiten im Minengebiet.

Im November 2001 wurde der *Mesa de Dialogo* als weitere Dialogrunde auf Initiative der Regionalregierung gegründet.⁶⁵⁵ Die Dialogrunde sollte in demokratische Lösungen für die Umweltprobleme finden, unter Teilnahme von Repräsentanten der Politik, Yanacocha und den zivilen Organisationen. Das Wasserwerk SEDACAF präsentierte bei diesem Dialog ein Dokument, aus dem hervorgegangen sein sollte, dass Yanacocha bereits zwischen 1996 und 2000 ca. 96.000 USD in die Wiederaufbereitung kontaminierten Flusswassers in der Region investiert habe, was der Bevölkerung als Beweis galt, dass derartige Unfälle schon öfter vorgefallen waren.⁶⁵⁶

Laut einer Umfrage von 2001 bei den bäuerlichen Gemeinden gaben über 50 % der Befragten an, ihre Lebenssituation hätte sich durch die Bergbauunternehmen verschlechtert, wobei die Umweltzerstörung und auch die daraus resultierende Beeinträchtigung der Viehhaltung und Landnutzung als Hauptgründe genannt wurden. Schon 2001 gaben 85 % der Befragten an, dass sie die Beziehungen zu den Berg-

⁶⁵⁴ Yanacocha 2002, S. 65.

⁶⁵⁵ Resolución Presidencial Regional 651-2001-CTAR-CAJ/PE, erneuert durch RPR 126-2002-CTAR-CAJ/PE.

⁶⁵⁶ Kongress / SPDA (Hg.) 2003: Diálogos ambientales, Lima, S.191, URL: www.bvcooperacion.pe:8080/biblioteca/handle/123456789/4011 [26.07.2009].

bauunternehmen als konfliktreich ansehen und seitdem verschärft sich die Situation nach Untersuchungen der Defensoría del Pueblo kontinuierlich.⁶⁵⁷

2002

CONAM gründete im Januar per *Resolución Presidencial Nº 002-2002-CD/CONAM* eine Umweltkommission in Cajamarca, die *Comisión Ambiental Regional CAR – Cajamarca*, die das Verhältnis zwischen der Bevölkerung und den Minenunternehmen verbessern sollte.

Im Auftrag des IFC und der CAO-Dialogrunde begann das Beratungsunternehmen Stratus 2002 mit den Untersuchungen zu Wasserqualität und Wassermenge im betroffenen Gebiet.

Es wurden erneut Protestmärsche und Straßenblockaden über mehrere Tage von den *Rondas Campesinas* initiiert, da die Regierung abtritt, dass 2001 die Forellen durch Wasserverschmutzung der Mine verendeten, sondern der Argumentation Yanacocha folgte, nach der die Fische „erstickt“ seien; außerdem wurden auf der Granja Porcon Fischfarm weitere 2.200 tote Forellen gefunden.

Drei Unfälle im Produktionsablauf von Yanacocha führten kurz darauf zu einem erneuten Fischsterben im Procon von insgesamt ca. 36.000 Forellen. Yanacocha übernahm die Verantwortung, informierte die betroffene Bevölkerung und installierte entsprechende Sicherheitsmaßnahmen.⁶⁵⁸

Yanacocha und der Bürgermeister von Porcon Alto, einer Gemeinde im Quilish-Gebiet, trafen verschiedene Abkommen zur Entwicklung der Gemeinde. Unter Mithilfe der Bevölkerung wurde 2002 eine Schule gebaut. Yanacocha und die Administración Técnica del Distrito de Riego (ATDR) Cajamarca, eine Regionalbehörde von INRENA die technische Hilfe zu Bewässerungsprojekten gewährt, beschlossen eine Vereinbarung zur Zusammenarbeit bei dem Monitoring der Unterflussbecken des Rio Porcon, Rio Grande, Rio Azufre und Rio Quinuario.

Yanacocha arbeitete auch seit 2002 wieder verstärkt mit dem zuständigen Wasserwerk und SEDACAJ zusammen. Es wurden Vereinbarungen über den Bau eines Damms am Rio Grande durch Yanacocha beschlossen. Weiterhin finanzierte Yanacocha der Behörde ein eigenes Laboratorium, um das Wasser im Wasserwerk „El Milagro“ zu kontrollieren, also der Trinkwasserversorgung der Stadt Cajamarca. Das Wasserwerk SEDACAJ beklagte seit 1996, dass es zu einer außerordentlichen Zu-

⁶⁵⁷ Echave, Jose de 2001: Construyendo un proceso de toma decisiones frente a operaciones mineras, Lima.

⁶⁵⁸ Yanacocha 2002, S. 66.

nahme des Säuregehaltes der Sedimente im Aufbereitungswerk „El Milagro“ gekommen war, aus dem die Stadt Cajamarca 70 % des Trinkwassers erhält.⁶⁵⁹

2003

Stratus präsentierte die Ergebnisse 2003 allen beteiligten Institutionen und den Gemeinden. Es wurden über mehrere Monate insgesamt 300 Wasserproben an 48 verschiedenen Stellen entnommen und untersucht. Angesichts der Forderung, bei dieser Form der Goldproduktion täglich umfangreiche Wasseruntersuchungen durchzuführen, erscheint die Studie schon im Ansatz zweifelhaft. Stratus stellte fest, dass insbesondere in Trockenzeiten die Wassermenge sinkt und dadurch negative Auswirkungen für die betroffenen Gemeinden entstehen können. Wie stark die Auswirkungen auf die Gemeinden sind, hängt von verschiedenen Faktoren ab und kann laut Stratus nur in Einzelfällen untersucht werden. Obwohl bei den 300 entnommenen Wasserproben keine kurzfristig toxischen Mengen festgestellt wurden, resümierte Stratus, dass die kanadischen bzw. US-Wasserstandards nicht immer erfüllt wurden und die Wasserqualität in verschiedenen Bereichen „langfristig möglicherweise beunruhigend“ sei. Auch kurzfristige Effekte konnten von Stratus nicht ausgeschlossen werden, denn Auswirkungen auf die Wasserqualität konnten bei „sensiblen Arten“ zu Beeinträchtigungen bis zum Tode führen. Stratus zieht daraus als Schlussfolgerung (Conclusion 6), dass es „notwendig erscheint“, dass Yanacocha die Wasserqualität in der Region verbessert.⁶⁶⁰ Für die Zukunft sieht Stratus insbesondere die Gefahr der Grundwasserverschlechterung durch stillgelegte Open-Pits, Abraumhalden und Sickeranlagen.⁶⁶¹

Im Jahre 2003 beschloss der *Mesa de Dialogo* der Regionalregierung ebenfalls, ein unabhängiges Beratungsunternehmen mit der Überprüfung von Yanacocha zu beauftragen. Das Büro für Projektdienste der Vereinten Nationen (*United Nations Office for Project Services, UNOPS*) und CIAR sowie das MEM beauftragten die kolumbianische Firma INGETEC mit der Durchführung der Studien. INGETEC stellte fest, dass Yanacocha im Allgemeinen die nationalen und internationalen Standards für Luft- und Wasserverschmutzung einhalte und die Auflagen seiner EIA erfülle. Damit widersprechen die Ergebnisse von INGETEC den Ergebnissen der 2004 durchgeführten Untersuchung der Kommission des Kongresses, die eine aussagefähige Evaluierung aufgrund einer mangelhaften Datenlage als unmöglich ansah.

⁶⁵⁹ Abkommen von 2002 bis 2003 und 2006: Convenio 002-2003 SEDACAJ – MYSRL: Equipamiento de Laboratorios de Control de Calidad de SEDACAJ y Capacitación de su Personal, URL: www.snmpe.org.pe/modulos/normas/archivos/asociados/ndpa_23-07-2007.pdf [26.07.2009].

⁶⁶⁰ Stratus 2003a.

⁶⁶¹ Stratus 2003b: Water Quality Assessment Results, Final Report, Kap. 5.3. Potential Future Impacts of Mining Operations on Water Quality, Peru, S. 5-19 – 5-24.

INGETEC stellte jedoch auch gravierende Veränderungen in der Umwelt durch den Bergbau fest. Dazu gehört das Verschwinden bestimmter Tier- und Pflanzenarten in der Umgebung von Yanacocha, die durch mangelnde Kenntnis der vorherigen Ökosysteme jedoch nicht vollständig beurteilt werden konnten. Weiterhin stellte auch INGETEC Auswirkungen auf die Wasserläufe und eine Verminderung des Fischbestandes fest. INGETEC gab Yanacocha und dem MEM insgesamt 309 Empfehlungen zu Umweltschutz und sozialer Verantwortung.⁶⁶² Dazu gehörte insbesondere ein permanentes Monitoring der Wasserläufe und Ökosysteme durch unabhängige Unternehmen.

2004 wurde die Zusammenarbeit mit den dezentralen Regierungen von Yanacocha weiter ausgebaut. Die Lokalregierung unter dem neuen Bürgermeister Horno und Yanacocha trafen z.B. Vereinbarungen zum Straßenbau und zum Bau von Schulen in Höhe von 240.000 Soles.⁶⁶³ Die Regionalregierung erließ ergänzend zur 1. Quilish-Verordnung der Lokalregierung die *Ordenanza Regional 007-2003* und erklärte am 18. März den Quilish ebenfalls zum Naturschutzgebiet.⁶⁶⁴ Yanacocha verstärkte weiterhin seine Projektarbeit mit den betroffenen Gemeinden. Insgesamt wurden 53 Gemeinden in Sozialprojekten begünstigt, erhalten finanzielle Unterstützung zum Ausbau ihrer Infrastruktur und landwirtschaftliche Kredite. Außerdem wurden 100 Frauen der Region zu Goldschmiedinnen ausgebildet.

Im April protestierten in Cajamarca mehrere tausend Personen für die Unantastbarkeit des Goldes im Cerro Quilish und zum Schutz der Flüsse Porcón und Grande. Die Proteste wurden von der Initiative *Frente de Defensa del cerro Quilish* angeführt. Sie forderten, dass die Entscheidung der Lokalregierung Cajamarcas, den Quilish zum Naturschutzgebiet erklären zu lassen, anerkannt werde.⁶⁶⁵

Das Verfassungsgericht behandelte im April die Klage von Yanacocha gegen die Provinzialregierung und die *Ordenanza Municipal Nr 012-2000-CMPC*, die den Berg Cerro Quilish und die Flussbecken des Flusses Quilish, des Rio Grande und des Por-

⁶⁶² Newmont 2003: Hoy y despues: Minería Yanacocha, Cajamarca.

⁶⁶³ Convenio 001-2003-MPC-MYSRL, Convenio 002-2003-MPC-MYSRL, Convenio 003-2003-MPC-MYSRL, Convenio 004-2003-MPC-MYSRL, Convenio 005-2003-MPC-MYSRL, Convenio 007-2003-MPC-MYSRL, Convenio 011-2003-MPC-MYSRL, Convenio 043-2003-MPC-MYSRL, Convenio Sedacaj und MYSL vom 1.3. 2003 zur Verbesserung der Wasserversorgung, URL: <http://www.municaj.gob.pe/convenios.php>, [12.09.2007].

Newmont 2003, S.8.

⁶⁶⁴ ARTICULO UNICO.- Declarar Zona Reservada y Protegida por el Gobierno Regional Cajamarca, al "Cerro Quilish" y las Microcuencas de los ríos Quilish, Porcón y Grande, estableciéndose a través de las instancias administrativas los mecanismos de coordinación con el Consejo Provincial de Cajamarca y la sociedad civil organizada.

⁶⁶⁵ La República 4.4.2003 zitiert nach Kongress 2003b: Resumen Semanal 2. bis 8. 04. 2003.

con zum Naturreservat erklärte, und entschied zugunsten von Yanacocha.⁶⁶⁶ In der Urteilsbegründung vom 7. April 2003 erklärte das Verfassungsgericht, dass Yanacocha das Recht zur Exploration auf dem Quilish habe, falls durch eine vollständige EIA sichergestellt werde, dass keine nicht tolerierbaren Umweltschäden entstehen würden.⁶⁶⁷

Auf einem Forum 2003 in Lima, an dem auch Vertreter des MEM und der DGAA teilnahmen, erklärte der Vize-Regionalpräsident von Cajamarca, dass die regionalen Umweltschutzorganisationen eine umfassende Information über die Konsequenzen des Bergbaus für die Region forderten und betonte die Forderung nach der Unantastbarkeit des Quilish. Da der Quilish sich nur 8 km von dem Wasserwerk El Milagro befindet, das 70 % der Wasserversorgung der Stadt Cajamarca sicherstellt.⁶⁶⁸

2004⁶⁶⁹

Anfang 2004 gab es weitere Abkommen zwischen der Stadtverwaltung / Provinzregierung von Cajamarca und Yanacocha bezüglich kleinerer Projekte im Straßenbau und der Renovierung von Schulen oder anderen öffentlichen Gebäuden.⁶⁷⁰

Im Februar schloss Yanacocha nach jahrelangen Auseinandersetzungen mit den Gemeinden den Bewässerungskanal *La Ramada* im Gebiet des Cerro Negro, der vom Landwirtschaftsministerium offiziell der Gemeinde zugesprochen worden war, die den Kanal in den 80er Jahren zur Bewässerung errichtet hatte. Da der Kanal 2004 teilweise durch Yanacochagebiet floss, wurde er geschlossen und das Wasser für die Goldproduktion benutzt. Obwohl die zuständigen Regionalbehörden Yanacocha aufforderten, den Kanal wieder zu öffnen, weigerte sich das Unternehmen zunächst. Monatelange Dialogrunden und die zunehmenden Auseinandersetzungen um den Berg Quilish führten dazu, dass Yanacocha den Nutzern des Ramada Kanals 2.000 USD Entschädigung zahlte und einen Ausweichkanal errichtete (*Colpe-Ramada*), um den sozialen Frieden mit der Gemeinde zu wahren.⁶⁷¹

⁶⁶⁶ Tribunal Constitucional 2003: Urteil unter URL: www.derechos.org/nizkor/peru/doc/quilish.html [24.07.2009].

⁶⁶⁷ Vgl. Kongress / SPDA 2003, S. 15.

⁶⁶⁸ Vgl. Rebas, Alejandro 2003: La descentralización y la minería, El rol de los gobiernos regionales en el desarrollo de la actividad minera, in: Kongress / SPDA 2003, S. 185.

⁶⁶⁹ Vgl. Zu den Vorkommnissen 2004: Herz u.a. 2007, S. 40-47.

Vgl. Perlez, Jane / Bergmann, Lowell 2005: Tangled strands in the fight over perus goldmine, New York Times 25.10.2005, URL: www.nytimes.com/2005/10/25/international/americas/25GOLD.html [17.07.2009].

⁶⁷⁰ Convenio 001-2004-MPC-MYSRL, URL: www.municaj.gob.pe/convenios.php, [12.09.2007].

⁶⁷¹ Vgl. Yanacocha 2007b: La Ramada: Acuerdos y Soluciones en base al dialogo, URL: www.yanacocha.com/ramada.htm [21.05.2009] und

www.minem.gob.pe/archivos/dgaam/estudios/yanacocha/oeste/ANEXO%2011.pdf

Im April 2004 begannen Campesinos der betroffenen Gemeinden mit ersten Protestmärschen gegen die Pläne der erneuten Exploration am Berg Cerro Quilish. Im Juli traf sich Marco Arana, Pfarrer und Gründer der NGO Grufides, mit Vertretern des Bergbauministeriums, um ein Abkommen gegen die geplanten Arbeiten zu erwirken. Einige Tage später, am 16. Juli, erließ das MEM die Genehmigung zu weiteren Arbeiten am Quilish durch die Resolution *RD 361-2004-MEM/AAM*.⁶⁷² Im weiteren Verlauf wurde vom Bergbauministerium und Yanacocha die Teilnahme an den Dialogrunden verweigert, sodass die Vertreter der betroffenen Gemeinden, der Kirche und der NGOs die Dialogrunden durchführten.

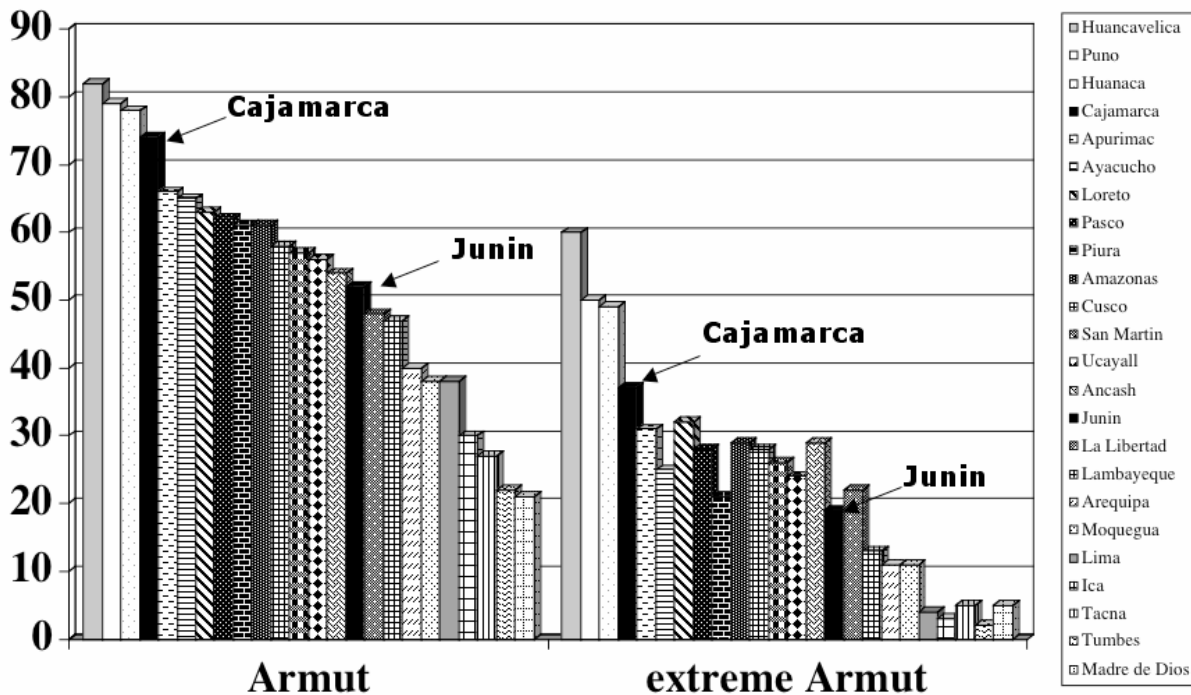
Anfang August forderten die betroffenen Gemeinden einen erneuten Dialog unter Teilnahme des Bergbauministeriums. Am 18. August traf eine Kommission des Bergbauministeriums in Cajamarca ein und versprach eine erneute Inspektion des Quilish und eine Dialogrunde innerhalb von 8 Tagen. Am 26. August war dieser Termin ohne weitere Reaktionen des Ministeriums verstrichen und erneute Proteste begannen. Am 28. August kam es zu gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen der Polizei und protestierenden Bauern, wobei 20 Personen festgenommen wurden und 6 Bauern verletzt wurden.

Die Konflikte in 2004 sind auch im Zusammenhang mit der Armutssituation in Cajamarca zu sehen. 11 Jahre nach Beginn der Minenoperationen gehörte das Department zu den ärmsten Regionen Perus.

⁶⁷²Resolución Directoral 361 vom 16. Juli 2004 „que autoriza la exploración minera del proyecto "Yanacocha sur- Cuenca Río Porcón-Cerro Quillish".

Abbildung 46:

Armut und extreme Armut in Peru 2004 nach Departments in %



Quelle: eigene Darstellung nach Weltbankdaten⁶⁷³

Anfang September begann Yanacocha mit den Arbeiten am Quilish. Daraufhin besetzten 2.500 Bauern mit der Unterstützung der NGO (Oxfam, Grufides, Ecovida), der Kirche und der Lokalregierung den Berg Quilish und blockierten die Zufahrtsstraßen zur Mine.⁶⁷⁴ Auch hier waren die Rondas maßgeblich an den Protesten beteiligt.⁶⁷⁵

Der Bergbauminister (Jaime Quijandria) erklärte vor der Presse, das Yanacocha im Rahmen der Vereinbarungen handelte und die Umwelt nicht gefährdet gewesen sei; der Berg habe keine Bedeutung als Wasserreservoir der Region und es würde kein Umweltrisiko bestehen.⁶⁷⁶

⁶⁷³ Weltbank 2005b S. 17.

⁶⁷⁴ El Comercio 7.09.2004 zitiert nach Kongress 2004c: Resumen Semanal Nr. 1296, URL: www.congreso.gob.pe/biblio/pdf/desco/2004/rs1296.pdf [25.07.2009].

⁶⁷⁵ Muñoz, Ismael / Paredes, Maritza / Thorp, Rosemary 2006: Acción Colectiva, Violencia Política y Etnicidad en el Perú, Documento de Trabajo N° 1, Lima, S. 14.

⁶⁷⁶ Vgl. Mellado, Tanja 2004: Peru farmers threaten strike over gold mine, water: "Exploration at Cerro Quilish does not affect the quantity or quality of water in Cajamarca ... Exploration activities do not generate any risks," Quijandria told Congress in a presentation this week., Reuters 2004, www.waterconserve.org [20.05.2006].

Universidad del Pacifico 2004: Reabren carretera pero no dejan pasar a vehículos de Yanacocha, Pressemitteilung 09.09.2004.

Yanacocha warnte öffentlich vor Einbußen in den Steuereinnahmen und der Verteilung des Canon sowie vor negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung und die Zulieferer. Yanacocha bat die Zentralregierung und den Kongress darum, die Ordnung in Cajamarca wiederherzustellen, damit das Gesetz respektiert würde. Auch der Unternehmerverband Bergbau und Energie SNMPE und die dort organisierten Bergbauunternehmen verfassten ein Kommuniqué, in dem sie die Regierung aufforderten die Ordnung wieder herzustellen; die Spielregeln (Stabilitätsverträge) sollten eingehalten werden. Die SNMPE behauptete, ausländische NGO hätten einen einzelnen Pfarrer (Marco Arrana) und die Bevölkerung aufgehetzt; die Kirche als Institution sei nicht beteiligt gewesen. Auch der Unternehmerverband CONFIEP warnte davor, die juristische Stabilität und die „Spielregeln“ nicht einzuhalten.⁶⁷⁷

Maßgeblich beteiligt an der Organisation der Streiks und Proteste waren der Regionalpräsident (Felipe Pita) und der Bürgermeister (Emilio Horna). Nach Beobachtungen des Peru-Korrespondenten der Konrad-Adenauer-Stiftung hatte Yanacocha die „örtlichen Befindlichkeiten“ nicht richtig eingeschätzt und deshalb „mussten die klassische Öffentlichkeitsarbeit und die in vergleichbaren Fällen ausreichende Verteilung von Pfründen und Schmiergeldern an lokale Autoritäten scheitern.“⁶⁷⁸

Der Kongress hatte in seiner Studie zur Bewertung der PAMA und EIA festgestellt, dass im Falle von Yanacocha keine angemessene Bewertung und Evaluation möglich war.⁶⁷⁹ In dieser Krise merkten Abgeordnete an, dass im Falle des Quilish kritische Fragen erlaubt seien müssten und dass auch die Interessen der Bauern in der Region berücksichtigt werden müssten.⁶⁸⁰ Der Bergbauminister nahm vor der Umwelt-Kommission des Kongresses (*Comisión de Ambiente y Ecología*) Stellung zu dem Konflikt. Er bemerkte, Yanacocha hätte offene Probleme mit der betroffenen Bevölkerung, die seit 10 Jahren reklamiert würden und die das Unternehmen lösen müsste, dazu gehöre der Landkauf der 90er Jahre und der Quecksilberunfall in Chorobamba von 2001. Er schlug eine Aussprache in der Dialogrunde *Mesa de Concertación* vor.

Die Umwelt-Kommission des Kongresses stellte die Forderung, die Konzession zunächst zurückzuziehen, um eine Untersuchung über die tatsächlichen hydrologischen Gegebenheiten durchführen zu lassen. Zudem sollte der Kommission zur Re-

⁶⁷⁷ Vgl. Kongress 2004b.

⁶⁷⁸ Vgl. Rosenberger, Markus 2004: Wird Peru trotz makroökonomischer Stabilität zum Krisenherd?, Konrad-Adenauer-Stiftung September, URL: www.kas.de/proj/home/pub/60/1/year-2004/document_id-5357/index_print.html [06.01.2009].

⁶⁷⁹ Vgl. Kongress 2004a, S. 31.

⁶⁸⁰ Vgl. Kongress 2004c.

vision des Umweltrechtes *Comision Revisora del Codigo del Medio Ambiente* Autorität verliehen werden, hier umweltpolitische Entscheidungen zu fällen.

Im weiteren Verlauf des Konfliktes kam es ab dem 8. September zu Massendemonstrationen, Protestmärschen, Straßenblockaden und der Besetzung des Wasseraufbereitungswerkes „El Milagro“. Die wichtige Zufahrtstraße Cajamarca-Bambamarca blieb insgesamt 15 Tage blockiert. Es folgten mehrere gewaltsame Auseinandersetzungen. An einer Protestveranstaltung in der Innenstadt von Cajamarca beteiligten sich über 10.000 Personen.

Der Vizepräsident von Newmont erklärte daraufhin vor der Presse, das Bergbauministerium sei um eine Klärung der Konflikte sehr bemüht. Yanacocha habe nicht direkt an den Verhandlungen teilgenommen, aber es hätte „*durch das Ministerium*“ verhandelt und habe in ständigem, engen Kontakt zu dem Minister gestanden.⁶⁸¹

Die Kommission Bergbau und Energie des Kongresses (*Comision Energia und Minas*) hielt eine Arbeitssitzung mit Vertretern des Bergbauministeriums, der Gemeinden, Lokalregierungen und Yanacocha ab. Es wurde beschlossen, eine Subgruppe der Kommission in das Krisengebiet zu senden, die innerhalb von sieben Tagen vor Ort die Forderungen der Demonstranten „anhören“ sollte.

Am 9. September gründeten verschiedene regionale Organisationen in den Räumen der Lokalregierung (*Municipalidad Provincial*) ein „Vereinigtes Komitee zur Verteidigung des Lebens und der Umwelt in Cajamarca“ *Comité Cívico Unitario de Lucha por la Defensa de la Vida y el Medio Ambiente de Cajamarca*, wodurch der Protest aller Beteiligten besser organisiert werden sollte. Folgende Akteure gehörten dem Komitee an:

- Regionalregierung
- Lokalregierung (*Municipalidad Provincial de Cajamarca*)
- Koordinationsstelle der Bürgermeister der Gemeinden Cajamarcas
- Regionalverband der Bauernvereine (*Federación Regional de Rondas Campesinas*)
- Koordinationsstelle der vom Bergbau betroffenen Gemeinden
- Koordinationsstelle der Stadteile Cajamarcas
- Dialogrunde *Mesa de Concertación Provincial Cajamarca*
- Verband der ambulanten Händler, Koordinationsstelle der Märkte
- Angehörige der Universität (Dozenten und Mitarbeiter)

⁶⁸¹ Vgl. Kongress 2004c: Die Subgruppe besteht aus den Abgeordneten Luis Heysen Zegarra (Präsident der Kommission, José Carrasco Távara (APRA), Jose Luis Devéscovi Dzierzón (FIM), Edgar Villanueva (Peru Ahora).

- ACOPROCA Verband der Kollegs (Jura, Pädagogik, Zahnmedizin, Ingenieure usw.)
- Verschiedene Gewerkschaften und Arbeitervereinigungen (CGTP *Confederación General de Trabajadores del Perú*, Lehrgewerkschaft SUTEP, Bauwirtschaft, Verband der Mitarbeiter des Landwirtschaftsministeriums Cajamarca)
- *Frente Amplio Regional Cajamarca* (regionales Wahlbündnis)
- Verband der Spediteure (*Organización de Transportistas de Cajamarca*)
- Red Nacional Juvenil de Derechos Humanos - Cajamarca
- Der Abgeordnete Manuel Bustamante⁶⁸²

Sie forderten vom Bergbauminister die schnelle Auflösung des Konfliktes durch die Aufhebung der Konzession.

Weitere Abgeordnete reisten an und versuchten gemeinsam mit dem Bürgermeister einen Kompromiss zu erwirken. Sie versprachen, sich für die Annullierung der Erlaubnis einzusetzen, jedoch erfolglos, da die Demonstranten wussten, dass die Entscheidung nur vom Ministerium beschlossen werden konnte.⁶⁸³

Am 10. September erklärte das Bergbauministerium, es wolle die Konzession für „*ruhend*“ erklären, die Arbeiten am Quilish sollten erst begonnen werden, nachdem eine neue EIA erstellt worden sei, die eindeutiger darlege, dass kein Umweltrisiko bestünde. Weiterhin sollte der Dialog zwischen allen Beteiligten konsequenter durchgeführt werden.⁶⁸⁴

Am 12. September wurde die Bevölkerung über die Entscheidung informiert. Fünf Abgeordnete (Luis Guerrero, Rosa Florian, Humberto Flores, Manuel Noriega, Manuel Bustamante), der Bürgermeister (Emilio Horna), der Dekan des Ingenieur-Kollegs, ein Repräsentant der Organisation *Frente de Defensa del Cerro Quilish* und der Pfarrer von Porcon (Marco Arrana) vereinbarten eine Wiederaufnahme der Dialogrunde auf Basis des DS 042-2003 EM. Der Pfarrer, ein Abgeordneter und ein Vertreter des Ombudsmannes führen zu der blockierten Zufahrtsstraße, um die Demonstranten zu informieren. Die Bevölkerung wollte weiter protestieren, bis die Annullierung der Resolution mit Unterschrift des Bergbauministers vorlag.⁶⁸⁵

Am 13. September schickte der Bergbauminister ein Fax an den Pfarrer Marco Arrana, dass die Resolution „*ruht*“ (*deja sin efecto*). Am gleichen Tag erklärte der Vizepräsident von Yanacocha (Carlos Santa Cruz) vor der Presse, es würden erneu-

⁶⁸² Vgl. Mines and Communities 2004.

⁶⁸³ Die Abgeordneten Flores Noriega und Luis Guerrero, vgl.: Herz u.a. 2007, S. 40-46.

⁶⁸⁴ Vgl. Expresso 11.9.2004, La Republica 12.9.2004 zitiert nach Kongress 2004c.

⁶⁸⁵ Vgl. El Comercio 13.09.2004 zitiert nach Kongress 2004c.

te hydrologische Studien am Quilish durchgeführt werden, falls das die Bevölkerung „beruhigen würde“. ⁶⁸⁶

Am 14. September brach ein Konflikt zwischen den betroffenen Gemeinden und der Regionalregierung aus, da sie eine Annullierung der Resolution 326 (Genehmigung der Arbeiten am Quilish) forderten. Der Vizepräsident der Regionalregierung verspricht den Gemeinden, dass die Annullierung durchzusetzen sei. Daraufhin erklärte der Pfarrer Marco Arana, seine Funktion als Vermittler nicht weiter wahrnehmen zu wollen, da er kurz vor einer Lösung mit den Gemeinden gestanden habe, die Resolution 427 anzuerkennen. Nach Meinung des Kongresses war hier die Möglichkeit, zu einer Einigung zu kommen, durch die Regionalregierung verhindert worden. ⁶⁸⁷

Am 15. September beschlossen die Gemeinden mit Unterstützung der Universität und anderen Organisationen den „*regionalen Stillstand*“ in der gesamten Provinz Cajamarca, für 24 Stunden sollten weitere Proteste und insbesondere Straßenblockaden und Besetzungen durchgeführt werden. ⁶⁸⁸ Wiederum protestierten über 10.000 Personen in der *Plaza de Armas* von Cajamarca.

Am 17. September wurde die Resolución Directoral 427-2004-MEM/AM, die die Resolution 326 für ruhend erklärt, im *El Peruano* veröffentlicht. Die betroffenen Zivilorganisationen, vertreten durch das *Comite Civico*, setzten dem MEM eine Frist von 60 Tagen zur Annullierung der *Resolución Directoral 361-2004-MEM/AAM* und öffneten die Straßenblockade.

Am 14. Oktober veröffentlichte das *Comite Civico* eine Erklärung und forderte nochmals die Annullierung, weiterhin den ständigen Dialog und Information sowie die Erfüllung der Auflagen von INETEC, insbesondere die Einrichtung eines unabhängigen Labors, Straßenbau für gefährliche Transporte, das Abziehen schwerer Maschinen aus dem Flussbecken des Flusses Grande und die Wieder-Öffnung des Ramada-Kanals.

Am 4. November erklärte der Direktor von Yanacocha, das Unternehmen habe den Widerruf der Resolución 361-2004.MEM/AAM erbeten, und die Arbeiten am Quilish wurden eingestellt. Er stellte fest, dass die Bergbauaktivitäten in Cajamarca einen Wandel der Lebensumstände und Bräuche hervorgerufen haben, weshalb das Unternehmen den Dialog mit der Bevölkerung suchen werden, um in Zukunft Fehler zu vermeiden und die Beziehungen zur Bevölkerung zu verbessern. Er versprach,

⁶⁸⁶ El Comercio 14.09.2004 zitiert nach Kongress 2004c.

⁶⁸⁷ Kongress 2004c : Absatz: Comuneros persisten en mantener Media de Fuerza.

⁶⁸⁸ El Comercio 15.09.2004 zitiert nach Kongress 2004c.

gemeinsam mit den betroffenen Gemeinden die Wasserläufe zu schützen und gemeinsam im Dialog Wohlstand und Entwicklung in der Region zu erreichen.⁶⁸⁹

Am 5. November erließ der neue Bergbauminister⁶⁹⁰ Glodomiro Sánchez Mejía die *Resolución Ministerial 467-2004-MEM*, mit dem Widerruf der *Resolución Directoral 361-2004-MEM-AAM*. Der Minister informierte die Bevölkerung von Cajamarca, „die Akte Quilish ist geschlossen.“ Alberto Benavides de la Quintana (Direktor von Yanacocha und Präsident von Minas Buenaventura) erklärte in einem Fernsehinterview, dass Yanacocha nicht die Umwelt verschmutze, aber trotzdem seine Sozial- und Umweltpolitik in der Region ändern wolle.

Yanacocha kündigte an, eine neue EIA unter stärkerer Beteiligung der Bevölkerung zu erstellen und die Projekt-Arbeit mit den inzwischen 80 betroffenen Gemeinden zu verstärken. Das Unternehmen gründete die *Asociación Los Andes de Cajamarca* (ALAC), um regionale Wirtschaft zu unterstützen, insbesondere den Tourismus, Landwirtschaft, Bauwirtschaft und lokale Zulieferer der Mine.

Weiterhin wurde von Yanacocha ein Reklamationsbüro in Cajamarca eröffnet, wo die Bevölkerung ihre Beschwerden direkt vorbringen kann. Weiterhin will Yanacocha in Zukunft stärker mit den kritischen NGO zusammenarbeiten und die Dialogrunden wurden wieder aufgenommen.⁶⁹¹

2005

Im Zuge der erneut aufflammenden Proteste blockierten Mitte März etwa 600 Bauern aus Alto Llaucano und Jequetepeque die Straßenverbindung nach Bambamarca. Sie forderten den Abzug der Yanacocha-Maschinen aus der an einem Seeufer gelegenen Siedlung San Cirilio. Neben Wasserknappheit verschmutze der gegenwärtige und zukünftige Bergbau die Flussgebiete von Alto Llaucano und Jequetepeque. Fer-

⁶⁸⁹ Vgl. z.B. Reuters 04.11.2004: La minera Yanacocha anunció que renunció de exploración en el Cerro Quilish zitiert nach Mines and Communities 2004: Newmont want expand Yanacocha, URL: www.minesandcommunities.org/article.php?a=1383 [20.06.2006] und Kampagne Bergwerk Peru 2006: 26. Infostellenbericht zur aktuellen Situation in Peru, URL: www.kampagne-bergwerk-peru.de/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,45/ [25.07.2009] und

Peru-Nachrichten der Erzdiözese Freiburg 2004: Konflikt um Goldabbau in Cajamarca, URL: hildegard-willer.com/meine_arbeit/umwelt/files/Cajamarca%20Gold.pdf [25.07.2009].

⁶⁹⁰ Am 31. Oktober wurde Glodomir Sánchez neuer Bergbauminister, da Jaime Quijandria bei der Weltbank verantwortlicher Direktor für Perú, Argentina, Chile, Bolivien, Paraguay und Uruguay wurde.

⁶⁹¹ Newmont 2004: Hoy y despues: Minería Yanacocha, Cajamarca.

ner richtete sich ihr Widerstand gegen die Umleitung des aus mehreren Seen abfließenden Wassers.⁶⁹²

2005 änderte Yanacocha seine Vorgehensweise im Umgang mit den Gemeinden im Einflussgebiet der Minen. Gemeinsam mit verschiedenen Lokalregierungen wurden Entwicklungskomitees gegründet, und mit den Repräsentanten der Gemeinden Verträge geschlossen und insgesamt 120 Entwicklungspläne gemeinsam erarbeitet.

Im November 2005 wurde das Entwicklungskomitee in den Bezirken Cambayo (18 betroffene Gemeinden) gegründet.⁶⁹³ Beteiligt waren das Bergbauministerium, das Gesundheitsministerium, INRENA und verschiedene weitere Institutionen. Unter anderem verpflichtete sich Yanacocha gegenüber der Gemeinde Cambayo ein Wassermonitoring einzurichten und kein Wasser des Flusses Azufre zu nutzen. Insgesamt 2 Jahre hatten Mitarbeiter von Yanacocha mit 22 Gemeinden des Bezirks San Cirilo Gespräche geführt, bevor die ersten Explorationsarbeiten durchgeführt werden konnten. Erst nachdem sich Yanacocha mit den Gemeinden über verschiedenen Entwicklungsprojekte einig war, schaltete sich das MEM ein und vergab die Konzession für das Minengebiet. Gleichzeitig finanzierte Yanacocha verschiedene Projekte für die Regionalregierung und die betroffenen Lokalregierungen z.B. zu Weiterbildungsmaßnahmen, zur Erstellung von Studien und Informationssystemen, für Investitionen in Krankenhäuser und Schulen. In Projekte mit der Kirche wurden 2005 insgesamt 200.000 USD investiert. Weiterhin wurden partizipative Workshops *Talleres Participativos* in über 40 Gemeinden gegründet, die Information über Wassermenge, Wasserqualität und die Glaubwürdigkeit der EIA erarbeiten sollten.

2006

Im April 2006 wurde die Evaluation der Empfehlungen von Repräsentanten von INGETEC und der vom MEM beauftragten Firma Tecnologia XXI vorgenommen. Außerdem begleiteten Vertreter des Mesa de Dialogo sowie Vertreter der *Comisión Intersectorial Ambiental Regional (CIAR)* die Evaluierung als Beobachter, so dass zum ersten Mal eine Umwelt-Evaluierung mit Vertretern der Zivilbevölkerung vorgenommen wurde, die im Gesetz nicht vorgesehen ist. Es wurde festgestellt, dass Yanacocha 44 % der Empfehlungen durchgeführt hat, 36 % im fortgeschrittenen Prozess seien, weitere 10 % seien initiiert, so dass 95 % der Empfehlungen von Yanacocha bis 2006 aufgegriffen waren und die restlichen 5 % in Planung, wobei es

⁶⁹² Vgl. Poonal 2005: Erneute Kritik an Minengesellschaft Yanacocha in Cajamarca, Deutsche Ausgabe des wöchentlichen Pressedienstes lateinamerikanischer Agenturen Nr. 663, 05.04.2005, URL: www.npla.de/poonal/p663.html#PER [24.07.2009].

⁶⁹³ Yanacocha 2005: Balance Social 2005, URL: www.yanacocha.com.pe [22.05.2008].

keine Hinweise auf die Qualität der Empfehlungen gab.⁶⁹⁴

Im Rahmen des Projektes Carachugo II erhielt Yanacocha die Konzession für den Bau eines Staudammes am Fluss Azufre oberhalb der Gemeinde Combayo. Schon 2005 protestierte die Gemeinde Combayo gegen das Staudammprojekt und besetzte ein Regionalbüro des Landwirtschaftsministeriums.⁶⁹⁵ Im gleichen Jahr wurde eine Einigung erzielt, indem Yanacocha einwilligte, insgesamt 1,5 Mio. USD in die Gemeinde zu investieren. Im August 2006 besetzten ca. 100 Bauern der Gemeinde auf dem Gelände von Yanacocha eine Straße, auf der Material für den Staudammtransportiert wurde. Es folgten gewaltsame Auseinandersetzungen mit den Sicherheitskräften von Yanacocha, wobei ein Bauer getötet wurde.⁶⁹⁶

Yanacocha erklärte gegenüber der Presse, dass 4 Unternehmen der Gemeinde Aufträge dieses Projektes bezogen und 120 Personen im Projekt beschäftigt waren. Weiterhin existierte ein Entwicklungsprogramm in Höhe von 5 Mio. Soles. Zusammen mit dem Entwicklungskomitee von Combayo war eine Wasserstudie durchgeführt worden und ein Wassermonitoring-Programm war in der Entwicklung.⁶⁹⁷

Am 28. August 2006 veröffentlichte Yanacocha eine Information in der Tageszeitung *El Comercio*, dass seit dem 23. August Einwohner von Cajamarca eine wichtige Zufahrtstraße zu Yanacocha blockierten. Die Mine hatte alle Arbeiten in diesem Abschnitt zunächst eingestellt und erledigte nur die notwendigen Aufgaben zum Schutze der Umwelt. Yanacocha würde sich weiterhin um den Dialog mit der Bevölkerung bemühen, aber die wirtschaftlichen Folgen der Blockade seien noch nicht abzusehen.⁶⁹⁸

In einer Pressekonferenz am 29. August 2006 gab Carlos Santa Cruz, Präsident von Newmont, Südamerika, bekannt, dass die Arbeiten in Yanacocha aufgrund des Konfliktes komplett eingestellt würden. Yanacocha bat die Regierung um Hilfe, da dem Staat mindestens 2,5 Mio. PEN an Steuereinnahmen verloren gingen. Am darauf

⁶⁹⁴ Alle Dokumente von INGETEC vom 22.08.2005 unter URL: www.minem.gob.pe/mineria/pub_acc_acciones_informes_item8.asp Auditoria y Evaluacion Ambiental –INGETEC, eine Zusammenfassung unter www.yanacocha.com.pe/publicaciones/folletos.htm, [12.09.2007].

⁶⁹⁵ ATDRC Administracion Technica des Distrito de Riego, Direccion Regional de Cajamarca.

⁶⁹⁶ Vgl. GRUFIDES 2006: *Enfrentamientos Violentos en Carachugo II, Proyecto de Expansions de Minera Yanacocha*, GRUFIDES Informe, URL: www.cajamarca.de/mine/combayo.pdf [18.07.2009].

⁶⁹⁷ Vgl. Yanacocha 2006: *Pressemitteilung* 03.08.2006.

⁶⁹⁸ Vgl. z.B. [agenciaperu.com](http://www.agenciaperu.com) 28.08.2006: *Yanacocha: el principal problema de Cajamarca es institucional*, Interview mit Carlos Santa Cruz, Direktor Yanacocha, URL: <http://www.agenciaperu.com/entrevistas/2006/ago/yanacocha.html> [22.07.2009].

folgenden Tag wurde eine Dialogrunde eingerichtet.⁶⁹⁹ Es wurden weitere Abkommen zwischen Yanacocha, der Provinzregierung und PRONAMACHCS (*Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos*) beschlossen, z.B. über die Einrichtung von Mitteln und Kräften zur Nutzung und Erhaltung von Wasser, Böden und Pflanzen, wobei Yanacocha 260.000 Soles und die Provinzregierung 1,7 Mio. Soles investieren sollte.⁷⁰⁰

2007

Nach eigenen Aussagen von Yanacocha wurden besonders seit 2003 die ökologischen und sozialen Auswirkungen der Minenoperationen beachtet, seit 2003 hätte sich dieses Sozial- und Umweltbewusstsein noch weiter entwickelt, indem man nicht nur die negativen Auswirkungen verhindere, sondern bessere Bedingungen für die betroffene Bevölkerung schaffen wollte. Durch den Bau von Wasserreservoirs hätten sich die Bedingungen für die Landwirtschaft seit 2006 entscheidend verbessert.

2007 wurde z.B. das Wasserreservoir San Jose in einer stillgelegten Mine gebaut. Weiterhin wurden zwei Staudämme am Rio Grande und Río Rejo gebaut. Weitere 200 Familien-Wasserreservoirs sind im Bau, die den bäuerlichen Gemeinden der Region zur Nutzung und Bewässerung dienen sollen.⁷⁰¹

Der Bau des Wasserreservoirs San Jose ist umstritten, denn die abgetragenen Erdmassen sollten nach Beendigung der Minenarbeiten wieder geschlossen und renaturiert werden, um die Bildung toxischer Seen zu vermeiden, was von Yanacocha als „aus ökonomische Gründen undurchführbar“ deklariert wurde. Weiterhin können die Geomembrane, die für das Reservoir genutzt werden, undicht werden und somit toxische Metalle freierwerden. Stattdessen wurde der Bau des Wasserreservoirs als soziale Investition in die Region vermarktet. Das Reservoir wurde mit Motorpumpen von Kanälen gespeist, die unterhalb des San Jose liegen, was in dieser Region in Trockenzeiten wiederum zu Wasserverknappung führen kann und unangemessen hohe Ausgaben für die landwirtschaftliche Bewässerung bedeutet. Deshalb ist die Vermutung naheliegend, dass Yanacocha plant, das Wasser des San Jose Reser-

⁶⁹⁹ Vgl. z.B. agenciaperu.com 29.08.2006: Yanacocha aclara que no intenta presionar al Gobierno, URL: www.agenciaperu.com/actualidad/2006/ago/yanacocha.html [22.07.2009].

Peru21 29.08.2006: Yanacocha paraliza sus operaciones en Cajamarca, URL: www.peru21.pe/impres/noticia/yanacocha-paraliza-sus-operaciones-cajamarca/2006-08-29/22073 [22.07.2009].

agenciaperu.com 30.08.2006: García deplora obstrucción de carreteras como medida de protesta, URL: www.agenciaperu.com/actualidad/2006/ago/garcia_yanacocha.html [22.07.2009].

⁷⁰⁰ Acuerdo de Concejo 055- 2006-EXT-CMPC vom 28.12.2006. Abkommen 09-2006-Mincetur-COPESCO/DE: Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la Municipalidad Provincial de Cajamarca, Minera Yanacocha SRL y PRONAMACHCS.

⁷⁰¹ Yanacocha 2007a, S. 50.

voirs für eigene weitere Minenoperationen zu nutzen.⁷⁰²

Die Investition für das Wasserreservoir San Jose beträgt 25 Mio. USD. Es sollen ca. 400 ha landwirtschaftliche Fläche bewässert werden, das bedeutet eine Investition von 60.000 USD pro Hektar, die weit über den durchschnittlichen Investitionen in Bewässerung liegt, wobei die Bewirtschaftungs- und Instandhaltungskosten für ein Bewässerungsprojekt zu hoch sind, um von den Gemeinden alleine durchgeführt werden zu können.⁷⁰³ Deshalb erscheint es zweifelhaft, ob das Reservoir tatsächlich als Investition in die soziale Entwicklung der Region gedeutet werden kann.

Bei allen Untersuchungen und Studien der Umweltbeeinträchtigungen durch Yanacocha konnte festgestellt werden, dass Beeinträchtigungen und Veränderungen der Umwelt stattgefunden haben. Inwieweit die Auswirkungen einen Handlungsbedarf erzeugen sollten, kann hier nicht beurteilt werden. Festgestellt werden soll lediglich, dass die Konflikte und Proteste durch Vorkommnisse und Besorgnisse hervorgerufen, die berechtigt sind.⁷⁰⁴

Abbildung 47:

Gefahren im Goldbergbau

Gefahren im Goldbergbau			
Unfälle	kurzfristig	mittelfristig	langfristig
Transport von Gefahrgütern	Verlust von landwirtschaftlicher Fläche	Verlust Wasserquellen, Seen	saure Abwasser
undichte Geomembrane	Feinstaubbelastung durch Sprengungen	Wasserqualität	Geomembrane
Dammbruch	Gasentwicklung auf Sickerhalden	Wasserquantität	Erosion
Regenfälle, Stürme	Lärm durch Sprengungen	Biodiversität	Bodenveränderungen
Minenschließung	Wegerechte	Erosion	
Verkehrsaufkommen	Anstieg Kriminalität	saure Abwasser	

eigene Zusammenstellung

Jeder einzelne direkt oder indirekt Betroffene kann bei der Beurteilung der Situation seinerseits eine ökonomisch orientierte Kosten-Nutzen-Analyse anstellen, indem rein materielle Aspekte in die Betrachtung eingehen. Hier würde die Gesamtbilanz auf Seite der direkt Betroffenen sicher negativ ausfallen, denn die persönliche Armut konnte für den großen Teil der Bevölkerung nicht überwunden werden, stattdessen führten Landverlust und Umweltbeeinträchtigungen zu negativen Auswirkungen.⁷⁰⁵

⁷⁰² Yanacocha 2007a: Kommentar von Nilton Deza, Ecovida, S. 130.

⁷⁰³ Yanacocha 2007a: Kommentar von Emilio Cacho Gayoso, Gobierno Regional de Cajamarca, S. 129.

⁷⁰⁴ Austrocknen von Kanälen z.B. bei CAO 2006: www.cao-ombudsman.org/html-english/documents/InfoSharingMeetingNotesFinal.pdf -2006 [18.05.2008.]

⁷⁰⁵ Vgl. Bury 2002, S. 3-17.

Wie zyanidbasierter Goldbergbau konfliktfrei und vertrauensbildend durchgeführt werden kann zeigt das Beispiel Schweden. Auch Schweden wird als Bergbauland bezeichnet und der Bergbau genießt allgemein hohes Ansehen. Die wenigen sozialen Konflikte betreffen die Landnutzung der wenigen Rentierzüchtern und der Bergbauunternehmen. Schweden beheimatet zwei zyanidbasierte Goldminen und weitere Minen im offenen Tagebau. 1999 wurde das schwedische Bergbaugesetz reformiert und unter einem Gesetzbuch zusammengefasst, das nur 164 Seiten umfasst und alle Regelungen, wie Emissionsgrenzen, EIA, Naturschutzgebiete sowie Sanktionen für Umweltvergehen behandelt. Die Vergabe der Genehmigungen und Konzessionen im Metallbergbau ist stark dezentralisiert. Schweden hat erkannt, dass es für den Staat schwierig ist, die Unternehmen zu überwachen, wenn nicht die entsprechenden Ressourcen und Handlungsvollmachten zur Verfügung stehen und deshalb die Regionalbehörden mit umfassenden Rechten ausgestattet. Es gilt als Land mit außergewöhnlich hohen Umweltstandards und großer öffentlicher Aufmerksamkeit gegenüber den Bergbauaktivitäten. Die Minenprojekte werden umfassend kommuniziert, über die Risiken wurde aufgeklärt. Schwedens älteste und größte Umweltschutzbewegung *Svenska Naturskyddsöföreningen* zählt den Bergbau nicht zu den Top 10 der Umweltbelastungen in Schweden. Umweltvergehen werden von regionalen Umweltgerichten behandelt, die nach dem Verursacherprinzip individuelle Fälle behandeln. Eine klare Bergbaugesetzgebung und harte Strafen gegen Umweltvergehen scheinen ein hohes Vertrauen der Bevölkerung in die öffentlichen Institutionen zu bewirken.⁷⁰⁶ Konzessionen werden von der regionalen Bergbau-Inspektion unter Einhaltung des Umweltrechtes (z.B. Erstellung einer EIA mit öffentlicher Anhörung) vergeben. Der Landbesitzer erhält eine Entschädigung, wobei der Wert der Mineralien den Wert der Grundstücke nicht erhöhen darf, dafür erhält er 2‰ des Durchschnittwertes der Fördermenge, wovon wiederum 0,5‰ an den Staat abgeführt werden müssen, die für Umweltschutztechnologien eingesetzt werden.⁷⁰⁷ Das schwedische Modell setzt auf klare Regeln, die Delegation der Umweltschutzverantwortung auf die Bergbauunternehmen, eine effiziente Kontrolle durch die Behörden und hohe Strafen für Umweltvergehen und schafft damit ein Vertrauen in der Bevölkerung, das soziale Konflikte verhindert und dem Bergbau national Anerkennung verleiht. Im Gegensatz zu Rumänien, Griechenland, Spanien und der Türkei wurde der zyanidbasierte Goldbergbau Schwedens und Finnlands auch innerhalb der EU

⁷⁰⁶ Vgl. Manheim, Frank 2006: A New Look at Mining and the Environment: Finding Common Ground, URL: www.geotimes.org/apr06/feature_MiningCommonGround.html [15.05.2008].

⁷⁰⁷ Vgl. Michanek, Gabriel 2008: The Law on Mining and Environmental Protection in Sweden, Seminar in Rovaniemi.

kaum kritisiert.⁷⁰⁸

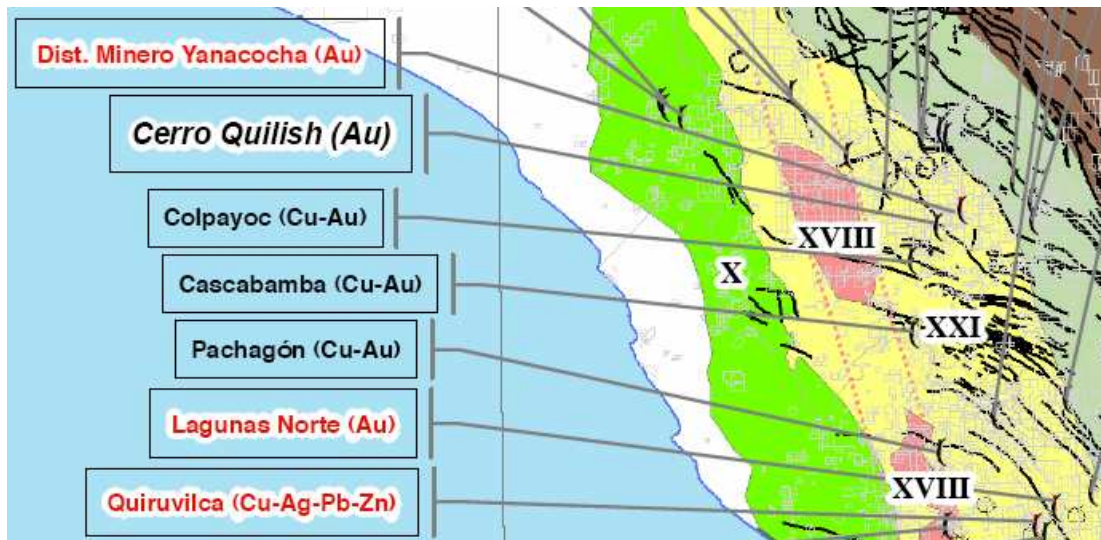
2008 bis 2009

Der weitere Verlauf der Verhandlungen über die Exploration am Cerro Quilish ist unklar. Die Bevölkerung sieht das Thema als noch nicht abgeschlossen an.⁷⁰⁹

Auch auf den geologischen Karten von INGEMET 2008 wurde der Quilish als Explorationsprojekt wieder ausgelobt.

Abbildung 48:

Ausschnitt aus der Karte „Bergbauprojekte 2008 von INGEMET“



Quelle: Bergbauministerium, vollständige Karte im Anhang IV.

⁷⁰⁸ Der Ex-Präsident der CTAR in Cajamarca Enrique Aranda plädiert auch in Peru für eine Dezentralisierung der Konzessionsbewilligung auf Regionalebene, da die regionalen Regierungen auch für die Lösung der sozialen Konflikte verantwortlich seien, in: Kongress / SPDA 2003, S.192.

⁷⁰⁹ Vgl. z.B. Arroyo Cobian, Francisco 2009: Un gabinete a la medida, in: Panorama Cajamarquino 15.07.2009, URL: www.panoramacajamarquino.com/?p=1062 [19.07.2009], Francisco Arroyo Cobian ist Ex-Abgeordneter.

6.1.2. Netzwerkanalyse: Bewilligung der Umweltverträglichkeitsstudie EIA und die Vergabe der Konzession am Cerro Quilish 2004

In der vorliegenden Netzwerkanalyse wurde die Entscheidungsfindung zur Gewährung des Umweltmanagementplans EIA und der Konzession auf dem Cerro Quilish untersucht, die maßgeblich dazu beigetragen hat, dass Cajamarca zu einer der konfliktreichsten Regionen Perus geworden ist.⁷¹⁰

Zur Bestätigung der Bad-Governance-Hypothese soll dargelegt werden, dass sich Netzwerke bilden, in denen Lösungen für strategische bergbau-politische Probleme erarbeitet werden. Hierbei verdienen Inklusion und Exklusion besondere Berücksichtigung, da angenommen wurde, dass nicht allen relevanten Akteuren der Zugang zu entscheidungsrelevanten Verhandlungen gewährt wurde. Die Verschiebung der Sinnhorizonte innerhalb der Entscheidungsnetzwerke sollen dargestellt und interpretiert werden.

Die Beziehungen der involvierten Akteure, die Qualität ihres Informationsaustausches, die Inklusion in Entscheidungsprozesse werden in verschiedenen Etappen zwischen 1993 und 2004 dargestellt und die Folgen, die daraus zwischen 2004 und 2008 entstanden sind, werden erläutert.⁷¹¹

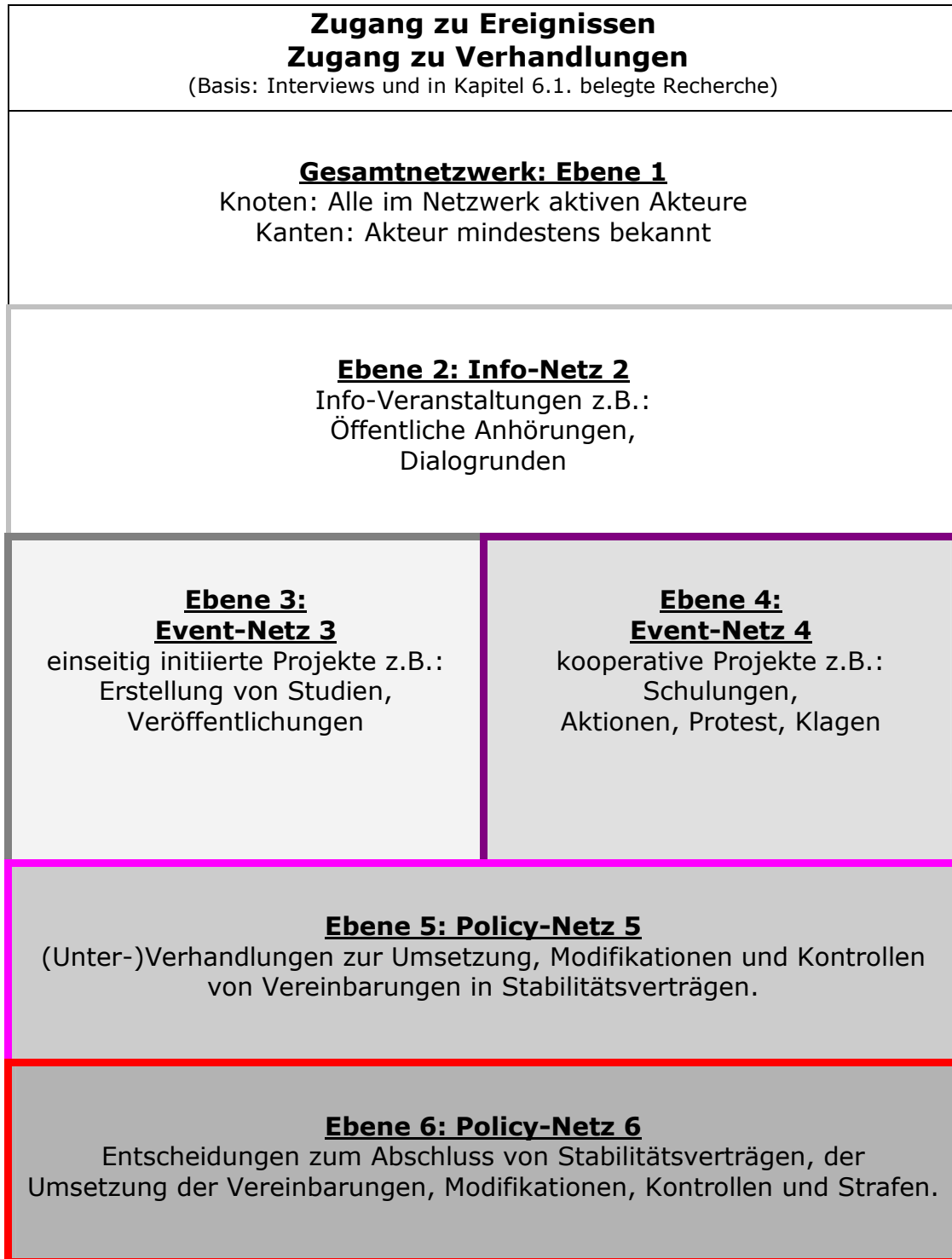
Die Antworten zu den Beziehungen, dem Informationsaustausch, dem Zugang zu Veranstaltungen und Verhandlungen sowie dem Austausch von Ressourcen der Akteure wurden für verschiedene Netzwerkebenen codiert.

⁷¹⁰ Vgl. Defensoría 2009.

⁷¹¹ Alle Ausführungen beziehen sich auf die chronologische Darstellung, die in Kapitel 6.1. belegt ist.

Abbildung 49:

Netzwerkcodierung Yanacochoa



Es werden insgesamt 4 Grundnetzwerke für die Jahre 1993, 2000, 2003 und 2004 gebildet.⁷¹² Zur besseren Visualisierung der Beziehungen wurden bestimmte Akteu-

⁷¹² Netzwerk-Matrizen in Anhang VI.

re bzw. Organisationen zur Bildung der Knoten zusammengefasst. Nicht alle Akteure sind in allen Netzwerken relevant.

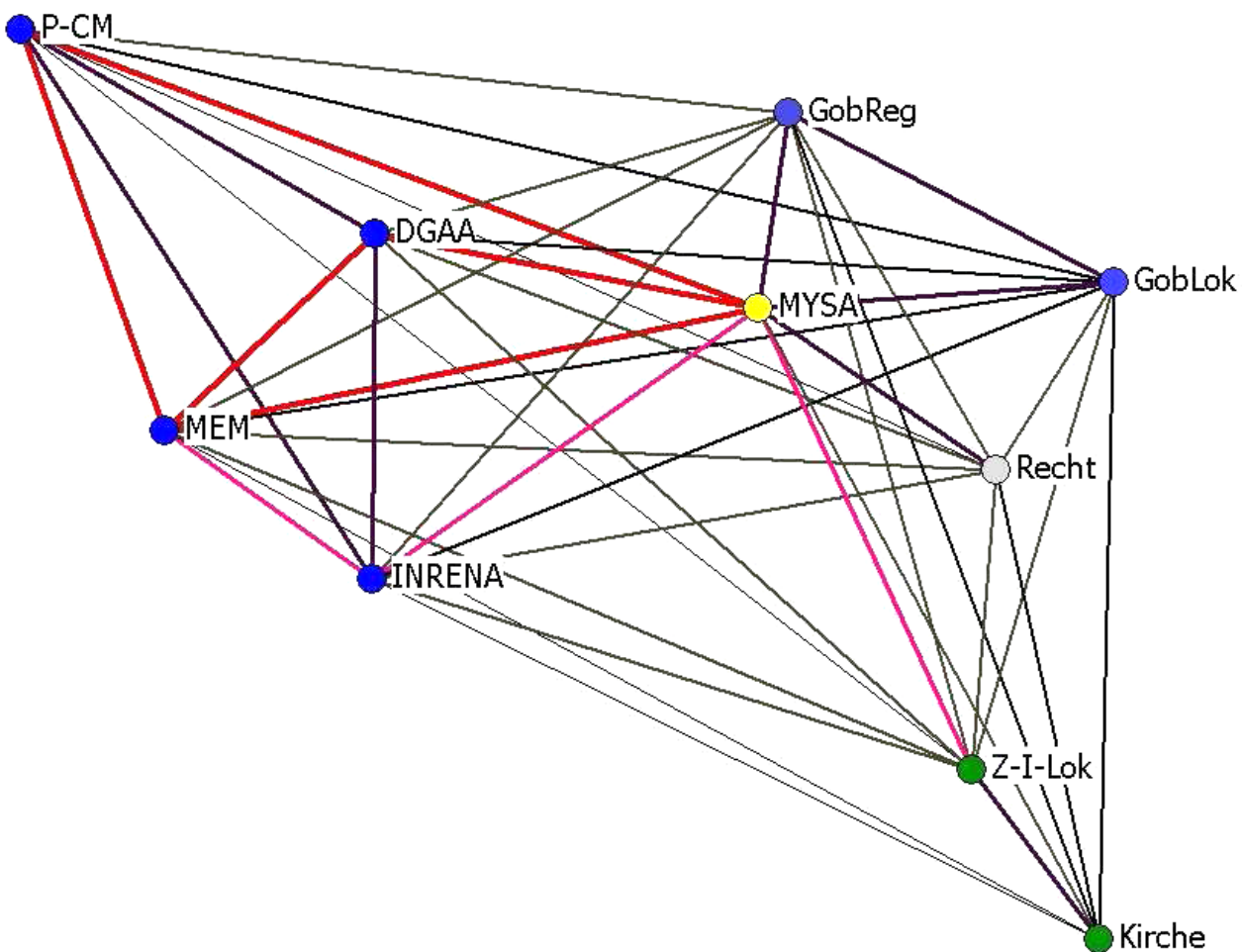
Abbildung 50: Netzwerkakteure Yanacocha

Systemebene	Binnen-System	Organisationen	Codierung
Politik	Exekutive	Präsident, Ministerrat	P-CM
		Bergbauministerium	MEM
		Umweltbehörde MEM (Bergbau)	DGAA
		Behörde MINSAL (Gesundheit)	DIGESA
		Behörde MINAG (Landwirtschaft)	INRENA
		Behörde MINEF (Finanzbehörde)	SUNAT
		Nationaler Umweltrat	CONAM
		Regionalregierung	GobReg
		Lokalregierung	GobLok
	Legislative	Abgeordnete, Kommissionen	KomKon
Recht	Recht	z.B. Staatsanwalt Cajamarca, Corte Suprema Cajamarca Tribunal Constitutional	Recht
Wirtschaft	Unternehmen	Minera Yanacocha SA	MYSA
		Wasserwerk und Wasseraufbereitung	Sedacaj
	Verbände	Unternehmerverband, Verband der Ingenieure	U-V
		Zertifizierte Beratungsunternehmen	Consult
Zivil-Gesellschaft	Lokale direkt Betroffene	z.B. Gemeinden, Rondas Campesinas, Landfrauenverband	Z-I-Lok
	Nationale, direkt Betroffene	CONACAMI, CORECAMI, GRUFIDES	Z-I-Nat
	Nationale NGO	CooperAccion, Red Muqui	NGO-Nat
	Internationale NGO	z.B. Oxfam	NGO-Int
	Kirche	Kirche Porcon	Kirche

1993: Landkäufe am Cerro Quilish und das Nießbrauchrecht im Bergbau-Rahmengesetz

1992 bis 1993 hatte Yanacocha begonnen, Landbesitz im Gebiet des Cerro Quilish zu erwerben. Das Unternehmen führte direkte Verhandlungen mit den Landbesitzern. Die Bevölkerung war zuvor nicht von öffentlichen Institutionen über die geplanten Minenprojekte, die Landkäufe, das Nießbrauchrecht oder die Bewertung der Grundstücke informiert worden. Das Unternehmen war zu diesem Zeitpunkt jedoch durch die Verhandlungen beim Abschluss der Stabilitätsverträge und die Konzessionsvergabe sowie die Verhandlungen über die Umweltmanagementstudien bereits mit allen relevanten öffentlichen Institutionen in engem Kontakt und kannte die vom Agrarministerium angegebenen möglichen Grundstückspreise. In der folgenden Abbildung wird das Verhandlungsnetzwerk dargestellt, wobei die Art der codierten Beziehung über die Kantenstärke und Farbe visualisiert ist: Information (grau), Projekt (lila), echte Verhandlung (pink, rot).

Netzwerk 1: Landkäufe am Cerro Quilish 1993

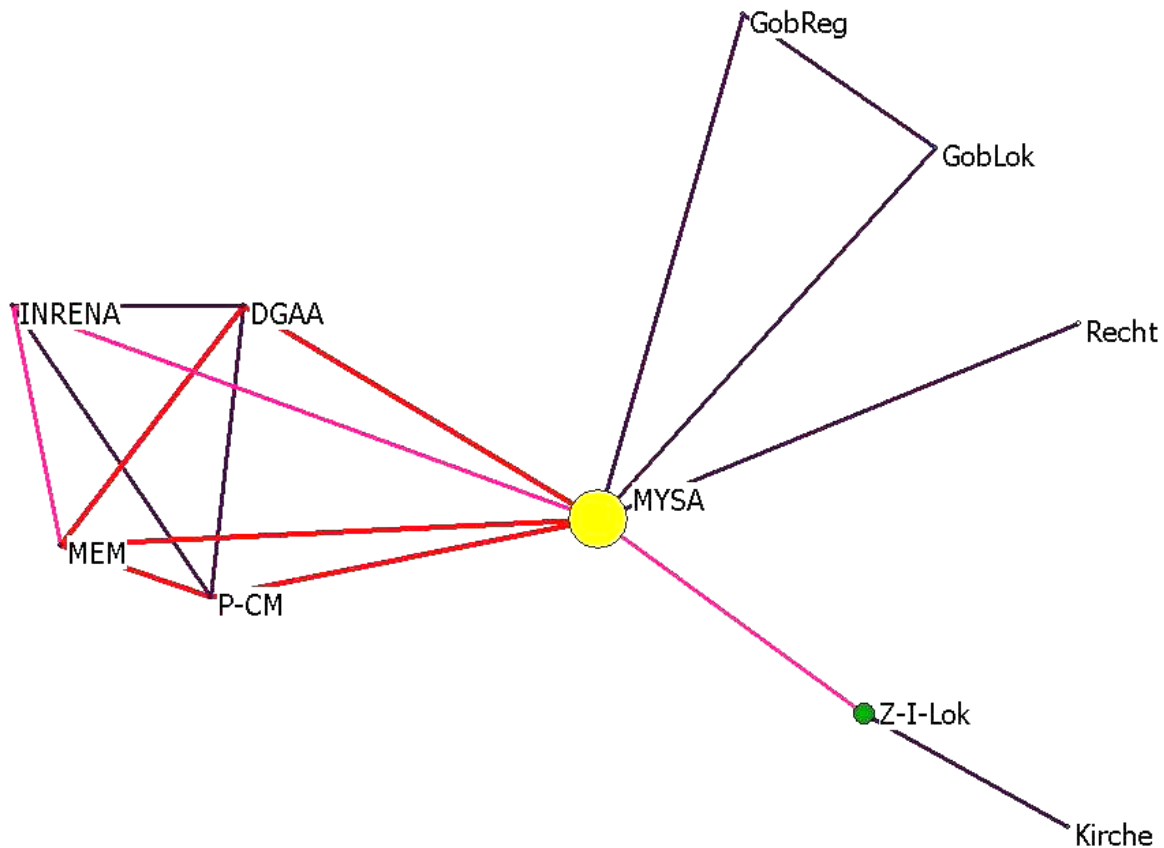


Das Netzwerk ist insgesamt gut verbunden, fast alle beteiligten Organisationen kennen sich, das heißt, sie sind zumindest indirekt an Verhandlungen der verbundenen Akteure beteiligt (Kanten: schwarz, Ebene 1).

Das Unternehmen Yanacocha (MYSA) steht im Mittelpunkt des Netzwerkes, da das Unternehmen einerseits echte Verhandlungen mit der betroffenen Bevölkerung über die Landkäufe führte und andererseits Unterstützung durch die Zentralregierung erhielt. Das Landwirtschaftsministerium und seine Behörde INRENA waren ausschlaggebend an den Verhandlungen beteiligt, indem INRENA den Preis für einen Hektar landwirtschaftliche Fläche in dem Gebiet festlegte, der als Grundlage für mögliche Enteignungen auf Basis des Minengesetzes galt (Kanten: pink, Ebene 5). Dieser Preis von 50 Soles pro Hektar und der Hinweis auf eine mögliche Enteignung wurden von Yanacocha als Argumentationsgrundlage in die Verhandlungen eingebracht. Die Entscheidungen über den Landbesitz wurden vom Bergbauministerium getroffen, auf Basis des vom Präsidenten erlassenen Dekretes von 1992. In dieser Darstellung wird deutlich, dass die zivilgesellschaftlichen Organisationen der betroffenen Bevölkerung keine Unterstützung von staatlichen Stellen oder dem Rechtssystem erhielten. Sowohl der angerufene Staatsanwalt als auch die dezentralen Regierungsorganisationen empfahlen den betroffenen Gemeinden, das Land zu verkaufen; trotz eingereichter Klage kam es zu keiner Gerichtsverhandlung, da nur das Bergbauministerium über die Landnutzung entscheidet. Zu diesem Zeitpunkt waren die Förderung der privaten Investition und der Aufbau eines für ausländische Direktinvestoren „politisch stabilen“ Landes von größter Bedeutung für die politischen Entscheidungen. Die Einhaltung der Stabilitätsverträge und die damit verbundene Schaffung eines günstigen Investitionsklimas hatten höchste Priorität. So wurde auch vom Bergbauministerium und der DGAA gegenüber der betroffenen Bevölkerung argumentiert, dass die Verhandlungen über die Landkäufe auf dem „freien Markt“ ohne Einmischung des Staates zu erfolgen haben. Mit dieser Argumentation wurde den Gemeinden jede Hilfestellung verweigert, denn zu diesem Zeitpunkt gab es noch keine Dialogrunden oder Schlichtungsstellen, auch die Behörde für soziale Angelegenheiten innerhalb der DGAA wurde erst 2007 gegründet. Trotzdem unterstützte das Ministerium andererseits das Unternehmen Yanacocha, indem es zu keinem Zeitpunkt klärend eingriff oder einer möglichen Enteignung widersprach.

Im Folgenden wird die Betweenness-Zentralität des Netzwerkes auf den Ebenen zweiseitiger Kooperation, echter Verhandlungen und echter Entscheidungen (Kanten: lila 4, pink 5, rot 6) für die Landkäufe 1993 dargestellt. Yanacocha (MYSA) hat auf dieser Ebene den höchsten Betweenness-Wert und verfügt somit über die stärkste Verhandlungsmacht.

Netzwerk 2: Landkäufe am Cerro Quilish 1993
Betweenness-Zentralität, Verhandlungs-Ebene



Weiterhin zeigt sich auf dieser Netzwerk-Ebene schon die klare Herausbildung der Subgruppe aus den Repräsentanten der Zentralregierung und dem Unternehmen, die nur über das Unternehmen Yanacocha mit den anderen Akteuren verbunden ist. In diesem Tauschnetzwerk um die knappe Ressource Landbesitz fungiert Yanacocha als strategischer Spieler und nutzt das strukturelle Loch zwischen Zivilgesellschaft und staatlichen Institutionen.

Der daraus resultierende Zustand der Ungewissheit für die Bevölkerung führte zu den ersten großen Protestaktionen in der Region. Nachdem Yanacocha MYSA seine Probebohrungen auf dem Quilish beendet hatte, zog es sich zurück, ohne das Land wieder in seinen ursprünglichen Zustand zurückzusetzen. Mit dem Argument, den sozialen Frieden wahren zu wollen, wurden die Arbeiten auf dem Quilish zunächst eingestellt und Yanacocha MYSA begann mit seinem Programm der „sozialen Investitionen zu nachhaltiger Entwicklung in der Region Cajamarca“. Es wurden die ersten Projekt mit einzelnen Gemeinden, aber auch verstärkt mit den Regional- und Lokalregierungen ins Leben gerufen, was Yanacocha die höchsten Betweenness-Werte im Projekt-Netzwerk verschaffte und die Machtposition weiter ausbaute.

Hier begann ein Prozess weiterer gesellschaftlicher Differenzierung durch die Bildung gesellschaftlicher Protestgruppen, die sozial verantwortliches Handeln bei den staatlichen Stellen einfordern. Das Problem wird oft als „Abwesenheit des Staates in den Provinzen“ beschrieben⁷¹³, wobei die Aufgaben der Lokal- und Regionalregierungen, die oft als unfähig bezeichnet werden, außer Acht gelassen werden. Die dezentralen Regierungen wiederum kritisieren ihre ungenügende Handlungsvollmacht, da alle Entscheidungen, die mit der Vergabe von Konzessionen und den Stabilitätsverträgen zusammenhängen, durch die Zentralbehörden in Lima getroffen werden.

Mit der Gründung der NGO GRUFIDES in Cajamarca durch den ehemaligen Priester der Gemeinde Porcon in 1999 begannen sich die Protestbewegungen professionell zu organisieren; auch CONACAMI wurde 1999 gegründet. Durch die Herausbildung von Organisationen begannen die Protestbewegungen, die sich zuvor durch die binäre Codierung Protest / kein Protest konstituierten, Ziele und Programme auszuarbeiten sowie Repräsentanten herauszubilden, welche die soziale Bewegung nach außen vertreten können. Der Sinn, der durch die soziale Bewegung in Cajamarca kommuniziert wird und durch den jede Kommunikation konstituiert wird, ist „Bergbau auf dem Quilish / kein Bergbau auf dem Quilish“. Alle weiteren Programme, wie die Verteidigung des Landbesitzes oder der Schutz der Wasserquellen, orientieren sich an diesem Sinnhorizont.

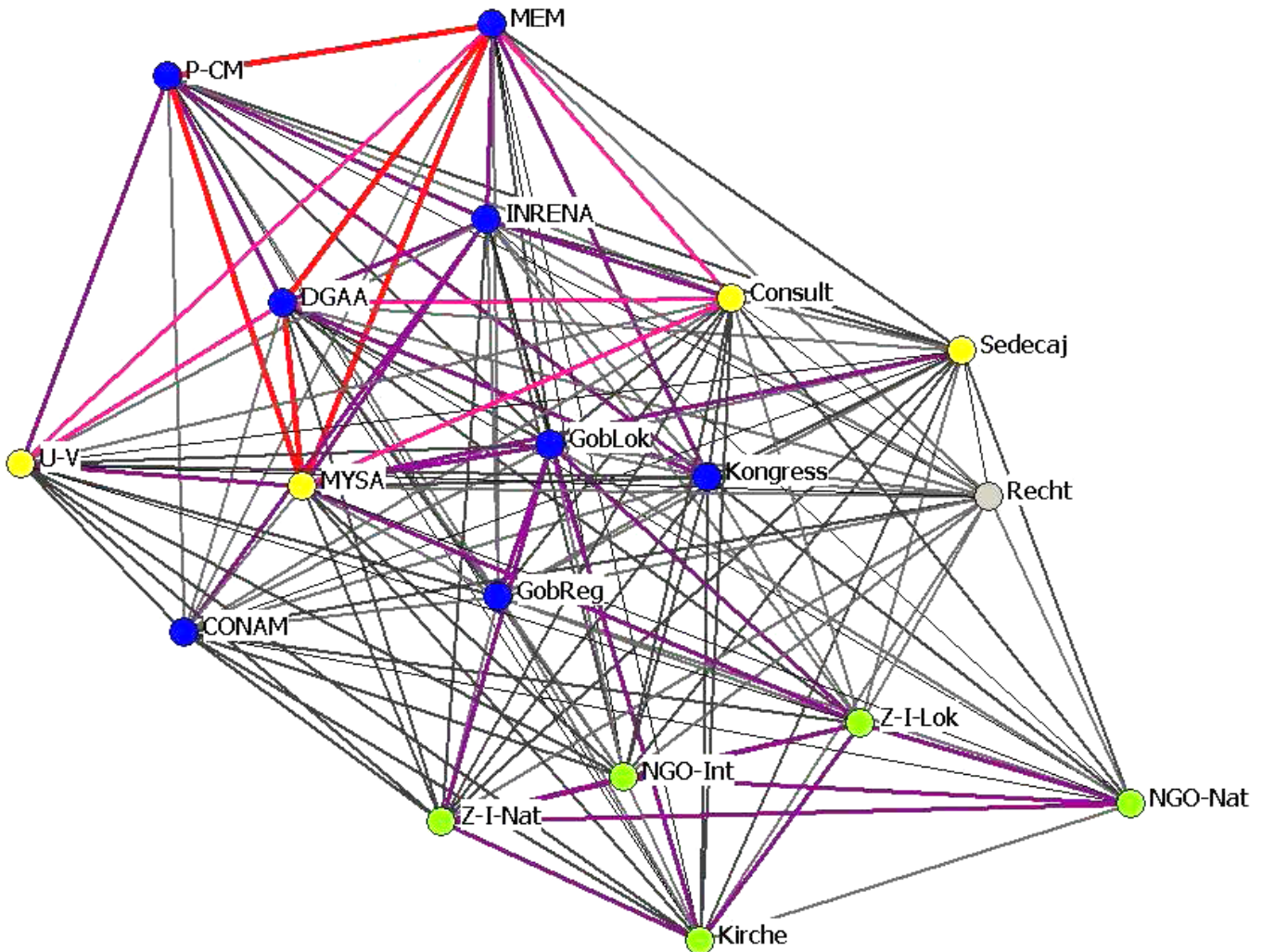
2000: Initiative der Lokalregierung zur Rettung des Quilish

Nachdem sich im Januar 2000 das erste große Fischsterben im Rio ereignet hatte und die Zentralregierung der Argumentation von Yanacocha MYSA folgte, dass die Fische durch unsachgemäßes Handeln der Bevölkerung erstickt seien, erließ die Lokalregierung eine Verordnung, die den Quilish zum Naturschutzgebiet erklärte. Die Lokalregierung handelte im Sinne der eigenen Autopoiesis, da der Sinn Macht bzw. Regieren durch Responsivität aufrechterhalten werden sollte. Eine Inklusion in das eigentliche Entscheidungsnetzwerk stand nicht in Aussicht und somit war eine korrupte Sinnverschiebung auch aus Akteurssicht nicht lohnend. Ob dabei in Einzelfällen auch (zu geringe) Bestechungsgelder zu den dezentralen Regierungen geflossen sind, ist für die Beurteilung des Bad-Governance Netzwerkes nicht von Bedeutung.

⁷¹³ Alle Interviewpartner benutzen diese Redewendung: „In den Provinzen ist der Staat nicht da.“

Netzwerk 3:

1. Quilish-Naturschutzverordnung durch die Lokalregierung 2000



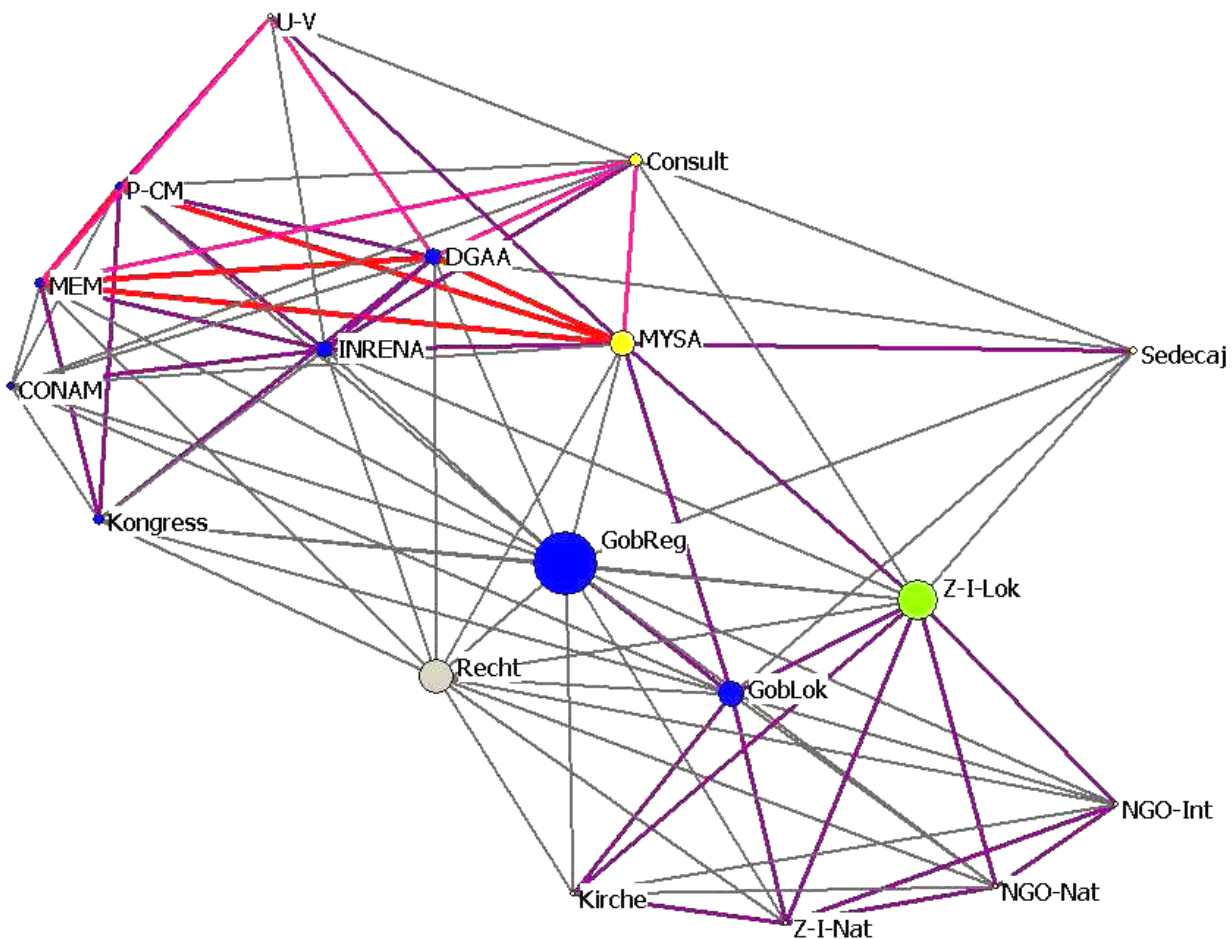
Zu diesem Zeitpunkt entstand ein deutlicher Konflikt zwischen den dezentralen Regierungsorganisationen in Cajamarca, die dem Wunsch der Bevölkerung folgten, den Quilish als unantastbares Wasserreservoir zu erklären, und den Ministerien, die der Argumentation von Yanacocha MYSA folgten, dass der Berg eine wichtige Rohstoffquelle des Landes darstellt und eine Exploration keine nachhaltigen Umweltschäden hervorrufen würde. Abgeordnete des Kongresses brachten sich durch ihren Gesetzesentwurf gegenüber der „Kommission für Andine Völker und Umweltschutz“ in das Netzwerk ein, erreichten aber keine Verhandlungsebene, da der Entwurf nicht auf der politischen Agenda erschien.

Obwohl zu diesem Zeitpunkt das Partizipationsgesetz bereits in Kraft ist, finden keine zweiseitigen Verhandlungen zwischen der betroffenen Bevölkerung und den Organisationen der zentralen Regierung statt. Die zentrale Position der Regionalregie-

nung (höchste Betweenness-Zentralität) ergibt sich einerseits durch die stärkere Anbindung an die Zentralregierung und andererseits durch die Zusammenarbeit mit der Lokalregierung.

Netzwerk 4: 1. Quilishverordnung 2000

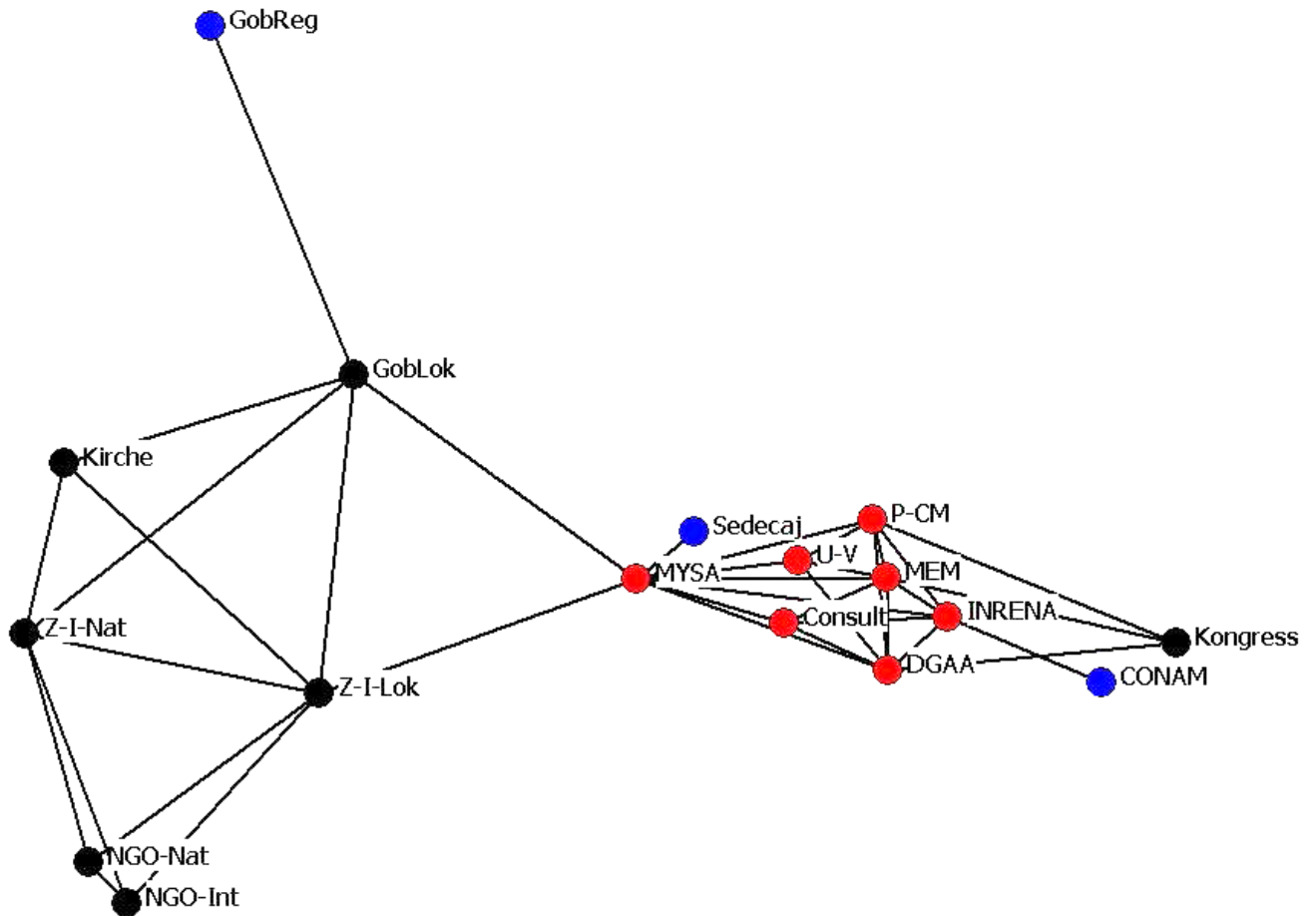
Betweenness-Zentralität; Projekte, Verhandlungen, Entscheidungen



Hier wird deutlich, wie stark die Lokalregierung mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen zum Schutz des Quilish kooperierte.

Auf der Ebene echter zweiseitiger Verhandlungen und Entscheidungen (Ebene 4+) wird die zentrale Position von Yanacocha (MUSA) als strategischer Spieler zwischen den zivilgesellschaftlichen Gruppen, den dezentralen Regierungen und der Zentralregierung deutlich. Eine Subgruppen-Analyse verdeutlicht die Gruppenbildung und die Nähe der Lokalregierung zu den zivilgesellschaftlichen Organisationen (schwarze Knoten).

**Netzwerk 5: 1. Quilishverordnung 2000, Subgruppen MDS
(Verhandlungen, Entscheidungen)**



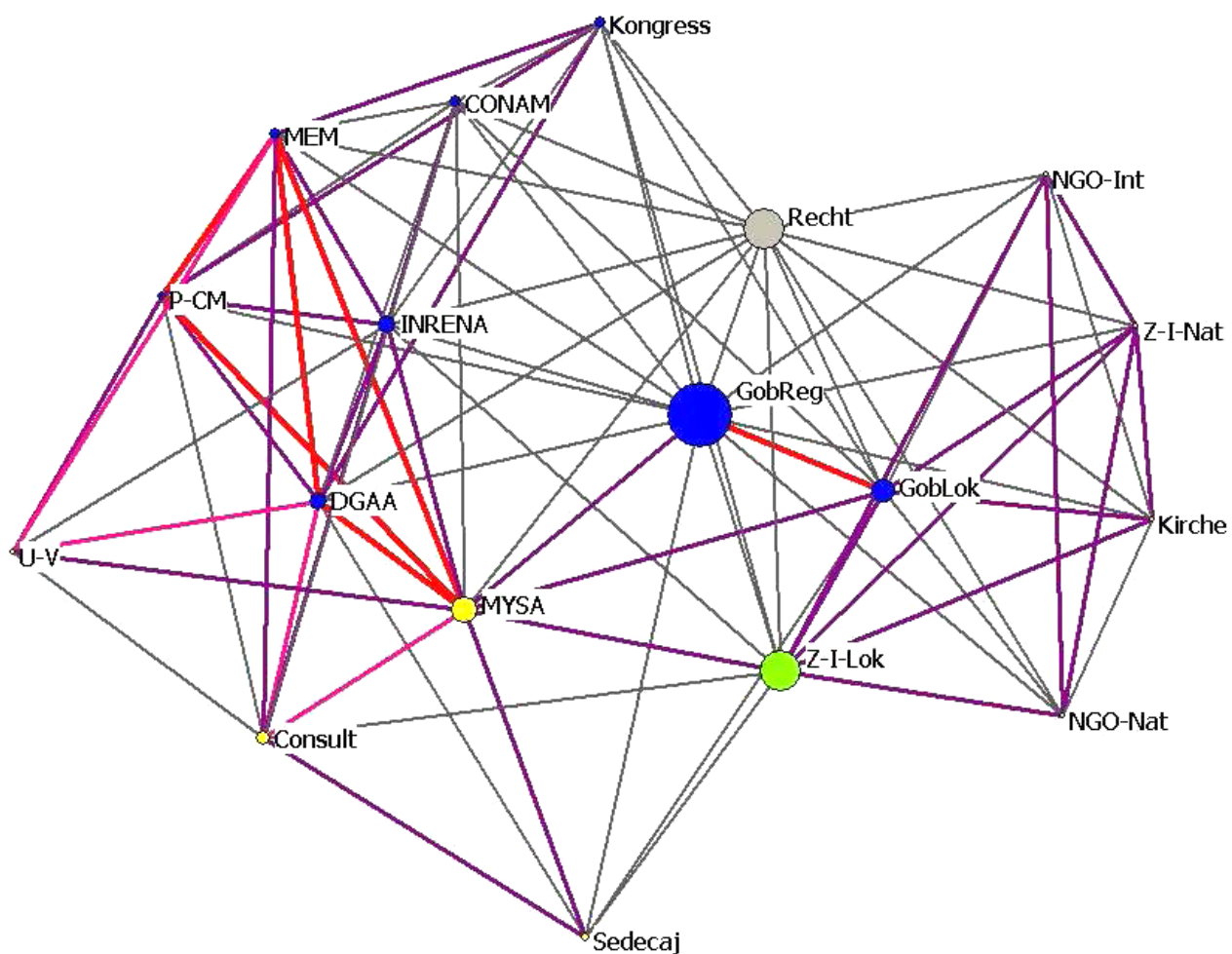
Seitens der Zentralregierung erfolgte keinerlei Konfliktbearbeitung, weder durch reinen Informationsaustausch noch durch ein Einbringen in die Gesamtverhandlungen. Diese Passivität gegenüber der Bevölkerung und den dezentralen Regierungsorganisationen sowie das erneute Fischsterben im Jahr 2001 führten zu den ersten Dialogrunden in Cajamarca, die alle Beteiligten in Verhandlungen zusammenführen sollten. Ergebnis dieser Verhandlungen war keine erneute politische Entscheidung bezüglich der Exploration am Quilish, sondern zunächst wurden Beratungsunternehmen beauftragt, die Studien zu Wasserqualität durchführen sollten. Das ist eine Aufgabe, die die DGAA schon in den vergangenen sieben Jahren regelmäßig hätte erfüllen müssen, somit hat die erforderliche stetige Überprüfung und Bewertung der Umweltmanagementpläne von Yanacocha durch unabhängige Beratungsunternehmen vorher nicht stattgefunden. Das Einverleiben von Programmen seitens des Bergbauunternehmens wird hier schon sehr klar, durch die Beteiligung an den Kosten für Umweltmonitoring und das erste Einbeziehen von zivilgesellschaftlichen Organisationen über die Dialogmedien. Eine Analyse der Subgruppen zeigt die deutli-

che Clique zwischen Zentralregierung und Unternehmen, die ähnliche, negative Einstellungen zu der Verordnung hatten. Der bereits 1995 gegründete Nationale Umweltrat CONAM erfüllte seine Aufgaben bezüglich der Umweltkonflikte in Cajamarca nicht. Das erste Regionalbüro wird erst 2002 eröffnet.

2003: Initiative der Regionalregierung

Bereits am 18. März 2003, also 2 Wochen vor dem Urteil des Verfassungsgerichtes zur 1. Naturschutzverordnung der Lokalregierung, erließ die Regionalregierung in Cajamarca ebenfalls eine Verordnung, die den Quilish zum Naturschutzgebiet erklärte. Die Verordnung bestand nur aus einem Artikel und bezog sich explizit auf die Verordnung der Lokalregierung aus dem Jahre 2000.

Netzwerk 6: 2. Quilish-Naturschutzverordnung 2003 Betweenness-Zentralität Projekte

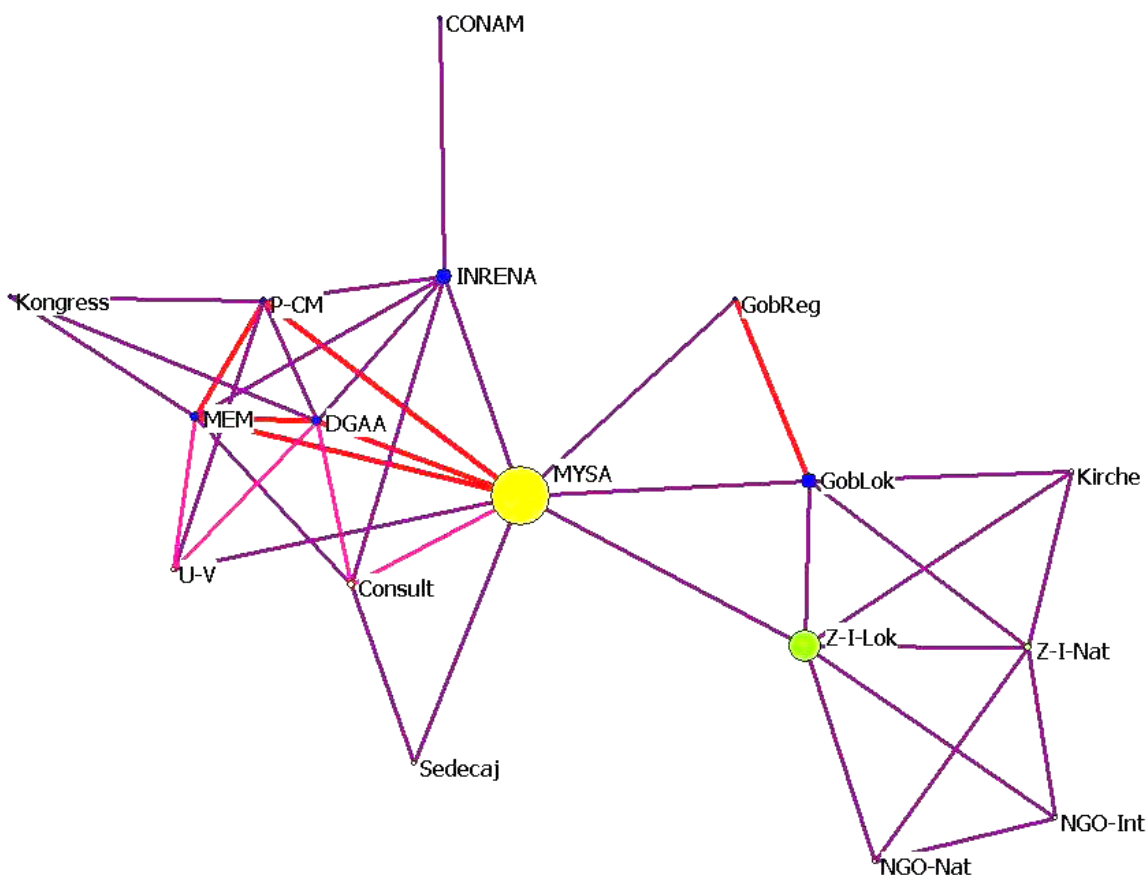


Während das Bergbauministerium und Yanacocha schon in den Verhandlungen zur 2004 gewährten Konzession am Quilish standen, zeichnete sich der zweite Konflikt zwischen den dezentralen Regierungsorganisationen und dem Ministerium deutlich

ab. Da Yanacochoa MYSA zu diesem Zeitpunkt seine Projektarbeit mit den betroffenen Gemeinden ausgeweitet hatte und auch umfangreiche Projekte mit den Lokal- und Regionalregierungen realisiert wurden, baute das Unternehmen seine Machtposition im Netzwerk aus. Trotz der ins Leben gerufenen Dialogrunden und der Intervention der Kirche und der NGO fand keine Unterstützung oder Anerkennung der Situation durch die DGAA statt.

Auf den Ebenen 4 bis 6 (zweiseitige Kooperation, echte Verhandlungen und echte Entscheidungen) rückt wiederum das Unternehmen Yanacochoa in den Mittelpunkt des Netzwerkes. Die zentrale Stellung wird durch den Ausbau der Projekte der „sozialen Verantwortung“ erzielt. Yanacochoa hatte mit über 50 Gemeinden Vereinbarungen über Sozialinvestitionen in der Region getroffen; weiterhin wurden mit den Lokal- und Regionalregierungen Vereinbarungen z.B. über den Bau von Schulen und Straßen getroffen (Vgl. Chronik 2003)

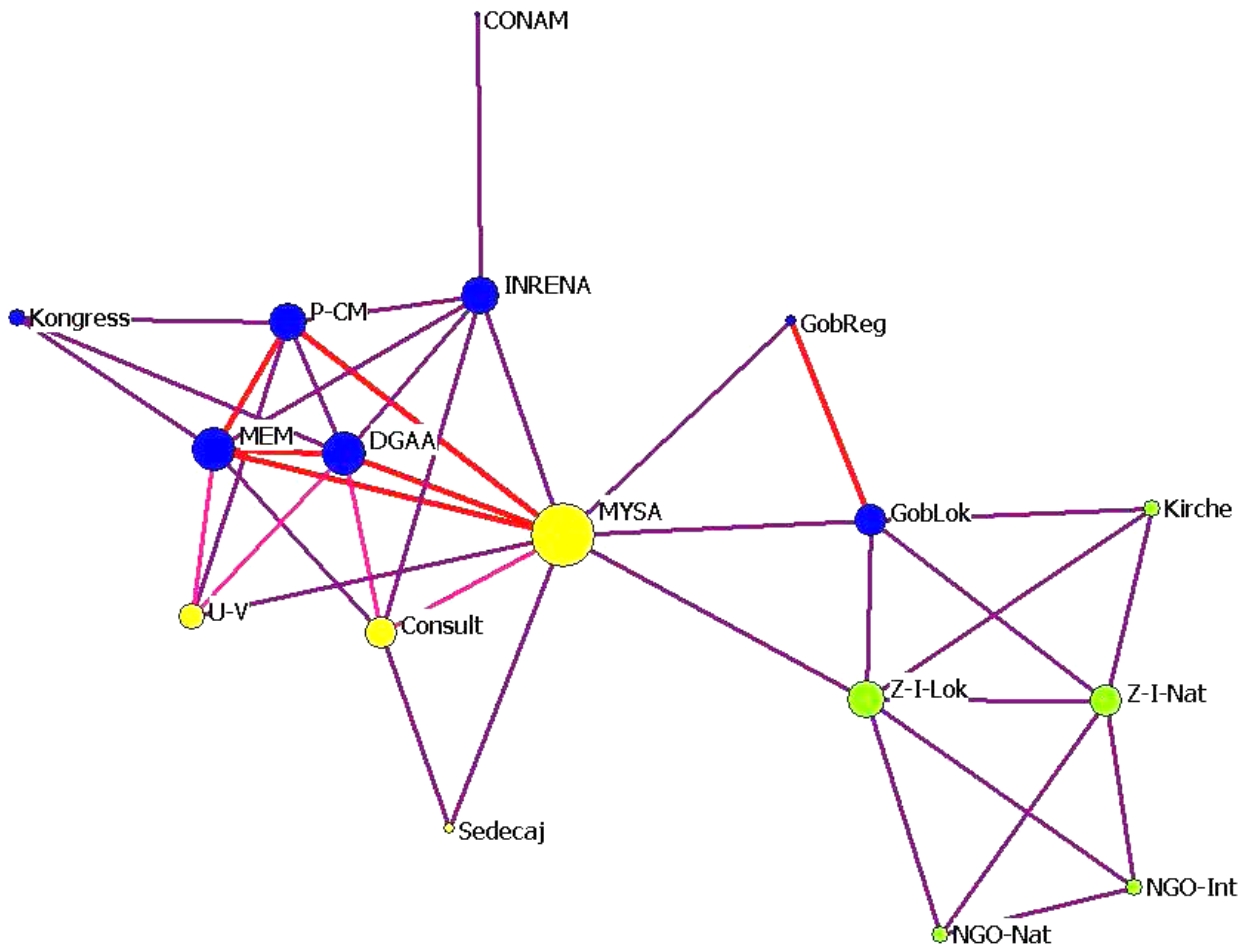
**Netzwerk 7: 2. Quilishverordnung 2003
Betweenness-Zentralität Verhandlungen**



Auch eine Analyse der Degree-Zentralität bestätigt die zentrale Stellung des Unternehmens Yanacochoa und die Einverleibung von Programmen und der Codierung des politischen Systems, indem der größte Teil erfolgreich umgesetzter Sozialpolitik in der Region praktisch einverleibt wurde. Auch die Erfolgskommunikation des Unter-

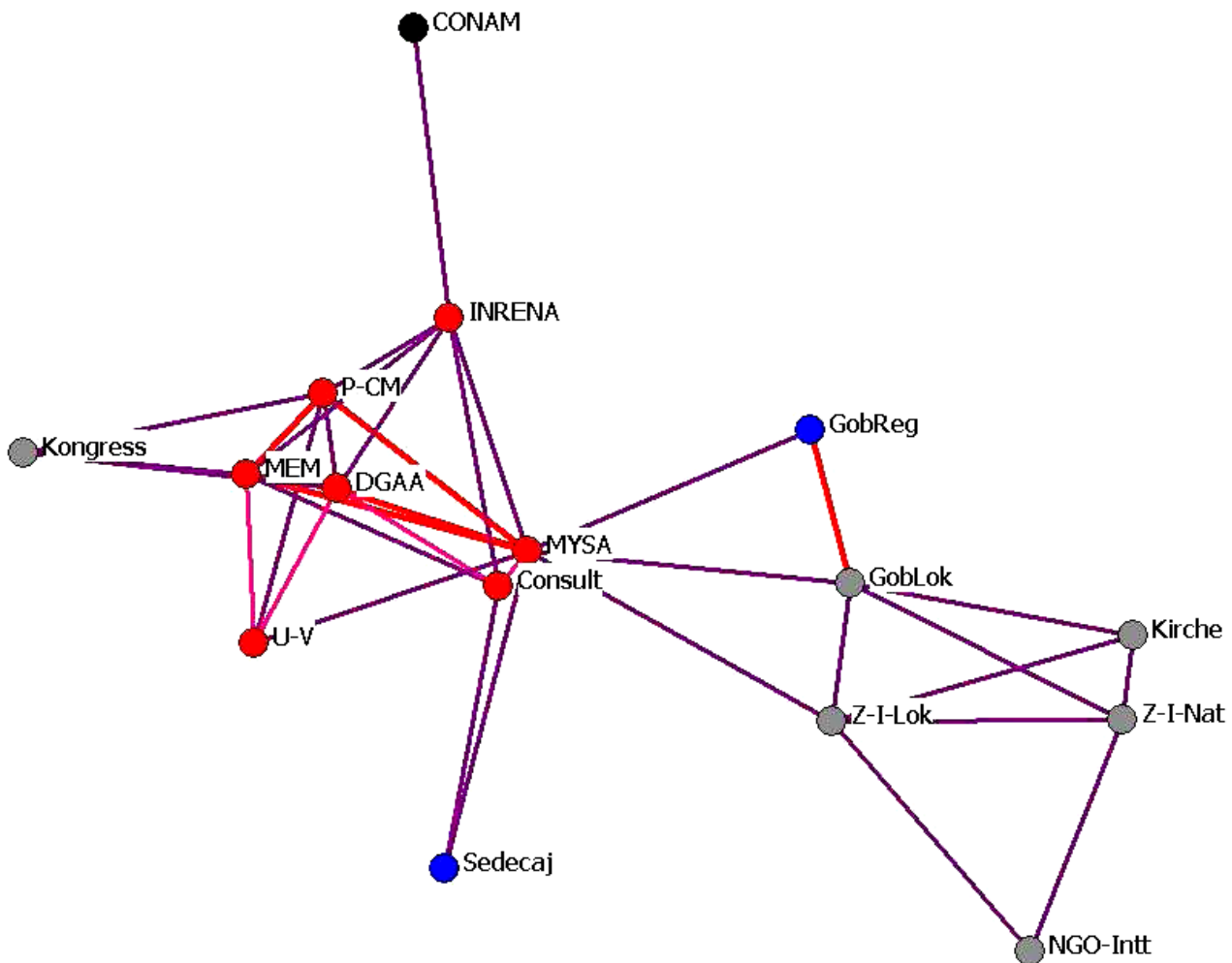
nehmens setzte international, national und regional auf die Auslobung sozialpolitischer Leistungen. Dazu gehörten z.B. der Bau von Bildungseinrichtungen, Gesundheitseinrichtungen, Straßenbau, Entwicklungskredite an landwirtschaftliche Betriebe, die Ausbildung von Goldschmieden und viele weitere Kleinprojekte. Auch die Unterstützung des regionalen Wasserwerks baute diese Stellung aus.

Netzwerk 8: 2. Quilishverordnung 2003
Degree-Zentralität Verhandlungen



Yanacocha hat hier in dem gesamten Projekt- und Verhandlungsnetzwerk die höchsten Beziehungs-Werte und somit die höchste Kommunikationsaktivität. Damit verschafft sich das Unternehmen einen Informationsvorsprung gegenüber allen anderen Akteuren im Informationsnetzwerk, den es in den Verhandlungen gezielt einsetzen kann. Eine Subgruppen-Analyse zeigt die Zweiteilung des Netzwerkes in zwei dichte Regionen, die wiederum nur durch das Unternehmen Yanacocha und die beauftragten Beratungsunternehmen zusammengehalten werden.

**Netzwerk 9: 2. Quilishverordnung 2003
Subgruppen MDS-Gower**

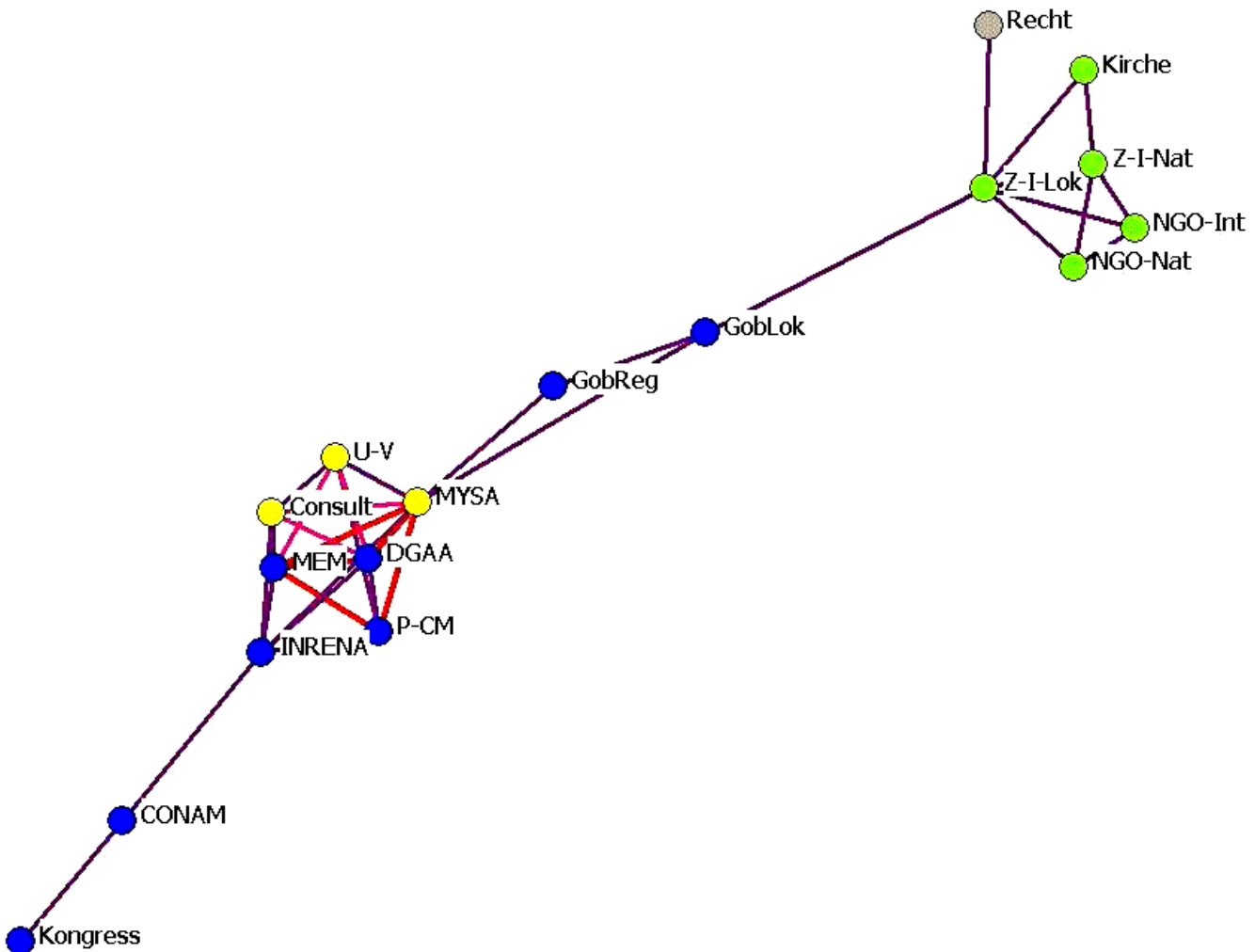


2004: Gewaltsame Proteste und Auseinandersetzungen

Auch 2004 entstehen Konflikte in der Region als Yanacocha einen Bewässerungskanal der bäuerlichen Gemeinden schließt und das Wasser auf Minengebiet zur Exploration nutzt. Wiederum versuchen nur die Regionalbehörden einzugreifen und verhandeln erfolglos mit dem Unternehmen. Da es keine endgültige Klärung seitens des Bergbauministeriums gibt, führen auch in diesem Fall nur Proteste und Blockaden der Bevölkerung dazu, dass Yanacocha MYSA Ausgleichszahlungen an die Nutzer zahlt und einen Ersatzkanal installiert.

In dieser aufgeheizten Situation vergibt das Bergbauministerium trotz massiver Proteste die Konzession zur Exploration am Quilish.

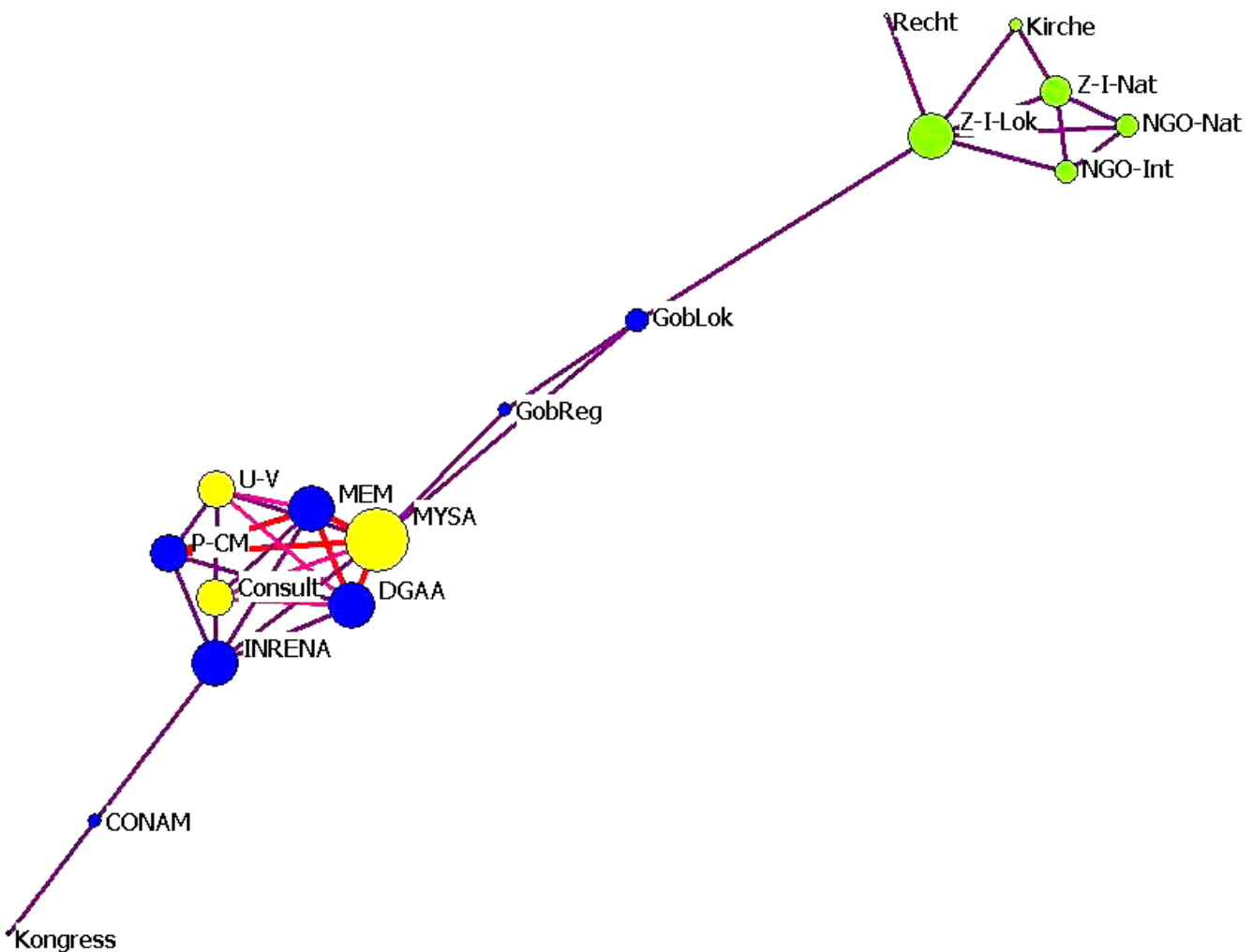
Netzwerk 10: Vergabe der Konzession 2004 Verhandlungen, Entscheidungen



In dem Verhandlungs- und Entscheidungsnetzwerk zur Bewilligung der Goldförderung am Cerro Quilish waren weder dezentrale Regierungsorganisationen noch zivilgesellschaftliche Organisationen involviert. Zu diesem Zeitpunkt versuchten die zivilen Organisationen, sich durch erste Protestmärsche und Demonstrationen in die Verhandlungen einzubringen, jedoch ohne Erfolg. Sie wandten sich dabei einerseits an das Unternehmen, versuchten jetzt aber auch verstärkt mit der Zentralregierung in Kontakt zu treten. GRUFIDES Gründer Marco Arana traf sich im Juni mit Vertretern des Ministeriums, um zu verhandeln, jedoch ohne Erfolg, sodass dieser Versuch nur auf der Ebene 3, als einseitiges Projekt, codiert werden kann. Die Bevölkerung forderte von Juli bis August einen Dialog mit dem Ministerium, der jedoch verweigert wurde. Der Kontakt zwischen Yanacocha und den Gemeinden sowie dezentralen Regierungen bestand zu dieser Zeit noch durch die laufenden gemeinsamen Projekte, die hier noch mit der Ebene 4+ codiert wurden. Die Projekte standen in

direktem Zusammenhang mit dem Quilish-Projekt, da sie die von Yanacochoa als erforderlich angesehen Sozialinvestitionen für die Umstimmung der Bevölkerung darstellten.

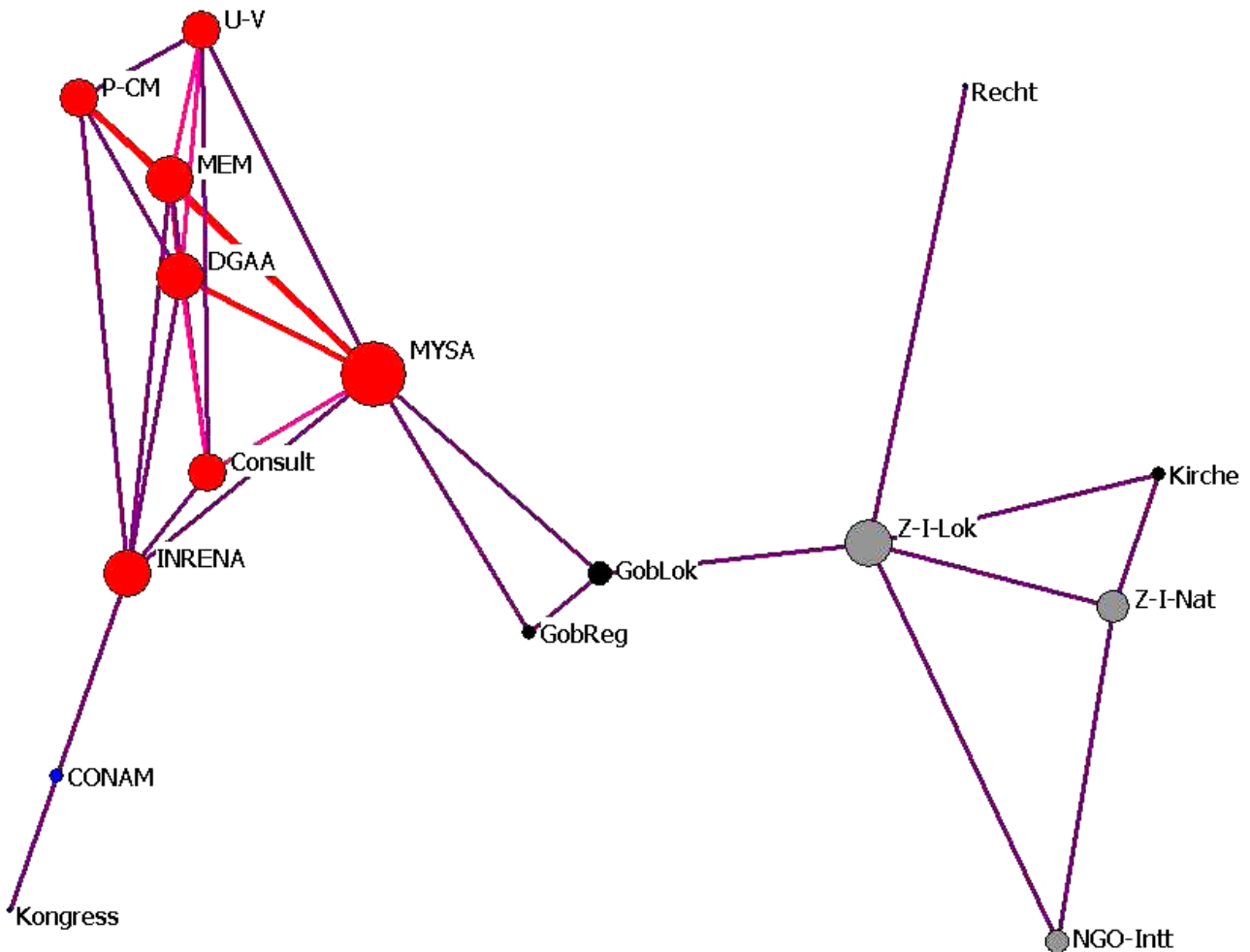
Netzwerk 11: Vergabe der Konzession 2004
Degree-Zentralität Verhandlungen



Entsprechend haben Yanacochoa und die Organisationen der Zivilbevölkerung hier die höchsten Werte in Degree-Zentralität und Betweenness-Zentralität.

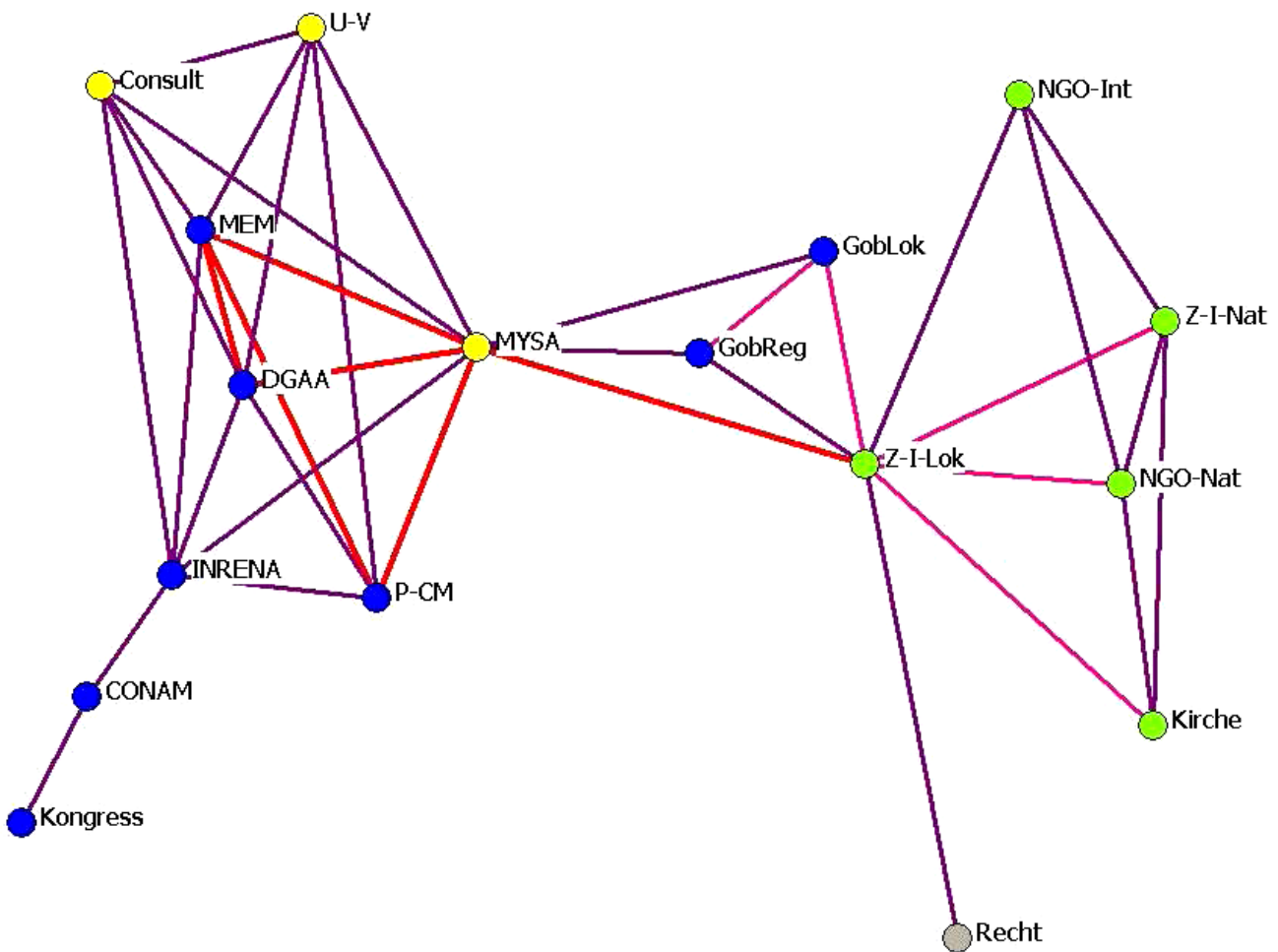
Eine Analyse der Subgruppen zeigt hier wiederum deutlich die Exklusion aus dem Entscheidernetzwerk sowohl der dezentralen Regierungen als auch der zivilgesellschaftlichen Gruppen.

Netzwerk 12: Vergabe der Konzession 2004 Subgruppen Verhandlungen



Mit der Unterstützung der Lokalregierung und der Regionalregierung, Angehörigen der Universität Cajamarca sowie der städtischen Bevölkerung Cajamarca, der Kirche und nationalen sowie internationalen NGO begannen die bäuerlichen Gemeinden mit Protestmärschen und Straßenblockaden gegen die Konzessionsvergabe vorzugehen. Nach einer 14-tägigen Straßenblockade der Besetzung des Quilish und des Wasserwerks in Cajamarca wurden die Arbeiten am Quilish zunächst abgebrochen.

Netzwerk 13: Protestbewegung 2004



Der Bergbauminister erklärte zu diesem Zeitpunkt vor der Presse, dass die Exploration am Quilish kein Umweltrisiko bedeuten würde und der Berg keine Bedeutung als Wasserreservoir der Region habe.

Die Zivilbevölkerung und die NGO, insbesondere GRUFIDES betonten weiterhin die Bedeutung des Quilish als wichtige Wasserquelle der Region und fordern eine Inspektion durch Vertreter des Bergbauministeriums. Fotos der Wasserquellen werden auf der Internetseite von GRUFIDES veröffentlicht.

Abbildungen 51/52: Wasserquellen am Berg Quilish nach GRUFIDES



Quelle: Grufides⁷¹⁴

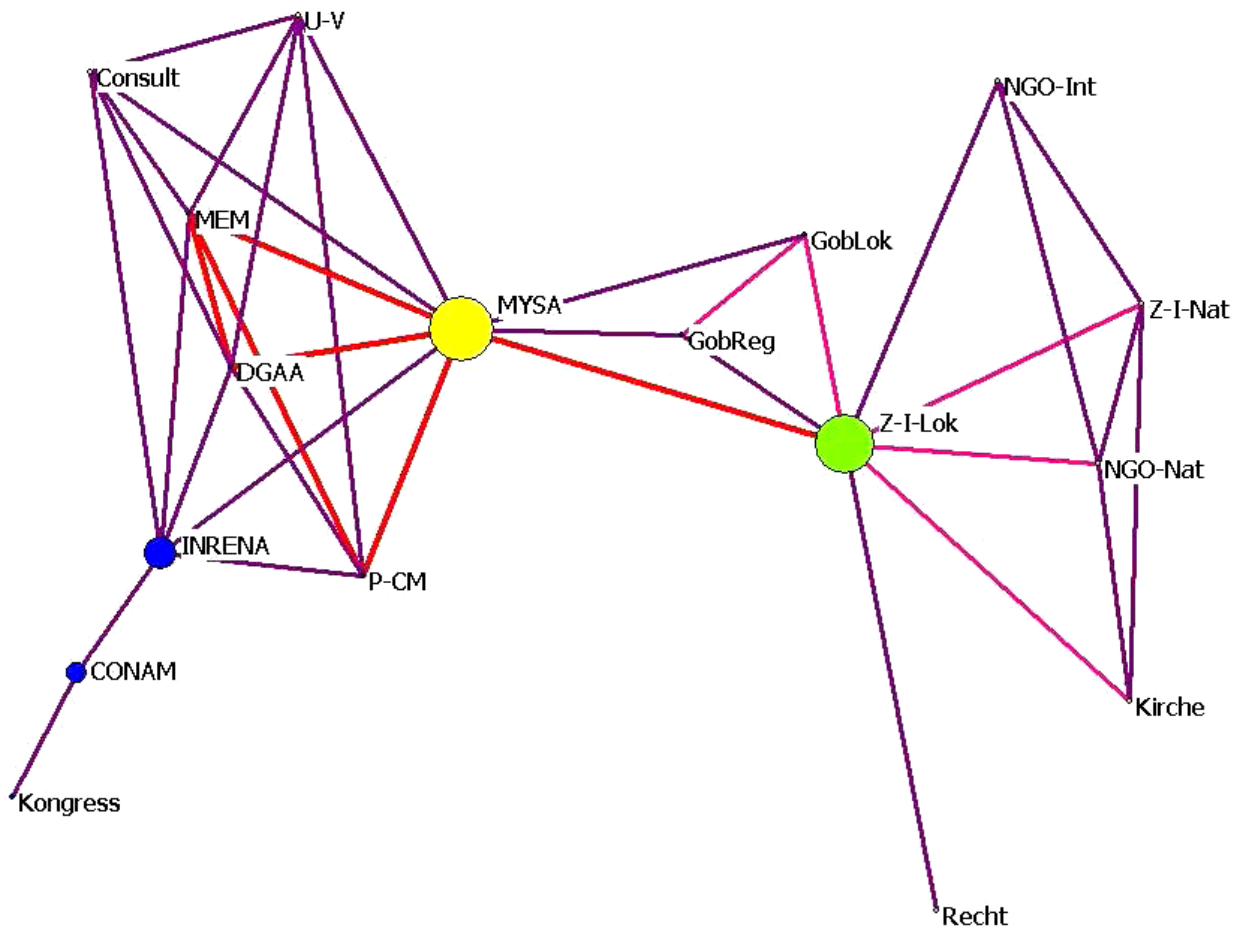
Angehörige des Kongresses forderten zu diesem Zeitpunkt genauere hydrologische Gutachten, jedoch ohne Erfolg. Das Ministerium blieb bei seiner Entscheidung und verweigerte einen umfassenden Dialog mit der Bevölkerung zur Klärung des Konfliktes. Daraufhin kam es im September 2004 zu Massendemonstrationen und Straßenblockaden an denen sich über 10.000 Personen aktiv beteiligten.

Abbildung 53: Protestmärsche Cajamarca 2004



⁷¹⁴ Fotogalerie zum Quilishprotest 2004 unter URL: www.grufides.org/galeria/displayimage.php?album=3&pos=3 [30.07.2009].

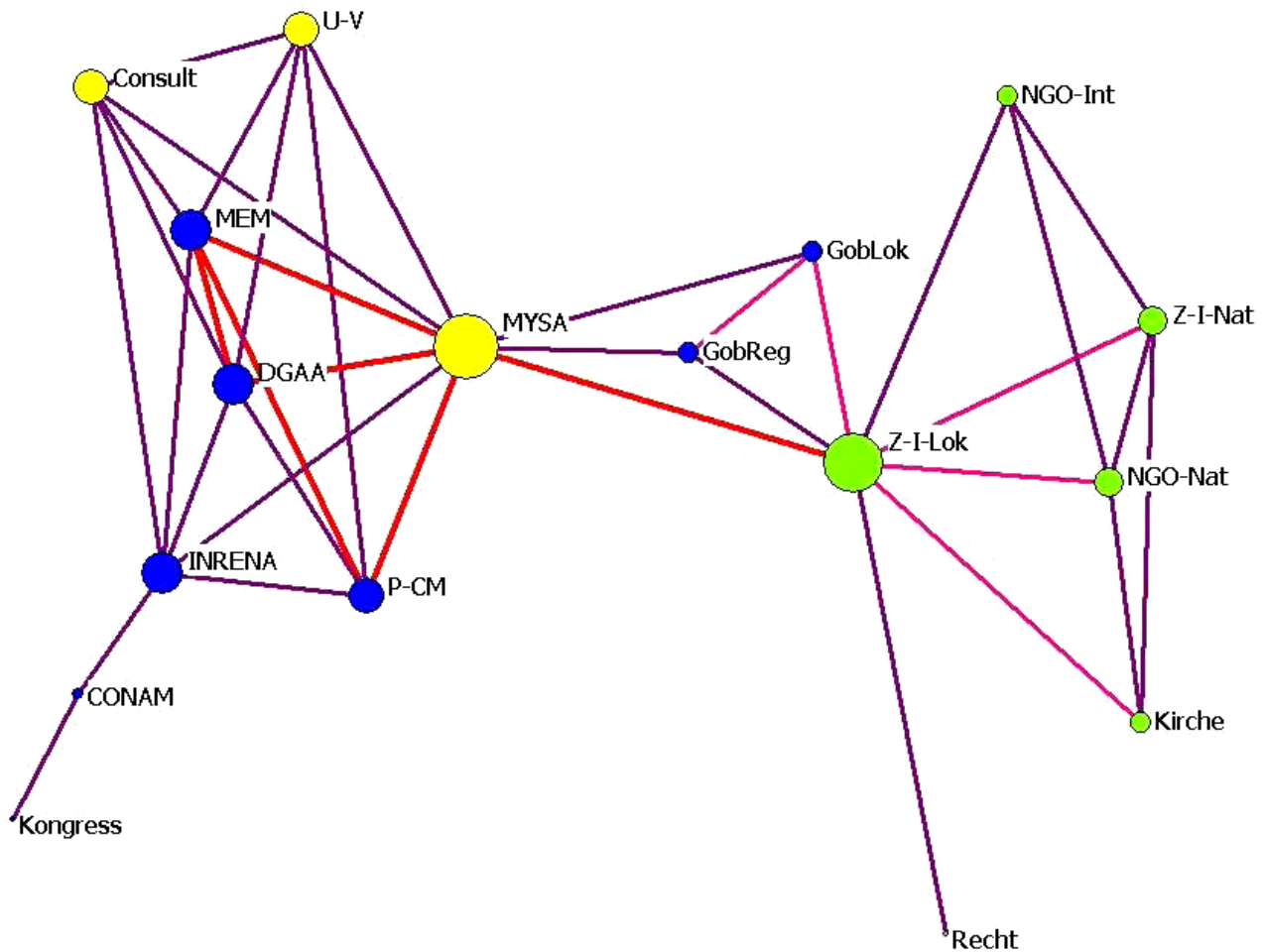
Netzwerk 14: Protestbewegung 2004
Betweenness-Zentralität, Verhandlungs-Ebenen



Abgeordnete des Kongresses konnten sich trotz des Vorschlages, die Konzession zurückzuziehen, nicht in die Verhandlungen einbringen. Das Unternehmen Yanacocha erklärte vor der Presse, es würde sich nicht in die Auseinandersetzungen zwischen Zentralregierung und Zivilbevölkerung mischen, sondern durch das Ministerium verhandeln. Tatsächlich fanden jedoch keine echten Verhandlungen zwischen der Zentralregierung und der Bevölkerung statt. Die Regierung versuchte die Konzession für ruhend zu erklären und schlug weitere Dialogrunden vor, in denen jedoch nie echte Verhandlungen stattgefunden haben. Entsprechend sind keine echten Verhandlungen im Netzwerk codiert. Daraufhin wurde die Aktion „*regionaler Stillstand für 24 Stunden*“ in Cajamarca durchgeführt. Nachdem die Protestbewegung dem Ministerium eine Frist zur Annullierung der Konzession gegeben hatte, erklärte Yanacocha vor der Presse, dass das Unternehmen die Regierung um die Annullierung der Konzession gebeten hatte, um die Zusammenarbeit mit den Gemeinden zunächst zu verbessern. Diese Entscheidung beruhte auf echten Verhand-

lungen zur Konzessionsvergabe zwischen Yanacocha MYSÄ und der Zivilbevölkerung (Kante: rot=6, Verhandlung zur Konzession). Einen Tag später wurde die Konzession tatsächlich durch das Bergbauministerium annulliert, was auf echte Verhandlungen zwischen dem Unternehmen und den zentralstaatlichen Behörden zurückzuführen ist (Kanten: rot = 6, echte Verhandlungen).

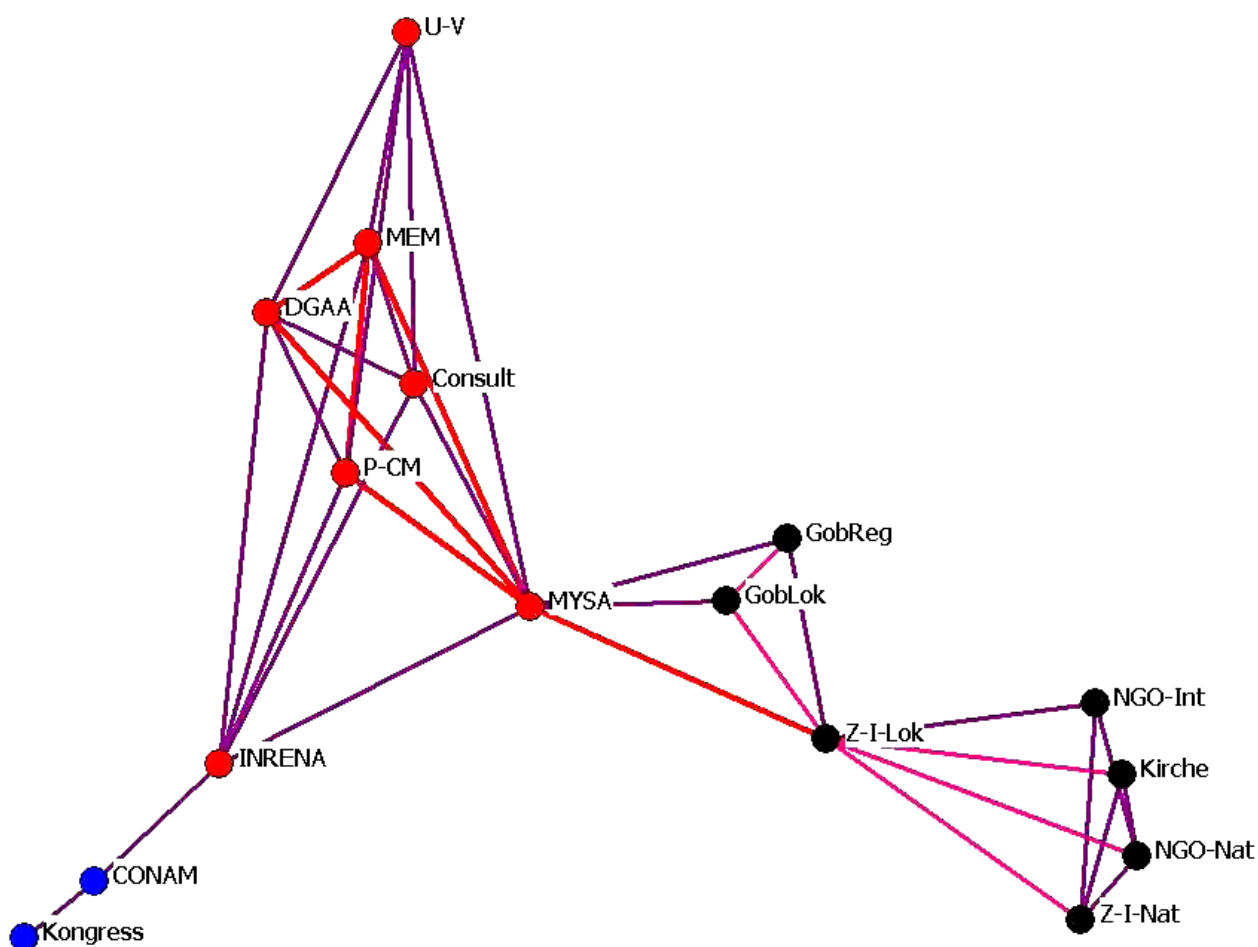
Netzwerk 15: Protestbewegung 2004
Degree-Zentralität Verhandlungen



Für einzelne Akteure oder personell unterausgestattete Organisationen gilt, dass ihre starken Beziehungen viel Zeit in Anspruch nehmen und viele schwache Beziehungen vorteilhaft in Informationsnetzwerken sind. Für ein Unternehmen wie Yanacocha ist die Bereitstellung von Akteuren zur Pflege von Informationsbeziehungen jedoch kein Problem, sodass das Unternehmen im Informationsbeziehungsgeflecht eine zentrale und gute Position einnimmt. Wichtiger im Hinblick auf den Ressourcentausch im Verhandlungsnetzwerk sind jedoch die eigenen direkten Beziehungen zu Akteuren, die selbst untereinander nicht so stark oder gar nicht verbunden sind. Die Strategie von Yanacocha, sich schon auf der Ebene von Dialogen und Projekten zwischen die zentralen Behörden und die Protestbewegung zu schieben, war zu-

nächst erfolgreich, trotzdem wurde der Widerstand der Bevölkerung zu diesem Zeitpunkt unterschätzt. Eine Analyse der Sub-Gruppen im Verhandlungsnetzwerk zeigt, dass die Subgruppe Unternehmen-Zentralregierung sehr eng verbunden ist und Yanacocha die Brücken-Funktion einnimmt. Entsprechend wurde die Entscheidung, die Konzession zu annullieren von Yanacocha gefällt und schon einen Tag vor der offiziellen Bekanntgabe an die Presse gegeben, um die Kontrolle im Netzwerk zu dokumentieren und eine gute Ausgangsbasis für die zukünftigen Verhandlungen mit der Zivilbevölkerung zu schaffen.

Netzwerk 16: Protestbewegung 2004 Subgruppen, Verhandlungen



Die Ergebnisse der Subgruppen-Analyse decken sich mit den Umfrageergebnissen. Alle Repräsentanten der Entscheidergruppe (rote Knoten) haben sich für eine weitere Favorisierung des Bergbaus ausgesprochen und sind der Meinung, dass die Goldreserven im Quilish genutzt werden müssen. Mögliche Umweltgefährdungen wurden dabei konsequent abgestritten. Die Protestbewegung (schwarze Knoten) lehnte die Exploration auf dem Quilish ebenso konsequent ab, sodass hier keine Basis für Ver-

handlungen gegeben war. Das deckt sich mit den Ergebnissen der Umfragen. Da die dezentralen Regierungen dem Bergbau zwar grundsätzlich positiver gegenüberstehen, aber andererseits – in Ermangelung der attraktiven Alternative, im Verhandlungsnetzwerk inkludiert zu werden – stärker auf die Zustimmung der Wähler in der Region angewiesen sind, befinden sie sich hier näher an der Protestgruppe.

Da jedes Ereignis nur in dem eigenen Sinnhorizont interpretiert wird, geht Yanacocha davon aus, dass das Problem des Widerstandes der Zivilbevölkerung mit Geldzahlungen zu lösen ist. Die Einstellung der Exploration soll die Basis für eine bessere „Zusammenarbeit“ mit den Gemeinden sein, wobei zunehmend in Projekte mit den Gemeinden investiert wird. Die Zivilbevölkerung begrüßt diese Zunahme von „Sozialpolitik“ in der Region, interpretiert die Ereignisse aber wiederum selbstreferentiell, indem sie sich als weniger „käuflich“ erweist, als erhofft wurde, und den Widerstand gegen zukünftige Bergbauprojekte lebendig erhält. Die (feindlich übernommene) Zentralregierung kann die Ereignisse ebenfalls nur im Sinnhorizont des Wirtschaftssystem verarbeiten und ergreift entsprechende Maßnahmen. Mit der Gründung des *Fondo Social* und der Forderung nach mehr sozialer Verantwortung der Bergbauunternehmen folgt sie einem Weg, den die Bergbauunternehmen schon seit 10 Jahren praktizieren.

6.2. Fallstudie PAMA: DOE RUN Peru

Die Stadt La Oroya liegt im Andenhochland in der Provinz Yauli im Department von Junin in 3.750 Meter Höhe, 182 km nordwestlich von Lima und hat ca. 35.000 Einwohner. Die Provinz Yauli gehört zu den ärmeren Gebieten von Peru; so lebten 2006 noch 65 % der Menschen in Armut, 53 % waren nicht an ein Abwassersystem angeschlossen, 27 % hatten keinen Zugang zum Gesundheitssystem und 23 % hatten keine Schule besucht.⁷¹⁵ La Oroya liegt am Flussbecken des Flusses Mantaro. Das Mantaro-Tal ist das wichtigste Anbaugebiet für Gemüse und die Milchproduktion für die ca. 8 Millionen Einwohner von Lima und gilt als landwirtschaftlich entwickelte Zone. Der Mantaro-Fluss ist eine Quelle des Trinkwassers der Region.

In der Stadt La Oroya befindet sich das größte und älteste Zentrum für die Verarbeitung von Blei, Kupfer und Zink, und in geringeren Mengen auch Cadmium, Gold und Silber in Peru. Die Metallverarbeitung in La Oroya begann 1922, der Komplex besteht aus zwei Raffinerien, einer Kupferhütte, einer Bleihütte sowie zwei Gießereien. Das Werk war von 1922 bis 1974 im Besitz des US-amerikanischen Unternehmens *Cerro de Pasco Copper Corporation* und wurde 1974 verstaatlicht. Der Komplex *Metal Oroya* gehörte damit zu dem Staatsunternehmen CENTROMIN Peru und war der größte Raffineriekomplex Perus für Zink, Kupfer, Blei, Silber und Gold. Die Bevölkerung von La Oroya lebt in ökonomischer Abhängigkeit von der Metallverarbeitung, die gleichzeitig Hauptverursacher für die Umwelt- und Gesundheitsprobleme der Region ist.⁷¹⁶

⁷¹⁵ Kongress 2007: MINSA-DIRESA 2006 S. 5.

⁷¹⁶ CONAM 2005: "DOE RUN es el macroemisor de los contaminantes dióxido de azufre, material particulado y plomo en la ciudad de La Oroya según los resultados del inventario de emisiones realizado por DIGESA el mismo que da cuenta de emisiones al aire mayores al 99% para los contaminantes mencionados". Schreiben Carta 2638-2005-CONAM/PCD vom 12. Dezember 2005 von Carlos Loret de Mola, Präsident CONAM an Bruce Neil, Präsident DOE RUN Perú.

Abbildung 54:

Zone ökologischer Überwachung im Mantaro-Flussbecken

Das Projekt „Der Mantaro soll wieder leben“ stellt starke Verschmutzungen in Wasser und Böden fest

ZONA DE MONITOREO AMBIENTAL DE LA CUENCA DEL MANTARO

El proyecto 'El Mantaro Revive' elaboró un estudio de aguas y suelos superficiales que revela altos niveles de contaminación.



Fuente: Proyecto 'El Mantaro Revive'

LA REPÚBLICA

Quelle: La Republica 7.11.2007

Umweltrisiken bei der Erzeugung von Buntmetallen sind Luftemissionen mit Schwefeldioxid; weiterhin werden Metalle oder Metallverbindungen, wie z.B. Blei, außerdem Dioxin, Stickoxide, und sonstige saure Gase wie z.B. Chlor an die Luft abgegeben, die erhebliche gesundheitliche Belastungen hervorrufen können.

Abbildung 55:

Metallverarbeitungskomplex DOE RUN Peru in La Oroya



Quelle: Asociación Civil Labor 2007⁷¹⁷

Andere Rückstände belasten die Böden und die Gewässer, dazu gehören Schlamm, Filterstaub, Schlacke und Abwässer, die z.B. Arsen, Cadmium, Quecksilber, Blei, Fluorid- und Chlorid-Emissionen enthalten können. Dabei können Stickstoff, Fluorid und Chlorid umweltrelevanter wirken als Schwefeldioxid, weshalb spezielle Umweltschutztechnologien zur Emissionsvermeidung aller toxischen Stoffe ergriffen werden müssen. Zu den Umweltrisiken gehören neben Humantoxizität und Ökotoxizität auch Versauerung, Photooxidantenbildung und Eutrophierung.

⁷¹⁷Asociación Civil Labor Perú: Asociación Civil Labor es Invitada al Congreso para Discutir Caso Doe Run, in La República 27.12.2007, zitiert nach Asociación Civil Labor 2007, URL: www.labor.org.pe/fotos/IMG_0570.JPG [02.08.2009].

Abbildung 56:

Der Mantaro-Fluss in La Oroya



*Bildnachweis: RP-Online*⁷¹⁸

Wie stark die Umwelt belastet wird, hängt dabei von den Filteranlagen, Reinigungsverfahren und Entsorgungsverfahren ab. In Schwefelsäureanlagen kann der Schwefel aufgefangen und entfernt werden; in modernen Doppelkontakt-Schwefelsäureanlagen kann SO₂ in SO₃ umgewandelt werden. Zur Vermeidung von Feinstaubbelastungen, die Metallverbindungen enthalten, können z.B. Gewebefilteranlagen eingesetzt werden; ein weiteres Mittel zum Umweltschutz sind Haubenabdeckungen. Zur Kontrolle der Emissionen sollte ein permanentes Monitoring erfolgen, wobei z.B. gerade Schwefeldioxidemissionen nur während bestimmter Raffinationsschritte anfallen und zu diesem Zeitpunkt auch gemessen werden müssen.⁷¹⁹

⁷¹⁸ RP-Online: Die 10 schmutzigsten Orte der Welt, URL: www.rp-online.de/public/bildershowinline/aktuelles/panorama/ausland/24998

⁷¹⁹ Rentz, Otto (Hg.) 1999: Exemplarische Untersuchung zum Stand der praktischen Umsetzung des integrierten Umweltschutzes in der Metallindustrie und Entwicklung von generellen Anforderungen, Umweltforschungsplan des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Forschungsprojekt 296 94 006, Karlsruhe, vgl. hierzu insbesondere S. 202, S. 233 und S. 243.

Vgl. zu Umweltschutz in der Metallurgie auch: Strategic Plan for the Prevention of Regional Water Resources contamination from Mining and Metallurgical Industries in Western Balkan Countries, Programme of the European Commission INCO-CT-2005-517574-PREWARC, URL: www.labmet.ntua.gr/prewarc/main.htm und

Alle Maßnahmen, die auch die internen Produktionsprozesse betreffen, erfordern umfangreiche Investitionen in moderne Umwelttechnologie, wobei die Gesamtkosten von dem erforderlichen Maßnahmen-Mix abhängen und zunächst evaluiert werden müssen.⁷²⁰

6.2.1. Chronologische Darstellung der Umweltprobleme in La Oroya

Im Folgenden wird der Prozess der PAMA Entwicklung, der Umwelt- und Gesundheitsprobleme und der daraus resultierenden Konflikte chronologisch dargestellt.

1997

Der Umweltmanagementplan PAMA für das Werk *Metal Oroya* wurde erst 1997 mit einem Investitionsvolumen von 130 Mio. USD und einer Laufzeit von 10 Jahren bis Januar 2007 beschlossen.⁷²¹ CENTROMIN verschob die Umsetzung des PAMA-Planes, bis das Werk 1997 privatisiert und an DOE RUN verkauft wurde. Das US-amerikanische Unternehmen DOE RUN gehört zu dem internationalen Konzern Renco Group Inc. einer U.S. Holding, zu der verschiedenen Unternehmen, insbesondere in den Bereichen Bergbau, Metallverarbeitung und Automobilindustrie gehören.⁷²² Bis zur Übernahme durch DOE RUN waren keine Maßnahmen ergriffen worden, um Umweltschäden in La Oroya zu mindern.⁷²³

Die Regierung schloss einen Stabilitätsvertrag mit DOE RUN und die Vereinbarung über eine Teilübernahme der PAMA von *Metal Oroya*. Es wurden ein Investitionsvolumen von 127 Mio USD und ein PAMA-Volumen von 122 Mio USD vereinbart. 107,5 Mio USD der PAMA waren für den Bau von Schwefelsäureanlagen für Zink, Blei und Kupfer zur Verbesserung der Luftqualität in La Oroya vorgesehen.⁷²⁴

Benz, K.-W 1995: Umweltschutzanforderungen in der Metallindustrie, 3. Auflage, Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e.V., Frankfurt/M.

⁷²⁰ Beispielsweise hatte die Nordeutsche Affinerie AG ebenfalls 1997 ein Werk in Bulgarien übernommen und bis 2008 insgesamt 350 Mio. USD in die Modernisierung der Anlage investiert, wobei 80 Mio. für Umweltschutzmaßnahmen veranschlagt wurden, um europäische Standards zu erreichen, wobei hier nur Kupfer verarbeitet wird. Vgl.: Bulgarisches Wirtschaftsblatt 3.11.2008: Norddeutsche Affinerie baut in Pirdop kräftig aus, URL: www.wirtschaftsblatt-bg.com/index.php?m=5235&lang=3 [17.11.2008].

⁷²¹ Resolution 17-97-EM-DGM.

⁷²² Renco Group: URL: www.rencogroup.net/about/index.html [03.06.2007].

⁷²³ Bonelli Arenas, Julio 2006: Solicitud de Prórroga Exepcional del Proyecto „Plantas de Acido Sulfurico“ del PAMA del Complejo Metalurgico La Oroya de DOE RUN Peru SRL, DGAA Juni.

⁷²⁴ Paliza, Rosendo 2007: Impacto de las Privaticaciones en el Perú, Estudios Economicos del BCRP, URL: www.bcr.gob.pe [14.11.2006].

Centromin behielt eine Teilverantwortung der PAMA über die Altlasten in Höhe von 24 Mio. USD.⁷²⁵ Nach eigenen Einschätzungen hätte das Investitionsvolumen für die Modernisierung der Schachtofenanlagen und weitere Maßnahmen, wie Gewebestaubfilteranlagen, Altlastenbeseitigung und der Bau der Schwefelsäureanlagen, schon hier mit mindestens 700 Mio. USD veranschlagt werden müssen.⁷²⁶ Seitdem wurde die komplette Umsetzung der Auflagen von DOE RUN mehrmals modifiziert und mit Genehmigung des Bergbauministeriums verschoben, wobei es hauptsächlich um den Bau der Schwefelsäureanlagen geht.⁷²⁷

1998

Die Problematik der Bleikonzentration im Blut der Kinder von La Oroya wurde 1998 festgestellt. Eine Studie über Bleikonzentrationen im Blut limenischer Kinder ergab, dass die erhöhten Belastungen im Umkreis einer offenen Erzlagerung im Hafen von Callao anzutreffen waren und durch diese Erze, die zu ca. 50 % aus La Oroya stammten, verursacht wurden.⁷²⁸

1999

Daraufhin untersuchte die Behörde für Umweltschutz und Gesundheit DIGESA (*Dirección General de Salud Ambiental*) des Gesundheitsministeriums die Bleikonzentrationen im Blut der Einwohner von La Oroya und führte eine Studie zur Luftverschmutzung durch. Die Bleikonzentration in der Umgebung von La Oroya lag weit über den internationalen Grenzwerten für Bleikonzentrationen in der Luft. Auch die Schwefeldioxidkonzentration der Luft überschritten die Grenzwerte der Weltgesundheitsorganisation WHO. Die Blutuntersuchungen ergaben, dass 67 % der untersuchten Kinder unter 10 Jahre zwischen 20,1 und 44 µg/dl Blei im Blut hatten, wobei nach der WHO mehr als 10 µg/dl Blei als gesundheitsschädlich gelten. 18 %

⁷²⁵ Resolución Directoral 334-97-EM/DGM.

⁷²⁶ Vgl. Bulgarisches Wirtschaftsblatt 3.11.2008: Norddeutsche Affinerie baut in Pirdop kräftig aus, URL: www.wirtschaftsblatt-bg.com/index.php?m=5235&lang=3 [12.12.2008].

⁷²⁷ ausführliche Informationen zu den PAMA-Verlängerungen bis 2003 unter AIDA 2004: Propuesta por Doe Run para modificar y ampliar el plazo del cumplimiento del PAMA en La Oroya, Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, URL: www.aida-americas.org/aida.php?page=109&lang=es [22.06.2008] und AIDA 2007c: Resumen sobre el caso La Oroya Abril y Mayo, 2007, Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, URL: www.aida-americas.org/templates/aida/uploads/docs/Resumen_La_Oroya_ABRIL_MAYO_2007.pdf, [22.06.2008].

⁷²⁸ Espinoza, Rocío u.a. 2003: Determinación de los niveles de plomo en sangre de niños de El Callao y del área metropolitana de Lima. Salud pública México, Vol. 45 Supl. 2, S. 209-219, zitiert nach Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Publica, URL: www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342003000800007&lng=es&nrm=iso&tlng=en; [12.2. 2007].

der untersuchten Kinder wiesen mehr als 44 µg/dl Blei im Blut auf.⁷²⁹ Stark überhöhte Bleibelastungen bei Kindern können zu Störungen in der Blutbildung und zu Störungen des Nervensystems bis zur IQ-Verminderung führen.⁷³⁰

1999 stellte auch UNES *Unión para el Consorcio del Desarrollo Sustentable* stark überhöhte Bleikonzentrationen im Blut von Kleinkindern aus La Oroya fest. Im gleichen Jahr bestätigte eine Studie von DOE RUN diese Ergebnisse.⁷³¹

Trotzdem wurde die erste PAMA-Modifikation mit einer Verlängerung der vereinbarten Teil-Realisierungen und einer Erhöhung der PAMA-Investitionen auf 168 Mio. USD 1999 zwischen dem Bergbauministerium und DOE RUN beschlossen.⁷³²

Nach Informationen von CONAM waren Ende 2000 erst 4 % der Gesamtsumme investiert worden.⁷³³

2001

2001 erließ der Ministerrat ein Dekret mit nationalen Standards für Luftqualität, woraufhin La Oroya zur Zone mit höchster Priorität zur Luftreinhaltung erklärt wurde.⁷³⁴ Das Dekret bestimmt auch, dass Gruppen von Technikern *Grupos técnicos zonales del aire (GESTAS)* im Auftrag der DGAA eine konsequente Diagnostik der Luftqualität auf Basis von Monitoring der Luft und Inventur der Quellen von Verschmutzung gewährleisten sollen.⁷³⁵

2001 wurde die Dialogrunde "*Mesa de Concertación Provincial*" in La Oroya gegründet, um einen integrierten Entwicklungsplan auszuarbeiten, der Gesundheit, Umwelt und wirtschaftliche Entwicklung berücksichtigen sollte und zur Aktion „Kampf gegen Armut“ gerechnet wurde. Teilnehmer waren das Komitee *Vaso de Leche*, verschiedene Organisationen der Zivilbevölkerung, Vertreter von DOE RUN, Vertreter des Landwirtschaftsministeriums und des Gesundheitsministeriums, Vertreter der

⁷²⁹ DIGESA 1999: Estudio de Plomo en Sangre en una Poblacion Seleccionada de La Oroya., URL: www.aida-americas.org/aida.php?page=laoroya.health_statistics, [27.08.2007].

⁷³⁰ Bundesgesundheitsblatt 1996: Stoffmonographie Blei, Referenz- und Human-Biomonitoring-Werte (HBM), Bd. 39 (6), S. 236-241.

⁷³¹ Consorcio UNES 2000: Evaluación de niveles de plomo y factores de exposición en gestantes y niños menores de 3 años de la ciudad de La Oroya, Lima. Programa de recuperación ambiental. 2000 und DIGESA 1999 und DOE RUN 2002: Estudio de Niveles de Plomo en sangre de la población de La Oroya. 2000 - 2001, [19.9.2008].

⁷³² Resolution 178-99-EM.

⁷³³ Vgl. CONAM 2006: Frente marron: Contaminacion minera, URL: www.conam.org.pe:II.3 [5.9.2007].

⁷³⁴ DS 074-2001 PCM Calidad del Aire.

⁷³⁵ Kongress 2004a S. 85.

Regional- und Lokalregierungen sowie verschiedene NGO. Vertreter des Bergbauministeriums oder der DGAA nahmen nicht teil.⁷³⁶

Die zweite PAMA-Modifikation für DOE RUN wurde 2001 beschlossen, das Investitionsvolumen wurde auf 170 Mio. USD erhöht.⁷³⁷ Außerdem wurde die PAMA 2001 um einen Schließungsplan in Höhe von 9 Mio. USD ergänzt.⁷³⁸

2002

Im Jahr 2002 wurde die zivilgesellschaftliche Gesundheitsorganisation MOSAO in La Oroya gegründet. Sie informiert die Bevölkerung in La Oroya, die peruanische und internationale Öffentlichkeit und führte verschiedene Aktionen durch, insbesondere um La Oroya zum Notstandsgebiet erklären zu lassen. Im gleichen Jahr veröffentlichte AIDA die Studie „La Oroya kann nicht warten.“⁷³⁹

2002 erließ das Bergbauministerium ein Dekret⁷⁴⁰, das eine Verbesserung der PAMA-Kontrolle mit stärkeren Sanktionen bewirken sollte, jedoch nach einer Evaluierung des Kongresses vom Ministerium selbst nicht entsprechend durchgeführt wurde.⁷⁴¹

2003

2003 wurde auf Veranlassung des Ministeriums und DOE RUN eine multisektorale Kommission gegründet, die aus Mitgliedern der verschiedenen beteiligten Ministerien, den Behörden, CONAM, der Regionalregierung von Junin und der Lokalregierung von Yauli/La Oroya bestand und eine verbesserte Zusammenarbeit zum Schutz der Gesundheit in La Oroya bewirken sollte.⁷⁴²

Im gleichen Jahr schließt das Gesundheitsministerium ein Abkommen mit DOE RUN über „*logistische Hilfestellung zum Schutz der Gesundheit*“ in La Oroya.⁷⁴³ Aufgrund des Abkommens werden erneut verschiedene Studien und ein Aktions-Plan für 2004-2011 erstellt.

⁷³⁶ 2007 waren in Peru 1.396 dieser Dialogrunden gegen Armut registriert, 109 Runden gab es in Junin, davon waren jedoch nur noch 19 aktiv, URL: www.mesadeconcertacion.org.pe [5.9.2007].

⁷³⁷ Resolution 133-2001-EM/DGAA.

⁷³⁸ Resolution 283-2001-EM-DGAA.

⁷³⁹ Cederstav, Anna / Barandiarán, Alberto 2002: La Oroya No Espera: Análisis de la Contaminación Ambiental por el Complejo Metalúrgico y sus impactos en la salud, AIDA, URL: www.aida-americas.org/aida.php?page=56&lang=es [24.07.2009].

⁷⁴⁰ DS 22-2002-EM.

⁷⁴¹ Kongress 2004a.

⁷⁴² Vgl. AIDA (ohne Jahr).

⁷⁴³ Vgl. Ministerio de Salud / DIGESA 2006.

2004

Ende 2003 hatte DOE RUN erneut einen Antrag auf PAMA-Verlängerung bis 2011 gestellt, mit der Zustimmung der Regionalregierung Junin.⁷⁴⁴ Das Bergbauministerium lehnte die Verlängerung Anfang 2004 zunächst ab.⁷⁴⁵ Im April 2004 stellte Jaime Quijandría, damaliger Bergbauminister, fest, dass DOE RUN seine PAMA von 1997 nur zu 23 % erfüllt hatte.⁷⁴⁶

Dennoch wurde im gleichen Jahr eine dritte Modifikation zwischen DOE RUN und dem Ministerium beschlossen, die den Bau der Schwefelsäureanlagen weiter hinausgezögerte und das vereinbarte Investitionsvolumen auf 173 Mio. USD erhöhte, die Gesamtlaufzeit der PAMA aber zunächst nicht verlängerte.⁷⁴⁷

Eine erneute Gesundheits-Untersuchung ergab, dass 99,9 % der Kinder unter 5 Jahren mehr als 10 µg/dl Blei im Blut aufwiesen. Zwischen 1999 und 2001 lag die Belastung der Kinder zwischen 15 und 80 mg/dl, also weit über den internationalen Grenzwerten. Bleikonzentrationen in dieser Höhe führen insbesondere bei Kindern zu Lernbeeinträchtigungen, geistiger Behinderung bis hin zum Tod. Das CDC (*Center for Disease Control and Prevention; U.S. Department of Health and Human Services*) stellte weiterhin fest, dass es keine Emissions-Kontrolle in der Anlage von DOE RUN gibt. Das Ausmaß der Bodenbelastung wurde nie festgestellt und es gab keine Pläne zur Bodensanierung. Die Maßnahmen zu Umweltschutz und Gesundheit wurden als unzureichend bewertet.⁷⁴⁸

In der Studie des Kongresses zur Evaluation der PAMA und EIA wurde im gleichen Jahr festgestellt, dass DOE RUN schon 2002 ca. 50 % der PAMA noch nicht erfüllt hatte und somit auch eine Bewertung der PAMA noch nicht möglich war.⁷⁴⁹

⁷⁴⁴ Vgl. DOE RUN 2005.

⁷⁴⁵ Resolution 101-2004-EM.

⁷⁴⁶ Vgl. La República 14.04.2004: Ponencia en el Congreso de la República, zitiert nach Kongress 2007a: El problema de salud pública ambiental en La Oroya, Informe Parlamentario, Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología (Kommission der andinen Völker, Amazonasbewohner und Afroperuaner) Lima, S. 6, URL: www.aida-americas.org/aida.php?page=laoroya.perucongress, [28.07.2007].

⁷⁴⁷ Auto Directoral 147-2004/MEM-AAM; Vgl. Bonelli Arenas 2006.

⁷⁴⁸ Vgl. CDC / USAID 2005: Development of an Integrated Intervention Plan to Reduce Exposure to Lead and Other Contaminants in the Mining Center of La Oroya, Perú, URL: http://www.cdc.gov/nceh/ehs/Docs/la_oroya_report.pdf [12.02.2007], USAID bat CDC im Oktober 2003 um technische Unterstützung bei der Beurteilung der Blei-Problematik in La Oroya. CDC Wissenschaftler des CDC's National Center for Environmental Health (NCEH) besuchten im März 2004 La Oroya.

⁷⁴⁹ Vgl. Kongress 2004a, S. 5 und S. 30.

2005

2005 begann die Durchführung des modifizierten Aktionsplanes von DIGESA und DOE RUN (*Plan Operativo 2005-2010*), so wurden z.B. Kinder aus La Oroya nach Lima in Pflege gegeben, weiterhin wurde die Bevölkerung darin „geschult“, die Straßen, Häuser und Schulen mit Wasserschläuchen von Bleistaub zu reinigen. Die Aktion des Gesundheitsministeriums lief unter dem Motto: *„Aus Liebe zu unseren Kindern zeigen wir ihnen, wie man sich vor Blei schützt.“*⁷⁵⁰

Im Dezember 2004 erließ das Ministerium für Bergbau und Energie ein Dekret, das die Verlängerung der Umweltmanagementpläne PAMA vereinfachen sollte.⁷⁵¹ Das Dekret beinhaltete weiterhin härtere Strafen für die Nichteinhaltung der PAMA, die jedoch nicht entsprechend verhängt wurden.⁷⁵² 2005 stellte auch CONAM endlich fest, dass DOE RUN der Hauptverursacher der Verschmutzung in La Oroya ist, ohne jedoch weitere konkrete Maßnahmen zu ergreifen.⁷⁵³

Die Universität Saint Louis in Missouri begann 2005 erneut mit Untersuchungen zur Gesundheit der Bevölkerung. Die Studie kam auf Antrag von Erzbischof Pedro Barreto aus Huancayo zustande und fand mit der Genehmigung der zuständigen Behörden des peruanischen Staates statt. Die Ergebnisse der Studie zeigten, dass 98 % der Kinder bis 12 Jahre Bleikonzentrationen im Blut aufweisen, die den Richtwert der Weltgesundheitsorganisation von 10 mg/dzl Blut um das Zwei- bis Sechsfache überschritten.⁷⁵⁴

Daraufhin reichten Kongressabgeordnete verschiedener Parteien einen Antrag beim Energieministerium ein, um notwendige Maßnahmen einzuleiten.⁷⁵⁵

⁷⁵⁰ DIGESA 2006: Convenio de Cooperacion MINSA / DIGESA, DOE RUN, Lima, URL: www.diresajunin.gob.pe/desa/PresentacionConvenio2006.pdf, [17.09.2007].

⁷⁵¹ DS 046-2004-EM Establecen Disposiciones para la Prórroga Exepcional de Plazos para el Cumplimineto de Proyectos medioambientales Específicos contemplados en Programmas de Adecuación Ambiental PAMA vom 29.12.04.

⁷⁵² Vgl. Bonelli Arenas 2006.

⁷⁵³ Carta Nr. 2638-2005-CONAM/PCD vom 12.12. 2005, von Carlos Loret de Mola, Präsident von CONAM an Sr. Bruce Neil, Präsident von DOE RUN Perú, zitiert in Kongress 2007a: El problema de salud pública ambiental en La Oroya, Informe Parlamentario, Juni 2007, URL unter: AIDA: Peruvian Congress recognizes the serious health and environmental situation in La Oroya and the urgent need to take action, 2007, URL: www.aida-americas.org/aida.php?page=laoroya.perucongress, [28.07.2007], S. 5.

⁷⁵⁴ Universität St Louis 2005: Estudio sobre la contaminación ambiental en los hogares de La Oroya y concepción de sus efectos en la Salud de sus Residentes, Informe de los primeros Resuldatos biologicos, St. Louis, 2005; URL:www.aida-americas.org/templates/aida/uploads/docs/INFORME_UNIVERSIDAD_SAN_LUIS_MISSOURI.pdf [22.06.2007].

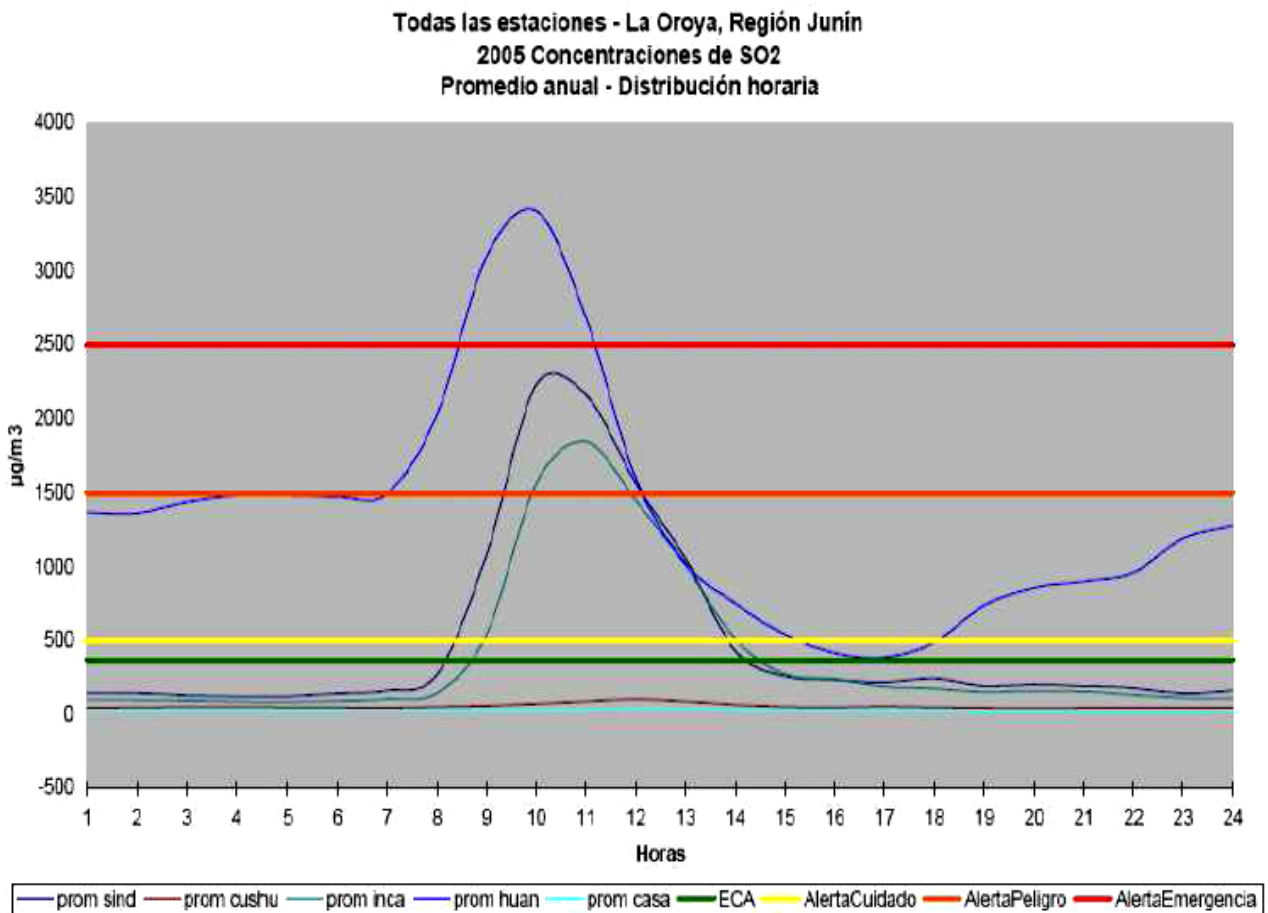
⁷⁵⁵ La Republica 15.12.2005: Grave contaminación en La Oroya, URL: www.larepublica.pe/node/80724 [04.09.2006].

Ende 2005 stellte DOE RUN erneut einen Antrag auf PAMA-Verlängerung, zunächst wieder bis 2011, nach Ablehnung dann bis 2009, mit der Begründung, dass sich das Unternehmen in einer schlechten finanziellen Situation befände. Gleichzeitig drohte das Unternehmen mit der Schließung der Anlage, was dazu führte, dass die vielen Beschäftigten mit Protesten die Anliegen des Unternehmens unterstützten. Bei allen Verlängerungen geht es hauptsächlich darum, den Bau von drei Schwefelsäureanlagen hinauszuschieben, deren Investitionsvolumen auf ca. 100 Mio. USD geschätzt wird. Weiterhin geht es um die Einhaltung der Umweltqualitätsstandards, da die ursprüngliche PAMA von DOE RUN eine Orientierung an den LMP vorsah, die aber auch ständig überschritten werden. Das Bergbauministerium gab DOE RUN verschiedene kleinere Auflagen, die innerhalb von 30 Tage zu erfüllt werden sollten, die im Hinblick auf die Gesamt-Problematik aber nicht ausreichend waren.

Für das Jahr 2005 stellt die Behörde DIGESA des Gesundheitsministeriums fest, dass die SO²-Emissionen in La Oroya bei drei von fünf Monitoring-Stationen im täglichen Durchschnitt zwischen 8.00 und 12.00 vormittags weit oberhalb des Gefahren-Alarms bzw. Notstands-Alarms lagen.

Abbildung 57: Alle Stationen – La Oroya, Junin

**2005 Konzentrationen von SO²
Jährlicher Durchschnitt, Stundenverteilung**



Quelle: DIGESA 2007

Legende: grüne Linie: gesetzlicher Grenzwert, gelbe Linie: Alarmbereitschaft, orangefarbene Linie: Gefahr, rote Linie: Notstand

2006

Im März 2006 veröffentlichte das Bergbauministerium in einer Presseerklärung, dass DOE RUN die Zusatz-Auflagen zur Gewährung der PAMA-Verlängerung erfüllt hätte.⁷⁵⁶

Im Mai 2006 wurde eine schon 2002 erhobene Verfassungsklage verschiedener Bürger der Stadt La Oroya gegen das Gesundheitsministerium und DIGESA wegen Verstoßes gegen das Gesundheitsgesetz Ley 26842 *General de Salud* und das Dekret DS 074-2001-PCM *Reglamento de Estándares Nacionales del Calidad Ambiental*

⁷⁵⁶ Ministerio de Energía y Minas 2006: Doe Run cumplio con presentar Absolucion a Observaciones dentro Plazo, Pressemitteilung 21.3.2006, Lima, URL: www.minem.gob.pe/common/prensa/data/notihoy1745.pdf. [23.11.2008].

del Aire zur Sicherung der Luftqualität vor dem Verfassungsgericht entschieden. Die Bürger forderten in ihrer Klage sofortige Maßnahmen, indem La Oroya zum Gesundheits-Notstandgebiet erklärt werden sollte; weiterhin sollte das Ministerium einen Plan zur Implementierung einer Gesundheitsstrategie für die Wiederherstellung der Gesundheit der Bevölkerung erstellen sowie sofortige Präventionsmaßnahmen einleiten und die Bevölkerung über die Gefährdung informieren. In der Anklageschrift heißt es, dass der PAMA-Plan von DOE RUN nicht den gesetzlichen Anforderungen an den Gesundheitsschutz der Bevölkerung genüge, sondern im Gegenteil die Gesundheitsbelastung der Bevölkerung in den letzten Jahren stark zugenommen habe.

Das Verfassungsgericht hat in seiner Urteilsbegründung das Grundrecht auf Gesundheit durch den Staat in La Oroya tatsächlich nicht ausreichend geschützt gesehen, wodurch die Grundrechte auf Arbeit und Bildung ebenfalls beeinträchtigt würden und die demokratischen Grundrechte auf Freiheit und Gleichheit nicht gewährleistet seien, die durch die Rechte auf Eigentum und wirtschaftliche Aktivität nicht beeinträchtigt werden dürften. Darum müsste das Recht auf Gesundheit durch staatliche Aktionen gesichert werden, insbesondere auch die Gesundheit der Kinder und Schwangeren, die in La Oroya besonders betroffen sind. Weiterhin existiere eine klare Gesetzgebung, die einzuhalten sei und von den Behörden in Regelwerken adäquat umzusetzen sei. Die zuständigen Stellen müssten der Verfassung und der Gesetzgebung in der Umsetzung und auch beim Aufstellen von Dekreten den nötigen Respekt erweisen. Alle vorliegenden Studien bestätigten dem Verfassungsgericht, dass die gesundheitlichen Belastungen ständig über den international und national zulässigen Werten liege und sich die Situation in La Oroya ständig verschlechterte.

Durch die gespaltene Verantwortung in DIGESA und DGAA würden Umwelt- und Gesundheitsschäden nicht konsequent und vollständig erfasst, die unzureichenden Maßnahmen würden verzögert durchgeführt. DIGESA gab sogar in den Verhandlungen an, sie hätten weder die Mittel noch die Befugnis in La Oroya einzuschreiten. Das Verfassungsgericht kritisierte weiterhin, dass die Dekrete zum Reglement der Alarm-Grenzwerte für Luftverschmutzung⁷⁵⁷ erst 2003 bis 2005 erlassen wurden.

Es wurde weiterhin festgestellt, dass das Abkommen *Convenio 008-2003-MINSA* zwischen dem Gesundheitsministerium und DOE RUN aus dem Jahre 2003 besteht, nach dem die Bevölkerung dazu angehalten und ausgebildet werden solle, ihr Ver-

⁷⁵⁷ DS 009-2003-SA Reglamento de los Niveles de Estados de Alerta Nacionales para Contaminantes del Aire und DS 015-2005-CONAM-CD Directiva para la aplicación del Reglamento de los Niveles de Estados de Alerta Nacionales para Contaminación del Aire.

halten und ihre Gewohnheiten zu ändern, um gesundheitliche Belastungen zu reduzieren. DOE RUN hatte dabei die Aufgaben, logistische Hilfe zu leisten, chemische Analysen zu erstellen und Bildungs- und Informationskampagnen zu realisieren.

Das Verfassungsgericht entschied, dass die Gesetze in La Oroya vom Gesundheitsministerium nicht einmal teilweise eingehalten werden. Es forderte einen sofortigen Notfallplan innerhalb von 30 Tagen und einen längerfristigen Aktionsplan *Plan de Acción*, der in Verantwortung der GESTA (*Grupo de Estudio Técnico Ambiental*) liegen sollte, da das Gesundheitsministerium die Maßnahmen zu lange hinausgezögert hatte und DIGESA nicht in der Lage war, adäquate Maßnahmen schnell umzusetzen. Das Gericht kritisierte das Gesundheitsministerium, die Behörde DIGESA und CONAM aufs Schärfste und stellte in seiner Urteilsbegründung die Frage:

"Wie viel Zeit muss noch vergehen, bis das Gesundheitsministerium seine Pflicht erfüllt und die entsprechenden Regelungen und Maßnahmen ergreift?"

Hierbei ist anzumerken, dass sich das Verfassungsgericht von der Anklage im Dezember 2002 bis zum Urteil im Mai 2006 ebenfalls dreieinhalb Jahre Zeit ließ, obwohl die Situation der Bevölkerung in La Oroya auch in der nationalen Presse immer wieder thematisiert wird. Im Urteil wurden die Regionalregierung Junin, die Stadtverwaltung in La Oroya, das Ministerium für Bergbau und Energie, CONAM und DOE RUN aufgefordert, Maßnahmen mit höchster Priorität zu veranlassen, um die Lebenssituation in La Oroya zu verbessern.

Trotz dieses Urteils wurde Ende Mai 2006 die DOE RUN-PAMA vom Ministerium verlängert, mit einem geplanten Investitionsvolumen von ca. 173 Mio. USD, davon ca. 103 Mio. USD für den seit 1998 verschobenen Bau von drei Schwefelsäureanlagen.⁷⁵⁸ Das Ministerium begründete seine Entscheidung damit, dass sich die Umweltbelastung in La Oroya in den letzten 80 Jahren kumuliert hätte und DOE RUN nicht allein verantwortlich wäre für die gesundheitlichen Probleme, weiterhin wurde mit der PAMA-Verlängerung „nur“ der Bau der Schwefelsäureanlagen für Blei und Kupfer hinausgezögert, die anderen Auflagen wären nicht betroffen, insbesondere nicht die Schwefelsäureanlage für Zink.⁷⁵⁹ Die Entscheidung⁷⁶⁰ beinhaltete, dass DOE RUN weitere Projekte für die Gesundheit der Bevölkerung in Abstimmung mit den Gesundheitsbehörden veranlassen müsste. Weiterhin musste DOE RUN eine Sicherheit in Höhe von 20 % der vereinbarten Kosten in Höhe von 28 Mio. USD hinterlegen. Die Monitoring-Anlagen des Unternehmens sollten auf den neuesten Stand gebracht werden, was beweist, dass bis dato ein unzureichendes Monitoring statt-

⁷⁵⁸ Resolution 257-2006-MEM.

⁷⁵⁹ Vgl. Bonelli 2006.

⁷⁶⁰ Auto Directoral 157-206-EM/AAM.

gefunden haben musste. Weiterhin sollte DOE RUN selbst *ein Comité de Vigilancia y Monitoreo Ciudadano* gründen und ein „Programm für soziale Verantwortung 2007 – 2009“ installieren.⁷⁶¹ DOE RUN begründete die Nichterfüllung seiner Pflichten mit wirtschaftlichen Verlusten des Unternehmens, obwohl zwischen 1998 und 1999 hohe Nettogewinne erwirtschaftet wurden. Zwischen 2000 und 2004 gab DOE RUN jedoch hohe Verluste an und zahlte keine Gewinnsteuern, obwohl im gleichen Zeitraum Dividenden und Honorare in Höhe von 130,7 Mio. USD gezahlt wurden. DOE RUN hatte dabei ebenfalls das DS 120-94-EF genutzt und 108 Mio. USD Steuern gespart.⁷⁶² Auch die Finanzbehörde SUNAT forderte von DOE RUN verschiedene Steuern ein, da das Unternehmen das Dekret unrechtmäßig angewendet hätte. Nach einer Intervention des Ministerrates blieb die Forderung erfolglos.⁷⁶³

Die PAMA-Verlängerung wurde 2006 mit der Resolution 257-2006-MEM bewilligt. Es wurde ein Investitionsvolumen von ca. 173 Mio. USD vereinbart und die Einhaltung der Umweltqualitätsstandards ECA. Nach Messungen im Januar 2007 wurden auf keiner der fünf installierten Monitoring-Stationen die Standards der Luftqualität eingehalten. Sowohl Bleikonzentrationen als auch Arsen und Cadmium lagen über den Grenzwerten.⁷⁶⁴ Der Bürgermeister von La Oroya erklärte im Oktober 2006 in einem Interview, dass er hoffe, die PAMA-Verlängerung würde endlich eine Lösung für die gesundheitlichen Probleme bringen; die Bevölkerung von La Oroya wolle nicht, dass die Anlage geschlossen würde, da hunderte von Arbeitern ihre Jobs verlieren würden. DOE RUN dürfe nicht alleine für die Verschmutzung zur Verantwortung gezogen werden, zumal das Unternehmen eine Reihe von Bildungs- und Gesundheitsprogrammen finanziere.⁷⁶⁵ Dagegen gab Alan Garcia im Wahlkampf im Februar 2006 an, die Staatsanwaltschaft tue ihre Pflicht nicht, z.B. sei die Luftverschmutzung in La Oroya ein Argument, bei dem jeder Staatsanwalt sofort ein Strafverfahren einleiten sollte. Die Umweltschutzgesetze und der Canon müssten eingehalten werden.⁷⁶⁶ Aber weder in seiner Antrittsrede noch in der Ansprache zum *Fondo Minero de Solidaridad con el Pueblo* wurden die Konflikte angesprochen und

⁷⁶¹ Vgl. Bonelli 2006.

⁷⁶² Vgl. Campodónico, Humberto 2006: Recursos Naturales: Minería, in: Cristal de Mira, 9. Februar 2006 und El Comercio 30.01.2006.

⁷⁶³ Vgl. Campodónico 2006.

⁷⁶⁴ Vgl. Abanto Kcomt, Carlos 2007: Segundo Informe sobre Evolucion de la Calidad de Aire en La Oroya, Mai 2007, Veröffentlichung der Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA)

⁷⁶⁵ DOE RUN: Interview mit Clemente Quincho, Bürgermeister von La Oroya von CPN Radio – Jesus Alzamora, am 19. Oktober 2006 veröffentlicht auf den websides von DOE RUN, URL: www.doerun.com/news/viewpoints/interview-la-oroya-mayor-clemente-quincho.aspx, [5.9.2007].

⁷⁶⁶ Martin, Carolina 2006: Interview mit Alan Garcia, “No hay solidez económica si se desprecia el mercado interno” in: La República 27.02.2006.

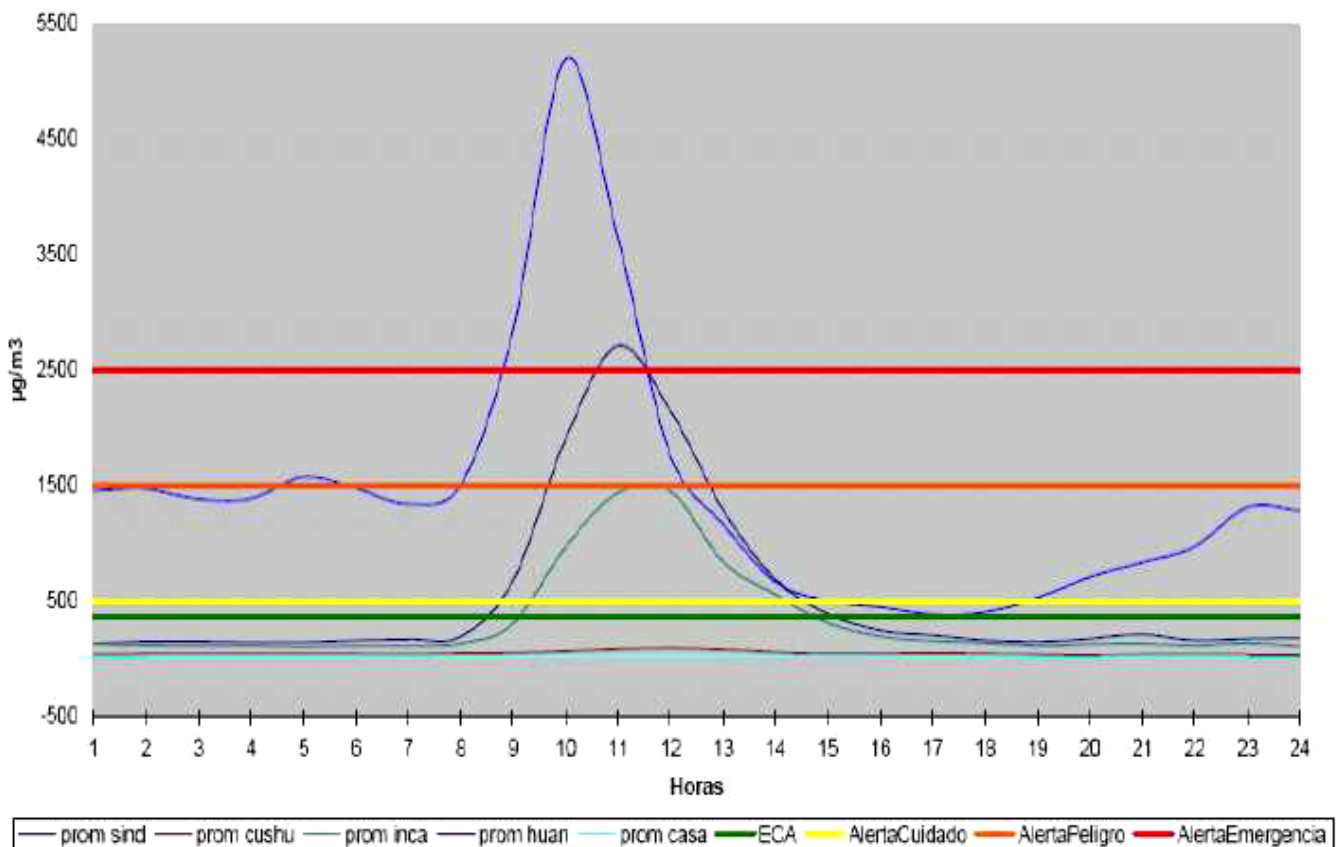
seitdem auch nicht mehr thematisiert.

Auch für das Jahr 2006 stellt die Behörde DIGESA des Gesundheitsministeriums fest, dass die SO₂-Emissionen in La Oroya bei drei von fünf Monitoring-Stationen im täglichen Durchschnitt zwischen 8.00 und 12.00 vormittags weit oberhalb des Gefahren-Alarms bzw. Notstands-Alarms lagen.

Abbildung 58:

**Alle Stationen – La Oroya, Junin
2006 Konzentrationen von SO₂
Jährlicher Durchschnitt, Stundenverteilung**

Todas las estaciones - La Oroya, Región Junín
2006 Concentraciones de SO₂
Promedio anual - Distribución horaria



Quelle: DIGESA 2007

Legende: grüne Linie: gesetzlicher Grenzwert, gelbe Linie: Alarmbereitschaft, orangefarbene Linie: Gefahr, rote Linie: Notstand

2007

Im Januar 2007 entstanden Auseinandersetzungen zwischen dem staatlichen Vorbesitzer CENTROMIN und DOE RUN über die Verteilung der Verantwortung zu den Altlasten. Hierbei ging es darum, zu evaluieren, welcher Teil der Verschmutzung auf die letzten 10 Jahre nach der Privatisierung von Metall Oroya zurückzuführen ist. CENTROMIN ist der Meinung, dass DOE RUN die nach 1997 entstandenen Lasten tragen muss, DOE RUN beruft sich auf die PAMA-Vereinbarung, nach der CENTROMIN die gesamten Lasten zu tragen habe,⁷⁶⁷ obwohl in der PAMA ein Altlasten-Volumen für DOE RUN von 24 Mio. USD vereinbart wurde.

Anfang 2007 wurde vom Bergbauministerium und der DIGESA bestätigt, dass DOE RUN die Schwefelsäureanlage für Zink und zwei Wasseraufbereitungsanlagen gemäß modifizierter PAMA fertig gestellt hatte. Damit habe das Unternehmen insgesamt 114 Mio. USD in seine PAMA-Auflagen investiert. Die Anlage für Blei soll im Dezember 2008 fertig gestellt sein und die Anlage für Kupfer im Oktober 2009.⁷⁶⁸

Die Kommission des Kongresses *Comision de Pueblos Andinos, Amazonicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología* veröffentlicht im Juli 2007 eine parlamentarische Information und kam zu dem Schluss, dass DOE RUN ein permanenter Umweltverschmutzer in La Oroya ist, von dem die ganze Bevölkerung und insbesondere kleine Kinder und Schwangere betroffen sind. Diese Situation habe zu einer Reihe von Analysen, Studien und Plänen seit 1999 geführt, aber zu keiner Verbesserung der Lage. Die Kommission beurteilte das Ministerium und die zuständigen Behörden, insbesondere CONAM, als nicht fähig, die Bevölkerung angemessen vor Umweltverschmutzung zu schützen. Auch die Kommission sah die fundamentalen Grundrechte der Bevölkerung nicht erfüllt und bemängelte, dass die Forderungen des Verfassungsgerichtes nicht erfüllt wurden. Die daraus resultierenden Empfehlungen für die Behörden beschränkten sich aber wiederum auf ein besseres Monitoring, eine bessere Revision der PAMA von DOE RUN und Empfehlungen, „Aktionen“ durchzuführen, welche die Lage verbessern sollten. Wiederum wird ein „Notfall-Plan“ des *Mesa Multisectoral* gefordert, sowie eine verbesserte Revision durch eine internationale Organisation. Die Verantwortung und Entscheidung wird auch hier wiederum auf verschiedene andere Stellen delegiert.⁷⁶⁹ Die Kommission stellte fest, dass die Nichterfüllung der Umweltschutzauflagen durch DOE RUN durch die PAMA-Modifikationen und -Verlängerungen, die die Ursache der Konflikte und Probleme in

⁷⁶⁷ Vgl. El Comercio 2.01.2007: Centromín y DOE RUN en desacuerdo sobre descontaminación de La Oroya.

⁷⁶⁸ Vgl. SNMPE 2007: DOE RUN ejecutó PAMA de Acuerdo a Cronograma, in: Desde Adentro, Nr. 41, S. 6, URL: www.snmpe.pe.

⁷⁶⁹ Vgl. Kongress 2007a, S. 5 und 23-25.

La Oroya sind. Diese Probleme entstanden durch *Begünstigungen* des Staates gegenüber DOE RUN und die *Schwäche* der Institutionen der verantwortlichen Stellen.⁷⁷⁰ Die Sub-Kommission des Kongresses hatte schon 2003 festgestellt, dass das MEM nicht nur die PAMA Modifikationen und Verlängerungen akzeptiert hatte, sondern auch eine unzureichende Kontrolle und Überprüfung vorgenommen hatte.⁷⁷¹

2008 / 2009

Auch in 2008 kann auf den Internetseiten von DIGESA die aktuelle Verschmutzung von DOE RUN verfolgt werden.

Abbildung 59:

SO² Emissionen an der Monitoring-Station *Sindicato* am 13.08.2008



Quelle: DIGESA 2008

Legende: graue Kurve: SO²-Werte, pinkfarbene Kurve: 3-Stunden-Durchschnitt, gelbe Linie: Alarmbereitschaft, blaue Linie: Gefahr, rote Linie: Notstand.

2009 ist DOE RUN Peru zahlungsunfähig geworden und hat seine Lieferantenverbindlichkeiten nicht erfüllt. Nachdem sich das Mutterhaus Renco Group nicht bereit

⁷⁷⁰ Vgl. Kongress 2007a, S. 5.

⁷⁷¹ Vgl. Kongress 2007a, S. 5 und Kongress 2004a S. 113.

erklärt hat, notwendige Bürgschaften oder Kredite zu übernehmen, hat Doe RUN Peru das Bergbauministerium wiederum um eine PAMA-Verlängerung gebeten. Zur Zeit ist das Unternehmen geschlossen und Doe Run hat mit den Arbeitern Kurzarbeit für 2 Monate vereinbart. Die Verhandlungen über eine Verlängerung der PAMA oder eine eventuelle Schließung des Unternehmens dauern noch an.⁷⁷² Wer im Falle einer Schließung die Altlastensanierung übernimmt, ist unklar.

6.2.1. Netzwerkanalyse DOE RUN Peru DRP

In der vorliegenden Netzwerkanalyse wird die Entscheidungsfindung zur Gewährung der Verlängerung der Umweltmanagementpläne PAMA des Unternehmens DOE RUN Peru im Jahr 2006 untersucht, indem die Beziehungen der involvierten Akteure, die Qualität ihres Informationsaustausche und die Inklusion in Entscheidungsprozesse dargestellt werden.⁷⁷³

Ein Verhandlungsnetzwerk stellt eine Kooperationsform dar, in der alle von einem gesellschaftlichen Problem betroffenen Akteure bzw. Repräsentanten ihrer gesellschaftlichen Organisationen an den Verhandlungen zur Formulierung und Implementation von politischen Entscheidungen beteiligt sein sollen.

Die Beteiligung an den Verhandlungen setzt zunächst voraus, dass die Akteure an dem Austausch von entscheidungsrelevanten Informationen teilnehmen. Der Austausch entscheidungsrelevanter Informationen sowie die Partizipation an Verhandlungen und Entscheidungsprozessen werden jedoch insbesondere durch Zugang zu und Teilnahme an bestimmten Ereignissen gewährt. Der im vorliegenden Netzwerk analysierte Informations- und Ressourcenaustausch wurde deshalb auf Basis der geführten Interviews, der Erfahrungen aus den verschiedenen Veranstaltungen und der Recherche und Analyse der Institutionen aus Kapitel 5 codiert.

Nach Luhmann sind Netzwerke nur dann soziale Systeme, wenn sie eine eigene Codierung entwickeln und sich von der Außenwelt sinnhaft abgrenzen. Dabei stellt sich hier die Frage nach der gemeinsamen Codierung im Verhandlungsnetzwerk. Korruption in Netzwerken entsteht, wenn Akteure verschiedener Funktionssysteme

⁷⁷² Vgl. Adn.es 19.07.2009: El Gobierno de Perú cerrará operaciones de Doe Run si no hay propuesta viable, URL: www.adn.es/economia/20090716/NWS-1519-Gobierno-Peru-Run-Doe-operaciones.html [19.07.2009].

⁷⁷³ Alle Ausführungen beziehen sich auf die chronologische Darstellung, die in Kapitel 6.2. belegt ist.

in Netzwerke inkludiert werden, ohne sich an einer eigenen Supercodierung zu orientieren, sondern der Codierung eines Teilsystems folgen. Diese Verschiebung der Sinnhorizonte innerhalb der Entscheidungsnetzwerke soll dargestellt und interpretiert werden. Die Antworten zu den Beziehungen, dem Informationsaustausch, dem Zugang zu Veranstaltungen und Verhandlungen sowie dem Austausch von Ressourcen der Akteure wurde wie im Folgenden beschrieben für verschiedene Netzwerkebenen codiert.

Abbildung 60:

Netzwerkcodierung DOE RUN Peru

Zugang zu Informationen (Basis: Interviews, Dokumentenrecherche)	Zugang zu Ereignissen Zugang zu Verhandlungen (Basis: Interviews, Dokumentenrecherche)	
<u>Gesamtnetzwerk: Ebene 1</u> Knoten: Alle im Netzwerk aktiven Akteure Kanten: Akteur mindestens bekannt		
<u>Ebene 2: Info-Netz 2</u> Beziehung einseitig, wenig Kontakt	<u>Ebene 2: Dialog-Netz 2</u> Info-Veranstaltungen z.B.: Öffentliche Anhörungen, Dialogrunden	
<u>Ebene 3: Info-Netz 3</u> Beziehung zweiseitig, distanziert, unregelmäßiger Kontakt	<u>Ebene 3:</u> <u>Projekt-Netz 3</u> einseitig initiierte Projekte z.B.: Erstellung von Studien, Veröffentlichungen	<u>Ebene 4:</u> <u>Projekt-Netz 4</u> kooperative Pro- jekte z.B.: Schulungen, Aktionen, Pro- test, Klagen
<u>Ebene 4: Info-Netz 4</u> Beziehung zweiseitig, häufiger Kontakt		
<u>Ebene 5: Info-Netz 5</u> Beziehung eng, dauernder Kontakt	<u>Ebene 5: Policy-Netz 5</u> Unter-Verhandlungen zu Stabilitäts- verträgen, Umsetzung der Vereinba- rungen, Modifikationen, Kontrolle und Strafen.	
	<u>Ebene 6: Policy-Netz 6</u> Entscheidungen zu Stabilitätsverträ- gen, Umsetzung der Vereinbarun- gen, Modifikationen.	

Das Netzwerk besteht insgesamt aus 19 Knoten und den ermittelten Beziehungen untereinander auf den verschiedenen Netzwerkebenen. Zur besseren Visualisierung der Beziehungen wurden bestimmte Akteure bzw. Organisationen zur Bildung der Knoten zusammengefasst.

Abbildung 61:

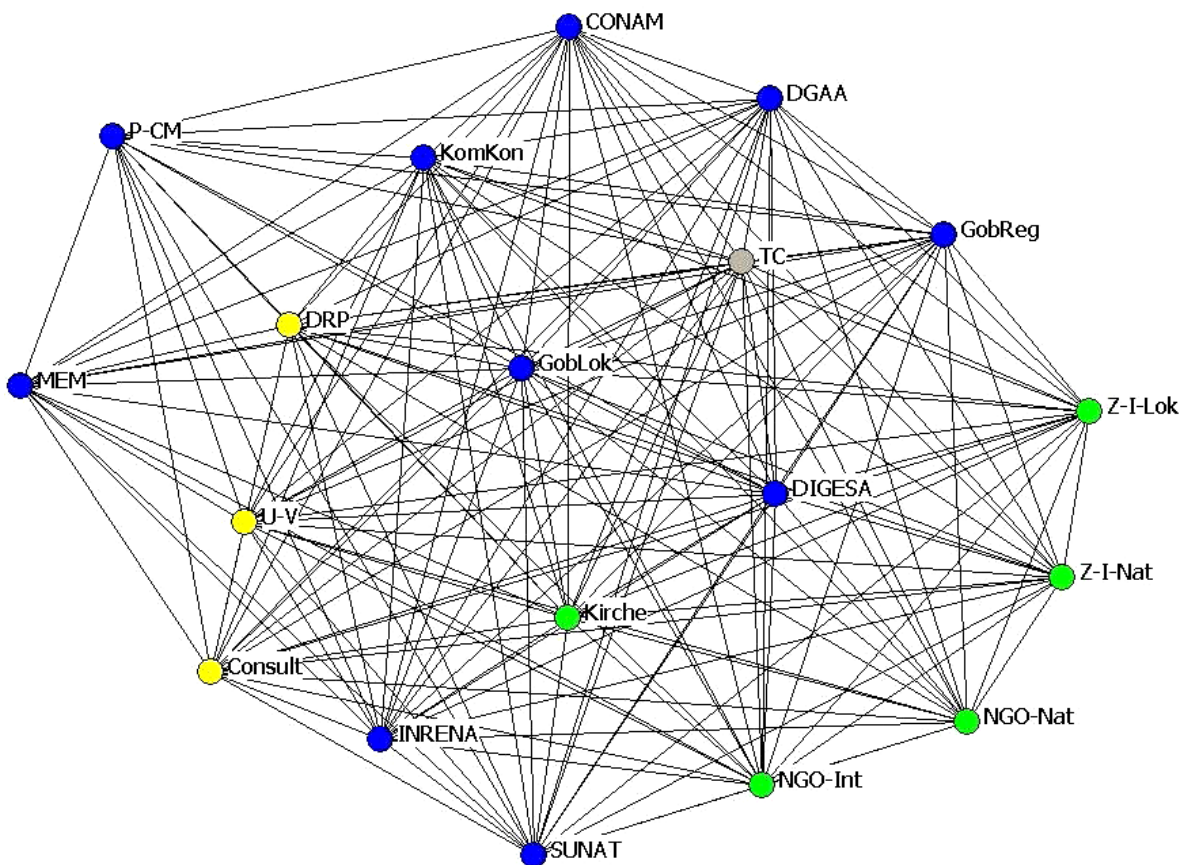
Netzwerkakteure DOE RUN Peru

Systemebene	Binnen-System	Organisationen	Codierung
Politik	Exekutive	Präsident, Ministerrat	P-CM
		Bergbauministerium	MEM
		Umweltbehörde MEM	DGAA
		Behörde Gesundheitsministerium	DIGESA
		Behörde Landwirtschaftsministerium	INRENA
		Finanzbehörde	SUNAT
		Nationaler Umweltrat des Ministerrates	CONAM
		Regionalregierung	GobReg
		Lokalregierung	GobLok
	Legislative	Kommission Andine Völker und Umweltschutz, Kommission Bergbau	KomKon
Recht	Publikumsrolle: Recht	Verfassungsgericht Tribunal Constitutional	TC
Wirtschaft	Publikumsrolle: Unternehmen	DOE RUN Peru	DRP
	Verbände	Unternehmerverband, Verband der Ingenieure	U-V
		Zertifizierte Beratungsunternehmen	Consult
Zivil-Gesellschaft	Lokale direkt Betroffene	Comunidades, MOSAO	Z-I-Lok
	Nationale direkt Betroffene	CONACAMI, CORECAMI	Z-I-Nat
	Nationale NGO	CooperAccion	NGO-Nat
	Internationale NGO	Oxfam, FIAN, Universität St. Louis	NGO-Int
	Kirche	Kirche La Oroya	Kirche

Information statt Partizipation: Netzwerkebenen 1-2

Das Gesamtnetzwerk involviert alle Repräsentanten von Organisationen, für die Daten der politischen Entscheidungsfindung im Themenbereich des Stabilitätsvertrages von DOE RUN systemrelevante Informationen sind. Die als Kanten dargestellten Beziehungen zeigen, dass der jeweils verbundene andere Akteur als netzwerkrelevant erkannt wird und ein zumindest begrenzter Informationsaustausch möglich ist, aber nicht unbedingt stattgefunden haben muss.

Netzwerk 17: PAMA-Verlängerung DRP 2006 Beteiligte Akteure



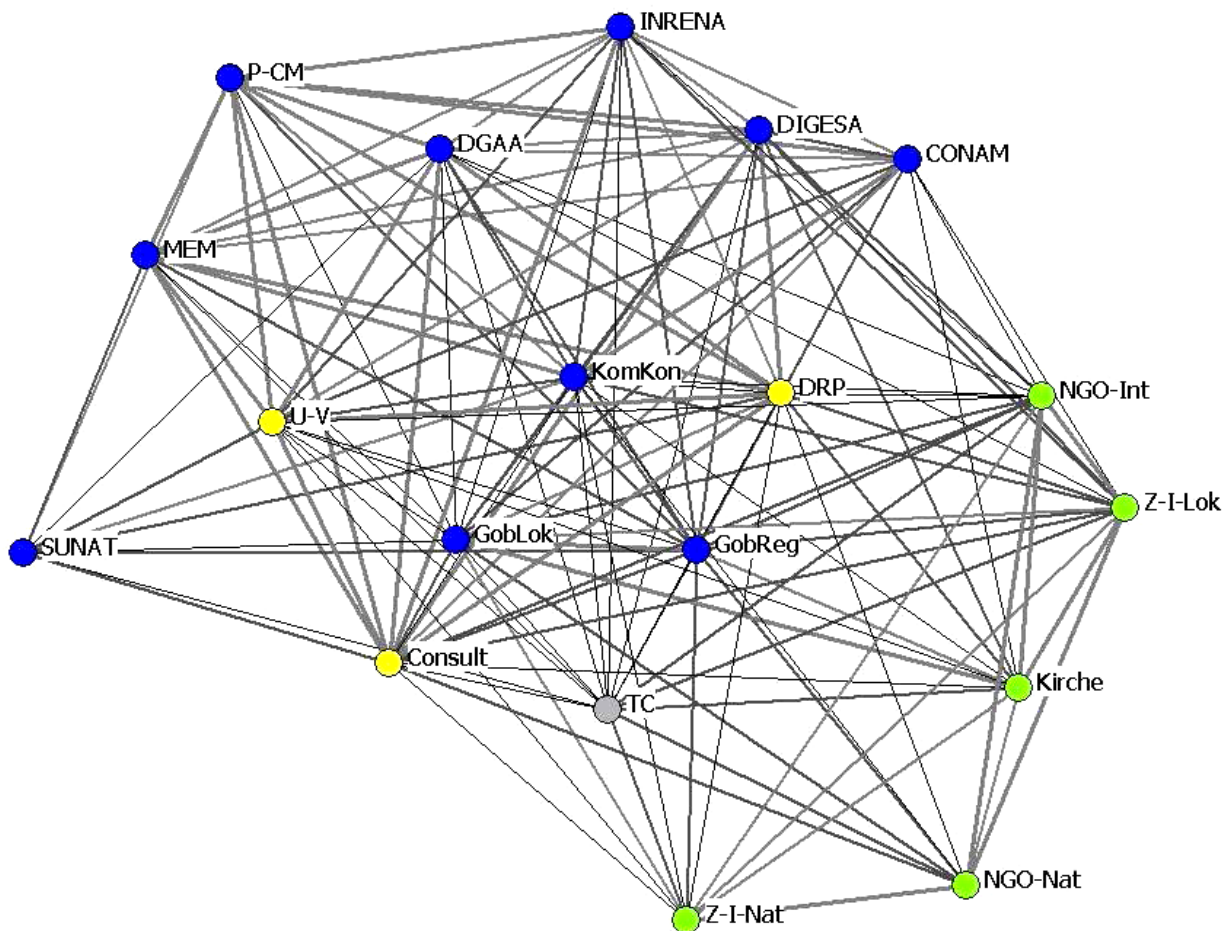
Das Netzwerk ist insgesamt gut verbunden, fast alle beteiligten Organisationen kennen sich, das heißt, sie haben Informationen über oder direkt von einem anderen, verbundenen Akteur erhalten, wobei auf dieser Netzwerkebene noch keine Aussagen über die Qualität der Information oder die Beteiligung an Verhandlungen und Entscheidungen gemacht werden können.

Die Qualität einer Information hängt im Wesentlichen von fünf Faktoren ab: Genauigkeit, Aktualität, Vollständigkeit, Relevanz und Konsistenz. Die Qualität der im Netzwerk ausgetauschten Information wurde entsprechend von den Befragten danach auf einer Skala von 1-5 eingestuft, ob relevante Informationen ausgetauscht wurden, die sich durch spätere Erkenntnisse für den Befragten als richtig, vollstän-

dig, aktuell, genau und widerspruchsfrei oder als unvollständig, irreführend oder sogar falsch herausgestellt hatten. Die Intensität und Relevanz der Beziehung wird durch die Regelmäßigkeit/Unregelmäßigkeit und die Formalität/Informalität der persönlichen Kontakte bestimmt. Die Stärke der Kanten wird durch die Qualität der Information, die Intensität und Relevanz der Beziehung bestimmt. Im Informationsnetzwerk geht es um die Einschätzung der Akteure selbst, die über die Interviews erhoben wurde. Weiterhin wurde das Event-Netzwerk auf Basis der Interviews und der Institutionen- sowie Systemanalyse erstellt.

Die folgende Darstellung zeigt das Informations-Netzwerk der Ebene 2. Alle Beziehungen, die größer als 2 (einseitig, wenig Kontakt) sind, werden gezählt. Die Zugehörigkeit zu dem jeweiligen gesellschaftlichen Subsystem der Knoten wird farblich differenziert dargestellt.

Netzwerk 18: Dialog-Netzwerk



Auf der 2. Ebene entspricht das Informations-Netzwerk dem Dialog-Netzwerk, da die hier relevanten Informationen hauptsächlich auf öffentlichen Anhörungen, in Dialogrunden oder anderen Veranstaltungen ausgetauscht werden. Öffentliche An-

hörungen finden hauptsächlich auf Basis des 1999 erlassenen und 2002 modifizierten Partizipationsgesetzes statt.⁷⁷⁴ Bei diesen öffentlichen Anhörungen wird den betroffenen Gruppen jedoch kein Beteiligungsrecht oder Einspruchsrecht gewährt. Das Regelwerk zur Partizipation gilt zwar für DRP nicht, da der Stabilitätsvertrag schon früher geschlossen wurde, trotzdem werden regelmäßig Dialogrunden durchgeführt, insbesondere um *soziale Verantwortung* zu dokumentieren und damit sozialen Konflikten vorbeugen zu können. Auch das Dekret DS 08-2005-PCM zur Klärung von Umweltstreitigkeiten aus dem Jahr 2005, das eine Beteiligung der Bevölkerung vorsieht, wird für Unternehmen, die vor 2005 ihren Stabilitätsvertrag geschlossen haben, nicht angewendet.

Dialogrunden wie die „*Mesas de Dialogo*“ können auf Initiative von Behörden oder durch Private gegründet werden. Auch für die Umwelt- und Gesundheitsproblematik in La Oroya wurden verschiedene Dialogrunden gegründet, wobei insbesondere die Initiative des Erzbischofs von Huancayo bekannt wurde. Die Teilnehmer der Dialogrunden, die der betroffenen Zivilbevölkerung angehören, initiieren auch verschiedene Projekte, wie z.B. „*El Mantaro revive*“ (Der Fluss Mantaro wird wieder leben). Durch diese Zusammenarbeit entsteht eine Verbundenheit, die sich hier schon als Subgruppe im unteren rechten Feld des Netzwerkes abzeichnet.

In den öffentlichen Anhörungen und verschiedenen Dialogrunden findet zwischen den konkurrierenden Gruppen ein reiner Austausch überwiegend bereits bekannter Informationen statt, die aber nicht vollständig sein müssen. In der Regel werden auf diesen Veranstaltungen ähnliche Vorträge von den gleichen Akteuren gehalten, wobei DRP und die DGAA bzw. das Bergbauministerium das Volumen der bisher getätigten Investitionen und die Verbesserung der Monitoring-Werte in den Vordergrund stellen. Von Seiten der betroffenen Bevölkerung und den NGO werden die Ergebnisse der Gesundheitsstudien und die regelmäßige Überschreitung nationaler und internationaler Emissionswerte betont. In der anschließenden Diskussionsrunde werden die konkurrierenden, gefestigten Vorwürfe sowie persönliche Erfahrungen vorgetragen, was nicht selten in einer Eskalation endet. So berichtete eine Mutter aus La Oroya auf einer Dialogrunde am 15. Mai 2006 in Lima über das Krankheitsbild und die hohen Bleiwerte im Blut ihrer an Leukämie erkrankten und verstorbenen Tochter, worauf der Umweltdirektor von DRP die Mutter verdächtigte, das Kind nicht ausreichend ernährt zu haben.

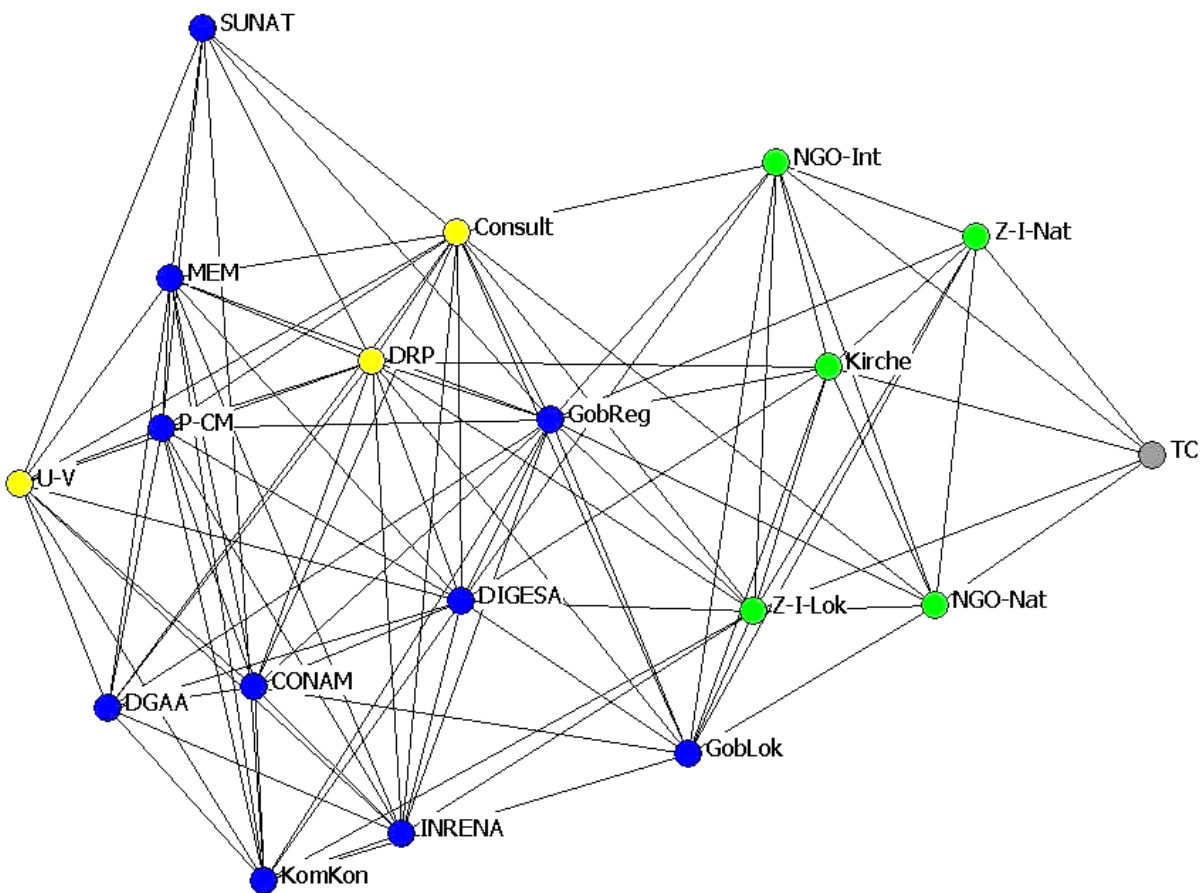
Da die Dialogrunden und Anhörungen in unregelmäßigen Abständen ohne engeren Kontakt stattfinden und überwiegend bereits bekannte, nicht unbedingt vollständige Informationen ausgetauscht werden, wobei weder echte Verhandlungen geführt

⁷⁷⁴ RM 728-99-EM und RM 596-2002-EM-DGM.

noch Entscheidungen getroffen werden, wurden diese Beziehungen mit dem Wert 2 codiert.

Das Informationsnetzwerk der Ebene 3 stellt alle beidseitigen Beziehungen dar, bei denen mindestens gelegentlich über bestimmte Themen ein Austausch von Informationen, Meinungen, Ratschlägen usw. stattfindet, wobei die Beziehungen distanziert und unregelmäßig bleiben. Die folgende Abbildung stellt das Informationsnetzwerk mit allen Beziehungen ≥ 3 dar.

Netzwerk 19: Informations-Netzwerk unregelmäßige Beziehungen



Hier wird schon erkennbar, dass DRP und die beauftragten Beratungsunternehmen eine zentrale Stellung im Informations-Netzwerk einnehmen, indem sie sich zwischen den Institutionen der betroffenen Zivilbevölkerung und den Behörden der Zentralregierung positionieren. Die Behörde DGAA des Bergbauministeriums, das sowohl für die Prüfung und Bewilligung der Umweltmanagementpläne sowie für die Bewältigung der sozialen Konflikte in den Regionen zuständig ist, positioniert sich am Rande des Netzwerkes, was schon darauf schließen lässt, dass die Behörde ihre Vermittlerrolle zwischen den Belangen der Bevölkerung, des Unternehmens und

ihrer öffentlichen Aufgabe nur ungenügend wahrnimmt. Nach Aussage der DGAA besteht ein Personalmangel zur Bearbeitung der Studien. 20 Mitarbeiter, davon nur sieben Ingenieure und vier Anwälte, bearbeiten ca. 7.500 Anfragen pro Jahr. Ein großer Teil der Aufgaben wird an die ca. 80 vom Bergbauministerium zertifizierten Beratungsunternehmen delegiert, die jedoch von den Bergbauunternehmen finanziert werden. Für die Umwelt- und Gesundheitsprobleme, die durch das Unternehmen DRP verursacht werden, suche die DGAA eine Lösung innerhalb der Gesetzgebung, wobei erschwerend hinzukäme, dass es in der ersten PAMA keine Vereinbarung über bleihaltige Feinstaub-Emissionen gegeben habe. Außerdem sei für die Gesundheit der Bevölkerung, auch wenn sie durch die mangelnden Umweltmanagementstudien verursacht würden, das Gesundheitsministerium zuständig. Das Gesundheitsministerium hatte mit DRP eine Vereinbarung geschlossen und habe für ein Programm für Kinder viel Geld gezahlt. Weiterhin zahle das Unternehmen regelmäßig Strafen für die Nichteinhaltung der Emissionsgrenzen. Trotzdem wird die Gesetzgebung zum Umweltschutz von der DGAA als sehr gut eingeschätzt, da es sehr viele Gesetze und Regelwerke gebe.⁷⁷⁵

Die für die gesundheitlichen Belange der Bevölkerung zuständige Behörde DIGESA des Gesundheitsministeriums positioniert sich auch tatsächlich näher an den Institutionen der betroffenen Bevölkerung. Diese Nähe entsteht hauptsächlich durch die gemeinsamen Gesundheitsprojekte, wie *„Aus Liebe zu unseren Kindern zeigen wir ihnen, wie sie sich vor Blei schützen“*. DIGESA hat jedoch keine Entscheidungskompetenzen bezüglich der Einhaltung der Stabilitätsverträge und der Umsetzung der Umweltmanagementstudien, sondern arbeitet lediglich an kurativen Projekten, die mit dem Wert 3 bis 4 codiert wurden.

Auch der nationale Umweltrat CONAM, der die Umsetzung der Umweltpolitik zwischen den einzelnen Behörden und den Regionalregierungen koordinieren soll, positioniert sich am Rande des Netzwerks. Obwohl CONAM nach eigenen Aussagen regelmäßig mit dem Ministerium und der DGAA Informationen austauscht, besteht keine Entscheidungsgewalt bezüglich der Umsetzung der Umweltpläne oder der Sanktionierung zu Umweltvergehen. CONAM wird lediglich um seine Meinung zu den Studien gebeten, aber nicht unbedingt direkt über Vorfälle von Umweltschädigungen oder Gesundheitsschädigungen informiert; das sei Sache der Sektorministerien. Nach eigener Aussage kann CONAM *„keine Probleme lösen“*.⁷⁷⁶ Interessant ist, dass der Nationale Umweltrat CONAM schon auf dieser Kommunikationsebene keine direkten Kontakte zu Organisationen der betroffenen Bevölkerung unterhält.

⁷⁷⁵ Interview mit Ada Alegre, Anwältin in der DGAA.

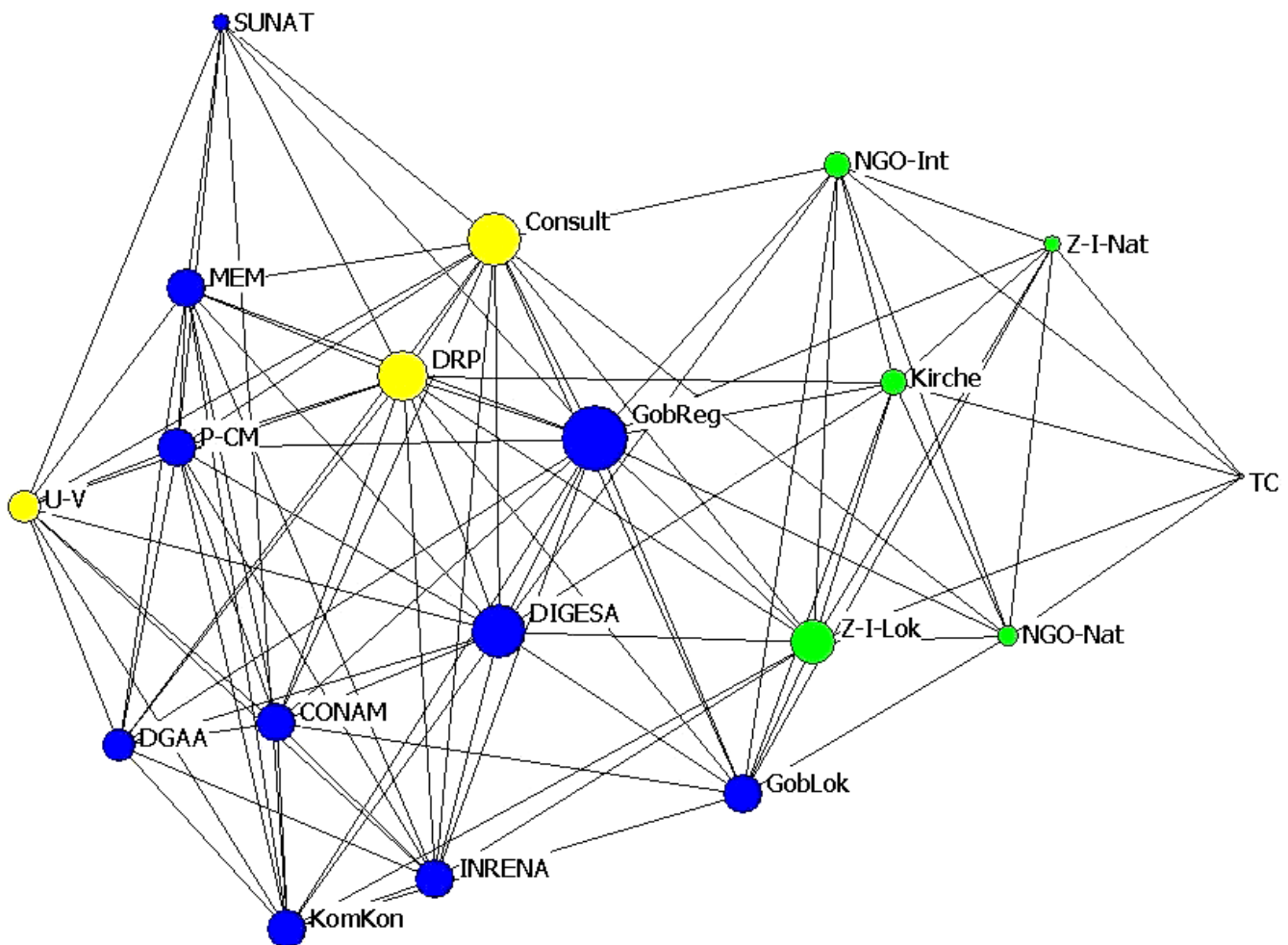
⁷⁷⁶ Interview mit Cesar Cervantes Galvez, Director de Calidad Ambiental y Recursos Naturales CONAM.

Auch wird die Verantwortung für die Umwelt- und Gesundheitsprobleme anderen Stellen zugeschrieben. CONAM sieht sich nach eigener Aussage als die Instanz, die Regelwerke und Instrumente bereitstellt, Daten archiviert und analysiert und die Aufgaben zwischen den einzelnen Behörden koordiniert. CONAM gibt nur eine Meinung zu den Umweltstudien ab, hat aber keine Befugnis einzugreifen oder Entscheidungen zu treffen. Eine Koordination des Informationsaustausches bezüglich der aus den *Convenios* resultierenden Konflikte würde nach der vorliegenden Analyse jedoch besser durch die Regionalregierung zu bewältigen sein, da sie Kontakte zu allen relevanten Organisationen hält.

In der folgenden Darstellung wird die *Degree-Zentralität* dieses Netzwerkes gemessen und durch die Größe der Knoten visualisiert. Verfahren zur Messung von Zentralität wurden entwickelt, um die wichtigsten Akteure in einem Netzwerk zu ermitteln. Die Kenntnis über die direkte Umwelt eines Knoten bzw. wie und auf welchen Wegen er die anderen Knoten erreichen kann, erklärt den besonderen Einfluss bestimmter Akteure.⁷⁷⁷ Die *Degree-Zentralität* misst die Anzahl der direkten Beziehungen eines Akteurs im Netzwerk. Akteure mit der größten Anzahl direkter Beziehungen werden als zentral dargestellt, da sie die meisten Anfragen bzw. Kontakte pflegen, wobei die einzelnen Kontakte nicht effektiv sein müssen.

⁷⁷⁷ vgl. Krempel 2005, S. 130.

Netzwerk 20: Informations-Netzwerk unregelmäßige Beziehungen, Degree-Zentralität



Die Regionalregierung GobReg hat auf dieser Kommunikationsebene die höchste Degree-Zentralität, da z.B. die Gesundheits- und Schulungsprojekte der Zentralbehörde DIGESA und DRP in Zusammenarbeit mit der Regionalregierung veranstaltet werden. Eine sehr hohe Degree-Zentralität haben hier auch die Beratungsunternehmen, da sie für die reine Erstellung der Studien mit allen Stakeholdern Kontakt aufnehmen sollen.

Eine Analyse der Betweenness-Zentralität auf dieser Netzwerkebene zeigt, dass die Regionalregierung GobReg auch hier die höchsten Werte hat. Akteure mit hoher Betweenness-Zentralität befinden sich auf strategisch wichtigen Positionen in einem Netzwerk und können über ein hohes Maß an Kontrolle verfügen. Sie zeichnen sich nicht unbedingt durch viele direkte Kontakte aus, verbinden aber z.B. in strategi-

schen Positionen sonst unverbundene Teile eines Netzwerkes. Diese strategischen Akteure können einen besonderen Einfluss auf die Kommunikationsflüsse in dem Netzwerk haben; sie könnten die Kommunikationsinhalte und Informationsflüsse kontrollieren, lenken und verändern. Das Konzept der Betweenness-Zentralität beruht auf der Annahme, dass vorzugsweise die kürzesten Wege für Kommunikation genutzt werden.⁷⁷⁸

Bei der Analyse der Zentralitätsmaße müssen aber immer auch die Motive aller zentralen Akteure bei der Interpretation der Ergebnisse mitberücksichtigt werden.⁷⁷⁹ So ist der Informationsfluss über die zuständigen Regionalregierungen und Lokalregierungen trotz der zentralen Stellung tatsächlich unzureichend. Nach Aussage des Bergbauministeriums haben die Regionalregierungen keine geeigneten Projekte, Vorschläge oder Ideen, um die Probleme mit der lokalen Zivilbevölkerung zu lösen. Die Zivilbevölkerung sei auch sehr unzufrieden mit den Regional- und Lokalregierungen, da die Mittel aus dem *Canon Minero* „schlecht“ ausgegeben würden. Die Mittel würden nicht investiv für die Zukunft eingesetzt und das mache die Bevölkerung so aggressiv, dass deswegen soziale Konflikte entstünden. Hier müsse das Wirtschaftsministerium eingreifen und die Ausgabe der Mittel des *Canon* koordinieren. Eine Analyse der angenommenen „Schwäche“ der Regional- und Lokalregierungen wird von der Zentralregierung somit nicht genutzt, um diese Institutionen zu stärken und ihnen Mittel und Möglichkeiten für eine bessere Umsetzung ihrer Aufgaben zu gewähren. Stattdessen wird als Lösung eine weitere Zentralisierung der Aufgaben bzw. ein Rückgang zu stärkerer Zentralisierung erwogen, indem wiederum das Wirtschafts- und Finanzministerium für die Ausgaben in den Regionen zuständig sein soll.

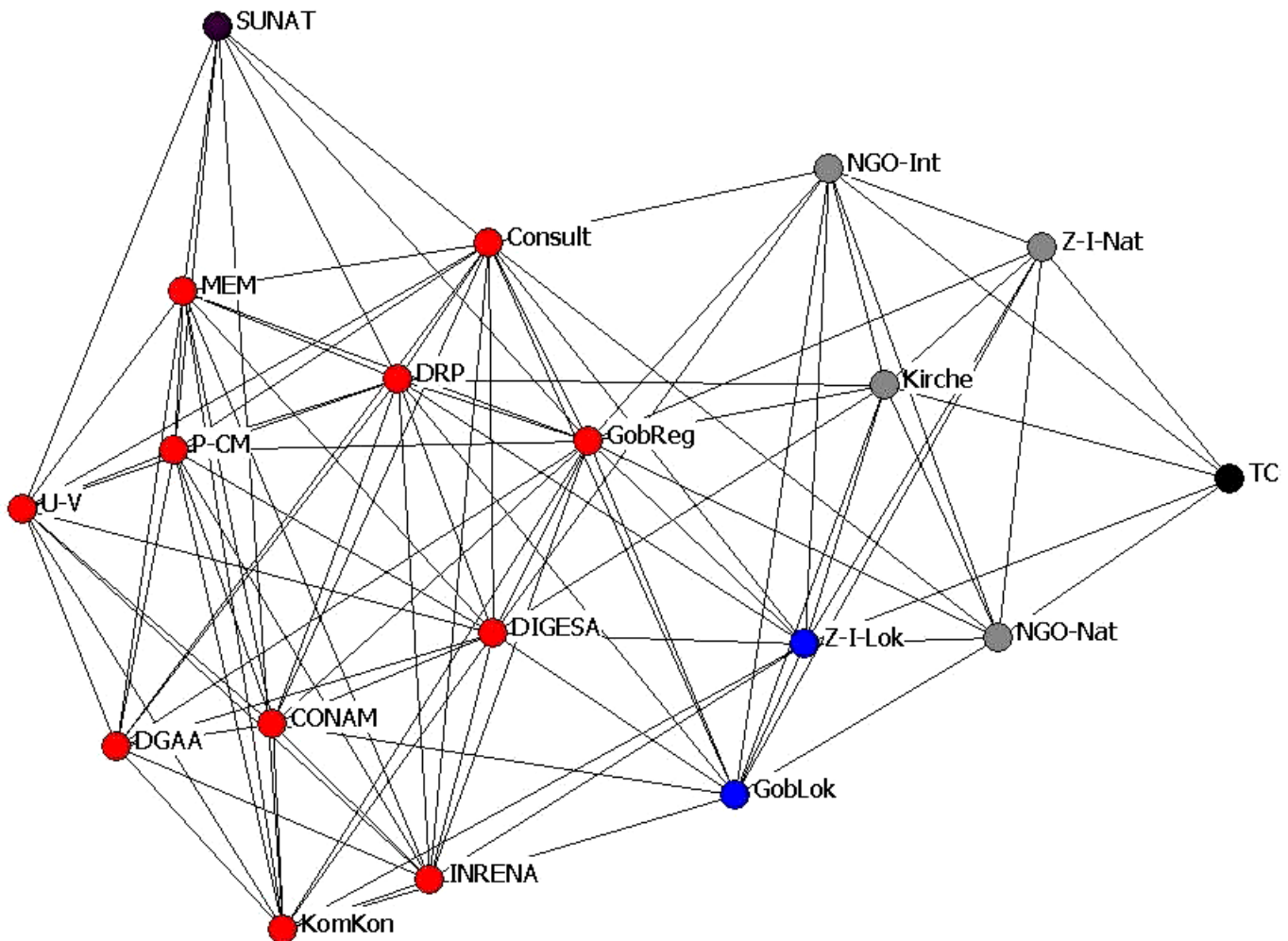
Weiterhin verdeutlicht sich, dass sich innerhalb des Netzwerkes Subgruppen bilden, die einen höheren Informationsaustausch und eine intensivere Beziehung unterhalten.⁷⁸⁰ Auf der einen Seite bildet sich die Subgruppe aus den Interessenvertretern der organisierten betroffenen Bevölkerung, Vertretern der Kirche und nationalen sowie internationalen NGO. Auf der anderen Seite bildet sich eine starke Gruppe aus Mitgliedern der Exekutive, Beratungsunternehmen und dem Unternehmen DOE RUN Peru. Dazwischen bildet sich eine weitere Gruppe, bestehend aus den Organisationen der betroffenen Bevölkerung und der Lokalregierung, die sich wiederum durch die gemeinsame Projektarbeit (siehe auch Event-Netzwerk) erklären lässt.

⁷⁷⁸ Vgl. Trappmann 2005, S. 51-55.

⁷⁷⁹ Vgl. Diaz-Bone 2007.

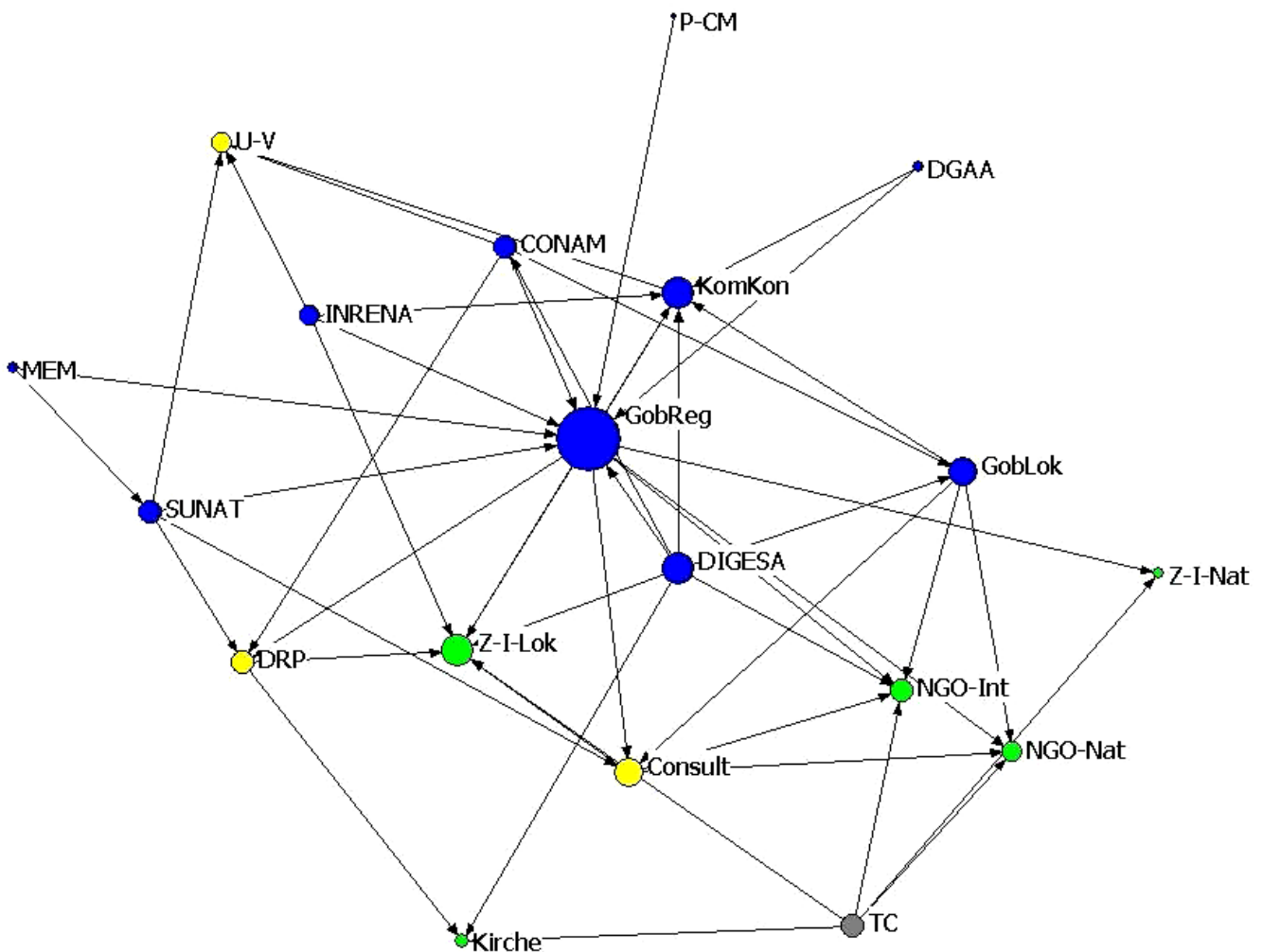
⁷⁸⁰ Vgl. Wasserman / Faust 1994, S. 253.

Netzwerk 21: Informations-Netzwerk
unregelmäßige Beziehungen
Subgruppen-Analyse



Noch deutlicher wird die Bedeutung der Regionalregierung auf der Info-Ebene 3, wenn das Netzwerk ausschließlich mit den Beziehungen gleich drei dargestellt wird. Für alle drei Zentralitätsmaße *Degree*, *Betweenness* und *Closeness* erhält die Regionalregierung die höchsten Werte durch ihre Beteiligung an den verschiedenen Projekten. Die *Closeness-Zentralität* berücksichtigt wiederum die Lage der einzelnen Akteure im Netzwerk und gibt die Nähe der einzelnen Akteure zueinander an. Hierbei wird die Summe der Pfade berechnet, die gegangen werden müssen, um jeden Akteur im Netzwerk zu erreichen, also hat der Akteur mit dem niedrigsten Wert die größten Vorteile bezüglich seiner persönlichen Nähe zu den anderen Akteuren. Zur besseren Visualisierung wurde in der folgenden Darstellung der Kehrwert der *Closeness-Zentralität* gewählt, sodass eine hohe Zentralität mit einem größeren Knoten dargestellt wird.

**Netzwerk 22: Informations-Netzwerk
unregelmäßige Beziehungen
Closeness-Zentralität**



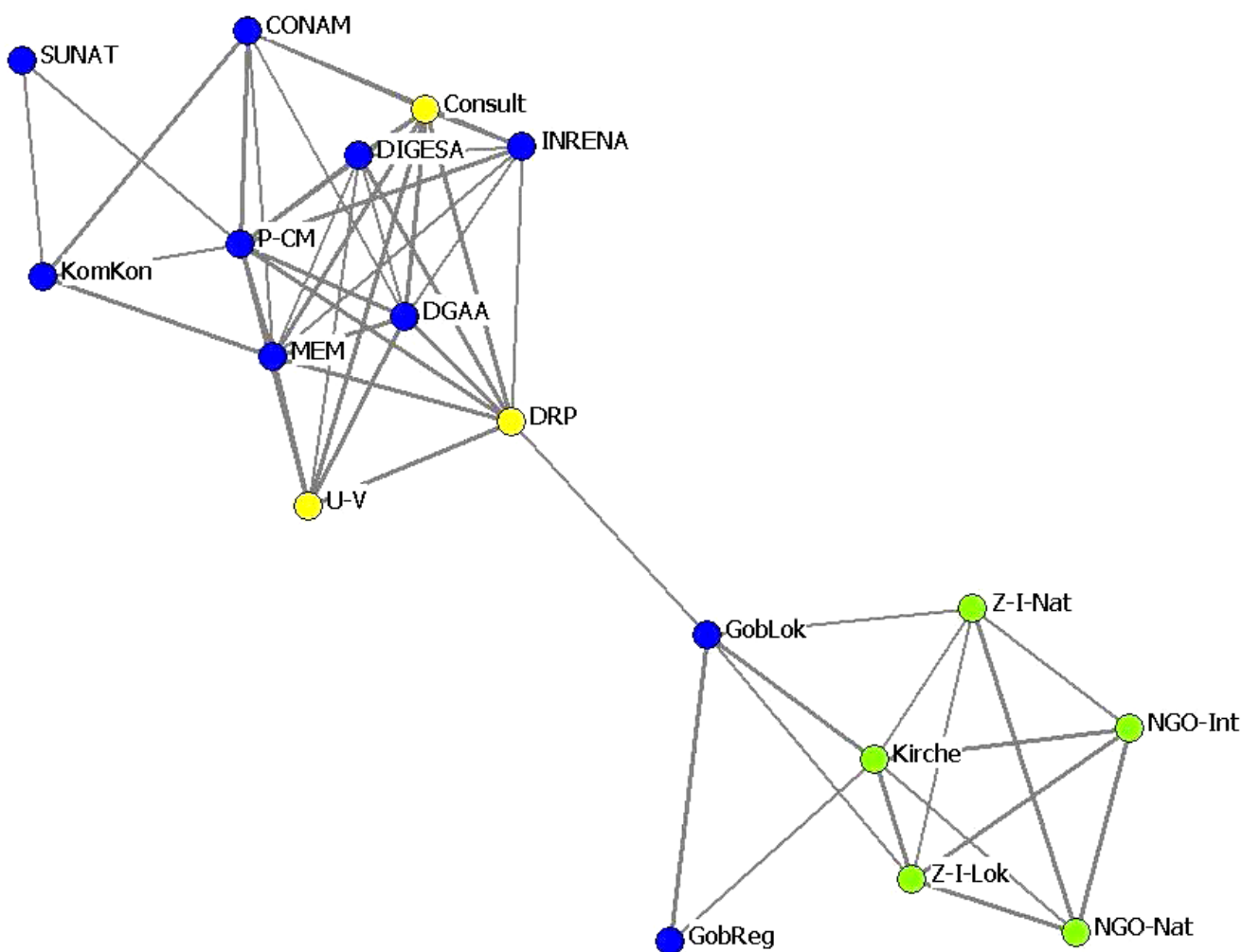
Hier zeigt sich deutlich, dass einerseits die Zusammenarbeit mit der Regionalregierung für die Durchführung von Projekten zur Beseitigung von externen Effekten stark genutzt wird für die Durchführung von einseitig entschiedenen Projekten, wie der *Convenio-Minsa-Digesa-GobReg*. Trotzdem werden den Regional- und Lokalregierungen keine Funktion zur Bewältigung der Konflikte und keine Funktion bei der Erstellung und Bewilligung der Studien übertragen. Laut Bergbauministerium sind die Regional- und Lokalregierungen nicht in der Lage, diese Probleme zu bewältigen, da sie schon bei der Konzeption sinnvoller Investitionsprojekte für die Mittel aus dem Canon überfordert seien.

Nach Aussage der Regionalregierung gebe es dagegen noch zu wenig Möglichkeiten das Geld sinnvoll auszugeben, da z.B. für den Bau von Schulen oder Krankenhäu-

sen keine Bewilligung der Zentralregierung vorliege, wodurch es Probleme bei der Verwendung des Canon und tatsächlich starke Kritik aus der Bevölkerung gebe.

Auf der vierten Ebene (Beziehung zweiseitig, regelmäßiger Kontakt) werden die Subgruppen des Gesamtnetzwerkes nur noch durch eine Brücke zwischen den *cut-points* Lokalregierung und DRP verbunden.

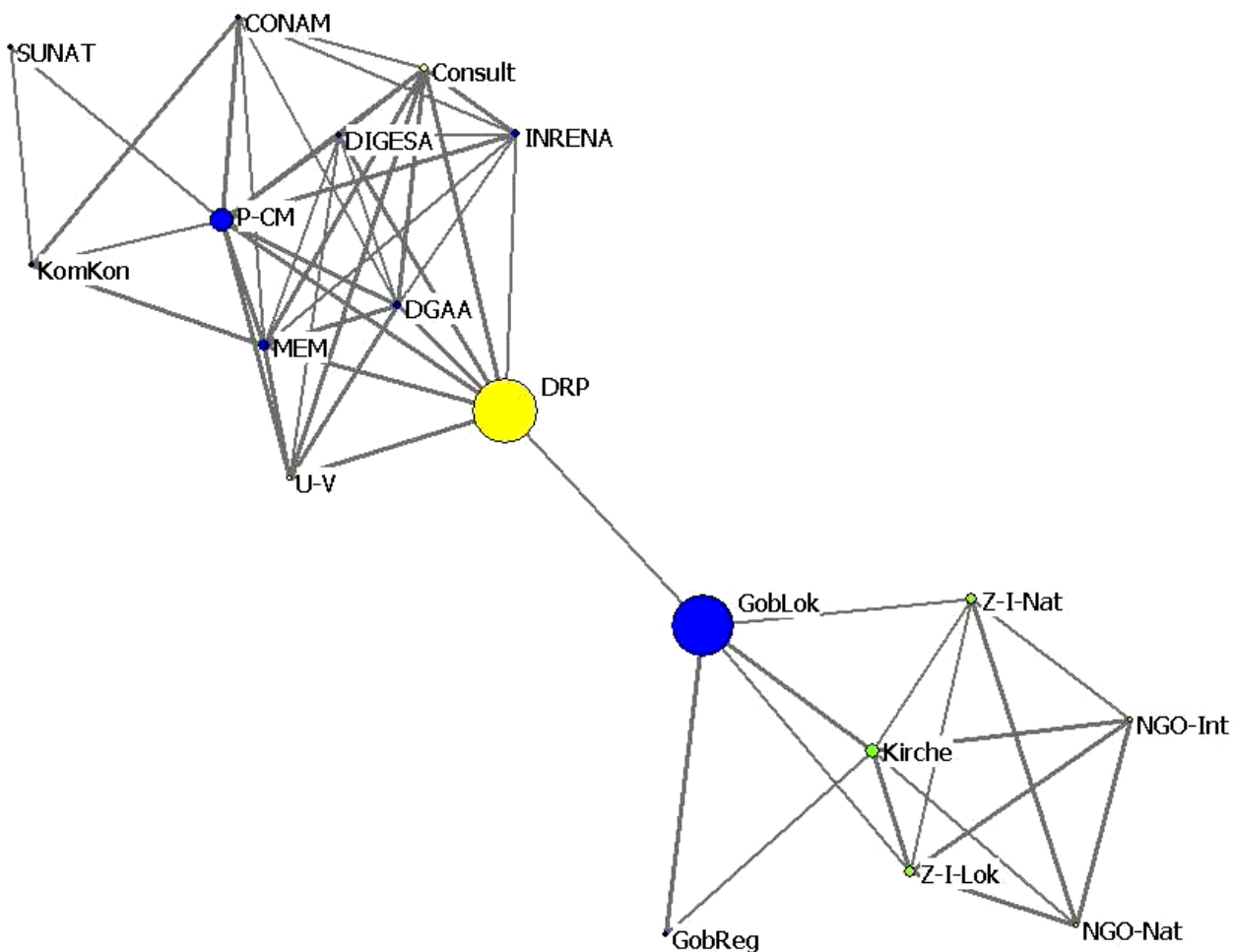
Netzwerk 23: Informations-Netzwerk zweiseitige, regelmäßige Beziehungen



Diese Beziehung zwischen DRP und der Lokalregierung entsteht einerseits durch die Durchführung der Dialogrunden, Anhörungen usw. (Codierung 2), insbesondere jedoch durch die Durchführung verschiedener Projekte, wie die der Gesundheits- und Hygieneprojekte. Da man hier regelmäßig auf die Mitarbeit der Lokalregierungen angewiesen ist, da sie z.B. Wasser oder Strom zur Verfügung stellen, und die Lokalregierung diese „Hilfe“ bzw. „soziale Verantwortung“ von DRP selbst als sehr

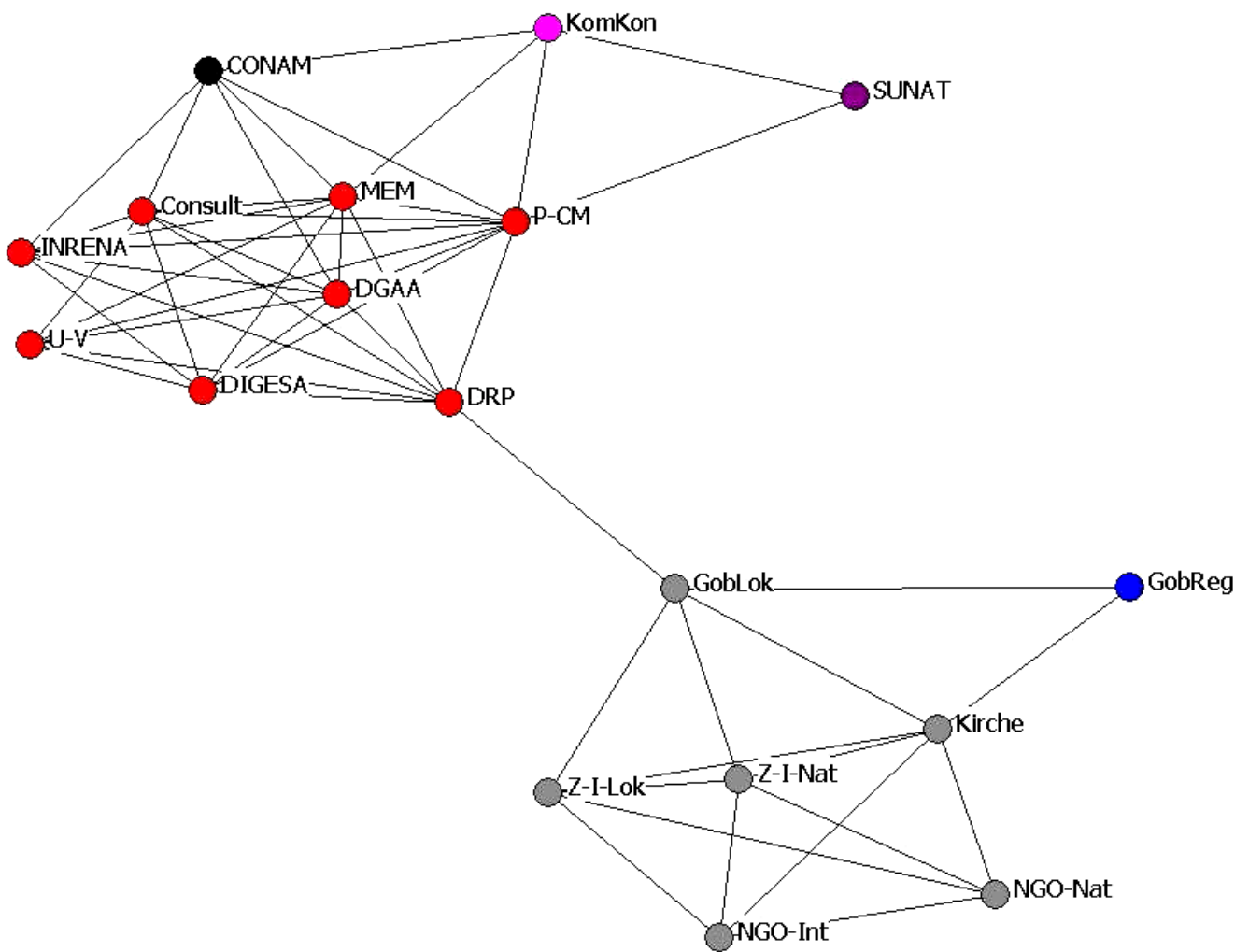
hoch einschätzt, wurde dieser Informationswert mit 4 codiert. Eine Analyse der Betweenness-Zentralität zeigt deshalb auch, dass der kürzeste Weg für Informationsflüsse zwischen den beiden polarisierten Subgruppen „Exekutive-DRP-Beratungsunternehmen“ und „Organisierte betroffene Bevölkerung“ zwischen dem Unternehmen und der Lokalregierung verläuft. Da weder die Lokalregierung noch die Regionalregierung Entscheidungsbefugnis bezüglich der Umweltprobleme oder der sozialen Konflikte haben, bleiben diese Potentiale jedoch ungenutzt und können auch im Event-Netzwerk nicht höher codiert werden. Entsprechend dieser Ergebnisse haben die beiden Brückenakteure auf dieser Ebene des Informationsnetzwerkes auch die höchste Betweenness-Zentralität.

Netzwerk 24: Informations-Netzwerk
regelmäßige Beziehungen
Betweenness-Zentralität



Zur Berechnung und Visualisierung der Subgruppen innerhalb dieser Netzwerkebene wurde die Prozedur K-Cores durchgeführt. K-Cores stellen Gruppen dar, bei denen nicht jeder jeden direkt erreichen kann (wie in einer Clique), sondern die Erreichbarkeit über längere, vorher definierte Pfade vollzogen werden kann. Die folgende Abbildung zeigt die K-Core-Analyse des InformationsNetzwerkes ≥ 4 , wodurch die schon früher sichtbare Gruppenbildung bestätigt wird.

Netzwerk 25: Informations-Netzwerk
regelmäßige Beziehungen
Subgruppen



Eine starke Subgruppe bilden hiernach die Behörden der Exekutive mit den Bergbauunternehmen, da sie auch untereinander regelmäßigen, engen Kontakt auf kurzen Wegen haben und somit stark verbunden sind. CONAM hat auf dieser Ebene bezüglich dieser Thematik keinen Kontakt mehr zu den Unternehmen der Privatwirtschaft und auch nicht zu allen betroffenen Behörden und fällt somit aus dieser Subgruppe heraus. Noch weniger direkte Beziehungen in diesem Bereich haben die Kongress-Kommissionen und die Finanzbehörde.

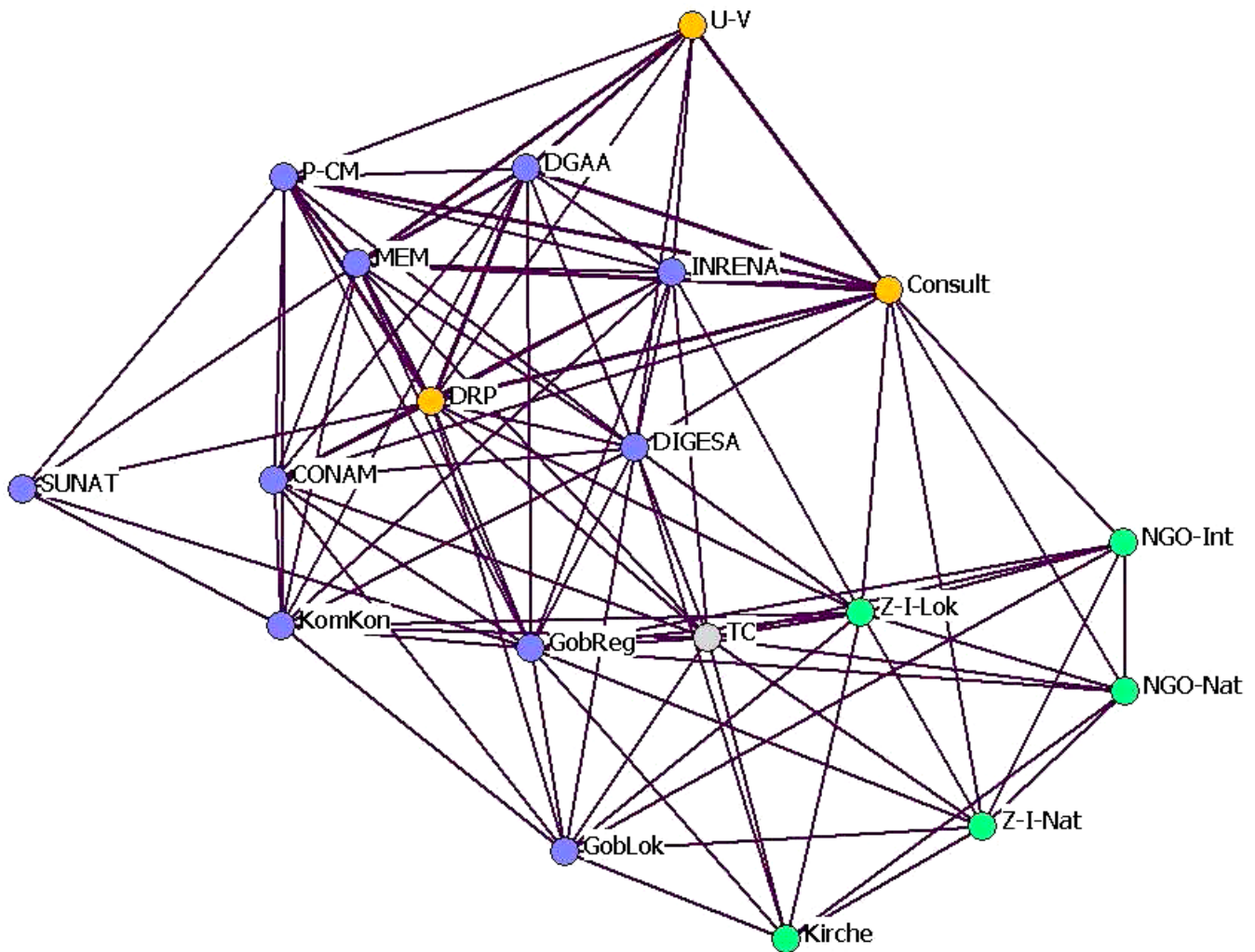
Die zweite große Subgruppe bilden die Organisationen und *Comunidades* der betroffenen Bevölkerung zusammen mit den nationalen und internationalen NGO und der Kirche, für die die PAMA-Thematik und die Umsetzung des Stabilitätsvertrages systemrelevant sind. Schon auf dieser Ebene fällt die Regionalregierung aus den beiden Subgruppen heraus, obwohl sie auf der 3. Informationsebene noch eine wesentlich größere Bedeutung hatte, was sich in der folgenden Event-Netzwerk Analyse erklärt.

Projekte statt Verhandlungen: Netzwerkebene 3-4

Auf den Ebenen 3 bis 5 ergeben sich einige Unterschiede zwischen dem Informationsnetzwerk und dem Eventnetzwerk.

Gemeinsame Ereignisse bzw. Events der Ebene 3 sind einseitig geplante Projekte, die von beiden Akteuren gemeinsam durchgeführt werden. Hierbei werden nicht unbedingt vollständige, aber regelmäßige Informationen gewährt. Diese Projekte haben keine Auswirkungen auf die politischen Entscheidungen bezüglich der Stabilitätsverträge oder der Umweltmanagementpläne, sondern sie sollen die negativen Effekte dieser Entscheidungen mindern oder beseitigen. Zu den negativen Effekten gehören einerseits die sozialen Konflikte und daraus resultierende Protestaktionen oder die Klage vor dem Verfassungsgericht, die z.B. durch die Vergabe von Weihnachtsgeschenken an die Kinder, Bildungsaktionen usw. verhindert werden sollen. Weiterhin zählen zu den negativen Effekten die gesundheitlichen Probleme in der Bevölkerung, insbesondere die Aufnahme von Blei bei Kindern und Schwangeren, wofür die Gesundheits- und Aufklärungsprojekte durchgeführt werden. Das folgende Netzwerk bildet die Teilnahme an allen Events ab, die mit 3 bis 6 codiert wurden.

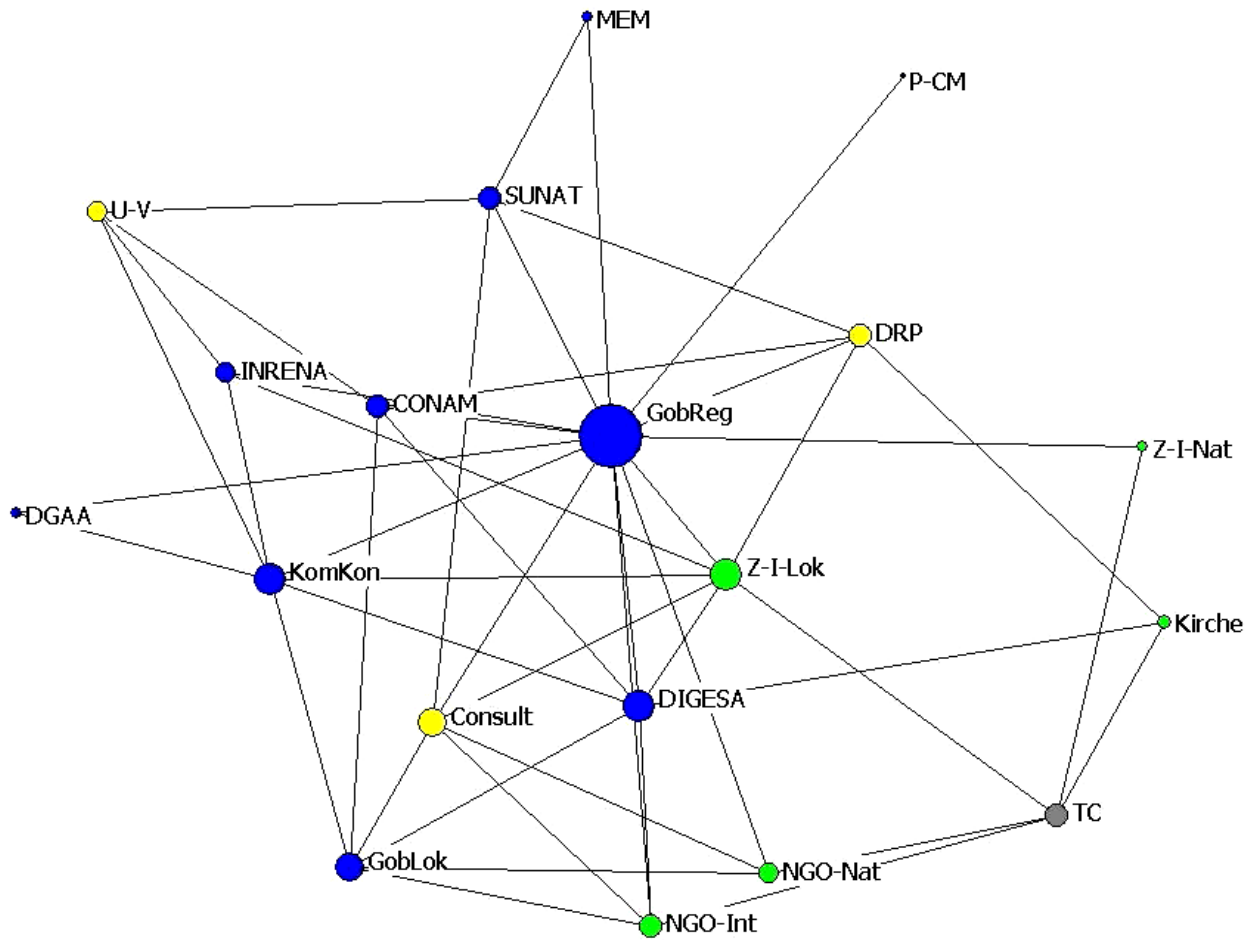
Netzwerk 26: Projekt-Netzwerk, einseitig initiiert



Das Verfassungsgericht befindet sich an einer zentralen Stelle in diesem Netzwerk durch Durchführung des Verfahrens und die Urteilsbegründung zu der Klage der Zivilgesellschaft im Mai 2006. Das Verfassungsgericht hatte alle beteiligten Behörden zum Handeln aufgefordert und ihnen eine Mitverantwortung an der Gesundheitssituation der Bevölkerung zugesprochen. Da das Urteil die kurz darauf getroffene Entscheidung, die PAMA von DRP zu verlängern nicht beeinflusst hatte, kann das Ereignis nur mit dem Wert 3 codiert werden und in der Beziehung zu dem Kläger „organisierte, betroffene Bevölkerung“ mit dem Wert 4 (zweiseitiges Projekt). DIGESA befindet sich im Zentrum dieses Netzwerk, wegen der Durchführung der Gesundheitsprojekte und der Beteiligung an der Erstellung diverser Gesundheitsstudien.

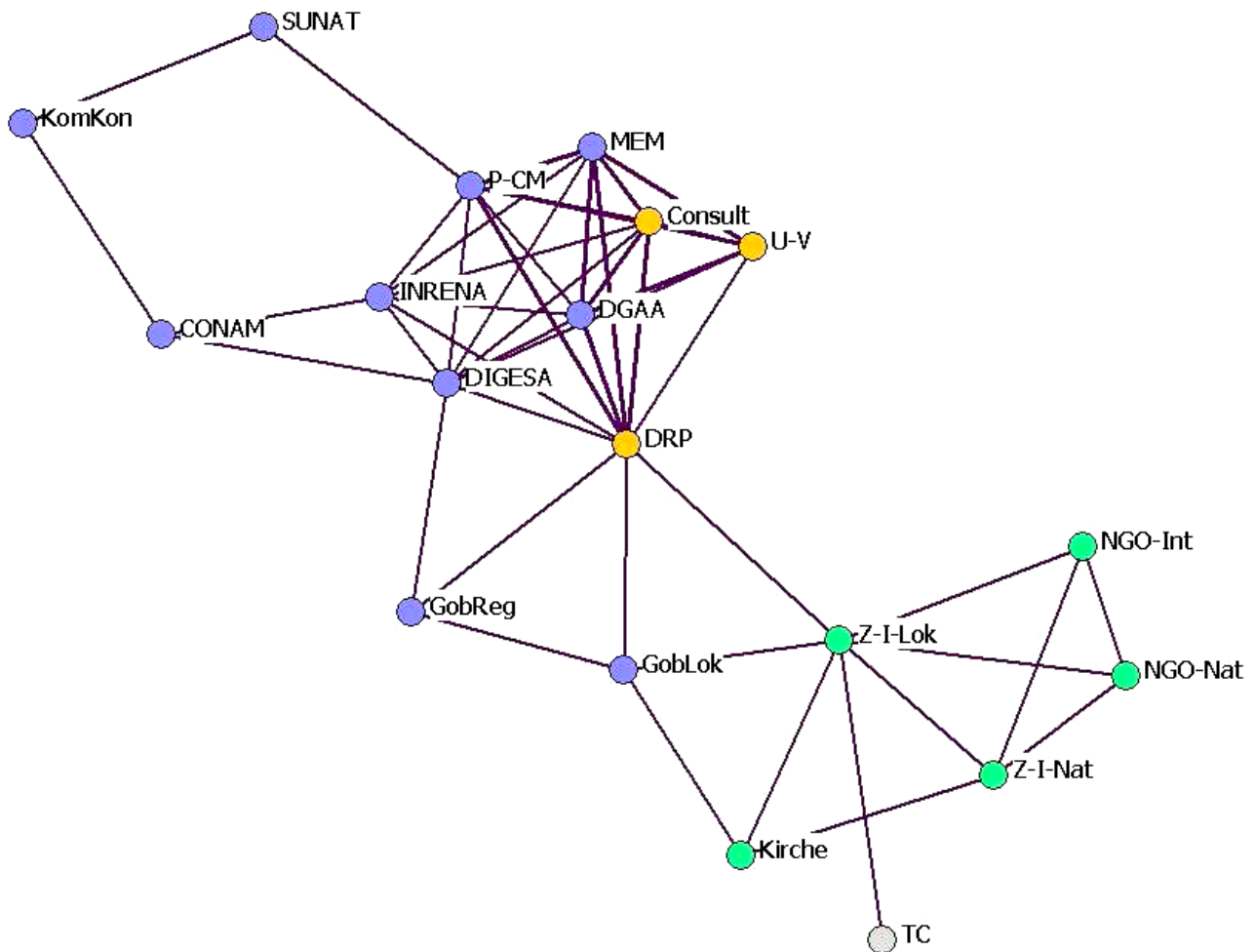
Die Regionalregierung befindet sich hier wiederum im Zentrum und hat auch für alle Events der Codierung =3 (einseitig initiierte Projekte) die meisten direkten Kontakte und somit die höchste *Degree-Zentralität*.

Netzwerk 27: Projekt-Netzwerk, einseitig initiiert
Degree-Zentralität



Auf der folgenden Event-Netzwerk-Ebene werden alle Ereignisse dargestellt die mindestens mit dem Wert 4 codiert wurden. Hierbei handelt es sich um gemeinsame, kooperative Projekte, die zur Minderung oder Beseitigung der externen Effekte konzipiert wurden, aber keinen direkten Einfluss auf die Verhandlungen und Entscheidungen bezüglich der Durchführung des Stabilitätsvertrages haben. Es werden im Rahmen dieser Projekte von beiden Seiten Informationen gewährt, die nicht unbedingt vollständig sind.

Netzwerk 28: Projekt-Netzwerk, beidseitig initiiert



Während der Interviews wurde ausnahmslos von allen beteiligten Akteuren die Bedeutung der *sozialen Verantwortung* der Bergbauunternehmen betont.⁷⁸¹ Darunter wird eine Selbst- oder Eigenkontrolle der Privatwirtschaft verstanden, die sie responsiv auf das Gemeinwohl oder die sozialen Belange der Gesamtgesellschaft reagieren lässt und dafür entsprechend Mittel bereitstellt. Diese Mittel fließen dabei nicht in die Staatseinnahmen ein, sondern in Projekte, die von den Unternehmen selbst konzipiert und durchgeführt werden. Ein Teil dieser Mittel wird auch schon in den Stabilitätsverträgen verankert, z.B. Investitionen in den Straßenbau, die für den Transport der Rohstoffe unabdingbar sind, aber fälschlicherweise auch als Investitionen in die Region angegeben werden, obwohl hierbei in der Regel kein Straßenbau finanziert wird, der dem entsprechenden Unternehmen nicht direkt nützt.

⁷⁸¹ Einen Überblick über die Bedeutung des Themas *Responsabilidad Social* in Peru gibt: Garavito, Cecilia / Martín Carrillo, Martín / Hernández, Alejandro 2004: *Panorama de la Responsabilidad Social Empresarial: Sector Comercio, Minero y Telecomunicaciones*. Lima und Sulmont, Denis (Hg.) 2000: *Modernización Empresarial en el Perú*. Lima.

Gebiete, die nicht auf den direkten Zubringerwegen der Minen oder Unternehmen liegen, werden somit nicht beteiligt. Bei der Forderung nach mehr sozialer Verantwortung werden die Ziele und damit auch Sinncodierungen des Wirtschaftssystems völlig verkannt, indem davon ausgegangen wird, dass diese Mittel uneigennützig eingesetzt würden. Entsprechend groß ist die Enttäuschung der betroffenen Bevölkerungsgruppen, wenn festgestellt wird, dass dadurch keine langfristige Verbesserung des Lebensstandards in den Regionen erzielt wird und die Armutsraten und Gesundheits- sowie Umweltprobleme zunehmen und die Sozialinvestitionen somit nie ausreichend sein können.

Diese Forderungen gegenüber den Unternehmen spiegeln zunächst das mangelnde Vertrauen in die öffentlichen Institutionen wieder und antizipieren ein Staatsversagen, mit dem man insbesondere durch die gängige Praxis der Korruption vielfältige Erfahrungen gemacht hat. Entsprechend wird davon ausgegangen, Privatunternehmen könnten Sozialpolitik besser betreiben als staatliche Institutionen. Der Argumentation folgen erstaunlicherweise auch die staatlichen Behörden selbst, indem sie sich gegenseitig die Schuld an den sozialen Problemen vorwerfen. So weist die DGAA eine Verantwortung der Gesundheitsproblematik in La Oroya von sich und verweist auf die DIGESA als Behörde des Gesundheitsministeriums, obwohl diverse Studien belegen, dass die Probleme durch die Verschmutzung von DOE RUN erzeugt werden. Aus diesem Grunde versuchte das Verfassungsgericht alle Beteiligten in der Urteilsbegründung vom Mai 2006 in die Verantwortung zu ziehen.⁷⁸² Außerdem werden auch von staatlicher Seite immer wieder die Investitionen in Sozialprojekte der Bergbauunternehmen betont, womit der Eindruck erweckt werden soll, den öffentlichen Aufgaben sei durch das Abschließen der Stabilitätsverträge und durch den darin enthaltenen Investitionsvereinbarungen genüge getan. Gleichzeitig werfen die zentralstaatlichen Institutionen den Regional- und Lokalregierungen mangelnde Fähigkeiten vor, und im Gegenzug beklagen die dezentralen Institutionen mangelnden Handlungsspielraum. Beide Seiten begrüßen als Konsequenz ihrer unzulänglichen Zusammenarbeit eine stärkere Einbringung der Privatwirtschaft in ihre eigenen sozialpolitischen Aufgaben.

Andererseits spiegeln diese Forderungen und ihre zumindest teilweise Erfüllung die mangelnde innere Souveränität der Zivilgesellschaft wider⁷⁸³, die aus dem vorherrschenden Rassismus gegenüber der betroffenen, überwiegend indigenen Bevölke-

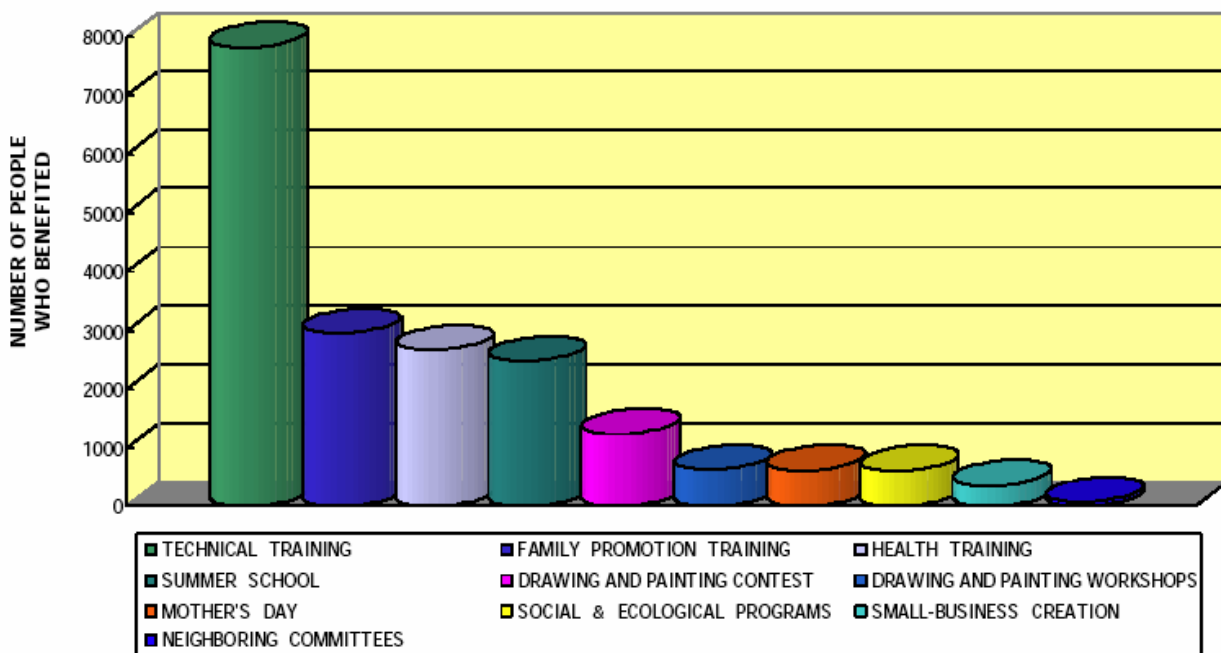
⁷⁸² Interview mit Alba Orlandini, Oberster Verfassungsrichter, Mai 2006.

⁷⁸³ Vgl. Nohlen, Dieter 2004: Demokratie ohne Vertrauen. Herausforderung für die Zivilgesellschaft in Lateinamerika, IPG 2, 2004, S. 80-106.

nung resultiert.⁷⁸⁴ So wirbt DRP in Broschüren mit den Investitionen aus sozialer Verantwortung und gibt auf seinen Internetseiten an, mit insgesamt 14 *Comunidades* der Region eng zusammenzuarbeiten. Das folgende Schaubild aus einer DRP-Broschüre zeigt die verschiedenen Sozialprogramme und ihre Teilnehmer auf, nennt aber keine Kosten der einzelnen Aktionen.

Abbildung 62:

Sozialprojekte DOE RUN Peru 2005



Quelle: DOE RUN 2006⁷⁸⁵

So werden z.B. regelmäßig Vitamin und Eisenpräparate an die Kinder in La Oroya verteilt, wodurch die Aufnahme von Blei im Blut gemindert werden soll. Weiterhin werden regelmäßig Events veranstaltet, bei denen die Schulgebäude und Straße von Bleistaub gereinigt werden. In den Schulen unterrichten entsprechend ausgebildete Experten die Kinder darüber, dass sie sich regelmäßig die Hände waschen sollen oder die Nahrungsmittel geschützt, also eingepackt werden müssen. Diese hohe Nachfrage nach „sozialer Verantwortung“ des Privatunternehmens zeigt, dass traditionell wenig Hoffnung besteht, Sozialprojekte allein von der Kommune oder Regionalregierung zu fordern. So fordern auch die dezentralen Regierungen immer

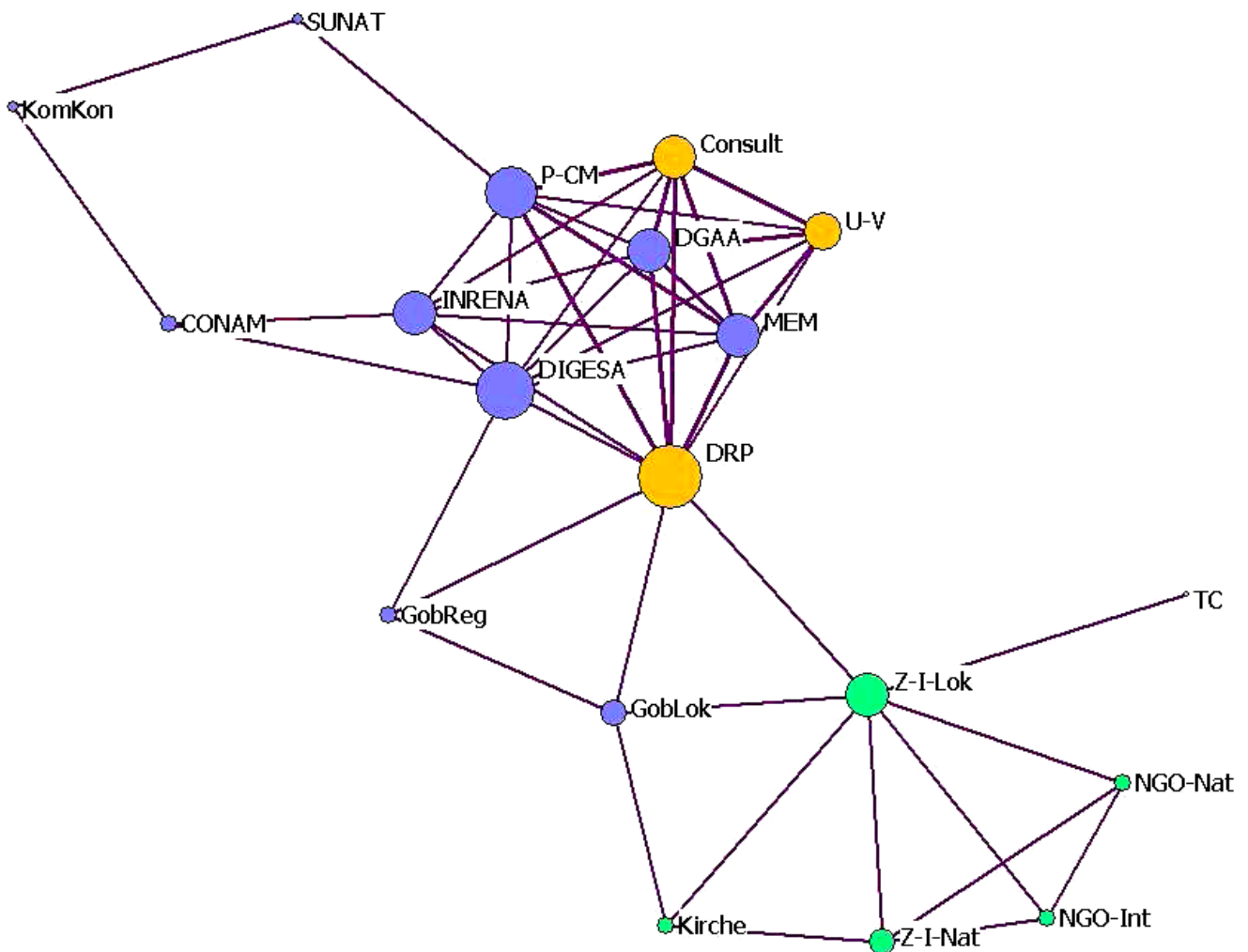
⁷⁸⁴ Vgl. Siegelberg, Jens (Red.): Die Kriege 1985 bis 1990. Analyse ihrer Ursachen, Münster, 1991.

⁷⁸⁵ DOE RUN 2006b: Environmental Progress at La Oroya Metallurgical Complex 1997 to Present, September 2006, URL: www.doerun.com/uploadfile/peruprogessupdate-env.pdf, [19.9.2008].

noch Einsatz von den Unternehmen und wollen mit den Bergbauunternehmen zusammen Projekte realisieren, statt sich dieser Aufgabe mit eigenen Mitteln zu stellen.

Die Zusammenarbeit von DRP mit den Regional- und Lokalregierungen sowie den *Comunidades* und Organisationen der Zivilbevölkerung in diesen Projekten „Sozialer, kooperativer Verantwortung“ führt zu der höchsten *Degree-Zentralität* des Unternehmens im Eventnetzwerk der Ebene ≥ 4 .

Netzwerk 29: Projekt-Netzwerk, beidseitig initiiert
Degree-Zentralität

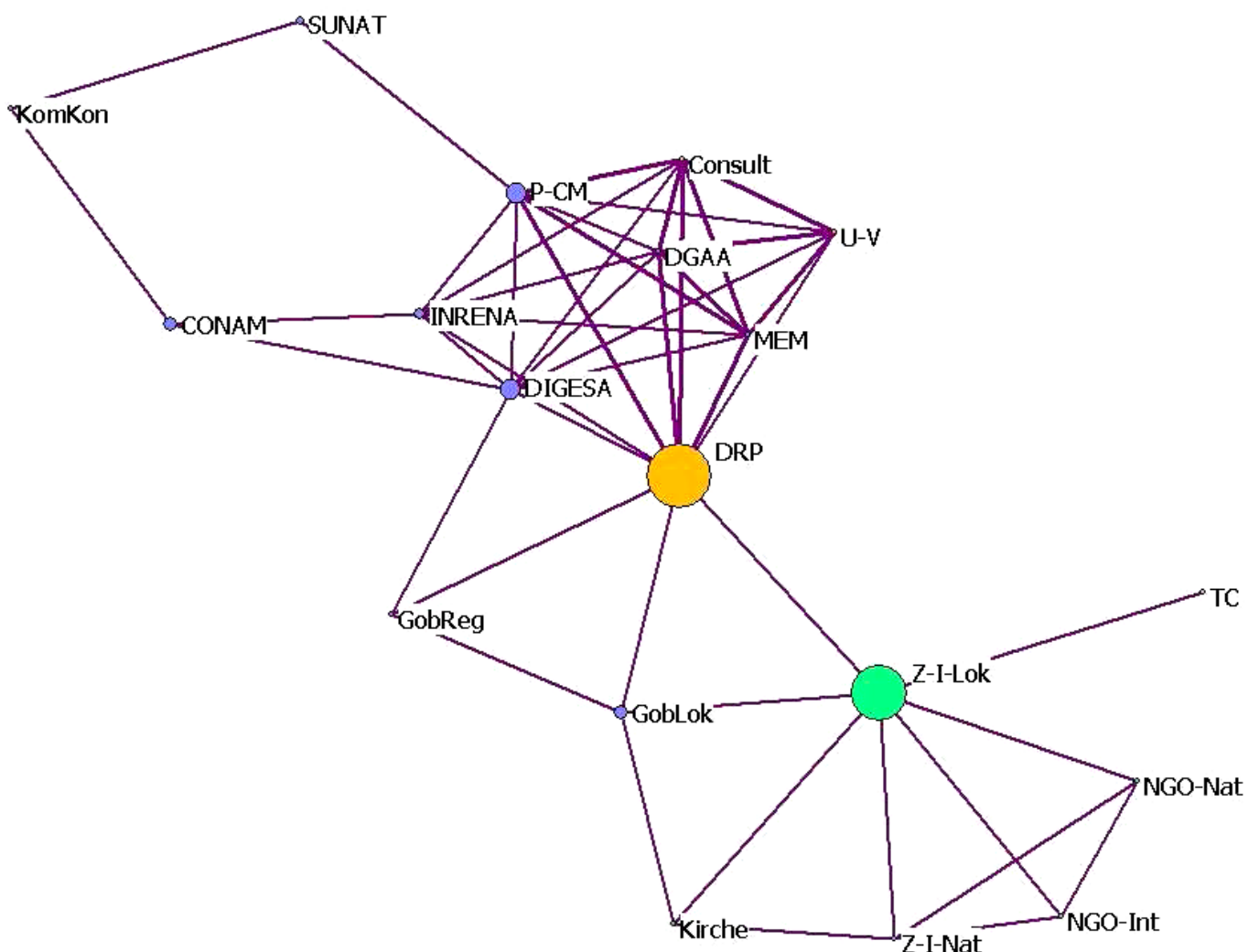


Das Unternehmen schlägt über die Brücke mit den Organisationen der Zivilbevölkerung dabei insbesondere mit den *Communities* und die Brücke zu den dezentralen Regierungen aus dem Netzwerk der Ebene 3 die stärkste Verbindung zwischen den Subgruppen des Gesamtnetzwerkes. Durch diese zentrale Stellung auf allen bisherigen Netzwerkebenen und insbesondere die hohe *Betweenness-Zentralität* befindet sich Doe Run auf der strategisch wichtigsten Positionen im Gesamtnetzwerk, verfügt über das höchste Maß an Kontrolle und kann Informationen kontrol-

lieren und lenken. Durch die hohen *Degree-Zentralitätsmaße* hebt sich das Unternehmen außerdem mit den meisten und besten direkten Kontakten im Netzwerk hervor.

DRP nimmt somit eine Position ein, die eigentlich die DGAA einnehmen müsste, die auf dieser Netzwerkebene jedoch keine Kontakte mit der anderen Subgruppe unterhält.

Netzwerk 30: Projekt-Netzwerk, beidseitig initiiert
Betweenness-Zentralität

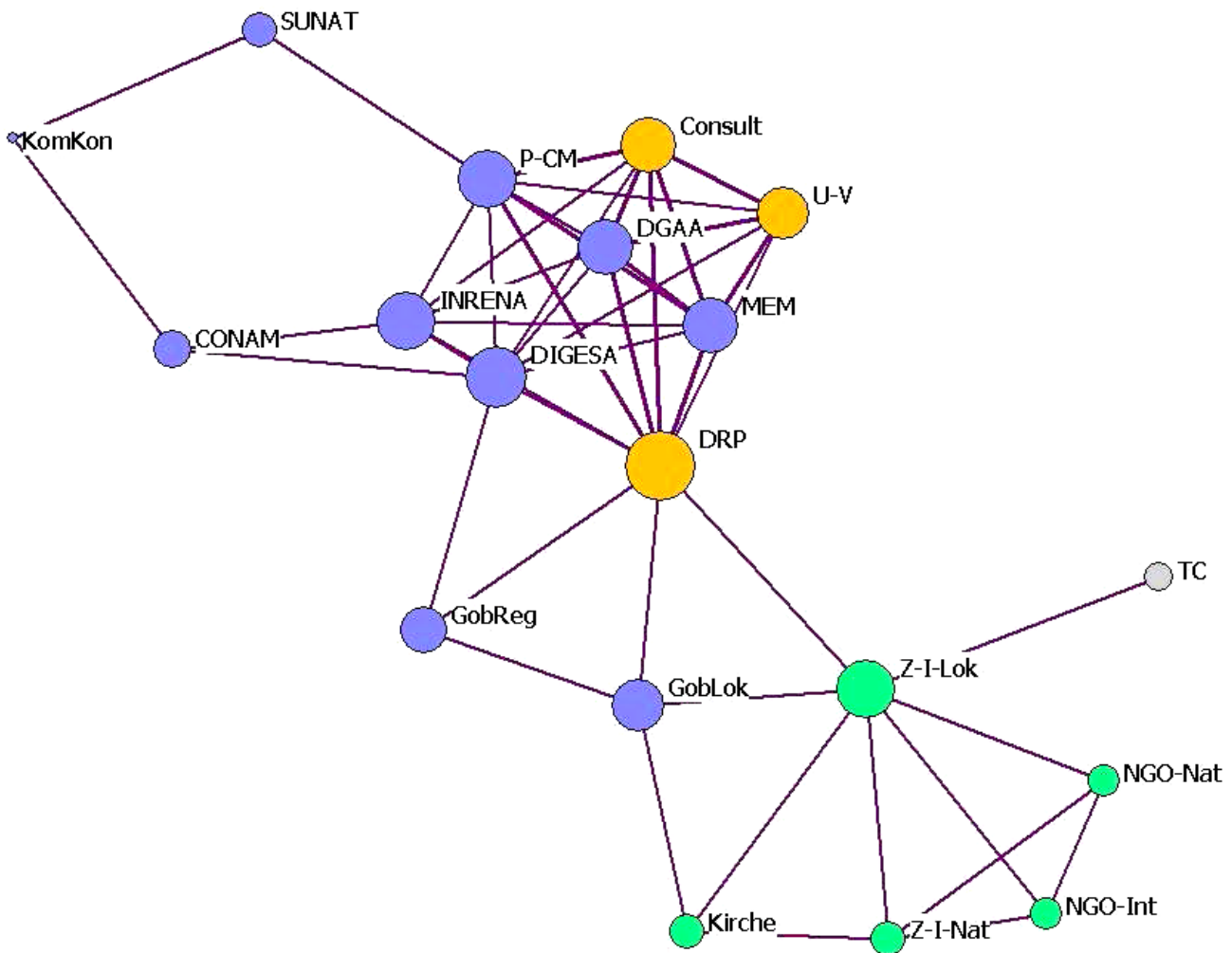


Bei der Analyse der *Closeness-Zentralität* auf dieser Netzwerkebene wird deutlich, dass eine sehr große Nähe innerhalb der Subgruppe „Exekutive-Beratungsunternehmen-DOE RUN“ besteht. Dagegen ist die Sub-Gruppe „Betroffene Bevölkerung-Organisationen“ weniger nah verbunden.

Die hohen Closeness-Werte der Regionalregierung ergeben sich z.B. aus dem Projekt, das DRP und die Regionalregierung von Junin im September 2006 gründeten.

Das gemeinsame Projekt „*Convenio Marco de Cooperación*“ war über zwei Jahre zur Armutsbekämpfung und Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in der Region Junin angelegt.⁷⁸⁶ Weiterhin wurde das Gesundheitsprojekt „MINSA-DRP“ zwischen dem Gesundheitsministerium und DOE RUN unter Mitarbeit der Regional- und Lokalregierung und den *Comunidades* durchgeführt. Das Projekt wurde 2003 gegründet und im Jahre 2006 um weitere 3 Jahre verlängert, mit einem jährlichen Investitionsvolumen von 500 Tsd. USD.⁷⁸⁷

Netzwerk 31: Projekt-Netzwerk, beidseitig initiiert
Closeness-Zentralität



Das Unternehmen DRP positioniert sich hier in der Nähe der Zentralbehörden und dem Bergbauministerium. Diese Nähe entsteht nicht nur durch die gemeinsamen Verhandlungen zu den Stabilitätsverträgen, sondern insbesondere durch die Ver-

⁷⁸⁶ Vgl. DOE RUN 2006: Gobierno Regional y Empresa Privada promoverán desarrollo: Población de la sierra central beneficiada gracias a Convenio de Cooperación entre Gobierno Regional de Junín y DOE RUN Perú, Presse-Information 21. 09.2006.

⁷⁸⁷ Vgl. DOE RUN 2007: 100 niños recibirán atención integral en la cuna jardín de Casaracra, Presse-Information 15.03.2007.

handlungen zu den Modifikationen der Umweltmanagementstudien, die Verhandlungen zu Strafen für Umweltvergehen und der Besteuerung. Nach Aussage von Buenaventura ist es

*„für die höchste Managementebene selbstverständlich kein Problem, den Präsidenten oder zuständigen Minister direkt anzurufen, wenn ein Problem auftaucht.“*⁷⁸⁸

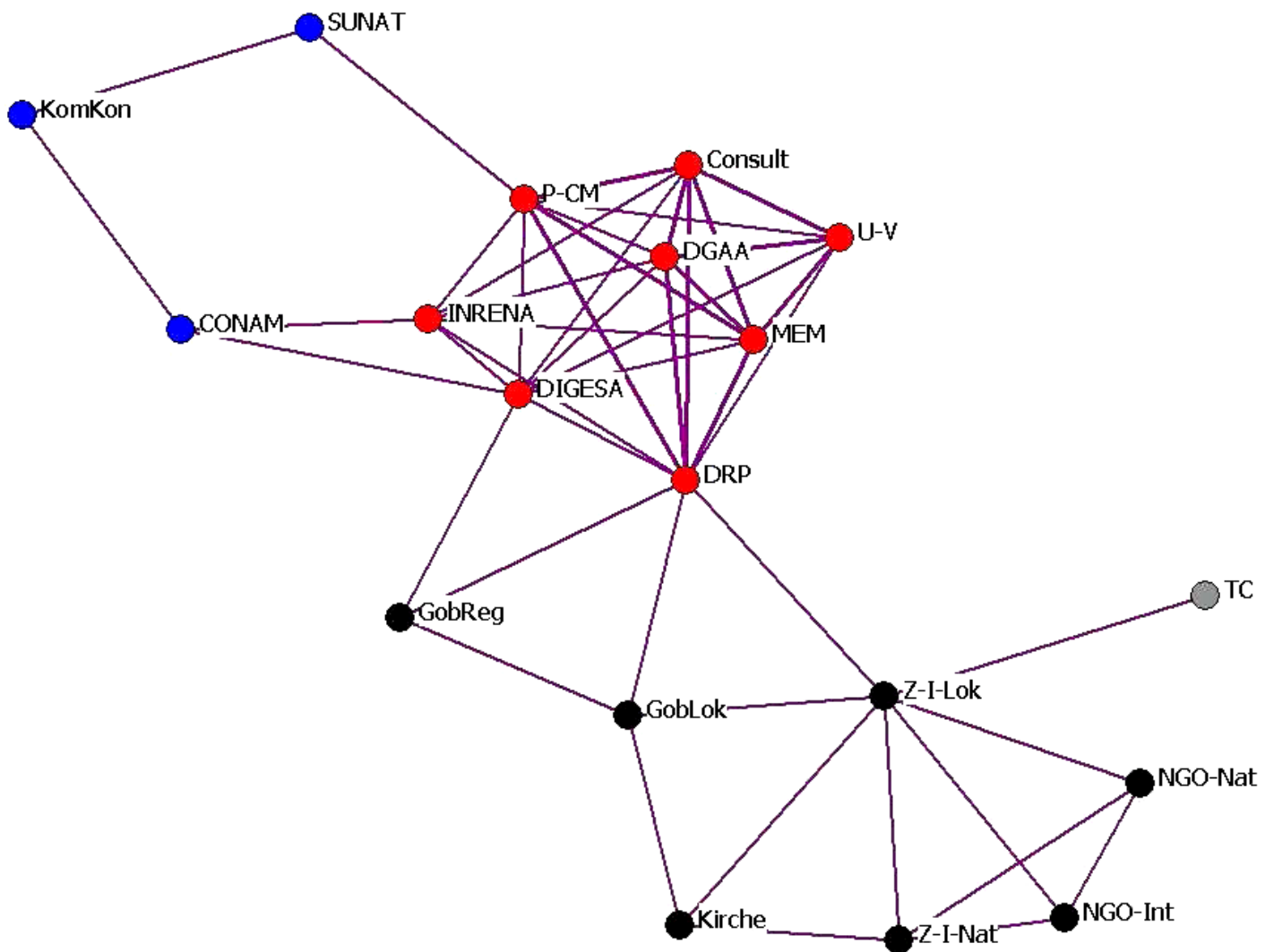
Interessant ist weiterhin, dass weder die Behörde DGAA noch das Bergbauministerium selbst relevante Kontakte zu Organisationen der betroffenen Bevölkerung unterhält. Nach Aussage des Bergbauministeriums lag das 2006 noch daran, dass die *Direccion Social* der DGAA noch nicht funktionierte, die Behörde sei aber *in der Planung*. Es gebe zwar ca. 15 bis 20 Konflikte mit den *Comunidades*, die aufgrund von Bergbauaktivitäten entstanden seien, und es sei wahr, dass der Bergbau Umweltschäden hervorruft, aber es gebe eben keine Alternative zum Bergbau.⁷⁸⁹

Eine Analyse der Subgruppen innerhalb des Eventnetzwerkes 4+ bestätigt die enge Verbundenheit der Subgruppe aus Zentralbehörden, Bergbauministerium und Unternehmen.

⁷⁸⁸ Interview mit Jorge Fallas, Ingenieur im Departamento Medio Ambiente, Buenaventura.

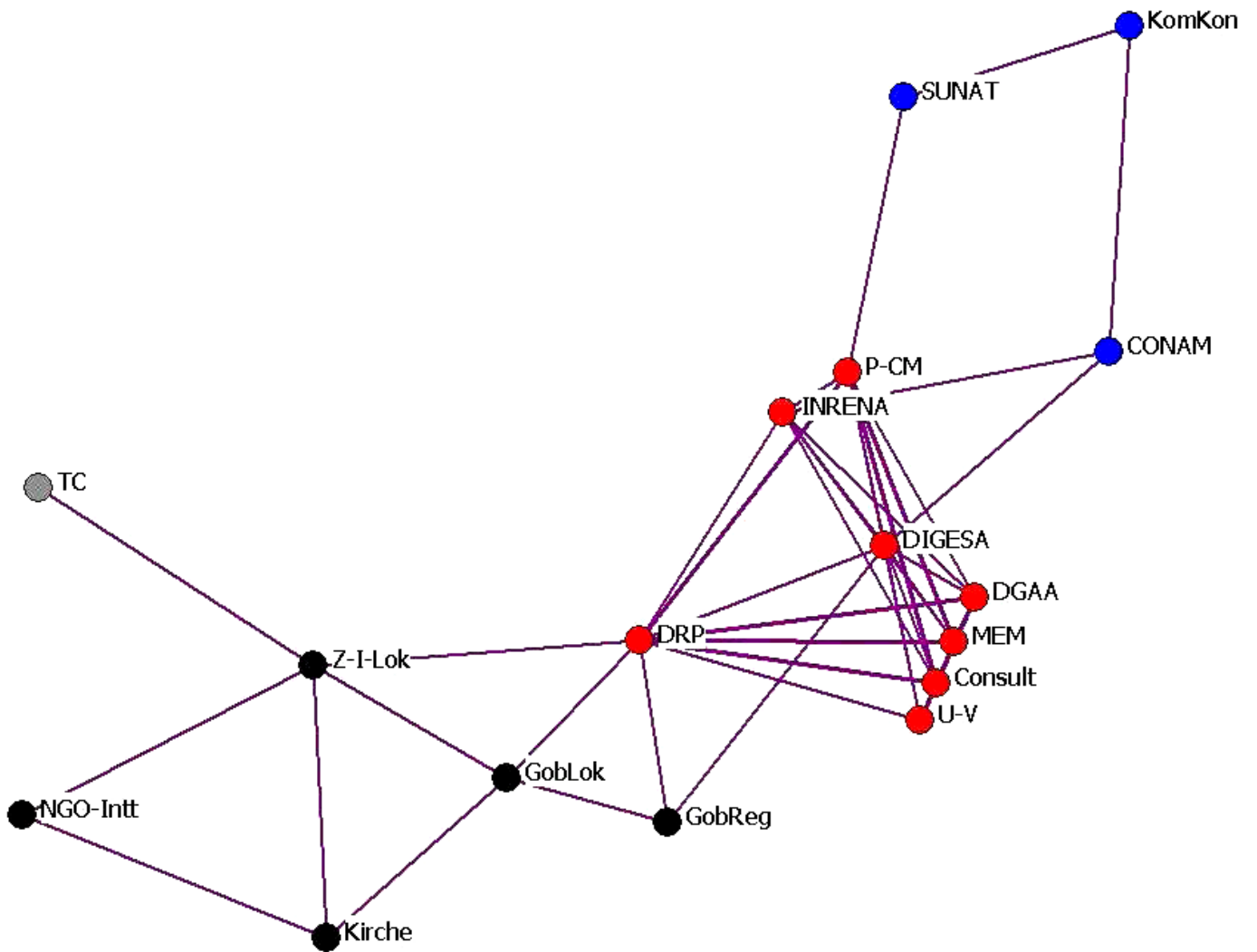
⁷⁸⁹ Interview Bergbauministerium, Interview Regionalregierung, Interview DGAA, siehe Anhang II.

Netzwerk 32: Projekt-Netzwerk, beidseitig initiiert Subgruppen



Bei dem Verfahren der multidimensionalen Skalierung werden Akteure mit gleichen Positionen im Netzwerk räumlich zusammengelegt, wobei die visualisierten euklidischen Distanzen den Pfaddistanzen angenähert werden und somit Ähnlichkeiten der Akteure dargestellt werden. Auch hier bestätigt sich die strukturelle Ähnlichkeit innerhalb der rot markierten Subgruppe.

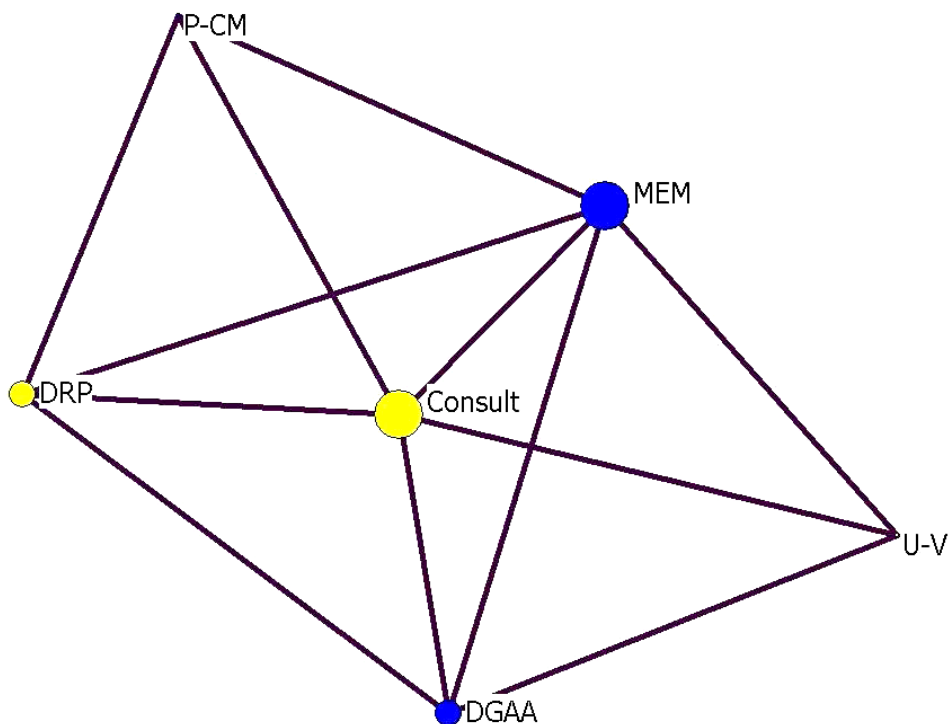
Netzwerk 33: Projekt-Netzwerk, beidseitig initiiert
MDS klassisch



Exklusion statt Kooperation: Verhandlungsnetzwerke 5-6

Netzwerke dieser Ebene werden gebildet, um eine „Nutzenverschränkung“ zu erreichen. Netzwerkakteure bedienen gegenseitig ihre Eigeninteressen, um durch diesen „Ressourcentausch“ eine Erhöhung des spezifischen Eigennutzens zu erreichen.⁷⁹⁰ Der Sinnhorizont des eigenen Teilsystems muss dabei jedoch entweder eingehalten werden oder es bildet sich eine kooperative Supercodierung im Netzwerk. Mit dem Wert 5 wurden Verhandlungen zu Stabilitätsverträgen, Umsetzung der Vereinbarungen, Modifikationen, Kontrolle und Strafen codiert. Auf der Ebene enger Beziehungen mit regelmäßigem Kontakt, bei dem die Akteure Verhandlungen führen und Entscheidungen treffen, ergibt sich ein stark reduziertes Netzwerk.

Netzwerk 34: Verhandlungsnetzwerk Degree-Zentralität



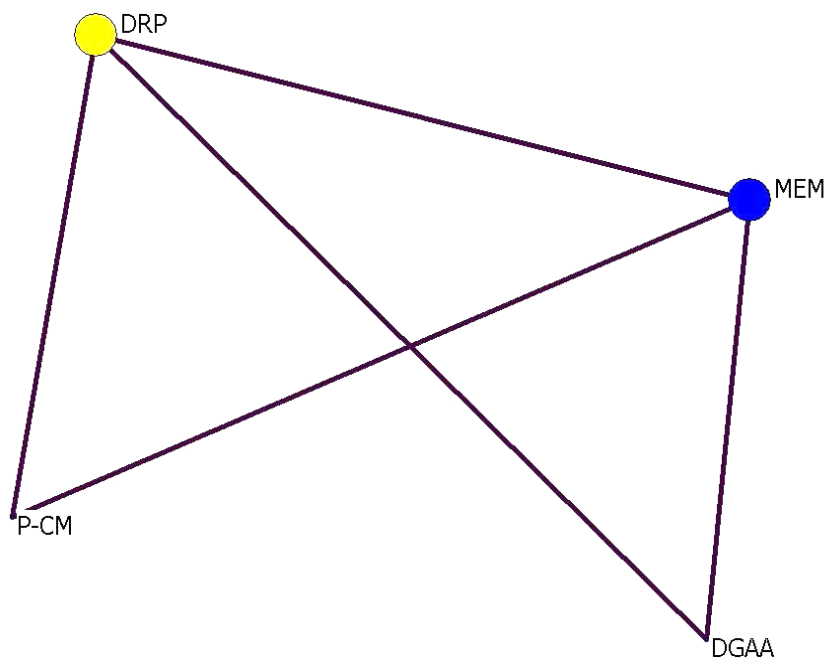
Somit decken sich die Aussagen der Interviewpartner mit den Ergebnissen der Institutionenanalyse. Die Entscheidungen zur Bewilligung oder Modifizierung der Umweltmanagementpläne und zur Vergabe und dem Erlass von Strafen zu Umweldelikten werden zwischen dem Unternehmen DRP und dem Bergbauministerium direkt getroffen, wobei den zwischengeschalteten Beratungsunternehmen bei der Beurteilung der Situation eine zentrale Bedeutung zukommt. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass die Beratungsunternehmen oft Tochterunternehmen von Bergbauunternehmen sind. Zur Erstellung von Umweltstudien wird das entsprechende Fach-

⁷⁹⁰ Vgl. Schimank 1999, S. 18.

personal sowie eine kapitalintensive technische Ausstattung benötigt, über die zwar die Bergbauunternehmen, aber nicht die Behörden verfügen. Laut DGAA wird jedoch darauf geachtet, dass ein beauftragtes Beratungsunternehmen nicht direkt mit dem zu begutachteten Bergbauunternehmen in Beziehung steht. Trotzdem ist es erstaunlich, dass in dem Unterverhandlungs-Netzwerk (Codierung 5) die Beratungsunternehmen und das Ministerium den höchsten Betweenness-Wert haben und die DGAA an den Rand des Netzwerkes gestellt wird. Hier wird deutlich, dass die Entscheidungen immer über das Ministerium direkt verhandelt werden und die DGAA zu einer Alibi-Behörde degradiert wird.

Das Entscheidungsnetzwerk zu den Stabilitätsverträgen, Umsetzung der Vereinbarungen, Modifikationen, Kontrolle und Strafen gemäß dem generellen Minengesetz und den Aussagen der Interviewpartner wurde in der folgenden Abbildung mit dem Wert 6 codiert.

Netzwerk 35: Entscheidungs-Netzwerk
Degree-Zentralität



Ergänzend wurden als Attributvariablen die Einstellung und das Interesse sowie die Aktivität der Organisation zu den folgenden Themenfeldern erfasst:

- Die Steuergesetzgebung und Steuervergünstigungen.
- Einschätzung und Beurteilung der Umweltschutzproblematik und Gesetzgebung im Bergbau generell.
- Einstellung und Beurteilung spezieller Umweltgesetzgebung wie die Umweltstandards und Emissionsgrenzwerte.
- Einstellung und Beurteilung der Problematik La Oroya.
- Einschätzung und Beurteilung der sozialen Konflikte zwischen der Bevölkerung und Bergbauunternehmen.

Hierbei ergaben sowohl die Ergebnisse der Befragung als auch die Analyse der Erfolgsmedien sowie die Netzwerkanalyse die gleichen Resultate. Angehörige der Zentralbehörden, insbesondere Organisationen, die in die Verhandlungen involviert sind, legen die Priorität bei den Verhandlungen und Entscheidungen auf die Attraktivität Perus für ausländische Direktinvestoren im Bergbau, betonen dabei das enorme Explorationspotential und die sich daraus ergebenden Einnahmemöglichkeiten. Hierbei wird immer auf die besondere Bedeutung des Fraser-Ranking zu politischer Stabilität hingewiesen, die als Hauptentscheidungsfaktor der Investoren dargestellt wird. Gute Ranking-Werte können nach Aussagen der Zentralbehörden und der Unternehmen selbst nur durch die Einhaltung und Fortführung der Stabilitätsverträge erreicht werden. Dass hierbei die sozialen Konflikte und die Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerung nur ungenügend Berücksichtigung finden, zeigt sich insbesondere in der Verlängerung der Umweltauflagenrealisierung aus dem Jahre 2006. Auch in 2008 musste in La Oroya der Notstand aufgrund starker Schwefeldioxid-Emissionen ausgerufen werden und die Gesundheitssituation sowie die Armutsraten verbessern sich nicht. Die im Vertrag von 1997 vereinbarte Filteranlage wurde bis Ende 2008 nicht fertig gestellt.

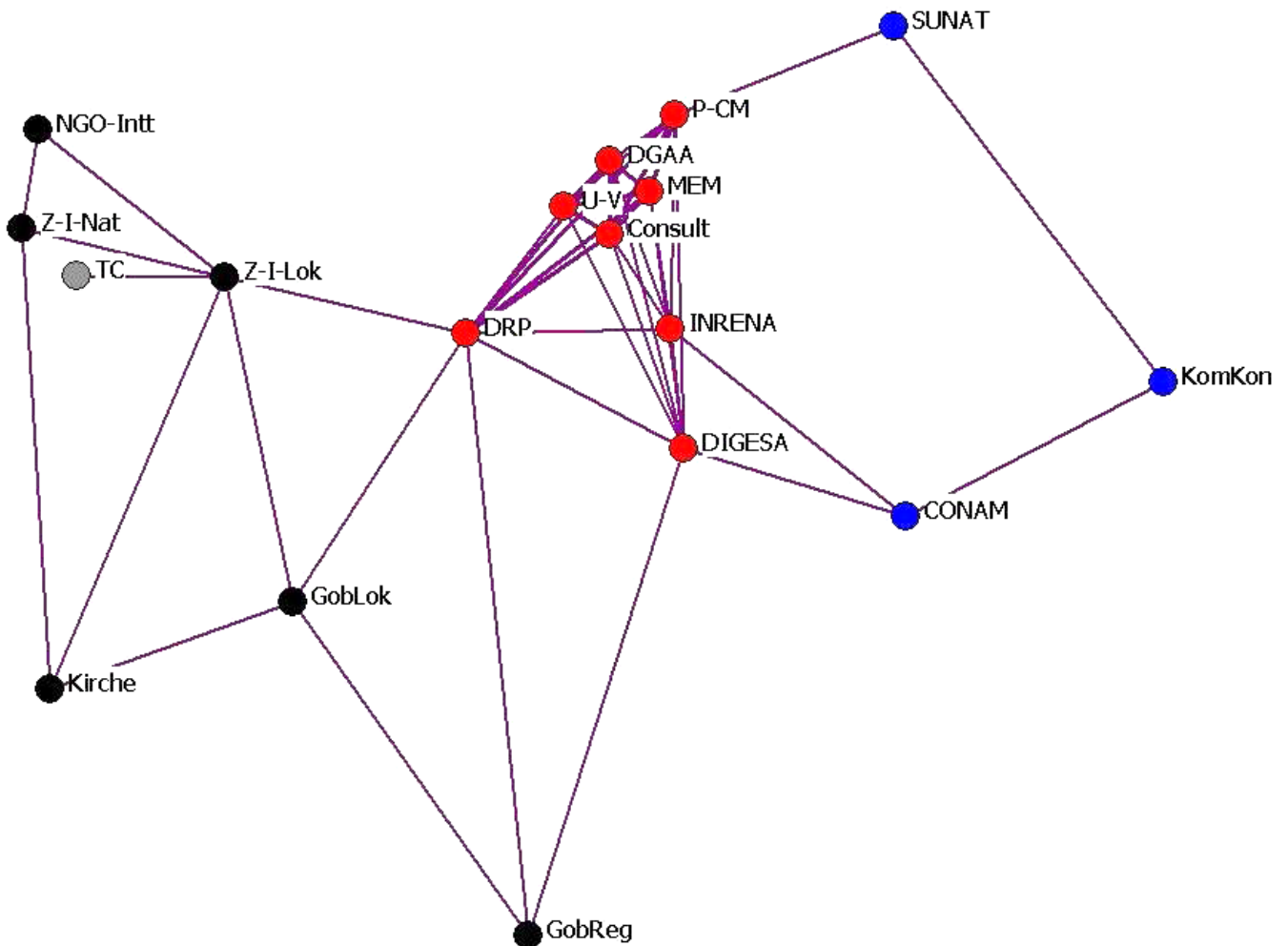
Von der Netzwerkgruppe der betroffenen Bevölkerung werden die Einhaltung der Umweltschutzgesetzgebung und eine gerechtere Besteuerung der Unternehmen gefordert. Die Zentralbehörden und Angehörigen der Kongress-Kommissionen, die nicht in die Verhandlungs- und Entscheidungsnetzwerke involviert sind, äußerten sich deutlich kritischer. So gaben Angehörige der Finanzbehörde SUNAT an, dass die Bergbauunternehmen generell zu große Steuervergünstigungen erhalten und die Besteuerung der Fördermengen dringend notwendig sei.⁷⁹¹ Auch Angehörige des

⁷⁹¹ Interview mit Domingo Neyra Lopez, Especialista en Tributacion, SUNAT.

Kongresses und von CONAM erachten eine bessere Einhaltung der Umweltauflagen und Gesetzgebung als höhere Priorität.⁷⁹²

Die Auswertung der Attributvariablen entspricht weitestgehend einer Analyse der multidimensionalen Skalierung nach Gower in der folgenden Abbildung.

**Netzwerk 36: Projekt Netzwerk
Subgruppen MDS, Gower**



Diese Ergebnisse vor dem Hintergrund der Nichteinhaltung nationaler und internationaler Umweltstandards, der nationalen Umweltschutzgesetzgebung und die gängige Praxis, Strafen für Umweltvergehen rückwirkend zu erlassen, belegen deutlich die Verschiebung der Sinnhorizonte der in Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse involvierten Behörden und Institutionen.

⁷⁹² Interview mit Giovanni Forno Florez, Secretario Técnico, Comisión de Pueblo Andino-Amazonico, Afroperuanos, Ambiente y Ecología, Comisión de Gobiernos Regionales.

7. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

In Peru wurde Anfang der 90er Jahre (erneut) das politische Teilfunktionssystem Exekutive von einem Teilfunktionssystem der Wirtschaft übernommen, was bis heute extreme Auswirkungen auf politische Entscheidungen und das Gemeinwohl hat. Die wirtschaftliche Krise und extrem hohe Abhängigkeit von ausländischem Kapital bildete bei der Machtübernahme von Präsident Alberto Fujimori die Voraussetzung für die feindliche Übernahme durch das Wirtschaftssystem.

Durch die Forderung nach politischer Stabilität wurden in den politischen Programmen und institutionellen Ordnungen des politischen Systems fremdreferentielle Elemente implementiert. Davon sind die interne Steuerung, die Gesetz- und Dekretgebung sowie die Verfassung von 1993 und die tatsächliche Durchführung der Politik betroffen. Bergbaueegner und Befürworter sind sich einig, dass die aktuelle peruanische Gesetzgebung den Bergbau favorisiert. Die Kritiker betonen dabei immer wieder einen Konflikt, in dem sich das Bergbauministerium befinde, indem es gleichzeitig als Promoter, als kontrollierende und als sanktionierende Instanz fungiert. Weiterhin wird die peruanische Gesetzgebung als nicht streng und effizient genug angesehen, um die Gesellschaft vor Umweltverschmutzung durch die Bergbauindustrie zu schützen. Dieser „Konflikt“ ist aber von der Exekutive unter Fujimori selbst geschaffen und in der Verfassung durch die Stabilitätsverträge verankert worden. Sowohl die Exekutive als auch die Bergbauunternehmen betonen immer wieder, dass diese „Regeln des Spiels“ nicht verändert werden dürfen, um die „politische Stabilität“, die das Land für weitere Direktinvestoren erst attraktiv macht, nicht zu gefährden. Hier wird auch schon die Sinnverschiebung des politischen Binnensystems Exekutive sichtbar, da diese „Regeln des Spiels“ ein Programminhalt des Wirtschaftssystems sind. Würden die Entscheidungsträger im Bergbauministerium ihrer Machtcodierung folgen, müssten die „Regeln“ in dem eigenen Sinnhorizont interpretiert werden. Eine praktisch unendliche Anzahl von Handlungsmöglichkeiten würde die genaue Befolgung dieser Regeln extrem unwahrscheinlich machen. Trotzdem werden die Regeln des Wirtschaftssystems von der Exekutive genau befolgt.

Folge der Programmaufdrängung ist die Ungleichrangigkeit der politischen Teilfunktionssysteme. Durch diese Dysfunktionalität gesellschaftlicher Differenzierung wurde der gesellschaftliche Reproduktionskreislauf gestört, was im weiteren Verlauf durch eine mangelhafte Bekämpfung von Armut und Hunger sowie eine zunehmende Umweltverschmutzung und Gesundheitsgefährdung dokumentiert wird. Die Analyse der Funktionssysteme in Peru hat gezeigt, dass insbesondere die Binnendifferenzierung im politischen System eine erhebliche Ungleichrangigkeit in Bezug auf die Bergbaupolitik aufweist.

Um der Gefahr erneuter politischer Instabilität durch die Auswirkungen der Programmaufdrängung entgegenzusteuern und gleichzeitig die Kontrolle über diese Programme zu behalten, verleiht sich das Wirtschaftssystem spezifische Aufgaben des politischen Systems ein. Beispiele sind das partizipative Monitoring und die Ausrichtung der Dialogrunden, wodurch keine wirklichen Lösungen der Probleme erzielt werden können. Diese Veranstaltungen sind teure und ineffiziente Mittel, um Informationen zu überbringen. Oft müssen lange Anreisewege in Kauf genommen werden und die Repräsentanten der zivilen Organisationen können in der Zeit nicht ihrer gewohnten Beschäftigung nachgehen. In den Gemeinden müssen die landwirtschaftlichen Tätigkeiten in der Zeit auf andere Gemeindemitglieder verteilt werden, was in der Vergangenheit schon zu Problemen geführt hat. Die Teilnahme an den Wasseruntersuchungen durch Gemeindemitglieder ist keine sinnvolle Überwachung der Bergbautätigkeiten, da die Personen nur notdürftig dafür ausgebildet wurden. Sie dient lediglich der Beruhigung und bindet zudem die Arbeitskraft der Gemeindemitglieder. Langfristig könnte diese erfolglos bleibende Teilnahme an den Veranstaltungen zur Zermürbung des Widerstandes führen und weitere Konflikte innerhalb der Gemeinden hervorrufen.

Im weiteren Verlauf der Übernahme wurde der Exekutive der Sinnhorizont des Wirtschaftssystems aufgedrängt. Die politische Kommunikation dokumentiert die Favorisierung des Bergbaus, wodurch politische Entscheidungen gefällt werden, die sozial nicht verantwortbar sind. Die Folge der Verschiebung des Orientierungshorizontes ist die mangelhafte Sozialintegration in Leistungsrollen und Publikumsrollen, was die persönlichen Lebenschancen extrem einschränkt. Diese mangelhafte Wahrung des Gemeinwohls bewirkt soziale Konflikte und eine weitere gesellschaftliche Differenzierung in politische Bewegungen, die sich den Orientierungshorizont sozial / unsozial einzuverleiben versuchen.

Der peruanische Staat ist durch die mangelhafte Besteuerung der Bergbauunternehmen nicht adäquat dazu in der Lage, Bildung, Gesundheit und Infrastruktur bereitzustellen. Darum wurden in den Stabilitätsverträgen entsprechende *Sozial-Investitionen* der Unternehmen vereinbart, mit denen sich die Bergbauunternehmen den Sinnhorizont Macht einverleiben. Dabei handelt es sich um sozialpolitische Leistungen des Wirtschaftssystems, die im eigenen Interesse ausgestaltet werden. Störungen im Ressourcenkreislauf der Systeme können damit nicht behoben werden, sondern werden stattdessen noch verschärft. Diese Investitionen werden von den Unternehmen immer in erster Linie ergebnisorientiert eingesetzt, denn die binäre Codierung lautet Zahlung / Nicht-Zahlung. Wenn Bergbauunternehmen in „*soziale Verantwortung*“ investieren, sind das Kosten, die in eine Kostenrechnung einfließen und denen ein Ergebnis gegenüberstehen muss. Die Rentabilität dieser Maßnahme

richtet sich also nach einem erzielten Ergebnis, das im Falle der Goldförderung Kostenminimierung heißen muss, da der Umfang der natürlichen Ressourcen gegeben ist. Je höher diese Sozial-Investitionen ausfallen, umso wichtiger wird es für z.B. für Yanacocha, den Abbau am Quilish durchführen zu können oder für DOE RUN, den Bau der Schwefelsäureanlage hinauszuzögern. Umso stärker wird auch der Druck der Unternehmen auf die Exekutive und die betroffene Bevölkerung ausfallen. Dieser Druck wird offensichtlich schon ausgeübt, denn andernfalls hätten die Umweltprobleme in la Oroya und Cajamarca eine starke Sanktionierung der Vergehen bedeutet, wie es z.B. in Schweden gehandhabt wird. Stattdessen wird an den bestehenden Programmen festgehalten und nicht rekursiv neu ausjustiert, was auf einen Ressourcentausch innerhalb desselben Sinnhorizontes schließen lässt.

Als Reaktion darauf steigt auch die Anzahl der sozialen Proteste kontinuierlich an. Die Bergbauunternehmen antworten auf die Proteste mit weiteren Zahlungen, da alle Ereignisse im Kontext der eigenen Sinncodierung interpretiert werden. Die Bergbauunternehmen sind sich bewusst, dass die betroffene Bevölkerung einer eigenen Sinncodierung folgt, da jeder Sinn jeweils andere Möglichkeiten appräsentiert und der Umwelt zugeordnet wird.⁷⁹³ Aufgrund dieser Zurechnung von Sinn werden die Zahlungen als Konzept „sozialer Verantwortung“ kommuniziert. Da Aufrichtigkeit nicht kommuniziert werden kann und jede Beteuerung von Aufrichtigkeit mehr Zweifel sät, vertraut die Bevölkerung diesen Konzepten nicht, da auch das eigene selektive Erleben anders ist.

In einem Land mit extrem hoher Unterbeschäftigung und Armut müssten beschäftigungswirksame Maßnahmen Priorität haben. Ausländische Investoren im Bergbaubereich hätten in ihren Stabilitätsverträgen z. B. zu einer Mitarbeit in der Entwicklung einer Land- und Baumaschinenindustrie verpflichtet werden können, denn die technischen Anforderungen sind in beiden Bereichen ähnlich und der offene Tagebergbau erfordert Maschinen für enorme Erdbewegungen. Weitere Chancen sind auch bei der Ausbildung einer eigenen Schmuckindustrie nicht ergriffen worden. Eine industrielle Weiterentwicklung hätte durch alle relevanten ökonomischen und politischen Akteure schon Anfang der 90er Jahre forciert werden müssen, denn in erfolgreichen Volkswirtschaften einigen sich die wichtigsten Akteure auf eine gemeinsame Problemsicht und ein gemeinsames Vorgehen. Stattdessen wurde das Wachstum mit einer überproportionalen Umweltverschmutzung erkaufte, und die Chancen einer nachhaltigen Nutzung der Ressourcen wurden nicht genutzt. Hier

⁷⁹³ Vgl. zu der Zurechnungsproblematik von Sinn: Luhmann, Niklas 1993: Soziologische Aufklärung, Band 3, Kapitel 1.5. Erleben und Handeln, Opladen, 3. Auflage, S. 67-80.
Vgl. zu Vertrauen und Misstrauen: Luhmann, Niklas: Vertrauen: Ein Mechanismus zur Reduktion sozialer Komplexität, Stuttgart 1989, 3. Auflage, S. 78-85.

sind in der Vergangenheit Chancen sogar systematisch vernichtet worden. Die in Peru vorherrschende Kombination aus einer starken Konzentration im landwirtschaftlichen Bereich und Subsistenzwirtschaft bildet ein Entwicklungshindernis für technische Innovationen. Das hätte jedoch durch die spezifischen Standortvorteile großer Rohstoffvorkommen überwunden werden können. Die organisierte betroffene Bevölkerung betont in vielen Veröffentlichungen, dass der Bergbau nicht vollständig ablehnt wird. Sie fordern jedoch den Schutz ihrer natürlichen Umwelt und ihrer Gemeinderechte und wollen, dass die Entwicklung von Landwirtschaft und Fischzucht Priorität gegenüber dem Bergbau erhält.

In Kapitel 6 konnte beispielhaft gezeigt werden, dass die Akteurkonstellation für bergbau-politische Entscheidungen Verhandlungsnetzwerke sind. Der Exekutive stehen dabei verschiedene Ressourcen zum Tausch zur Verfügung. Das Recht zur Genehmigung von Umweltstudien, zur Vergabe von Konzessionen und zu Entscheidungen über Landbesitz stellt einen Wert dar, der in den Verhandlungsnetzwerken eingesetzt wird. Durch die dekretrechtlich festgeschriebene Sektorkompetenz des Bergbauministeriums sind Kontrollmöglichkeiten der anderen öffentlichen Institutionen nicht gegeben. Parlament und Judikative fehlt jede Entscheidungsbefugnis, wodurch die umfangreiche Gesetzgebung für die großen Bergbauunternehmen mit Stabilitätsverträgen nicht wirksam ist. Das Urteil des Verfassungsgerichtes zu der Umweltproblematik in La Oroya hat ebenfalls keinerlei Wirkung gezeigt, denn der Umweltmanagementplan des Unternehmens ist bis heute nicht vollständig umgesetzt worden. Das Recht, die Ressourcen auszubeuten, muss von den investierenden Bergbauunternehmen mit einer angemessenen Gegenleistung entgolten werden. Dem gesamtgesellschaftlichen Wohlstand kann dabei z.B. durch eine angemessene Besteuerung, durch die Schaffung von Arbeitsplätzen oder die Förderung der einheimischen Wirtschaft gedient werden. In Peru wurden diese Leistungen jedoch nur in einem extrem geringen Umfang erbracht; stattdessen wurden gravierende Umwelt- und Gesundheitsprobleme erzeugt. Die Gegenleistung im Verhandlungsnetzwerk dient hier somit den Interessen der politischen Akteure, indem kollektiv verbindliche Entscheidungen mit Geld statt Macht entgolten werden. Zugang zu diesen entscheidungsrelevanten Verhandlungen wird nur Akteuren gewährt, die dem Orientierungshorizont des Wirtschaftssystems folgen und geeignete Ressourcen zum Tausch zur Verfügung stellen können. Die Nutzenverschränkung beim Ressourcenaustausch dient dabei der Befriedigung der Eigeninteressen der inkludierten Akteure. Da sich die Zentralregierung und das Bergbauministerium den Anforderungen der Bergbauunternehmen offensichtlich beugen, hat ein unmoralischer Tausch in den Netzwerken stattgefunden. Innerhalb der Netzwerke bilden sich die Entscheider-Cliquen deutlich heraus, was die System- und Institutionenanalyse somit bestätigt.

Um die Erfüllung der Good-Governance-Forderung nach Partizipation und Nachhaltigkeit und die Erfüllung sozialpolitischer Aufgaben vorzutäuschen, werden weitere Pseudo-Partizipationsnetzwerke gebildet. In diesen Netzwerken finden keine echten Verhandlungen statt, sondern sie dienen dem Austausch selektiver, unvollständiger Information. Interessant und überraschend ist die Netzwerkbildung dennoch auf der Ebene der Projektarbeit. Hier wird deutlich, wie sich die Bergbauunternehmen mit den Sozial-Investitionen in zentrale Positionen bringen und damit auch die Informationsflüsse in dem Gesamtnetzwerk lenken und bestimmen können. Sie stärken damit auch ihre Verhandlungsposition in den Entscheider-Netzwerken und können ihre Interessen erfolgreich durchsetzen. In diesen Netzwerken haben die Organisationen des Teilfunktionssystems der Wirtschaft dominante Positionen inne, indem sie als strategische Spieler fungieren. Sie überbrücken die unverbundenen Teilgruppen des Netzwerkes und können ihren Informationsvorsprung zum eigenen Vorteil nutzen. Diese strategische Position, als Vermittler zwischen Zentralregierung und Bevölkerung, wird weiter ausgebaut. Dabei versuchen die Unternehmen die dezentralen Regierungen durch die Beteiligung an den Sozialprojekten einzubeziehen. Die Zentralregierung unternimmt keinerlei Anstrengungen, um diese Brückenpositionen selbst zu besetzen und somit dem Anspruch der Bevölkerung nach politischer Steuerung gerecht zu werden. Für eine Beurteilung von systemischer Korruption, definiert als Verschiebung der Sinnhorizonte, ist die beobachtete Kommunikation zur politischen Entscheidungsfindung in den Netzwerken ausreichend.

Netzwerke können nur über Entscheidungen gebildet werden, die bereits getroffen wurden. Aber was ist mit Entscheidungen, die nicht getroffen wurden? Nach Luhmann sind Handeln und Unterlassen als zurechenbares Verhalten gleichgestellt.⁷⁹⁴ Eine Liste der Handlungen, die unterlassen wurden, aber eindeutiger einer Machtcodierung des politischen Systems entsprochen hätten, könnte unendlich lang ausfallen. Beispiele für dokumentierte, erwartete Handlungen sind:

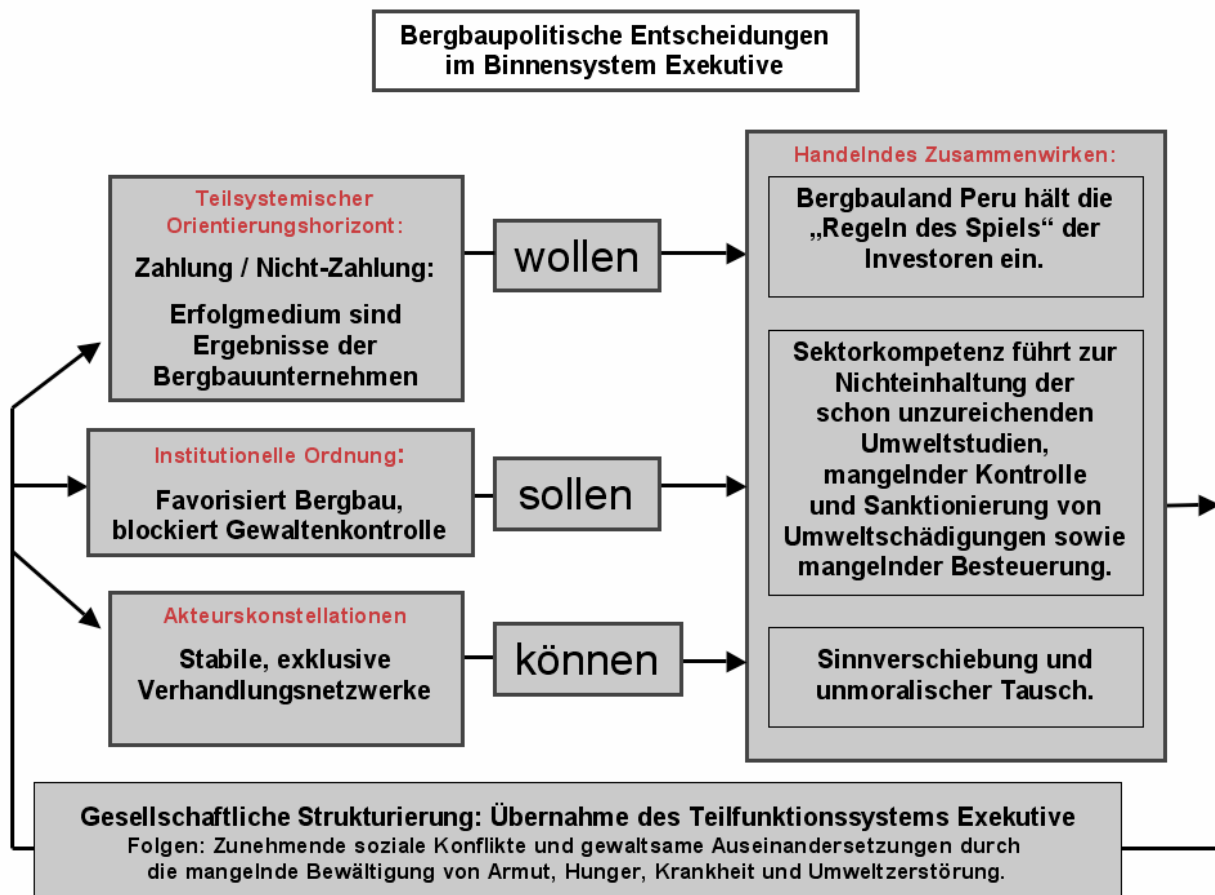
- Prüfung und Festlegung von eigenen, geeigneten Emissionsgrenzen
- strenge Sanktionen für Umweltvergehen
- Dezentralisierung von Bewilligungen
- Implementierung der Altlastenbeseitigung in Stabilitätsverträgen
- Implementierung von Wirtschaftsförderung in Stabilitätsverträgen
- Rechtzeitiger Aufbau einer dezentralisierten Sozial-Behörde im Bergbauministerium
- der Aufbau eigener Laboratorien bzw. Ausbildung von Spezialisten

⁷⁹⁴ Vgl. Luhmann, Niklas: Soziologische Aufklärung 3, Opladen 1993, 3. Auflage, S. 69.

- Unterstützung der Bevölkerung bei den Yanacocha-Landverkäufen 1993
- eine rechtzeitige Prüfung, ob der Quilish den Anforderungen an ein Naturschutzgebiet erfüllt
- Rechtzeitiger Bau der Schwefelsäuranlage in La Oroya
- Rechtzeitige Evakuierung von Familien mit Kleinkindern aus La Oroya
- Durchführung und Anerkennung von Referenden zu Einzelkonzessionen

Nach dem Modell der Akteur-Struktur-Dynamik von Uwe Schimank wird das handelnde Zusammenwirken in einer Gesellschaft nicht nur durch die Sinnkodierung der Funktionssysteme, also durch das *Wollen*, sondern auch durch die selbst konstruierten Regelwerke, das *Sollen* der Akteure bestimmt. Diese, zunächst im eigenen Teilsystem gebildeten Systemprogramme reduzieren Komplexität und bilden den Orientierungsrahmen für das Handeln. In der folgenden Abbildung wurden die Ergebnisse der vorliegenden Analysen in dem dieser Arbeit zugrunde liegenden Modell von Uwe Schimank zusammengefasst:

Abbildung 63



eigene Darstellung

Die politischen Akteure der Exekutive kommunizieren deutlich den Sinnhorizont des Wirtschaftssystems und befolgen nicht nur dessen Regeln, sondern kommunizieren darüber hinaus eine unangemessene Aufrichtigkeit dieser Entscheidungen. Durch das *andere Erleben* können diese Beteuerungen kein Vertrauen in der Bevölkerung schaffen. Da Misstrauen nach Luhmann ebenfalls ein Mittel der Komplexitätsreduktion sein kann und somit als Äquivalent zu Vertrauen betrachtet werden kann, erhöht es die Handlungsfähigkeit der Misstrauenden.⁷⁹⁵ Andererseits benötigt der Misstrauende mehr Information und verfolgt belastendere und schwierigere Bewältigungsstrategien, die Kräfte binden, die sonst für die Weiterentwicklung und Anpassung zur Verfügung stünden. Ein soziales System, das Misstrauen nicht vermeiden kann, muss Mechanismen entwickeln, damit sich dieses Misstrauen nicht ins Zerstörerische entwickelt. Die betroffene Bevölkerung hat durch die Teilnahme an Dialogen und Projekten in der Vergangenheit bewiesen, dass durchaus eine Bereitschaft vorhanden ist, Vertrauen aufzubauen. Durch das selektive Erleben der stetigen Umweltzerstörung und die Nicht-Einhaltung von Vereinbarungen wurden jedoch neue Strategien der Überwindung gefunden. Die Bildung von nationalen Organisationen und die Vereinigung von ehemals konkurrierenden Gruppen in der Bevölkerung, die schon mehrfach durch Proteste und Blockaden ihre Interessen durchsetzen konnte, stärkten die Betroffenen in der weiteren Ausdifferenzierung ihrer Teilsysteme in Organisationen. Ob dadurch langfristig eine Gleichrangigkeit der Funktionssysteme hergestellt werden kann, bleibt abzuwarten.

⁷⁹⁵ Martin, Carolina 2006: Interview mit Alan Garcia, "No hay solidez económica si se desprecia el mercado interno" in: La República 27.02.2006
Vgl. Luhmann, Niklas: Vertrauen, Kapitel 10: Vertrauen und Misstrauen, 3. Auflage Stuttgart 1989, S. 78

Literaturverzeichnis

- Abanto Kcomt, Carlos 2007: Segundo Informe sobre Evolución de la calidad de aire en La Oroya. Asociación Civil Labor.
- Adde, Giama 2000: Bergbau in Entwicklungsländern, in: Internationale Alumni (TU Berlin) Ausgabe 48/49, Berlin, URL: www.tu-berlin.de/foreign-relations/alumni/tui_48_49.htm [29.3.2007].
- Agencia Peruana de Cooperacion Internacional, URL: www.acpi.gob.pe.
- agenciaperu.com 12.01.2007: Para un marco tributario más "eficiente y equitativo", URL: www.agenciaperu.com/economia/2007/ene/adelanto_tributarias.html [26.06.2009].
- agenciaperu.com 28.08.2006: Yanacocha: el principal problema de Cajamarca es institucional, Interview mit Carlos Santa Cruz, Direktor Yanacocha, URL: <http://www.agenciaperu.com/entrevistas/2006/ago/yanacocha.html> [22.07.2009].
- agenciaperu.com 29.08.2006: Yanacocha aclara que no intenta presionar al Gobierno, URL: www.agenciaperu.com/actualidad/2006/ago/yanacocha.html [22.07.2009].
- agenciaperu.com 30.08.2006: García deplora obstrucción de carreteras como medida de protesta, URL: www.agenciaperu.com/actualidad/2006/ago/garcia_yanacocha.html [22.07.2009].
- Ahlert, Dieter (Hg.) 2008: Modellierung von Netzstrukturen und Erfolgswirkungen individueller Netzwerkpositionen, Münster.
- AIDA (ohne Jahr): PAMA para el Complejo Metallurico de La Oroya 2004-2011, Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, URL: www.aida-americas.org/aida.php?page=109&lang=es [22.06.2008].
- AIDA 2004: Propuesta por Doe Run para modificar y ampliar el plazo del cumplimiento del PAMA en La Oroya, Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, URL: www.aida-americas.org/aida.php?page=109&lang=es [22.06.2008].
- AIDA 2006: Resumen Januar bis Juli 2006, URL: www.aida-americas.org/templates/aida/uploads/docs/Resumen_La_Oroya_Enero_a_Julio_2006.pdf [22.06.2008].
- AIDA 2007a: La Oroya: Niveles de plomo sanguíneo en recién nacidos de La Oroya, 2004 -2005 Investigación, La Oroya [22.06.2008].
- AIDA 2007b: Peruvian Congress recognizes the serious health and environmental situation in La Oroya and the urgent need to take action, Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, URL: www.aida-americas.org/aida.php?page=laoroya.perucongress. [22.06.2008].
- AIDA 2007c: Resumen sobre el caso La Oroya Abril y Mayo, 2007, Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, URL: www.aida-americas.org/templates/aida/uploads/docs/Resumen_La_Oroya_ABRIL_MAYO_2007.pdf, [22.06.2008].
- Alemann, Ulrich von; Kleinfeld, Ralf 1992: Begriff und Bedeutung der politischen Korruption aus politikwissenschaftlicher Sicht, in: Benz, Arthur; Seibel, Wolfgang: Zwischen Kooperation und Korruption, Baden-Baden.
- Aliaga Diaz, Cesar Augusto 2007: Estilo organizacional y fracaso economico de las pequenas sociedades de ex propietarios de terrenos explotados por Minera Yanacocha en la provinzia de Cajamarca, Universidad Antonio Guillermo Urrel, Cajamarca.
- Amigos de la Tierra International 2006: La CAO en el Peru, Amsterdam, URL: www.foei.org/en/publications/pdfs/cao_cajamarca.pdf [22.07.2009].
- Antamina 2009: Responsabilidad Social, URL: www.antamina.com/04_social/index.html [30.07.2009].
- Arana, Marco 2004: Agua y Minería en Cajamarca. Defendiendo el Derecho al Agua, Cajamarca, URL: www.cajamarca.de/aktuell/aranamexico.pdf [24.07.2009].
- Araoz, Mercedes / Bonifaz, José Luis / Casa, Carlos / Vigil, Fernando González 2001: Factores limitantes de la Invesion extranjera en el Perú, Lima.
- Ardito Vega, Wilfredo / Yáñez López, Ivonne / Córdova del Campo , Pedro / Mujica Petit, Javier 2005: Situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Peru, Informe Anual 2005, Lima, URL: www.cedal.org.pe/publicaciones/informefinal2005.pdf [18.4.2008].

- Arroyo Cobian, Francisco 2009: Un gabinete a la medida, in: Panorama Cajamarquino 15.07.2009, URL: www.panoramacajamarquino.com/?p=1062 [19.07.2009].
- Asociacion Civil Transparencia 2006, URL: www.transparencia.org.pe/documentos/datos_electorales_especiales_9_presd_regionales_2002_2006.pdf [5.4.2008].
- Auswärtiges Amt 2009, URL: www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Peru/Wirtschaft.html [19.07.2009].
- Auty, Richard M. (Hg.) 2001: Resource Abundance and Economic Development. Oxford University Press.
- Auty, Richard M./ Mikesell, Raymond F. 1998: Sustainable development in mineral economies, Oxford.
- Bartra, Valentin 2006: A partnership for sustainable resource management, Instituto Andino, Lima.
- Baumgarten, Britta / Lahusen, Christian 2005: Politiknetzwerke – Vorteile und Grundzüge einer qualitativen Analysestrategie, in: Hollstein, Betina / Straus, Florian (Hg.) 2005: Qualitative Netzwerkanalyse. Konzepte, Methoden, Anwendungen, Wiesbaden, S. 177-198.
- BCRP 2006: Memoria 2005, Banco Central de Reserva de Peru, URL: www.bcr.gob.pe [14.05. 2007].
- BCRP 2007: Informe Económico y Social - Región Cajamarca, Banco Central de Reserva de Peru, URL: www.bcrp.gob.pe/bcr/Comunicaciones/Informe-Economico-y-Social-Region-Cajamarca.html, [17.09.2008].
- BCRP ohne Jahr: Memoria anual, Notas Semanales, Banco Central de Reserva, URL: www.bcr.gob.pe.
- Bebbington, Anthony / Scurrah, Martin / Bielich, Claudia 2008: Mapeo de Moviminetos Sociales en el Peru actual, Manchester.
- Beck, Paul J. / Maher, Michael W. 1986: A Comparison of Bribery and Bidding in Thin Markets, Economics Letters 20.
- Behn, Andreas 2004: Neue Korruptionsvorwürfe gegen Präsident Toledo, Poonal 632, Deutsche Ausgabe des wöchentlichen Pressedienstes lateinamerikanischer Agenturen vom 27. Juli 2004, URL: www.npla.de [19.07.2009].
- Behn, Andreas 2004: Neue Korruptionsvorwürfe gegen Präsident Toledo, Poonal 632, Deutsche Ausgabe des wöchentlichen Pressedienstes lateinamerikanischer Agenturen vom 27. Juli 2004, URL: www.npla.de [15.02.2006].
- Bendel, Klaus 1993: Funktionale Differenzierung und gesellschaftliche Rationalität. Zu Niklas Luhmanns Konzeption des Verhältnisses von Selbstreferenz und Koordination in modernen Gesellschaften. In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 22, Heft 4.
- Benz, Arthur (Hg.) 2004: Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden.
- Benz, Arthur / Seibel, Wolfgang 1992: Zwischen Kooperation und Korruption, Baden-Baden.
- Benz, K.-W. 1995: Umweltschutzanforderungen in der Metallindustrie, 3. Auflage, Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e.V., Frankfurt/M.
- Berg, Hartmut (Hg.) 2002: Deregulierung und Privatisierung: Gewolltes – Erreichtes – Versäumtes, Berlin.
- Besson, Waldemar / Jasper, Gotthard 1990: Das Leitbild der modernen Demokratie. Bauelemente einer freiheitlichen Staatsordnung, Bonn.
- bfai 2006: Für Perus Bergbau gelten neue Umwelt-Gesetze, Bundesagentur für Außenwirtschaft (German Trade and Invest).
- Bhansali, Lisa 2006: Justicia, in: Guigale, Marcelo / Fretes-Cibilis, Vicente / Newman, John L. (Hg.) 2006: Peru. La Oportunidad de un país diferente, Weltbank, Washington DC.
- BHP Billiton 2006: Sustainability Report 2006, URL: sustainability.bhpbilliton.com/2006/environment/caseStudies/incidentManagement/environmentalIncidentResponse.asp [04.06.2009].

- Blacksmith-Institut 2007: The World's Worst Polluted Places, URL: www.blacksmithinstitute.org/wwpp2007/finalReport2007.pdf. und URL: www.blacksmithinstitute.org/projects/display/36 [29.07.2009].
- Blechne, Notker 2009: Die Macht der Ratingagenturen, boerse.ARD.de vom 22.05.2009, URL: boerse.ard.de/content.jsp?key=dokument_354054 [29.07.2009].
- Bluhm, H. / K. Fischer, K. (Hg.) 2002: Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit der Macht, Theorien politischer Korruption, Baden Baden.
- Blume Fortini / Ernesto 2002: La Reforma del Tribunal Constitucional Peruano, in: Vega Gómez, Juan / Corzo Sosa, Edgar (Hg.) 2002: Tribunales y Justicia Constitucional. Memorias del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, 108, México, URL: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/343/5.pdf> [5.12. 2006].
- BMU (Hg.) 1997: Agenda 21, Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Rio 1992.
- BMZ 2006a: Good Governance Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, URL: www.bmz.de/de/service/infothek/fach/spezial/spezial044/a2.html [4.12. 2006].
- BMZ 2006b: Korruptionsbekämpfung, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, URL: www.bmz.de/de/service/infothek/fach/spezial/spezial045/a90.pdf [4.12. 2006].
- BMZ 2006c: Länder und Regionen: Lateinamerika Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, URL: www.bmz.de/de/laender/regionen/lateinamerika/index.html [4.12. 2006].
- BMZ 2006d : Umwelt – Entwicklung – Nachhaltigkeit, Entwicklungspolitik und Ökologie, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, URL: www.bmz.de/de/service/infothek/buerger/Oeko.pdf [4.12. 2006].
- BMZ 2008: Deutschland unterstützt Peru beim Aufbau des Umweltministeriums und der Armutsbekämpfung, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Pressemitteilungen vom 30.09.2008, URL: www.bmz.de/de/presse/pm/2008/september/pm_20080930_92.html [12.07.2009].
- Boeckh, Andreas 1998: Wie man Unpassendes passend macht, Das Elend des Fortschritts in Lateinamerika, in: E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit, Nr. 2, Februar.
- Bonelli Arenas, Julio 2004: La Gestion ambiental Minera desde la DGAAM, Lima.
- Bonelli Arenas, Julio 2006: Solicitud de Prórroga Exepcional del Proyecto „Plantas de Acido Sulfurico“ del PAMA del Complejo Metalurgico La Oroya de Doe Run Peru SRL, DGAA, Lima.
- Bonilla, Jenifer 2006: Importancia del Sector Rural y las Comunidades Campesinas en el desarrollo Peruano, Centro Peruano de Estudios Sociales, CEPES, URL: www.allpa.org.pe/estad-datosnac_cc.shtml [12.07.2009].
- Borg, Gregor 2001: Mineralogie und Ökonomie, Halle, URL: www.goldseiten.de [12.07.2009].
- Borgatti, S.P. / Everett, M.G. / Freeman, L.C. 2002: UcinetforWindows: Software for SocialNetwork Analysis, Harvard, AnalyticTechnologies.
- Bourdieu, Pierre 1998: Gegenfeuer. Wortmeldungen im Dienste des Widerstands gegen die neoliberale Invasion, Konstanz 1998.
- Bradach, J.L. / Eccles. R.G. 1989: Price, Authority and Trust: From Ideal Types to Plural Forms, in: Annual Review of Sociology 15, S. 97-118.
- Braun, Dietmar 2000: Gemeinwohlorientierung im modernen Staat, in: Werle, Raymund; Schimank, Uwe (Hg.): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit, Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Band 39, Frankfurt/M, S. 125 bis 153, URL: www.mpifg.de/pu/mpifg_book/mpifg_bd_39.pdf [12.07.2009].
- Brettschneider, Frank 1995: Öffentliche Meinung und Politik, Opladen.
- BTI Bertelsmann Transformationsindex 2003: Ländergutachten Peru, URL: bti2003.bertelsmann-transformation-index.de/106.0.html [19.07.2009].
- BTI Bertelsmann Transformationsindex 2006: Ländergutachten Peru 2006, URL: bti2006.bertelsmann-transformation-index.de/106.0.html [19.07.2009].

- Bulgarisches Wirtschaftsblatt 3.11.2008 : Norddeutsche Affinerie baut in Pirdop kräftig aus, URL: www.wirtschaftsblatt-bg.com/index.php?m=5235&lang=3 [12.12.2008].
- Bundesgesundheitsblatt 1996: Stoffmonographie Blei, Referenz- und Human-Biomonitoring-Werte (HBM), in: Bd. 39 (6), S. 236-241.
- Bundesregierung 1997: Drucksache 13/7720, zum Goldabbau an der türkischen Ägäis, URL: <http://dip.bundestag.de/btd/13/078/1307875.asc> [17.06.2007].
- Bundesverwaltungsamt 2005: Projektgruppe Dienstleistungsportal, www.bund.de [12.07.2009].
- Burdescu, Ruxandra / Quesada, Juan Manuel u.a. 2006: Gobernabilidad e instituciones, in: Perú - La oportunidad de un país diferente: Próspero, equitativo y gobernable, Weltbank, Washington DC.
- Burki, Shahid Javed / Perry, Guillermo E. 1998: Public Administration in Latin America and the Caribbean: In Search of a Reform Paradigm, in: World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington DC.
- Burt, Ronald S. 1982: Towards a structural theory of action. Network models of social structure, perception, and action. New York.
- Burt, Ronald S. 1992: Structural holes: The social structure of competition. Cambridge.
- Burt, Ronald S. 2004: Structural holes and good ideas, in: AJS, Vol. 110, Heft 2, S. 349-399.
- Bury, Jeffrey 2002: Peasant protests, livelihoods and mining in the Peruvian Andes, Journal of Latin American Geography 1(1), S. 3-17.
- Cabala; Guillermo 2006: Es imposible una recomposición del Poder Judicial con el OCMA o la Corte Suprema, Procurador habla sobre detención de magistrado Palacios, in: agenciaperu.com 04.09.2006.
- Caceres, Armando 1999: Strengthening the Competition Framework in a Developing Economy: The Case of Peru, URL: www.apeccp.org.tw/doc/Workshop/w1999/005per.html [26.06.2006].
- Calderon Sumarriva, Ana 2002: ABC del Derecho Constitucional y Procesal Constitucional, Lima.
- Campodonico, Humberto 1999: Las Reformas Estructurales en el Sector Minero Peruano y las Características de la Inversión 1992 – 1998, CEPAL-Serie: Reformas Economicas 24, Mai 1999, URL: www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/4546/P4546.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/de/tpl/top-bottom.xsl, [18.03.2007].
- Campodónico, Humberto 2003: Hacia un nuevo Pacto Fiscal, Lima, URL: www.actualidadeconomica-peru.com/antiores/ae_2003/oct/campodonico.pdf [26.06.2006].
- Campodónico, Humberto 2006: Recursos Naturales: Minería, in: Cristal de Mira, 9. Februar 2006.
- CAO 2006: Compliance Advisor Ombudsman, URL: www.cao-ombudsman.org/html-english/documents/InfoSharingMeetingNotesFinal.pdf -2006 [19.05.2007].
- CAO 2008: Participatory Watermonitoring, Studie für IFC und Weltbank, Compliance Advisor Ombudsman, URL: www.cao-ombudsman.org/html-english/documents/PWM_final_11.June.2008.pdf [16.02. 2007].
- Caretas 14.05.1998: Un Destino Dorado, URL: www.caretas.com.pe/1998/1516/dorado/dorado.htm [30.07.2009].
- Cariatias International 2005: Peru: Bergbau bedroht Gesundheit der Bevölkerung, 12.12.2005, URL: www.katholisch.de/14973.html [16.02. 2007].
- Caro, Daniel / Espinosa, Giuliana / Montané, Angélica / Tam, Mary 2004: Una aproximación a la alfabetización lectora de los estudiantes peruanos de 15 años, Ministerio de Educación del Perú, Lima, URL: www.minedu.gob.pe, [16.02. 2007].
- Carranza, Luis / Chávez, Jorge F. / Valderrama, José 2007: La Economía Política del Proceso Presupuestario: El caso peruano; Instituto Peruano de Economía (IPE), Lima, URL: www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=CSI-102; [22.3.2007].
- Carrington, Peter J. / Scott, John / Wassermann, Stanley 2006: Models and Methods in Social Network Analysis. Cambridge University Press.

Castro Sánchez-Moreno, Mariano 2004: Instrumentos Económicos Herramientas para reducir la Contaminación Industrial, CONAM, internacionales Seminar, Juni 2004.

CDC / USAID 2005: Development of an Integrated Intervention Plan to Reduce Exposure to Lead and Other Contaminants in the Mining Center of La Oroya, Perú, URL: http://www.cdc.gov/nceh/ehs/Docs/la_oroya_report.pdf [12.02.2007].

CDC 2005: Desarrollo de un Plan de Intervención Integral para Reducir la Exposición al Plomo y otros Contaminantes en el Centro Minero de La Oroya Perú, URL: http://www.cdc.gov/nceh/ehs/Docs/Informe_CDC_La_Oroya_Espa%C3%B1ol.pdf. [24.07.2009].

Cederstav, Anna / Barandiarán, Alberto 2002: La Oroya No Espera: Análisis de la Contaminación Ambiental por el Complejo Metalúrgico y sus impactos en la salud, AIDA, URL: www.aida-americas.org/aida.php?page=56&lang=es [24.07.2009].

CEPAL 2008: Gasto público social en educación como porcentaje del PIB. Periodo 1990 – 2007, URL: www.risalc.org:9090/portal/indicadores/ficha/?id=31 [7.4.2008].

Chernaik, Mark 2006: Predicción de los impactos en la salud causados por la exposición a los contaminantes como resultado de la falta de Doe Run Perú en capturar las emisiones de dióxido de azufre con una planta de ácido sulfúrico, Elaw.

Chico Higuera, Angela 2000: Informe sobre el mercado de joyería en el Perú, Cámara de Comercio de Madrid en Lima.

CIA 2008: Labor Force 9,149 Mio. nach CIA World Factbook 2008, URL: www.theodora.com/wfbcurrent/peru/peru_economy.html [28.03.2009].

CIA 2009: The World Factbook, Peru, URL: www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pe.html [7.8.2009]

Compania Minera Antamina Peru 2009: Antamina in Figures, URL: www.antamina.com [1.06.2009].

CONAM (ohne Jahr): El Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental – Ley 28245

CONAM 2005: Carta 2638-2005-CONAM/PCD vom 12. Dezember 2005 von Carlos Loret de Mola, Präsident CONAM an Bruce Neil, Präsident Doe Run Perú.

CONFIEP 2001: El Reto de hacer empresa y Generar Empleo en el Perú, Lima; URL: www.confiep.org.pe [14.04. 2004].

Consortio UNES 2000: Evaluación de niveles de plomo y factores de exposición en gestantes y niños menores de 3 años de la ciudad de La Oroya. Lima Programa de recuperación ambiental. La Oroya.

CONSUCODE 2003: Informe Final Comisión Multisectoral, Lima, URL: www.osce.gob.pe/opcion.asp?ids=11&ido=115 [20.07.2009].

Convenio 002-2003 SEDACAJ – MYSRL: Equipamiento de Laboratorios de Control de Calidad de SEDACAJ y Capacitación de su Personal, URL: www.snmpe.org.pe/modulos/normas/archivos/asociados/ndpa_23-07-2007.pdf [26.07.2009].

Convenios Sedacaj und MYSL unter URL: <http://www.municaj.gob.pe/convenios.php>, [12.09.2007].

Cornejo, Astrid/ Gotesfeld, Perry 2004: La Oroya – Perú: Niveles de Plomo en interiores Ok Internacional, Cooperación y Asociación Civil Labor, Lima.

Correo Piura 20.07.2009: La recomposición del Gabinete, URL: www.correoperu.com.pe/correo/columnistas.php?txtEdi_id=7&txtSecci_parent=&txtSecci_id=55&txtNota_id=97475 [25.07.2009].

Cotler, Julio / Grompone, Romeo 2001: El Fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

Crabtree, John / Thomas, Jim (Hg.) 2000: El Perú de Fujimori: 1990-1998, Universidad del Pacífico, Lima.

Da Rosa, Carlos / Lyon, James 1997: Golden Dreams, Poisoned Streams, How Reckless Mining pollutes America's Waters and How We Can Stop It, Washington DC.

Dahl, Robert A. 1976: Vorstufen zur Demokratie-Theorie, Tübingen.

De La Puente Brunke, Lorenzo 2005: Medio Ambiente, Conflictos y Seguridad Jurídica en la Minería Peruana, in: Revista Peruana de Derecho de la Empresa, Nr. 59 Juni, URL: www.delapunete.pe [12.08.2007].

De La Puente Brunke, Lorenzo 2006: La Evaluación Ambiental Previa: Consideraciones en Torno de los Proyectos Mineros y de Hidrocarburos, in: Revista de Derecho Minero y Petróleo, Lima 2005-2006, Nr. 60.

Declaración Conjunta de los gobiernos Regionales, Municipios y Congresistas de la República en Defensa de la Ley de Regalías Mineras, 8. März 2005, URL: http://www.aprodeh.org.pe/desc/documentos_tlc/declarCR.pdf. [12.12.2006].

Defensoría del Pueblo 2005: Report April bis Dezember 2005, RL: www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/home.php. [12.07.2009].

Defensoría del Pueblo 2007: Conflictos Sociales Febrero, Report Nr. 36, RL: www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/home.php. [12.07.2009].

Defensoría del Pueblo 2009a: Conflictos Sociales Abril, Report Nr. 62, RL: www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/home.php. [12.07.2009].

Defensoría del Pueblo 2009b: Conflictos Sociales Mayo, Report Nr. 63, URL: www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/home.php. [12.07.2009].

Delapunte Abogados 2004: Reforma del Código del Medio Ambiente y pueblos indígenas, Publicación, Dezember, Lima, URL: www.delapunte.net/publicaciones.php?id=ES [10.07.2007].

Delapunte Abogados 2005a: El congreso y el medio Ambiente, Publicación, März, Lima, URL: www.delapunte.net/publicaciones.php?id=ES [10.07.2007].

Delapunte Abogados 2005b: Ley General del Ambiente: Una pugna entre el Congreso y el Ejecutivo, August, Lima, URL: www.delapunte.net/publicaciones.php?id=ES [10.07.2007].

Delapunte Abogados 2005c: Lo que puede suceder en el 2005, Publicación, Januar, Lima, URL: www.delapunte.net/publicaciones.php?id=ES [08.08.2007].

Delapunte Abogados 2005d: Responsabilidad social y medio ambiente en la legislación, Publicación, März, Lima, URL: www.delapunte.net/publicaciones.php?id=ES [26.06.2008].

Delapunte Abogados 2006a: Hacia un Sistema Nacional de Gestión Ambiental en el Perú?, Publicación, Februar, Lima, URL: www.delapunte.net/publicaciones.php?id=ES [10.07.2007].

Delapunte Abogados 2006b: Nueva Dirección General de Gestión Social (Minería), MEMO, Januar, Lima, URL: www.delapunte.net/publicaciones.php?id=ES [10.07.2007].

Delapunte Abogados 2006c: Guía para Plan de Cierre de Minas, MEMO, Mai, Lima, URL: www.delapunte.net/publicaciones.php?id=ES [10.08.2007].

Delapunte Abogados 2007: Ministerio del Medio Ambiente? Publicación, Oktober, Lima, URL: www.delapunte.net/publicaciones.php?id=ES [05.02.2008].

Deutsche Welle 20.04.2006: Rumänien stoppt Genehmigungsverfahren für umstrittene Goldgewinnung, URL: www.dw-world.de/dw/article/0,2144,1975613,00.html, [18.06.2007].

Deutscher Bundestag 2002: Schlussbericht der Enquete-Kommission, Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten, Drucksache 14/9200, Punkt 11.1.5.7., URL: www.bundestag.de/gremien/welt/glob_end/11_1_5_7.html [18.06.2009].

Deza Arroyo, Nilton 2002: Oro, Cianuro y otras crónicas ambientales, En busca de una Minería ambientalmente responsable, Cajamarca.

DGAA 2006: La Gestión Ambiental Minera desde la DGAA, URL: www.minem.gob.pe/archivos/dgm/inversiones/DGAAM.ppt [15.05.2006].

Diaz Berrions, Abel 2000: Der Goldbbom in Cajamarca, Vortrag auf der Fachtagung zum zyanidbasierten Goldbergbau von FIAN, Berlin.

Diaz Matos, Jesus Abel 2006: Digesa Convenio, Lima.

Diaz-Bone, Rainer 2007: Gibt es eine qualitative Netzwerkanalyse?, in: Forum Qualitative Sozialforschung Volume 8, Nr. 1, Art. 28. Januar 2007, URL: www.qualitative-research.net/fqs-texte/1-07/07-1-28-d.htm [21.08.2007].

- Dietl, Helmut 1993: Institutionen und Zeit, Tübingen.
- Diez Canseco, Javier (Hg.) 2000: Decretos Secretos y mal uso de fondos publicos: El Peru bajo el fujimorismo, Lima.
- Diez Canseco, Javier 2005: Regalías mineras: ganó el Perú, 06.04.2005, URL: http://www.actualidadeconomica-peru.com/pdf/colaboradores/jdc_06_04_05.pdf [12.12.2006].
- DIGESA 1999a: Estudio de Plomo en Sangre en una Poblacion Seleccionada de La Oroya, November 1999; weitere Statistiken und Links zu La Oroya unter URL: www.aida-americas.org/aida.php?page=laoroya.health_statistics, [27.08.2007].
- DIGESA 1999b: Evaluación de la Calidad del Aire en el Distrito de la Oroya – Junín, Lima, URL: www.digesa.sld.pe/aire/pdf/puntual/oroya1999.pdf [27.08.2007].
- DIGESA 2006: Convenio de Cooperacion MINSa / DIGESA, Doe Run, Lima 2006, URL: www.diresajunin.gob.pe/desa/PresentacionConvenio2006.pdf, [17.09.2007].
- DIGESA 2009: Nosotros, URL: www.digesa.sld.pe/nosotros.asp [17.09.2007].
- Dignidad 2006: Poyectos de Exploration de Yanacocha bajo la Lupa, Nr.33.
- Dingeldey, Irene 2008: Governance und Sozialpolitik: Der aktivierende Wohlfahrtsstaat als Gewährleistungsstaat, in: Schuppert, Gunnar Folke / Zürn, Michael (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden, S. 313-329.
- Directorio Minero del Peru 2005/2006: Promotores y Consultores Andinos S.R.L., Lima.
- Dirmoser, Dietmar 1994; Peru, in: Dirmoser, Dietmar (Hg); Jenseits des Staates?, Bad Honnef.
- Dirmoser, Dietmar 1999: Peru: die Kosten der Sanierung, in: Lateinamerika. Jenseits des Staates? Analysen und Berichte, Nr. 18.
- DOE RUN 2002: Estudio de Niveles de Plomo en sangre de la población de La Oroya. 2000 - 2001, [19.9.2008].
- DOE RUN 2004: Plan ambiental 2004-2011, URL: www.congreso.gob.pe/biblio/alerta/Alerta-11.05.pdf, [19.9.2008].
- DOE RUN 2005: Plan ambiental 2004-2011, URL: www.congreso.gob.pe/biblio/alerta/Alerta-11.05.pdf [17.9.2007].
- DOE RUN 2006a: CPN Radio – Jesus Alzamora, am 19. Oktober 2006 veröffentlicht auf den websides von Doe RUN, URL: www.doerun.com/news/viewpoints/interview-la-oroya-mayor-clemente-quincho.aspx, [5.9.2007].
- DOE RUN 2006b: Environmental Progress at La Oroya Metallurgical Complex 1997 to Present, September 2006, URL: www.doerun.com/uploadfile/peruprogressupdate-env.pdf, [19.9.2008].
- DOE RUN 2006c: Gobierno Regional y Empresa Privada promoverán desarrollo: Población de la sierra central beneficiada gracias a Convenio de Cooperación entre Gobierno Regional de Junín y DOE RUN Perú, Presse-Information 21. 09.2006.
- DOE RUN 2007: 100 niños recibirán atención integral en la cuna jardín de Casaracra, Presse-Information 15.03.2007, [19.9.2008].
- Dörner, Dietrich 1989: Die Logik des Mißlingens. Strategisches Denken in komplexen Situationen, Reinbek.
- Dubois, Fritz 2006: Crecimiento económico sólo se sostendrá con buena administración del Estado, agenciaperu.com 19.10.2006.
- Durand, Francisco 2002: Backus y la desaparicion de los apósteles, in: Quehacer, Sonderausgabe DESCO, Lima.
- Durand, Francisco 2004: Cleptocracia y empresariado en el Perú, in: Nueva Sociedad 194, S.119-132.
- Durand, Francisco 2005: Dinámica política de la corrupción y participación empresarial, in: Portocarrero, Felipe (Hg.): El Pacto infame, Lima.
- Durth, R./ Körner, H. / Michaelowa, K. 2002.: Neue Entwicklungsökonomik, Stuttgart.

Ebel, Mathias 2007: Cyanid-Phytoremediation mit Eichhornia crassipes – Eine alternative Methode zur Aufbereitung cyanid- und kupferhaltiger Abwässer aus dem Goldbergbau, Diss. Universität Aachen.

Eberlei, Walter / Führmann, Bettina 2006: Armutsbekämpfung und Partizipation, in: Debil, Tobias / Messner, Dirk / Nuscheler, Franz 2006: Globale Trends 2007, Frieden, Entwicklung, Umwelt, Frankfurt/M.

Echave de, Jose 2001: Construyendo un Proceso de toma de Decisiones frente a Operaciones Mineras, Lima.

Echave de, Jose 2005: Hacia una Estimación de los Efectos de la Actividad Minera en los Indices de Pobreza en el Perú, Lima.

El Comercio 05.01.2006: Partidos no pueden recibir aportes del extranjero.

El Comercio 16.03.2006: El 74% de los huancavelicanos está en extrema pobreza URL: www.elcomercio.com.pe/EdicionImpresa/Html/2006-03-16/ImpTemaDia0473264.html [19.07.2009].

El Comercio 01.05.2006: El Fiebre del Oro.

El Comercio 02.01.2007: Centromín y Doe Run en desacuerdo sobre descontaminación de La Oroya, URL: www.elcomercio.com.pe/EdicionImpresa/Html/2007-01-02/imEcEconomia0643530.html [25.07.2009].

El Comercio 19.06.2008: Beatriz Merino invoca iniciar diálogo para evitar conflictos, URL: www.elcomercio.com.pe/ediciononline/html/2008-06-19/beatriz-merino-invoca-iniciar-dialogo-evitar-conflictos.html [25.07.2009].

El Comercio 29.08.2008: Multan a la minera Doe Run por infracciones ambientales, URL: www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/html/2007-08-29/imececonomia0776785.html [25.07.2009].

El Comercio 19.10.2008: Jorge del Castillo asegura que la corrupción no está en el Gobierno, URL: www.elcomercio.com.pe/ediciononline/HTML/2008-10-19/jorge-castillo-asegura-que-corrupcion-no-esta-gobierno.html [25.07.2009].

El Comercio 20.11.2008: Garcia ofrece estabilidad Política, URL: www.elcomercio.com.pe/ediciononline/HTML/2008-11-20/garcia-ofrece-estabilidad-politica-y-economica-inversiones-chinas.html [25.07.2009].

El Comercio 11.02.2009: Inversión minera ascendió a 1.684 millones de dólares en el 2008, URL: www.elcomercio.com.pe/noticia/244632/inversion-minera-ascendio684-millones-dolares-2008 [25.07.2009].

El Comercio 21.05.2009: Un 14% del territorio nacional fue destinado a concesiones mineras, Information auch unter URL: www.minem.gob.pe/notasSector.php?idSector=1 [25.07.2009].

El Comercio 07.10.2009: Del Castillo: no se tolerará actos de corrupción www.elcomercio.com.pe/ediciononline/html/2008-10-06/del-castillo-no-tolerara-actos-corrupcion.html [24.07.2009].

El Comercio 11.10.2009: Cronología de la crisis que tumbó al Gabinete, URL: www.elcomercio.com.pe/ediciononline/HTML/2008-10-10/cronologia-tesis-que-tumbo-al-gabinete.html [24.07.2009].

El País Internacional 10.12.2008: La corrupción en Perú fuerza la caída del Gobierno de Alan García, URL: www.elpais.com/articulo/internacional/corrupcion/Peru/fuerza/caida/Gobierno/Alan/Garcia/elpepiint/20081012elpepiint_8/Tes [24.07.2009].

El Regional de Piura 14.06.2007: Gobierno lanzará operación Crecer para sacar de la desnutrición a un millón de niños.

El Sol del Cusco 25.07.2009: 85 % de Alcaldes afrontan denuncias por corrupción, URL: www.diarioelsoldecusco.com/index.php?idn=5462 [25.07.2009].

Emerson, Patrick M. 2002: Corruption and industrial dualism in less developed countries, in: J. Int. Trade & Economic Development 11:1, S. 63-76.

Espinoza, Rocío 2003: Determinación de los niveles de plomo en sangre de niños de El Callao y del área metropolitana de Lima. Salud pública México, Vol. 45 Supl. 2, S. 209-219, zitiert nach Revista

- Peruana de Medicina Experimental y Salud Publica, URL: www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342003000800007&lng=es&nrm=iso&tlng=en; [12.2. 2007].
- Esser, Hartmut / Luhmann, Niklas 1996: Individualismus und Systemdenken in der Soziologie. In: Soziale Systeme, 2/96, Opladen.
- Esser, Hartmut, 1999: Inklusion, Integration und ethnische Schichtung, in: Journal für Konflikt -und Gewaltforschung Vol.1, S. 5-34, URL: www.uni-bielefeld.de/ikg/jkg/1-1999/esser.pdf, [12.07.2009].
- Eulau, Heinz / Karpis, Paul 1978 : Policy Representation as an Emergent: Toward a Situational Analysis. In: Eulau, Heinz; Wahlke, John (Hg.): The Politics of Representation. London.
- Eulau, Heinz / Karpis, Paul: The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness, Legislative Studies Quarterly 2, 1977, S. 233-254.
- Eulau, Heinz 1996: Micro-Macro Dilemmas in Political Science. Personal Pathways. Through Complexity, London.
- Europäische Kommission 2004: Länderstrategiepapier Peru 2007-2013, URL: ec.europa.eu/external_relations/peru/csp/07_13_de.pdf [12.2. 2007].
- Europäische Kommission 2005: Strategic Plan for the Prevention of Regional Water Resources contamination from Mining and Metallurgical Industries in Western Balkan Countries, Programme of the European Commission INCO-CT-2005-517574-PREWARC, URL: www.labmet.ntua.gr/prewarc/main.htm [12.2. 2007].
- Expreso 30.10.2006: El precio de la corrupción, URL: www.proetica.org.pe [12.3.2007].
- Fact Sheet Peru, URL: hdrstats.undp.org/2008/countries/country_fact_sheets/cty_fs_PER.html, [05.06.2009].
- Flammang, Mathias 1999: Der Weg in die Schuldenfalle, in: forum Nr. 119, URL: www.forum.lu/pdf/artikel/2488_119_Flammang.pdf [12.07.2009].
- Focus-Online 17.05.2009: Peru: Bau eines Umweltministeriums beschlossen, URL: www.focus.de/panorama/vermischtes/peru-bau-eines-umweltministeriums-beschlossen_aid_302335.html [12.07.2009].
- Foerster, Heinz von 1984: Principles of Self-Organisation - In a Socio-Material Context, in: Probst G. (Hg.): Self-Organisation and Management of Social Systems, Berlin.
- FONCODES 2007: Mapa Pobreza, URL www.foncodes.gob.pe [12.2.08].
- Francke, Pedro / Castro, Jose / Rafael Ugaz, Rafael / Salazar, Jose 2003: Evaluación del proceso presupuestal peruano, con énfasis en su transparencia, Projekt: Análisis Independiente del Presupuesto de la República im Auftrag der Weltbank, URL: www.consorcio.org/Presupuesto/Evaluacion_presupuestal.pdf [12.07.2009].
- Frank, Björn 2004: 10 Jahre empirische Korruptionsforschung, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 73. Jahrgang, Nr. 2, S. 184-199.
- Franke, Carola / Wald, Andreas 2005: Möglichkeiten der Triangulation quantitativer und qualitativer Methoden in der Netzwerkanalyse, in: Hollstein, Betina 2005: Qualitative Methoden und Netzwerkanalyse, in: Hollstein, Betina / Straus, Florian (Hg.) 2005: Qualitative Netzwerkanalyse. Konzepte, Methoden, Anwendungen, Wiesbaden, S. 153-176.
- Fraser Institute 2006: Vortrag von Fred MacMahon auf dem 7. internationalen Goldsymposium in Lima 05.-07. Mai.
- Fraser Institute 2007: Survey of Mining Companies 2006/2007 URL: www.fraserinstitute.ca/admin/books/files/Mining06.pdf, [12.8.2007].
- Fraser Institute 2009: Survey of Mining companies 2008/ 2009, URL: www.fraserinstitute.org [20.05.2009].
- Frenkel, M. / Hemmer, H.-R. 1999: Grundlagen der Wachstumstheorie, München.
- Fuchs, Dieter 2000: Typen und Indizes demokratischer Regime. Eine Analyse des Präsidentialismus- und des Veto-Spieler-Ansatzes, in: Lauth, Hans-Joachim / Pickel, Gert / Welzel, Christian (Hg) 2000: Demokratiemessung. Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich, Wiesbaden.

- Fuchs, Peter 1997: Adressabilität als Grundbegriff der soziologischen Systemtheorie, in: Soziale Systeme. Zeitschrift für soziologische Theorie 3.
- Fukuyama, Francis 1995: Trust. The social Virtues and the Creation of Prosperity, New York.
- Gaese, Hartmut 1998: Bewässerungskonzeption und Nachhaltigkeit – Wirkungen und Entwicklungsperspektiven für Kleinbetriebe im peruanischen Andenhochland, in: Zeitschrift für Bewässerungswirtschaft, 33. Jhg. Heft 2.
- Gallart, María Antonia 2008: Competencias, productividad y crecimiento del empleo: el caso de América Latina, Montevideo.
- Garavito, C., Carrillo Martín y A. Hernández: Panorama de la Responsabilidad Social Empresarial: Sector Comercio, Minero y Telecomunicaciones. Lima 2004 und Sulmont, Denis (Hg.): Modernización Empresarial en el Perú. Lima 2000.
- Garavito, Cecilia / Martín Carrillo, Martín / Hernández, Alejandro 2004: Panorama de la Responsabilidad Social Empresarial: Sector Comercio, Minero y Telecomunicaciones, Lima.
- García Perez, Alan 2006a: Mensaje al la Nación del Presidente Constitucional de la Republica Doctor Alan García Perez, 28.07.2006, URL: www.presidencia.gob.pe/mensaje.asp [15.08.2006].
- García Perez, Alan 2006b : Rede zur Gründung des Fondo Social Minero (Sozialer Bergbaufond) am 21. 12. 2006, URL: www.gob.pe/discursos [12.07.2009].
- García Perez, Alan 2007a: El síndrome del Perro del Hortelano, in: El Comercio 28. 10. 2007.
- García Perez, Alan 2007b: Receta para acabar con el Perro del Hortelano, in: El Comercio, 25.11. 2007.
- García Perez, Alan 2008: El perro del Hortelano contra el Pobre, in: El Comercio 02. 03. 2008.
- Georg Strüver 2007: Bergbau und Minenwirtschaft in Lateinamerika – Zwischen alten Herausforderungen und neuen Akteuren, Lateinamerika Analysen 16, 1/2007, Hamburg, S. 97-123.
- Gilbert, Barbara / Gilbert, Neil 1989: The Enabling State. Modern Welfare Capitalism in America, Oxford 1989.
- Gini, Corrado 1921: Measurement of inequality of income, in: Economic Journal 31, S. 124-126 zitiert nach: Xu, Kuan 2004: How Has the Literature on Gini's Index Evolved in the Past 80 Years?, Halifax, URL: papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=42320 [07.07.2009].
- Glave, Manuel / Kuramoto, Juana 2002: Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en Perú, in: Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable – América del Sur, Kapitel 8, Santiago de Chile, Montevideo , URL: www.grade.org.pe/asp/brw_pub0.asp?campo=area&area=Medio%20Ambiente%20y%20Recursos%20Naturales [12.07.2009].
- Goldinvest-Kolumne 27.06.2006: Minas Buenaventura ADR - Gold aus Peru, URL: www.finanzen.net/news/news_detail.asp?NewsNr=409480 [17.04.2007].
- Goldseiten.de 2007: Unternehmen Newmont Mining, URL: www.goldseiten.de/content/minen/berichte/mine.php?mid=81&unternehmen=Newmont-Mining-Corp [17.04.2007].
- Goldseiten: Neue umweltschonende Verfahren bei der Goldgewinnung, URL [/www.goldseiten.de/content/wissen/verfahren.php](http://www.goldseiten.de/content/wissen/verfahren.php), [12.06.2007].
- Graham, Carol / Cheikh, Kane 1998: Opportunistic Government or Sustaining Reform? Electoral Trends and Public Expenditure Patterns in Peru, 1990–1995, in: Latin American Research Review Vol. 33, Nr. 1, S. 67–104.
- Granovetter, Mark 1973: The Strength of Weak Ties. In: American Journal of Sociology, Vol. 78, S. 1360 – 1380.
- Granovetter, Mark 1995: Economic action and social structure. The problem of embedded-ness, in: AJS, Vol. 91, S. 485-510.
- Grompone, Romeo / Cotler, Julio 2000: El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario. Lima: Institute de Estudios Peruanos.

- GRUFIDES 2004: El contexto de la Crisis del Quilish, URL: www.derechos.org/nizkor/peru/doc/quilish2.html [18.07.2009].
- GRUFIDES 2006: Enfrentamientos Violentos en Carachugo II, Proyecto de Expansions de Minera Yanacocha, GRUFIDES Informe, URL: www.cajamarca.de/mine/combayo.pdf [18.07.2009].
- GTZ 1988: Armut: Definitionen, Konzepte und Indikatoren, Gesellschaft für technische Zusammenarbeit, URL: www.w.kulsoz.euw-frankfurt-o.de/Lehrstuhl/Mueller/sozialstruktur1/armut_gtz.pdf [12.06.2009].
- GTZ 2008: Lateinamerika: Angela Merkel besucht GTZ-Projekte, Gesellschaft für technische Zusammenarbeit, Pressemitteilung 27.05.2008, URL: www.gtz.de/de/aktuell/23877.htm, [12.06.2009].
- GTZ 2008: Lateinamerika: Angela Merkel besucht GTZ-Projekte, Gesellschaft für technische Zusammenarbeit, Pressemitteilung vom 27.05.2008, URL: www.gtz.de/de/aktuell/23877.htm [12.07.2009].
- Guigale, Marcelo / Fretes-Cibilis, Vicente / Newman, John L. (Hg.) 2006: Peru. La Oportunidad de un país diferente. Weltbank, Washington DC.
- Gylfason, Thorvaldur 2001: Natural Resources and Economic Growth: What is the Connection?, CESifo Working Paper No. 530, URL: ideas.repec.org/p/ces/ceswps/_530.html [12.05.2007].
- Hamilton, Adam 2005: Geopolitisches Silber, Absatz: Peru, URL: www.goldseiten.de/content/kolumnen/artikel.php?storyid=1513&seite=1 [20.07.2009].
- Hamilton, Kirk 2004: The Sustainability of Extractive Economies, in: Auty, Richard M. 2004: Resource Abundance and Economic Development, Oxford, S. 36-57.
- Hanneman, Robert A. 2001: Introduction to Social Network Methods, University of California, Dep. Of Sociology.
- Hartmann, Jürgen 1997: Parteienforschung, Darmstadt.
- Haupt, Charlene / Mistry, Mark / Wilde, Jörg 2001: Development of Measures to Minimize Adverse Ecological Effects Generated by Abandoned Mines in Developing Countries, Institut für Bergbaukunde, Aachen.
- hdrstats.undp.org/2008/countries/country_fact_sheets/cty_fs_PER.html, [05.06.2009].
- Hein, Wolfgang (Hg.) 1992: Umweltorientierte Entwicklungspolitik, Hamburg.
- Hein, Wolfgang 1994: Autozentrierte agroindustrielle Entwicklung. Eine Strategie zur Überwindung der gegenwärtigen Entwicklungskrise? Hamburg.
- Hein, Wolfgang 1998: Unterentwicklung - Krise der Peripherie: Phänomene, Theorien, Strategien, Opladen.
- Hein, Wolfgang 2003: Governance und gesellschaftliche Entwicklung, Nord-Süd-Aktuell, 3. Quartal, S. 394-410.
- Heinelt, Hubert 1993: Policy und Politics. Überlegungen zum Verhältnis von Politikinhalt und Politikprozessen. In: A. Héritier (Hg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderheft 24, S. 307-327.
- Heinelt, Hubert 2003: Politikfelder: Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied? In: K. Schubert/N. Bandelow (Hg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München/Wien, S. 239-256.
- Hemmer, H.-R. 2002: Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer, 3. Auflage, München.
- Herbeck, Journey 2006: Interview with Father Marco Arana am 24. April 2006, Global Greengrants Fund 6. Juni 2006, URL: www.greengrants.org/pressreleases.php?news_id=52 [05.04.2009].
- Herrler, Elmar 2004: Die neuen Pensen, Veröffentlichung des Deutschen Richterbundes 2004, URL: www.dr.b.de, [17.4.2007].
- Herz, Steven / La Vina, Antonio / Sohn, Jonathan 2007: Development Without Conflict: the Business Case for Community Consent, World Resources Institute (WRI), Washington DC, S. 40-46.
- Higley, John / Burton, Michael G. 1998: The Elite Variable in Democratic Transitions and Breakdowns, American Sociological Review 54, S. 17-32.
- Hiller, Petra 2005: Korruption und Netzwerke, Zeitschrift für Rechtssoziologie 26, Heft 1, S. 57-77.

Hirsch-Weber, Wolfgang / Nolte, Detlef (Hg.) 2000: Lateinamerika: ökonomische, soziale und politische Probleme im Zeitalter der Globalisierung, Beiträge zur Lateinamerikaforschung, Bd. 6. Hamburg.

Hocker, Phillip M. (Hg.) 1997: Golden Dreams, Poisoned Streams, How Reckless Mining Pollutes America's Waters, and how we can stop it, Mineral Policy Center, Washington DC.

Hoffmann-Lange, Ursula 2004: Eliten, in: Helms, Ludger / Jun, Uwe (Hg.) 2004: Politische Theorie und Regierungslehre, Frankfurt/M.

Hollstein, Betina 2005: Qualitative Methoden und Netzwerkanalyse, in: Hollstein, Betina / Straus, Florian (Hg.) 2005: Qualitative Netzwerkanalyse. Konzepte, Methoden, Anwendungen, Wiesbaden.

Horizonte Minero 2006: Preservando con Tecnologia, Politicas ambientales de las empresas mineras, Revista Especializada en Minería y Energía, Nr. 40, Mai – Juni, S. 60.

Hufstader, Chris 2009: Conflict surrounds expansion of Peru gold mine, OXFAM, URL: www.oxfamamerica.org/articles/conflict-surrounds-expansion-of-peru-gold-mine [30.07.2009].

Hufstader, Chris 2009: Conflict Surrounds Expansion of Peru Gold Mine, Local communities turn to legal measures to protect land, water, Oxfam, URL: www.oxfamamerica.org/whatwedo/campaigns/extractive_industries/news_publications/case-studies/conflict-surrounds-expansion-of-peru-gold-mine [15.07.2009].

Human Development Report Peru 2007/2008: The Human Development Index - going beyond income, URL: http://hdrstats.undp.org/en/countries/country_fact_sheets/cty_fs_PER.html [19.07.2009].

Huntington, Samuel P. 1968: Political Order in Changing Societies New Haven.

Hyden, Goran 1992: Governance and the study of politics, in: Hyden, Goran / Bratton, Michael 1992: Governance and Politics in Africa, Boulder (Making sense of governance).

IMF 2009: Peru country Report 09/41, International Monetary Fund, URL: www.imf.org/external/country/PER/index.htm [12.07.2009].

INEI 1996: Personal ocupado en Minería 1985-1995, URL: www1.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0348/N91/pbipe008.htm [29.07.2009].

INEI 2001a: Dimensiones de la Pobreza en el Peru, Lima, S.28; URL: www.inei.gob.pe/web/Bibliolnei/ListaltemByTemaPalabra.asp?c=5&tt=Niveles%20de%20Vida%20y%20Programas%20Sociales, [23.01.2007].

INEI 2001b: ¿Que sabemos del Desempleo en el Peru?, Lima, URL: www1.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0489/Libro.pdf [23.01.2007].

INEI 2001c: Dimensiones de la Pobreza en el Peru, Lima, URL: www.inei.gob.pe/web/Bibliolnei/ListaltemByTemaPalabra.asp?c=5&tt=Niveles%20de%20Vida%20y%20Programas%20Sociales, [23.01.2007].

INEI 2006a: Compendio Estadístico 2005, Lima.

INEI 2006b: Condiciones de Vida en el Peru: Evolucion 1997-2004, Lima.

INEI 2007a: Compendio Estadístico 2007, URL: www.inei.gob.pe [23.01.2007].

INEI 2007b: Informe Técnico Medición de la pobreza 2004, 2005 y 2006, URL: www.inei.gob.pe/web/Boletin/Attach/7008.pdf [25.03.2008].

INEI 2007c: La Pobreza en Peru en el Año 2007 URL: censos.inei.gob.pe/DocumentosPublicos/Presentacion_pobreza2007.pdf [25.03.2008].

INEI 2007d: Metodología para la Medición de la Pobreza en el Perú, Jahr 1, Ausgabe 2, URL: www.inei.gob.pe, [3.3.2007].

INEI 2008: Compendio Estadístico 2007, Lima.

INGETEC 2005 unter URL: www.minem.gob.pe/mineria/pub_acc_acciones_informes_item8.asp Auditoría y Evaluación Ambiental – INGETEC, eine Zusammenfassung unter www.yanacocha.com.pe/publicaciones/folletos.htm, [12.09.2007].

- INGETEC 2005a: Informe Auditoria y Evaluacion Ambiental, Lima, URL: www.minem.gob.pe/mineria/pub_acc_acciones_informes_item8.aspAuditoria y Evaluacion Ambiental – INGETEC, [12.09.2007].
- INGETEC 2005b: Evaluacion ambiental, Zusammenfassung, URL: www.yanacocha.com.pe/publicaciones/folletos.htm, [12.09.2007].
- Instituto Peruano de Economía 2003: Minería en el Peru. Evolucion y Pespectivas, Lima.
- INTOSAI 2004: Prüfung wasserwirtschaftlicher Themen. Erfahrungen von Obersten Rechnungskontrollbehörden, Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden, Arbeitsgruppe für Umweltprüfungen, URL: www.ger04pu_guidewater.pdf [18.07.2009].
- Isasi, Felipe (Vizeminister Bergbau Peru): Mining in Peru, Dokument des Bergbau- und Energieministeriums, URL: www.minem.gob.pe/archivos/ogp/publicaciones/exposicion_minas_ingles.pdfwww.minem.gob.pe/archivos/ogp/publicaciones/exposicion_minas_ingles.pdf. [03.04.3009].
- Isasi, Felipe 2008: Mining in Peru, Dokument des MINEM Lima, URL: www.minem.gob.pe/archivos/ogp/publicaciones/exposicion_minas_ingles.pdf [23.01.2009].
- Jäger, Wolfgang 1973: Innerparteiliche Demokratie und Repräsentation, in: derselbe (Hg.): Partei und System, Stuttgart.
- Jakobeit, Cord 1997: Korruption und Verfassungsstaat in: Joachim Betz (Hg.) 1997: Verfassungsgebung in der Dritten Welt, Hamburg, S. 368-393.
- Jänicke, Martin (ohne Jahr): Umweltpolitik, Bundeszentrale für politische Bildung, URL: www.bpb.bund.de/wissen/07812802649396549661223750596746,0,0,Umweltpolitik.html [26.06.2006].
- Jänicke, Martin / Jörgens, Helge / Kern, Kristine 1999: Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen. Ein Beitrag zur Globalisierung von Umweltpolitik, Berlin, URL: http://web.fu-berlin.de/ffu/ffu_e/Publications/ffu_reports.htm [12.02.2008].
- Jänicke, Martin 1986: Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft. München/Zürich.
- Jansen, Dorothea / Schubert, Klaus (Hg.) 1995: Netzwerke und Politikproduktion: Konzepte, Methoden, Perspektiven, Marburg.
- Jansen, Dorothea 2000: Der neue Institutionalismus, Antrittsvorlesung an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 27.06.2000.
- Jansen, Dorothea 2003: Einführung in die Netzwerkanalyse. Grundlagen, Methoden, Forschungsbeispiele, 2. Erweiterte auflage, Opladen.
- Jochamowitz, Cesar 2005: Mining Industry Equipment, U.S. Department of State.
- Johnson, Isabelle 1997: Redefining the Concept of Governance. Canadian International Development Agency, 1997, URL: [www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUImages/HRDG/\\$file/GovConcept-e.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUImages/HRDG/$file/GovConcept-e.pdf) [15.08.2006].
- Kampagne Bergwerk Peru 2006: 26. Infostellenbericht zur aktuellen Situation in Peru, URL: www.kampagne-bergwerk-peru.de/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,45/ [25.07.2009].
- Kappelhoff, Peter 1999: Der Netzwerkansatz als konzeptueller Rahmen für eine Theorie interorganisationaler Netzwerke, in: Sydow, J. / Windeler, A. (Hg.) 1999: Steuerung von Netzwerken, Opladen.
- Karstedt, Susanne 1999: Globalisierung und transnationale Kriminalität, in: Schmidt, G. / Trinczek, T. (Hg.) 1999: Globalisierung, Baden Baden, S. 259-274.
- Kenis, Patrick / Raab, Jörg 2008: Politiknetzwerke als Governanceform: Versuch einer Bestandsaufnahme und Neuausrichtung der Diskussion, in: Schuppert, Gunnar Folke / Zürn, Michael (Hg.) 2008: Governance in einer sich wandelnden Welt, Politische Vierteljahresschrift Sonderhefte 41/2008, S. 132-148.
- Kiss, Garbor 1990: Grundzüge und Entwicklung der Luhmannschen Systemtheorie, Stuttgart.

- Klein, Michael 2003: Ways Out of Poverty: Diffusing Best Practices and Creating Capabilities – Perspectives on Policies for Poverty Reduction, World Bank Policy Research Working Paper N° 2990, WashingtonDC, URL: ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/2990.html [24.3.2007].
- Klöti, Ulrich 2005: Verkannte Aussenpolitik. Entscheidungsprozesse in der Schweiz, Zürich.
- Knack, Stephen / Keefer, Philip 1997: Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation, in: Quarterly Journal of Economics, 112 (4), S. 1251-1288.
- Knecht, Willi 2005: Die Kirche von Cajamarca, Die Herausforderung einer Option für die Armen, Berlin.
- Kneer, Georg 1992: Bestandserhaltung und Reflexion. Zur kritischen Reformulierung gesellschaftlicher Rationalität. In: Krawietz, Werner / Welker, Michael (Hg.), Kritik der Theorie sozialer Systeme, Frankfurt/Main 1992.
- Kongress / SPDA (Hg.) 2003: Diálogos ambientales, Lima, URL: www.bvcooperacion.pe:8080/biblioteca/handle/123456789/4011 [26.07.2009].
- Kongress 2002: Balance del Proceso de Privatización en el Perú 1990-2000, Comisión Investigadora de Delitos Económicos y Financieros 1990-2001 (Untersuchungskommission zu Wirtschafts- und Finanzdelikten 1990 - 2001), URL: www.congreso.gob.pe/comisiones/2002/CIDEF/ppt/balance.ppt [27.06.2006].
- Kongress 2003: Resumen Semanal, Nr. 1221, URL: www.congreso.gob.pe/biblio/pdf/desco/rs1221.pdf [24.07.2009].
- Kongress 2003a: Informe Final de la Comisión Investigadora encargada de implementar las conclusiones y recomendaciones de las investigaciones sobre los actos de corrupción 1990-2000: Investigación sobre indebidos beneficios tributarios, Lima, URL: www.congreso.gob.pe/historico/ciccor/power/benetri.ppt [26.06.2006].
- Kongress 2003b: Resumen Semanal 2. bis 8. 04. 2003.
- Kongress 2004a: Informe Final de la Subcomisión Investigadora del cumplimiento de los PAMA's y EIA's de las Empresas Mineras, Comisión de Ambiente y Ecología (Kommission für Umwelt und Ökologie), Lima.
- Kongress 2004c: Resumen Semanal Nr. 1296, URL: www.congreso.gob.pe/biblio/pdf/desco/2004/rs1296.pdf [25.07.2009].
- Kongress 2006: Congresistas de la República (Periodo 2001-2006), URL: www.congreso.gob.pe/congresista/2001/gsanchezm.htm. [23.07.2009].
- Kongress 2007a: El problema de salud pública ambiental en La Oroya, Informe Parlamentario, Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología (Kommission der andinen Völker, Amazonasbewohner und Afroperuaner) Lima, URL: www.aida-americas.org/aida.php?page=laoroya.perucongress, [28.07.2007].
- Kongress 2007b: Informe sobre el problema de salud pública ambiental en La Oroya. Lima, URL: www.aida-americas.org/templates/.../Informe_La_Oroya_160707.pdf [28.01.2007].
- Kooiman, Jan 2002: Governance. A Social-Political Perspective, in: Grote, Jürgen R. / Gbikpi, Bernhard (Hg.) 2002: Participatory Governance, Opladen, S. 71 - 96.
- KPMG 2004: Corporate Tax Rate Survey for 2004 – Rates Still Falling, Toronto, URL: www.kpmg.com/Global/Pages/Results.aspx?k=2004 [12.07.2009].
- KPMG 2008: Corporate Tax Rate Survey for 2008, Toronto, URL: www.kpmg.com/Global/IssuesAndInsights/ArticlesAndPublications/Pages/Corporateindirecttaxsurvey2008.aspx [28.06.2009].
- Krasner, Stephen D. 1984: Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics, in: Comparative Politics 1, S. 223–246.
- Krause, Patrick 1998: Peru, Fakten und Profile zur Armutssituation, GTZ Gesellschaft für technische Zusammenarbeit, URL: www2.gtz.de/gender_project/downloads/FuP_Peru.pdf, [12.12.2006].
- Krempel, Lothar 2005: Visualisierung komplexer Strukturen, Grundlagen der Darstellung multidimensionaler Netzwerke, Frankfurt/M.

- Krennerich, Michael 2003: Demokratie in Lateinamerika, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38-39, S. 6-13.
- Krennerich, Michael 2005: Defekte Demokratie in: Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (Hg): Lexikon der Politikwissenschaft, München, S. 119-121.
- Kröning, Franz Kasper 2007: Die Ökonomisierung der Gesellschaft, Systemtheoretische Perspektiven, Bielefeld.
- Krumwiede, Heinrich W. / Nolte, Detlef 2000: Die Rolle der Parlamente in den Präsidentialdemokratien Lateinamerikas, Hamburg.
- Kunikova, Jana 2000: Are Presidential Systems more corrupt? Yale University, unveröffentlichtes Manuskript zitiert nach Manow, Phillip, 2003: Politische Korruption als Gegenstand der Politikwissenschaft - eine Kritik des Forschungsstandes, in: Arnim, Hans-Herbert von (Hg.) 2003: Korruption. Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft, München, S.239-279.
- Kuramoto, Juan R. 2000: Las aglomeraciones productivas alrededor de la minería: el caso de la Minera Yanacocha S.A., ECLAC, Sales No. S.00.II.G.12.
- Kuramoto, Juan R. 2000: Las aglomeraciones productivas alrededor de la minería: el caso de la Minera Yanacocha S.A., ECLAC, Sales No. S.00.II.G.12.
- Kurer, Oskar 2003: Was ist Korruption?, in: Kurer, Oskar 2003: Korruption und Governance aus interdisziplinärer Sicht, Neustadt a.d. Aisch.
- Kuyumcu, Mahmut / Pietsch, Thorsten 2006: Bergbau- und Umweltsanierung, Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH Berlin, URL: www2.tu-berlin.de/foreign-relations/archiv/tui_58/kuyumcu.pdf [12.07.2009].
- La Republica 18.09.2005: Convenios de Estabilidad: El país pierde 1.135 Mio. Soles, URL: http://archivo.larepublica.com.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=89178&Itemid=484&echa_edicion=2005-09-18 [04.08.2006].
- La Republica 15.12.2005: Grave contaminación en La Oroya, URL: www.larepublica.pe/node/80724 [04.09.2006].
- La Republica 03.03.2006: Partidos políticos no revisarán convenios de estabilidad con las mineras, URL: www.larepublica.com.pe/component/option,com_contentant/task,view/id,104062/Itemid/ [14.06.2007].
- La Republica 3.09. 2006: El camino del río Azufre [04.09.2006].
- La Republica 20.07.2007: INEI dice que pobreza baja 4 puntos, URL: www.larepublica.com.pe/component/option,com_contentant/task,view/id,167934/Itemid/ [10.08.2007].
- La Republica 06.09.2007: CIDH pide al Estado proteger a La Oroya ante contaminación causada por Doe Run, URL: www.larepublica.com.pe/content/view/176451/483/ [10.08.2008].
- La Republica 30.04.2008: 14 mineras no aportaron ni 20% de óbolo, URL: www.larepublica.com.pe/component/option,com_contentant/task,view/id,217820/Itemid,0 [30.07.2009].
- La Republica 14.08.2008: Aumentan los conflictos sociales por concesiones mineras en el país URL: www.larepublica.com.pe/component/option,com_contentant/task,view/id,237959/Itemid,483/ [14.08.2008].
- La Republica 11.07.2009: Solo se invirtió el 34% del óbolo minero, URL: [/www.larepublica.pe/cristal-de-mira/11/07/2009/solo-se-invirtio-el-34-del-obolo-minero](http://www.larepublica.pe/cristal-de-mira/11/07/2009/solo-se-invirtio-el-34-del-obolo-minero) [30.07.2009].
- La Republica 18.09.2009: Convenios de Estabilidad: El país pierde 1.135 Mio. Soles, URL: http://archivo.larepublica.com.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=89178&Itemid=484&echa_edicion=2005-09-18 [04.06.2009].
- Lambsdorff, Johann Graf von 1999: Wie kann man Korruption messen? Der Korruptionsindex von Transparency International, in: Entwicklung und Zusammenarbeit Nr.11, URL: www.inwent.org/E+Z/1997-2002/ez1199-3.htm [12.05.2006].
- Lanegra Quispe, Ivan 2005: Análisis de los Instrumentos de Gestión Pública Ambiental en el Perú, Veröffentlichung von CONAM, Paracas.

- Lange, Stefan / Braun, Dietmar 2000: Politische Steuerung zwischen System und Akteur, Eine Einführung, Opladen.
- Larrea, Pedro: La Inversión Extranjera y la Política Económica en Perú, Vortrag auf dem II Foro Perú – Unión Europea, Lima Oktober 2007.
- Latinobarometro 2003: Summery Report, Democracy and Economie, latinobarometro 2003, www.latinobarometro.org.
- Latinobarometro 2005a, URL: www.latonobarometro.org [12.07.2006].
- Latinobarómetro 2005b: Informe Latinobarómetro 1995 – 2005, Diez anos de opinion publica, Chile 2005, URL:www.latinobarometro.org [12.07.2006].
- Latinobarometro 2007, URL: www.latinobarometro.org [12.07.2009].
- Laumann, Edward O. / David Knoke 1997: The Organizational State: A Perspective on National Energy and Health Domains. Madison.
- Leyva, Ana / Jahnke, Javier 2005: Auf mindestens einem Auge blind, Die staatliche Jagd nach Investitionen im peruanischen Bergbausektor ignoriert legitime Rechte und Forderungen der lokalen Bevölkerung In: Lateinamerikanachrichten, Ausgabe: 375/376 - September/Oktober, URL: www.lateinamerikanachrichten.de/?/artikel/668.html [12.05.2006].
- Linz, Juan / Valenzuela, Arturo (Hg.) 1994a: The Failure of Presidential Democracy, Baltimore.
- Linz, Juan 1994b: Präsidential or Parliamentary Democracy: Does it make a Difference?, in : Linz, Juan / Valenzuela, Arturo (Hg.) 1994: The Failure of Presidential Democracy, Baltimore, S. 3-87.
- Long, Norman / Roberts, Bryan 2001: Mineros, campesinos y empresarios en la sierra central del Perú, Cambridge.
- Lowi, Theodore J. 1972: Four Systems of Policys, Politics, and Choice. Public Administration Review, S. 298-310.
- Luhmann, Niklas 1968: Zweckbegriff und Systemrationalität, Tübingen.
- Luhmann, Niklas 1970: Soziologie als Theorie sozialer Systeme, in: Soziologische Aufklärung, Bd. 1, Opladen.
- Luhmann, Niklas 1971: Politische Planung, Opladen.
- Luhmann, Niklas 1975: Interaktion, Organisation, Gesellschaft. In: Soziologische Aufklärung, Bd.2, Opladen.
- Luhmann, Niklas 1977: Funktion der Religion, Frankfurt/M.
- Luhmann, Niklas 1981: Politische Theorie im Wohlfahrtstaat, München.
- Luhmann, Niklas 1985: Soziale Systeme, Grundriss einer allgemeinen Theorie, 2. Auflage, Frankfurt/M.
- Luhmann, Niklas 1986: Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen?, Opladen, S. 98-100.
- Luhmann, Niklas 1989: Kommunikationsweisen und Gesellschaft, in: Rammert, Werner; Bechmann, Gotthard (Hg.): Technik und Gesellschaft, Jahrbuch 5, Frankfurt/M, New York, S. 11-18.
- Luhmann, Niklas 1989: Vertrauen: Ein Mechanismus zur Reduktion sozialer Komplexität, Stuttgart, 3. Auflage.
- Luhmann, Niklas 1993: Soziologische Aufklärung 3, Opladen 1993, 3. Auflage.
- Luhmann, Niklas 1995a: Kausalität im Süden, in: Soziale Systeme 1, S. 7-28, URL: www.soziale-systeme.ch/leseproben/luhmann.htm, [19.07.2009] .
- Luhmann, Niklas 1995b: Soziologische Aufklärung, Opladen.
- Luhmann, Niklas 1995c: Was ist Kommunikation?, in: Soziologische Aufklärung 6 Opladen, S. 113-124.
- Luhmann, Niklas 1997a: Die Gesellschaft der Gesellschaft, Bd. 1, Frankfurt/M.
- Luhmann, Niklas 1997b: Die Gesellschaft der Gesellschaft, Bd. 2, Frankfurt/M.

- Luhmann, Niklas 2000a: Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt/M.
- Luhmann, Niklas 2000b: Organisation und Entscheidung, Opladen.
- Mainwaring, Scott / Shugart, Matthew Soberg 1997: Presidentialism and Democracy in Latin America Rethinking the Terms of the Debatte, in: Mainwaring, Scott; Shugart, Matthew Soberg: Presidentialism and Democracy in Latin Americc, Cambridge University Press.
- Manheim, Frank 2006: A New Look at Mining and the Environment: Finding Common Ground, URL: www.geotimes.org/apr06/feature_MiningCommonGround.html [15.05.2008].
- Manow, Phillip, 2003: Politische Korruption als Gegenstand der Politikwissenschaft - eine Kritik des Forschungsstandes, in: Arnim, Hans-Herbert von (Hg.) 2003: Korruption. Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft, München, S.239-279.
- Martens, Jens 2006: Die öffentliche Armut der Entwicklungsländer, Veröffentlichung von Terre de Hommes u.a., Bonn, URL: www.youcnicef.de/fileadmin/Medien/PDF/oeffentliche_armut_01.pdf [12.07.2009].
- Martin, Carolina 2006: Interview mit Alan Garcia, "No hay solidez económica si se desprecia el mercado interno" in: La República 27.02.2006.
- Mauceri, Philip 1996: State under Siege, Development and Policy Making in Peru, Oxford.
- Mauro, Paolo 1995: Corruption and Growth, Quarterly Journal of Economics, 110/3, S. 681-712.
- Mauro, Paolo 1997: Why Worry about Corruption?. WDC, IWF, Economic Issues Nr.6.
- Mayer, Enrique 1970: Mestizo e indio: el contexto social de las relaciones interétnicas, in: Fernando Fuenzalida (Hg.) 1970: El indio y el poder en el Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, zitiert nach: Pajuelo Teves, Ramón 2006: Participación política indígena en la sierra peruana, IEP Instituto de Estudios Peruanos, Lima, URL: www.kas.de/proj/home/pub/60/1/year-2006/dokument_id-9862/index.html; [20.3.2007].
- Mayer, Walter (ohne Jahresangabe): Neue umweltschonende Verfahren bei der Goldgewinnung, Santiago de Chile, URL [/www.goldseiten.de/content/wissen/verfahren.php](http://www.goldseiten.de/content/wissen/verfahren.php), [12.06.2007].
- Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz W. 1995a: Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz W. 1995b: Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt/M, S. 17.
- Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz W. 1995b: Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt/M.
- Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz W. 2005: Politische Steuerung - Heute?, MPIfG Working Paper 05/1, URL: www.mpifg.de/pu/workpap/wp05-1/wp05-1.html [13.06.2009].
- Mayntz, Renate 1991: Modernization and the Logic of Interorganizational Networks, MPFG Disussion Paper 91/8, Köln, Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung, S. 10.
- Mayntz, Renate 1993a: Governing Failures and The Problem of Governability, in: Kooiman 1993: Modern Governance, S. 9-20.
- Mayntz, Renate 1993b: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Héritier, A (Hg.) 1993: Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS Sonderheft 24, S. 39-56.
- Mayntz, Renate 1997: Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen. Frankfurt/M.
- Mayntz, Renate 2004: Governance im modernen Staat, in: Benz, Arthur (Hg.) 2004: Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 65-76.
- Mayntz, Renate 2005: Governance Theorie als fortentwickelte Steuerungstheorie? in: Schuppert, Gunnar Folke (Hg.) 2005: Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, S. 11-20.
- McClintock, Cynthia / Vallas, Fabian 2003: The United States and Peru, London.
- McNamara, Robert 1973: Rede vor dem Rat der Gouverneure der Weltbank, Nairobi, URL: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/EXTARCHIVES/0,,contentMDK:20100171~pagePK:36726~piPK:36092~theSitePK:29506,00.html> [11.01.2008].
- medicos sin frontera 2007, URL www.msf.es/proyectos/america/peru/Peru.asp, [18.3.2007].

Meentzen, Angela 2005: Indígena und Politik im Andenraum: Peru; in: KAS-Auslandinformation 1/05.

Mellado, Tanja 2004: Peru farmers threaten strike over gold mine, Reuters 2004, www.waterconserve.org [20.05.2006].

Mendoza, Armando 2007: Minería y creación de empleo, luces y sombras, in: Actualidad Economica del Peru, Nr. 25, Lima, URL: www.actualidadeconomica-peru.com/anteriores/ae_2007/set/art_08_set.pdf [21.05.2008].

Merkel, Wolfgang / Puhle, Hans-Jürgen / Croissant, Aurel / Thiery, Peter 2003: Defekte Demokratie, Band 1: Theorie, Opladen.

Merkel, Wolfgang 1995: Theorien der Transformation: Die demokratische Konsolidierung postautoritärer Regime, in: Beyme, Klaus von / Offe, Claus (Hg.) 1995: Politische Theorien in der Ära der Transformation. PVS-Sonderheft 26, S. 30-58.

Merten, Detlef 1994: Gewaltentrennung im Rechtsstaat, Zum 300. Geburtstag von Montesquieu, Berlin 1989; vgl. O'Donnell: Delegative Democracy, Journal of Democracy.

Michanek, Gabriel 2008: The Law on Mining and Environmental Protection in Sweden, Seminar in Rovaniemi, URL: arcticcentre.ulapland.fi/docs/NIEM_mining_Michanek_paper.pdf [20.07.2009].

Mineralprospector 2008: Peru Concessions: How to register a concession in Peru, URL: www.mineralprospector.com/html/peru.html [12.07.2009].

Minería 2006: No estamos tan bien como creíamos, Organo informativo del Instituto de Ingenieros de Minas del Peru Nr. 343.

Mines and Communities 2004: Civic Committee against Minera Yanacocha, Cajamarca, Peru, URL: www.minesandcommunities.org/article.php?a=1350 [12.07.2009].

Mining-Technologie.Com: Minera Yanacocha, Gold Mine Peru, URL: www.mining-technology.com/projects/minera/ [30.07.2009].

MiningWatch Canada 2000: On The Ground Research, A Workshop to Identify the Research Needs of Communities Affected by Large-Scale Mining, Ottawa.

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Peru: Perfil de Mercado y Competitividad Exportadora de la Cadena de Oro, URL: www.mincetur.gob.pe/COMERCIO/otros/penx/pdfs/Cadenas_de_Oro.pdf [12.03.2008].

Ministerio de Energia y Minas 2001: Plan Referencial de Minería 2000- 2009, Lima 2001; URL: www.minem.gob.pe/mineria/pub_public08.asp - 23k, [5.07.2007].

Ministerio de Energia y Minas 2005: Plan Estrategico Sectorial Multianual 2004-2006 (aktualisiert April 2005), Ministerium für Bergbau und Energie, Lima, URL: www.minem.gob.pe/archivos/ogp/plan-estra-sectorial-2004-2006.pdf, [05.07.2007].

Ministerio de Energia y Minas 2006: Doe Run cumple con presentar Absolucion a Observaciones dentro Plazo, Pressemitteilung 21.3.2006, Lima, URL: www.minem.gob.pe/common/prensa/data/notihoy1745.pdf. [23.11.2008].

Ministerio de Energia y Minas 2009: Anuario Minero 2008, Lima, URL: www.minem.gob.pe/publicacion.php?idSector=1&idPublicacion=6. [20.07.2009].

Ministerio de Energia y Minas 2009: Gesetzgebung zu Bergbau in Peru, URL: www.minem.gob.pe/mineria/normas_inicio.asp [10.07.2007].

Ministerio de Energia y Minas: Reporte de Sanciones y Multas, verschiedene Ausgaben, URL: www.minem.gob.pe/archivos/dgm/publicaciones/comunicaciones/SANCIONES_2002.pdf, www.minem.gob.pe/archivos/dgm/publicaciones/comunicaciones/SANCIONES_2003.pdf, www.minem.gob.pe/archivos/dgm/publicaciones/comunicaciones/SANCIONES_2004.pdf, www.minem.gob.pe/archivos/dgm/publicaciones/comunicaciones/SANCIONES_2005.pdf, www.minem.gob.pe/archivos/dgm/publicaciones/comunicaciones/SANCIONES_2006.pdf [22.07.2009]

Ministerio de Salud / DIGESA: Convenio de Cooperacion MINS/DIGESA - DOE RUN PERU 2006, URL: www.diresajunin.gob.pe/desa/PresentacionConvenio2006.pdf [23.03.2008].

MMSD 2002: Breaking New Ground, Final Report, Mining, Minerals and Sustainable Development London, URL: www.natural-resources.org/minerals/cd/mmsd_fin.htm [23.11.2008].

- Moore, Mick 2007: Ohne Steuern keine Mitwirkung, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, Nr.2, URL: http://www.inwent.org/E+Z/content/archiv-ger/02-2007/schwer_art1.html [26.06.2007].
- Morón, Eduardo / Sandborn, Cynthia 2002: The Pitfalls of Policymaking in Peru: Actors, Institutions and Rules of the Game, Lima; URL: www.iadb.org/IDBDocs.cfm?docnum=844424, [20.3.2007].
- Morón, Eduardo 2005: Transparencia Presupuestal: Haciendo visible la corrupción, in: Portocarrero, Felipe (Hg.) 2005: El Pacto Infame, Estudios sobre la Corrupción en el Perú, Lima, S. 154.
- Morón, Eduardo, Sanborn, Cynthia 2005: The pitfalls of Policy making in Peru, Lima, Universidad des Pacifico, 2005.
- Müller, Kathrin 1999: Peru: Neoliberaler Musterschüler in der Krise, in: Brennpunkt Lateinamerika, Nr. 17.
- Münkler, Herfried / Strassenberger, Grit / Bohlender, Matthias 2006: Deutschlands Eliten im Wandel, Frankfurt/M.
- Muno, Wolfgang 2002: Umweltpolitik und Neoliberalismus in Lateinamerika, in: Brennpunkt Lateinamerika Nr. 05-02, S. 46.
- Muñoz, Ismael / Paredes, Maritza /Thorp, Rosemary 2006: Acción Colectiva, Violencia Política y Etnicidad en el Perú, Documento de Trabajo N°1, Lima.
- Nassehi, Armin 2002: Die Organisationen der Gesellschaft. Skizze einer Organisationssoziologie in gesellschaftstheoretischer Absicht, in: Allmendinger, Jutta / Hinz, Thomas (Hg.) 2002: Organisationssoziologie. Sonderband der KZfSS. Wiesbaden, S. 443-478.
- NDI 2005: Peru Política y Reduccion de la Pobreza, National Democratic Institute, Washington DC, URL: www.accessdemocracy.org/node/13501, S. 67 [21.07.2009].
- Neck, Karin 2004: Bilanz nach einem Jahr Parteiengesetz in Peru, Lima, Hg. Konrad Adeanauer Stiftung, URL: http://www.kas.de/proj/home/pub/60/1/year-2004/dokument_id-5746/index.html, [15.5.2007].
- Neckel, Sighard 1995: Der unmoralische Tausch. Eine Soziologie der Käuflichkeit, in: Kursbuch 120: Korruption, Juni 1995, S.9-16.
- Newmont 2003: Hoy y despues: Minería Yanacocha, Cajamarca.
- Newmont 2004: Hoy y despues: Minería Yanacocha, Cajamarca.
- Newmont 2006: Press Release First Quarter 2006, URL: ir.newmont.com/phoenix.zhtml?c=66018&p=irol-newsArticle&ID=845279&highlight= [12.09.2008].
- Newmont 2007: Community Relationship Review: Yanacocha Mine, Peru, Canadian Business for lokal Responsibility, Oktober, in: Newmont 2009: Community Relationship Review, Appendices to the Global Summary Report, März.
- Newmont 2009: Community Relationship Review, Appendices to the Global Summary Report, März.
- Nohlen / Schultze (Hg.) 1995: Lexikon der Politik, Band I, München.
- Nohlen, Dieter / Fernandez, Mario 1998: El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América Latina, Caracas.
- Nohlen, Dieter 1992: Demokratie in Lateinamerika zwischen historischer Instabilität und Konsolidierungsperspektive, in: Krakau, Knut (Hg.): Lateinamerika und Nordamerika, Frankfurt/M, S. 140-157.
- Nohlen, Dieter 1997: Demokratie, in: Nohlen, Dieter (Hg.) 1997: Lexikon der Politik, Band 4, München.
- Nohlen, Dieter 2000: Von Hoffnung und Misere, in: Ruperto Carola, Ausgabe 3/2000, URL: www.uni-heidelberg.de/presse/ruca/ruca3_2000/nohlen.html [11.11. 2007].
- Nohlen, Dieter 2004: Demokratie ohne Vertrauen. Herausforderung für die Zivilgesellschaft in Lateinamerika, IPG 2, S. 80-106.
- Nolte, Detlef 1998: Parlamentarisierung oder Stärkung der Parlamente? Überlegungen zur Konsolidierung der lateinamerikanischen Präsidiäldemokratien, URL: www.kas.de/wf/de/33.962/ [11.12. 2006].

- Nolte, Detlef 1999: Rechtsreformen und Demokratie in Lateinamerika, in: Ahrens, Helen / Nolte, Detlef (Hg.) 1999: Rechtsreformen und Demokratieentwicklung in Lateinamerika, Frankfurt/M, S.9-35.
- Nolte, Detlef 2000: Reform des Präsidentialismus und Stärkung der Parlamente, URL: www.rrz.uni.hamburg.de/IIK/volltxt/celam.pdf [12.02.2007].
- Nolte, Detlef 2002: Demokratie kann man nicht essen – zur politischen Lage in Lateinamerika, Lateinamerika Analysen 3, Hamburg, Oktober, S. 149-172.
- Nolte, Detlef 2004: Presidentialism revisited: Gewaltentrennung und Gewaltenschränkung in den lateinamerikanischen Präsidentialdemokratien, in: Lateinamerika Analysen Nr. 7, S. 55-88.
- Nolte, Detlef 2005: Lateinamerika: Politische Institutionen in der Krise?, in: Brennpunkt Lateinamerika, Nr.8, URL: www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/ilas/archiv/brennpunkt_la/bpk0508.pdf [15.7.2007].
- Nones, Jon A.: Newmont Rebounds in 2008 on Higher Gold Prices, Lower Costs, in 24.04.2008, URL: <http://www.resourceinvestor.com/News/2008/4/Pages/Newmont-Rebounds-in-2008-on-Higher-Gold-Prices-.aspx> [02.08.2009].
- North, Douglass C. 1988: Theorie des institutionellen Wandels. Eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte, Tübingen.
- Nunez, Ana 2008: 14 mineras no aportaron ni 20% de óbolo, in: La Republica 30.04.2008.
- Nunez-Barriga, Castenada Hurtado: 1999,
- O'Shaughnessy, Hugh 2007: Die Terroristenmacher vom Rio Blanco, Jeglicher Widerstand gegen Bergbauprojekte wird gern als Terrorismus diffamiert, In: Lateinamerikanachrichten, Nummer 394, April, URL: www.lateinamerikanachrichten.de/?/artikel/1101.html [12.12.2008].
- Ochoa, Manuel 1997: Reforma estatal, institucionalidad y sector privado, Lima.
- Offe, Claus 1972: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme., in: G. Kress, G. / Senghaas, D. (Hg.) 1972: Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme. Frankfurt/M, S. 135-165.
- Ogrinz, Andreas Nikolaus 2007: Politische Institutionen und demokratische Konsolidierung. Ecuador, Peru und Chile von der Transition bis zum Beginn des 21. Jahrhunderts, Dissertation Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, S. 231, URL: archiv.ub.uni-heidelberg.de/.../Dissertation_Ogrinz_FINAL.pdf [21.07.2009].
- Olarte, Efraín Gonzáles de 1998 : El Neoliberalismo a la Peruana, Lima.
- Olarte, Efraín Gonzales de 2005: Desarrollo y Pobreza en el Perú: "El desafío del crecimiento con calidad y equidad: La agenda económica y social del próximo gobierno" Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, URL: palestra.pucp.edu.pe/portal/especial_01/textos/pon02_03.pdf [23.09.2008].
- Olson, Mancur 2004: Die Logik des kollektiven Handelns, 4. Auflage, Tübingen.
- Ortiz de Zevallos, Gabriell / Pollarolo, Pierina 2002 in: Instituto Apoyo, auf: <http://www.iapoyo.org.pe/Agenda/English/presentacion.htm>, rev. 20.07.2002.
- Ortiz, Richard 2004: Institutionelle Ansätze und die Präsidentialismusdebatte in Lateinamerika, in: Lateinamerika Analysen, Nr.7, Hamburg.
- Ortmann, Günther / Sydow, Jörg / Türk, Klaus 1997: Theorien der Organisation. Die Rückkehr der Gesellschaft. Opladen.
- Ortmann, Günther / Sydow, Jörg 2001: Strategie und Strukturierung. Strategisches Management von Unternehmen, Netzwerken und Konzernen.
- Pajuelo Teves, Ramón 2006: Participación política indígena en la sierra peruana, IEP Instituto de Estudios Peruanos, Lima, URL: www.kas.de/proj/home/pub/60/1/year-2006/dokument_id-9862/index.html [20.3.2007].
- Pajuelo Teves, Ramon: 2005 Medioambiente y Salud en La Oroya, Lima.
- Paliza, Rosendo 2001: Impacto de las Privatizaciones en el Perú, Estudios Economicos del BCRP, URL: www.bcr.gob.pe, [14.11.2006].

- Pappi, Franz Urban / König, Thomas / Knoke, David 1995: Entscheidungsprozesse in der Arbeits- und Sozialpolitik. Zugang der Interessengruppen zum Regierungssystem über Politikfeldnetze, Frankfurt am Main, New York.
- Pasco-Font, Alberto 2000: Minería y Comunidades, Lima.
- Patzelt, Werner 1991: Neuere Repräsentationstheorie und das Repräsentationsverständnis von Abgeordneten, in: Zeitschrift für Politik 38, S. 166-199.
- Payne, Mark J. / Zovatto, Daniel / Mateo diaz, Mercedes 2007: Democracies in Development, Politics and Reform in Latin America, Inter-American Development Bank, Washington DC, URL: www.iadb.org/pub [03.03.2008].
- Payne, Mark J. 2007: Balancing Executive and Legislative Prerogatives: The Role of Constitutional and Party-Based Factors, Chapter 4, S.81-116 in: Payne, J. Mark / Zovatto, Daniel / Mateo diaz, Mercedes 2007: Democracies in Development, Politics and Reform in Latin America, Inter-American Development Bank, Washington DC, URL: www.iadb.org/pub [03.03.2008].
- Peetz, Peter 2001: Neopopulismus in Lateinamerika. Die Politik von Alberto Fujimori (Peru) und Hugo Chávez (Venezuela) im Vergleich, Institut für Iberoamerika-Kunde, Band 7, Hamburg.
- Perlez, Jane / Bergmann 2005: Tangled strands in the fight over perus goldmine, New York Times.
- Perry, Guillermo / Maloney, William F. / Arias, Omar S. / Fajnzylber, Pablo / Mason, Andrew D. 2007: Informality: exit and exclusion, World Bank Publications.
- Perú 21 2005 vom 15. Juni 2005.
- Peru.com 2006 vom 08.12.2006: El Congreso en Quechua, Noticias, URL: www.peru.com;peru.com/noticias/idocs/2006/8/12/DetalleDocumento_328169.asp [05.06.2008].
- Peru21 29.08.2006: Yanacocha paraliza sus operaciones en Cajamarca, URL: www.peru21.pe/impres/noticia/yanacocha-paraliza-sus-operaciones-cajamarca/2006-08-29/22073 [22.07.2009].
- Peru-Nachrichten der Erzdiözese Freiburg 2004: Konflikt um Goldabbau in Cajamarca, URL: hildegard-willer.com/meine_arbeit/umwelt/files/Cajamarca%20Gold.pdf [25.07.2009].
- Peruprensa 15.11. 2005: Minería genera 430 mil puestos de trabajo en Perú, Lima; URL: www.peruprensa.org/Ea151105.htm [11.11. 2007].
- Peruprensa 05.05.2006: SUNAT y Ministerio de energía y Minas no se ponen de acuerdo sobre pago de Reglías, URL: www.peruprensa.org/Ea050506.htm [12.01. 2007].
- Pessoa, Argentino 2008: Natural resources and institutions: the "natural resources curse" revisited, MPRA Paper No. 8640, URL: <http://mpr.aub.uni-muenchen.de/8640/> [24.07.2009].
- Pies, Ingo / Sass, Peter / Meyer zu Schwabedissen, Henry 2005: Prävention von Wirtschaftskriminalität, Zur Theorie und Praxis der Korruptionsbekämpfung, Wirtschaftsethik-Studie Nr. 2005-2 Halle-Wittenberg, URL: www.wiwi.uni-halle.de/linebreak4/mod/...pdf/.../studie_2005_2.pdf [12.03.2007].
- Pitkin, Hanna F., 1967: The Concept of Representation, Berkeley/Los Angeles.
- Politische Verfassung Perus, URL: www2.congreso.gob.pe/sicr/RelatAgenda/constitucion.nsf/constitucion, [11.3.2007].
- Polo, Alicia / Caveró, Borda 2006: Are the current Mining Investment Conditions in Peru as attractive as they were in the 1990s?, Lima.
- Poonal 2005: Erneute Kritik an Minengesellschaft Yanacocha in Cajamarca, Deutsche Ausgabe des wöchentlichen Pressedienstes lateinamerikanischer Agenturen Nr. 663, 05.04.2005, URL: www.npla.de/poonal/p663.html#PER [24.07.2009].
- Portal Joyaría 2006: El Perú produce oro pero es poco lo que destina a joyería, 19. 9. 2006, URL: www.portaljoyaria.com, [25.6.2007].
- Portocarrero, Felipe (Hg.) 2005: El Pacto Infame, Estudios sobre la Corrupción en el Perú, Lima.
- Poveda, Renan 2006: Peru - Pais diferente, Kap. 20 Minería, Weltbank Washington DC, URL: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/PERUINSPANISHEXT/0,,contentMDK:21147701~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:501764,00.html> [17.11.2007].

- Poveda, Renan 2007: Riqueza y Sostenibilidad: Dimensión Ambiental y Social de la Minería en el Perú, Projekt der Weltbank, Präsentation Juni 2007 in Lima, URL: www.conam.gob.pe/documentos/Taller-Analisis_Ambiental/Minera%20Riqueza%20y%20Sostenibilidad.pdf oder siteresources.worldbank.org/INTPERUINSPANISH/Resources/RenanPoveda_Mineria.ppt oder URL: siteresources.worldbank.org/INTPERUINSPANISH/Resources/RenanPoveda_Mineria.ppt [12.08.2007].
- Powell, Walter W. 1990: Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization. In: Research in Organizational Behavior. Nr. 12, S. 295-336.
- Pritzl, Rupert F.J. 1997: Korruption und Rent-Seeking in Lateinamerika, Baden-Baden.
- ProEtica 2004: Segunda Enquesta nacional sobre Corrupción, Lima, URL: www.proetica.org.pe/Descargas/SegundaEncuesta_20040210.pdf [19.07.2009].
- PROETICA URL: www.proetica.org.pe
- PROINVERSION 2008: Razones economicas para invertir, URL: www.proinversion.gob.pe [11.07.2008].
- PROINVERSION 2009: Oportunidades de Inversion en el Peru, Lima, S. 18, URL: www.proinversion.gob.pe und World Economic Forum [19.07.2009].
- PROINVERSION: Por que invertir en el Peru? Marco legal, URL: www.proinversion.gob.pe [12.02.2007].
- Pulgar Vidal, Manuel 2003: Mejorando la Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental en Minería, Lima, URL: www.idrc.ca/uploads/user-S/11174836341participacion.pdf, [15.8.2007].
- Putnam, Robert D. 1993: Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy, Princeton.
- Quea, Felipe 2005: Concertación Minería y Comunidad: Una Alianza para el desarrollo sostenible, Präsentation auf einem Forum von COMEX am 23.06.2005, Felipe Quea ist zuständig für Gemeindeangelegenheiten im Bergbauministerium, URL: www.comexperu.org.pe/archivos%5Cforo%5Cforo_23062005%5CFelipe%20Quea.ppt [11.12.2006].
- Quiroz, Alfonso W. 2005: Costos históricos de la corrupción en el Perú Republicano, in: Portocarrero, Felipe (Hg.) 2005: El Pacto Infame, Estudios sobre la Corrupción en el Perú, Lima.
- Quiroz, Alfonso W. 2006: Redes de Alta Corrupcion en el Peru: Poder y Venalidad desde el Virrey Amat a Montesinos, in: Revista de Indidas, Vol. LXVI, Nr. 236, S. 237-248.
- Rabobank 2008: Peru country Report Juni 2008, Economic Research Department, URL: overons.rabobank.com/content/images/Peru08_tcm64-74976.pdf. [02.07.2009].
- Radermacher, Franz Joseph 1992: Menschenbild und Überbevölkerung. In: Wissensverarbeitung und Gesellschaft.
- Rebasa, Alejandro 2003: La descentralización y la minería, El rol de los gobiernos regionales en el desarrollo de la actividad minera, in: Kongress / SPDA (Hg.) 2003: Diálogos ambientales, Lima, URL: www.bvcooperacion.pe:8080/biblioteca/handle/123456789/4011 [26.07.2009].
- Reichardt, Sven 2003: Soziales Kapital im Zeitalter materieller Interessen. Arbeitsgruppe Zivilgesellschaft, Konflikte und Demokratie, Discussion Paper Nr. SP IV 03-503, Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung.
- Remón, Cecilia / Behn, Andreas 2004: Gewerkschaften protestieren gegen neuen Wirtschaftsminister, in: Poonal Nr. 611, Deutsche Ausgabe des wöchentlichen Pressedienstes lateinamerikanischer Agenturen vom 24. Februar, URL: www.npla.de. [06.11.2007].
- Renco Group unter URL: www.rencogroup.net/about/index.html [03.06.2007].
- Rentz, Otto (Hg.) 1999: Exemplarische Untersuchung zum Stand der praktischen Umsetzung des integrierten Umweltschutzes in der Metallindustrie und Entwicklung von generellen Anforderungen, Umweltforschungsplan des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Forschungsprojekt 296 94 006, Karlsruhe.

- Reuters 04.11.2004: La minera Yanacocha anunció que renunció de exploración en el Cerro Quilish zitiert nach Mines and Communities 2004: Newmont want expand Yanacocha, URL: www.minesandcommunities.org/article.php?a=1383 [20.06.2006]
- Revista Agraria 2003: Cambios en la Servidumbre Minera, Nr. 45, Lima.
- Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Publica 2003, URL: www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342003000800007&lng=es&nrm=iso&tlng=en; [12.2. 2007].
- Rhodes, Roderrick A.W. 1996: The New governance, New Castle.
- Rhodes, Roderrick A.W. 1997: Understanding governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability, Buckingham.
- Roberts, Kenneth M. / Moises Arce 1998: Neoliberalism and Lower-Class Voting Behavior in Peru, Comparative Political Studies 31.
- Roberts, Kenneth M. 1996: Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case, in: World Politics Vol. 48, Nr. 1.
- Rodney, Walter 1975: Afrika. Die Geschichte der Unterentwicklung, Berlin.
- Rodríguez, Iván Salas 2006: Quilish Hora Cero: Cajamarca, la lucha de un pueblo que defiende su vida y dignidad, Cajamarca, URL: www.cajamarca.de/mine/Libro-Salas.pdf [12.06.2008].
- Rose-Ackermann, Susan 1995: Proposal for Research on the Level and Impact of Corruption in International Business, New Haven.
- Rosenau, James N. 2003: Globalization and Governance: Bleak Prospects for Sustainability, in: Internationale Politik und Gesellschaft (International Politics and Society) 3/2003.
- Rosenberger, Markus 2003: Politischer Kannibalismus in Peru, KAS Auslandsinformation.
- Rosenberger, Markus 2004: Wird Peru trotz makroökonomischer Stabilität zum Krisenherd?, Konrad-Adenauer-Stiftung, URL: www.kas.de/proj/home/pub/60/1/year-2004/document_id-5357/index_print.html [06.01.2009].
- Rosenberger, Markus 2006: Präsidentschafts- und Kongresswahlen in Peru: Die Rückkehr des Alan García, Konrad-Adenauer-Stiftung Auslandsinformation, KAS-AI 7/06, S. 46–66.
- Rosewitz, Bernd / Schimank, Uwe 1988: Verselbstständigung und politische Steuerbarkeit gesellschaftlicher Teilsysteme, in: Mayntz, Renate u.a. 1988: Differenzierung und Verselbstständigung, Frankfurt/New York.
- Ross, Michael L. 2003: The Natural Resource Curse: How Wealth Can Make you Poor, in: Bannon, Ian / Collier, Paul (Hg.) 2003: Natural Resources and Violent Conflict – Options and Actions, Washington DC: The World Bank, S. 17-42, S. 24-27.
- Rostagno Flores, Miguel 2005: Apuntes sobre la Normatividad Aplicable al Manejo de Residuos Sólidos en Actividades Mineras, in: Revista Peruana de Derecho de la Empresa, Nr. 59 Juni, URL: www.delapunete.pe [12.08.2007].
- Sachs, Jeffrey D. / Warner, Andrew M. 2001: The curse of natural resources, in: European Economic Review, Vol. 45, Nr. 4-6, S. 827-838.
- Saenz, Milagros 2006: A Propósito de la Dirección de Gestión Social del MEM, in: desde adentro, Januar Nr. 29 Januar, S.9.
- Sangmeister, Hartmut 2001: Armut und Armutsbekämpfung in Lateinamerika, in: Brennpunkt Lateinamerika, Nummer 14, S. 155.
- Santos, Hermilio 1999: Policy-Netzwerke in der Stadtentwicklung: Das Beispiel Nova Serrana, in: TU International 46/47, Dezember.
- Schady, Norbert 1998: Seeking Votes: The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-95, Policy Research Working Paper 2166, Weltbank, URL: www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2166/wps2166.pdf [2.07.2007].
- Scharpf, Fritz 1998: Demokratie in der transnationalen Politik. Politik der Globalisierung, Frankfurt/M.
- Scharpf, Fritz W. 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift 32(4) 1991, S. 621–634.

- Schimank, Uwe / Volkmann, Ute 1999: Gesellschaftliche Differenzierung, Bielefeld.
- Schimank, Uwe 1985: Der mangelnde Akteurbezug systemtheoretischer Erklärungen gesellschaftlicher Differenzierung, in: Zeitschrift für Soziologie 14, S. 421-434.
- Schimank, Uwe 2000a: Handeln und Strukturen. Einführung in die akteurtheoretische Soziologie, München.
- Schimank, Uwe 2000b: Theorien gesellschaftlicher Differenzierung, Opladen.
- Schimank, Uwe 2002a: Organisationen: Akteurkonstellationen – korporative Akteure -Sozialsysteme, in: Allmendinger, Jutta / Hinz, Thomas (Hg.) 2002: Soziologie der Organisation, Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie.
- Schimank, Uwe 2002b: Wer gegen wen? Der „Kampf der Götter“ in der funktional differenzierten Gesellschaft, Vortrag „Feindliche Übernahmen? Zur Dynamik gesellschaftlicher Grenzüberschreitungen“ am Forschungsinstitut für Philosophie, Hannover.
- Schimank, Uwe 2005: Akteurskonstellationen und Strukturpolitik, Skript der Fernuni Hagen, URL: <http://www.fernuni-hagen.de/www2bonsai/SOZ/weiteres/preprints/akteurkonstellationen.pdf> [23.7.2009].
- Schimank, Uwe 2006: Teilsystemische Autonomie und politische Gesellschaftssteuerung. Beiträge zur akteurzentrierten Differenzierungstheorie 2, Wiesbaden.
- Schmalz, D. 2000: Auswirkungen der agrarpolitischen Entscheidungen in Peru auf die Landnutzungsstruktur im südlichen peruanischen Andenhochland, in: Landschaftsplanung.net, Ausgabe 3/2000.
- Schnegg, Michael / Lang, Hartmut 2001: Netzwerkanalyse. Eine praxisorientierte Einführung, Methoden der Ethnografie, Heft 1, URL: www.methoden-der-ethnografie.de/heft1/heft1.html [21.08.2007].
- Schneider, Volker / Kenis, Patrick 1996: Verteilte Kontrolle: Institutionelle Steuerung in modernen Gesellschaften, in: dieselben: Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik, Frankfurt/M, New York, S. 9-43.
- Schulze, Heinz 2001: Goldtausch in Zeiten der Globalisierung, Das Beispiel Peru, Informationsstelle Peru, URL: www.infostelle-peru.de, [26.09.2007].
- Schweizer, Thomas 1996: Muster sozialer Ordnung, Netzwerkanalyse als Fundament der Sozialethnologie, Berlin.
- Schwinn, Thomas 1995: Funktion und Gesellschaft. Konstante Probleme trotz Paradigmenwechsel in der Systemtheorie Niklas Luhmann, in: Zeitschrift für Soziologie 24, S. 196 bis 214.
- Scott, John 1964: Social Network Analyses. A Handbook. London.
- SEDACAJ 2003: Convenio 002-2003 SEDACAJ – MYSRL: Equipamiento de Laboratorios de Control de Calidad de SEDACAJ y Capacitación de su Personal.
- Seiffert, Helmut 1992: Einführung in die Wissenschaftstheorie, Bd. III, München.
- Sell, Friedrich L. 1993: Ökonomik der Entwicklungsländer, Frankfurt/M.
- Siegelberg, Jens (Red.) 1991: Die Kriege 1985 bis 1990. Analyse ihrer Ursachen, Münster.
- SNMPE / INDEMPIE: (Parte del) Aporte (Tributario) Minero: Canon, Regalías y Aporte Voluntario, Präsentation auf dem IV Congreso Internacional de Legislación de Minería, Hidrocarburos y Electricidad, Lima, URL: www.ipe.org.pe [17.11.2006].
- SNMPE 1999: Informativo Mensual März 1999, Nr. 3, URL: www.snmpe.pe [01.11. 2007].
- SNMPE 2006a: Empresas Mineras cumplen con cancelar tributos e Impuestos que le corresponden, in: desde adentro, Revista de la SNMPE, März 2006.
- SNMPE 2006b: Fraser Encuestas Informe 2006, URL: www.snmpe.org.pe [23.07.2009].
- SNMPE 2006c: Joyería y minería peruana, in: Desde Adentro, Revista de la SNMPE, Nr. 32, April 2006, S. 34-40.
- SNMPE 2006d: Por el Desarrollo del Pais, estado y privados debemos respetar acuerdos, in: Desde Adentro, Nr. 31 März 2006, S. 26.

SNMPE 2007: Doe Run ejecutó PAMA de Acuerdo a Cronograma, in: Desde Adentro, Zeitschrift der SNMPE, Nr. 41, Januar, S. 6, URL: www.snmpe.pe [11.11. 2008].

SNMPE 2009: Aporte Voluntario Minero; URL: www.snmpe.org.pe/pdfs/Folleto_Informativo_2009.pdf [30.07.2009].

SNMPE 2009: Revista Desde Adentro; Ausgabe Nr. 68, April 2009, URL: www.snmpe.org [11.11. 2007].

Söderbaum, Bettina 1998: Umstellung bei den Entwicklungshilfestellen als Antwort auf die Forderungen von Rio, in: OECD (Hg.) 1998: Nachhaltige Entwicklung: Politikkonzepte der OECD für das 21. Jahrhundert, Paris, S. 75-81.

Spiegel online 2006 vom 19.06.2006: Umweltdreck: Die zehn schmutzigsten Orte der Welt, 19.06.2006 www.spiegel.de/wissenschaft/natur/0,1518,443567,00.html [17.11.2006].

Spiegel online 2007 vom 21.10.2007: Umweltkiller Bergbau: Lateinamerikas schmutzigste Stadt begehrt auf, www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,512451,00.html [12.06.2009].

Spiegel-Online 2008 vom 20.03.2008: Interview mit Minenexperte Keith Slack: Gefährlicher Goldabbau: "Ein Ehering produziert 20 Tonnen Giftmüll". [12.06.2009].

Standard & Poor`s 2008: Fitch Ratings y Moody`s Juli 2008 zitiert nach: Isasi, Felipe (Vizeminister Bergbau Peru): Mining in Peru, Dokument des Bergbau- und Energieministeriums, URL: www.minem.gob.pe/archivos/ogp/publicaciones/exposicion_minas_ingles.pdfwww.minem.gob.pe/archivos/ogp/publicaciones/exposicion_minas_ingles.pdf. [03.04.3009].

Stehling, Frank 1999: Ökonomische Instrumente der Umweltpolitik zur Reduzierung stofflicher Emissionen, Materialien der Akademie für Technikfolgenabschätzung, Ulm, S. 1-2.

Stein, Ernesto / Payne, Mark u.a. 2006: The Politics of Policies, Report 2006 der Inter-American Development Bank, URL: www.iadb.org/pub [27.02.2008].

Steinhauf, Andreas 2001: Quo Vadis Peru? Wahlen und Perspektiven für einen politischen Neubeginn, in: Brennpunkt Lateinamerika Nr. 11-01, S. 117-124.

Stichweh, Rudolf 1998: Inklusion in Funktionssysteme der modernen Gesellschaft, in: Mayntz, Renate u.a.: Differenzierung und Verselbstständigung, Frankfurt/New York.

Stiglitz, Joseph 2004: We Can Now Cure Dutch Disease, the Guardian 18.08.2004, URL: <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/198/40115.html> [24.07.2009].

Stoker, Gerry 1998: Governance as Theory: Five Propositions, in: International Social Science. Journal 155, 17-28.

Strasser, Sophie 2004: Governance und Nachhaltigkeit, in: derstandard.at/Wissenschaft, Monatsthema 03/2004, URL: <http://derstandard.at/?url=?id=1612808>, [12.06.2007].

Stratus Consulting 2003a: Summary of the Report on the Independent Assessment of Water Quantity and Quality near the Yanacocha Mining District, Cajamarca, Peru.

Stratus Consulting 2003b: Water Quality Assessment Results, Final Report, Kap. 5.3. Potential Future Impacts of Mining Operations on Water Quality, Peru, 2003.

Streck, Wolfgang / Schmitter, Philippe C. (Hg.) 1985: Private Interest Government: Beyond Market and State. London.

Sulmont, Denis (Hg.) 2000: Modernización Empresarial en el Perú, Lima.

SUNAT 2002: Estimación del efecto de la mayor depreciación de la revaluación de activos sobre la recaudación. Acuerdos de fusión o división, Ley N° 26283 y D.S. N° 120-94-EF; Lima, 2002 zitiert nach Torres, Victor: Minería y Política Tributaria, in Actualidad Minera del Perú, Boletín 55, November 2003.

SUNAT 2006: La Gestión de la SUNAT en los últimos cinco años: Principales Logros y Avances, 2001-2005, URL: www.sunat.gob.pe/gestionTransparente/informeGestion/Gestion2001-2005.pdf, [13.3.2007].

SUNAT 2007: Es sistema Tributaria, URL: www.sunat.gob.pe [13.3.2007].

SUNAT: Memoria anual, diverse Ausgaben, URL: www.sunat.gob.pe [13.3.2007].

Supa Huaman, Hilaria 2005: Awayu – Die Quechua-Frau Hilaria Supa Huamán erzählt aus ihrem Leben, Verlag Vision21.

- Szablowski, David 2007: Transnational Law and Local Struggles, Mining, Communities and The World Bank, Oxford.
- Tacke, Veronika 2000: Netzwerk und Adresse, in: Soziale Systeme. Zeitschrift für soziologische Theorie 6, H. 2, S. 291-320.
- Tacke, Veronika 2001: Organisation und gesellschaftliche Differenzierung, Wiesbaden.
- Tanaka, Martin 1998: Los Espejismos de la Democracia, Lima.
- Teichmann, Ulrich 2001: Wirtschaftspolitik, München.
- The Economist 15. 11.2007: The Latinobarómetro Poll: A warning for reformers, URL: www.economist.com/world/la/displaystory.cfm?story_id=10136464 [13.3.2007].
- The International Network for Acid Prevention 2009: What is acid Drainage, URL: www.inap.com.au/what_is_acid_drainage.htm. [24.07.2009].
- Theobald, Robin 1991: Corruption, development and underdevelopment, London.
- Thesing, Josef 2000: Demokratie in Lateinamerika, in: KAS-AI 12/00, S. 4-10
- Thiery, Peter 2000: Stabile Demokratien in Lateinamerika? in: Brennpunkt Lateinamerika Nr. 6, Hamburg, S. 49-56.
- Todarao, M. P. / Smith, S. C. 2003: Economic Development, 8. Auflage, Boston.
- Torres, Victor 2003: Minería y Política Tributaria, in: Actualidad Minera del Perú, Boletín 55, November 2003.
- Torres, Victor u.a. 2005: La Desregulación de la Inversión Extranjera en los TLC, Lima.
- Trappmann, Mark / Hummell, Hans / Sodeur, Wolfgang 2005: Strukturanalyse sozialer Netzwerke. Konzepte, Modelle, Methoden, Wiesbaden.
- Tribunal Constitucional 2003: Urteil unter URL: www.derechos.org/nizkor/peru/doc/quilish.html [24.07.2009].
- Tribunal Constitucional 2005: Caso: Regalías mineras, Sentencia No.. 0048-2004-AI/TC vom 31.03.2005, URL: <http://gaceta.tc.gob.pe/sentencia-normativa.shtml?x=835> [12.12.2006].
- Tuesta Soldevilla, Fernando 1997: Los Enigmas del Poder, Lima.
- UCINET IV/X for DOS: free download (inkl. Manual) unter http://www.analytictech.com/free_software.htm [01.05.2006].
- UNCTAD 2002: Globale Anti-Armutsstrategien müssen den Zusammenhang zwischen Rohstoffabhängigkeit und extremer Armut berücksichtigen, Pressemitteilung vom 18.06. 2002.
- UNDP 2002: Human Development Report for Peru: Maximizing Opportunities, United Nation Development Programme, URL: hdr.undp.org/xmlsearch/reportSearch?y=2002&c=n%3APeru&t=*&lang=en&k=&orderby=year [19.07.2009].
- UNICEF 2007: Mehr Chancen und Sicherheit für die Kinder in Peru, URL: www.unicef-suisse.ch/d/spenden/einzelspenden/peru.php, [18.3.2007].
- UNICEF 2009: Peru at a Glance, URL: www.unicef.org/infobycountry/peru_statistics.html [7.8.2009].
- United Nations Environment Programme 2009: From Conflict to Peacebuilding: The Role of Natural Resources and the Environment, Nairobi, URL: <http://www.globalpolicy.org/security-council/dark-side-of-natural-resources/other-articles-analysis-and-general-debate.html> [24.07.2009].
- Universidad del Pacifico 2004: Reabren carretera pero no dejan pasar a vehículos de Yanacocha, Pressemitteilung 9. September 2004.
- Universität San Luis 2005: Estudio sobre la contaminación ambiental en los hogares de La Oroya y concepción de sus efectos en la Salud de sus Residentes, Informe de los primeros Resultados biológicos, St. Louis, URL: www.aida-americas.org/templates/aida/uploads/docs/INFORME_UNIVERSIDAD_SAN_LUIS_MISSOURI.pdf [22.06.2007].
- Uppendahl, Herbert 1981: Repräsentation und Responsivität. Bausteine einer Theorie responsiver Demokratie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/81, S. 123-134.

USAID 2007: La Oroya: El día siguiente. Evolución de la calidad de aire en La Oroya. Asociación Civil Labor.

Vásquez, Enrique / Carmen Franco, María del 2007: Fusión de programas sociales en el Perú: Un fondo de inclusión social como propuesta, Documento de Discusión, Universidad del Pacífico, Lima, URL: www.up.edu.pe/ciup/ver-documentos.php?id=97, [23.3.2007].

Vásquez, Enrique 2003: Buscando el bienestar de los pobres, Universidad del Pacífico, Lima.

Vásquez, Enrique 2005: Programas sociales ¿de lucha contra la pobreza?: Casos emblemáticos, LUniversidad del Pacífico, Lima.

Vellinga, Menno 1998: The Changing Role of the State in Latin America.

Wagner, H. 1997: Wachstum und Entwicklung: Theorie der Entwicklungspolitik, 2. Auflage, München.

Wagner, Markus / Assmann, Volker / Vasters, Jürgen 2006: Der Rohstoffreichtum der Mongolei: Wird der Segen zum Fluch?, in: Commodity Top News No. 26 der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, Hannover.

Wagner, N. / Kaiser, M. 1998: Ökonomie der Entwicklungsländer: eine Einführung, 3.Auflage, Stuttgart.

Walker Guevara, Marina 2005: Los Niños del Plomo, in: Revista Gato Pardo, August.

Wasserman, Stanley / Faust, Catherine 1994: Social Network Analysis, Cambridge University Press.

Watts, Duncan J. 2004: The "New" Science of Networks, Annual Review of Sociology 30, S. 243-270.

Wellman, Barry 1988: Social Structures. A Network Approach, Cambridge University Press.

Weltbank / IADB 2002: Peru: Restoring Fiscal Discipline for Poverty Reduction. Public Expenditure Review, Economic Report, Washington DC, http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000160016_20030826101835 [19.07.2009].

Weltbank 1992: Governance and Development. Washington DC.

Weltbank 1994: Governance, The World Bank's Experience, Washington DC, URL: http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000009265_3970716142854 [19.07.2009].

Weltbank 1998: World Bank helps pioneer judicial reform In Peru, Washington DC, URL: <http://web.worldbank.org/external/projects/main?Projectid=P040107&Type=News&theSitePK=40941&pagePK=64308295&menuPK=64282138&piPK=64309265> [19.07.2009].

Weltbank 2001: Peru Institutional governance Review, Washington DC, URL: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,contentMDK:20750495~isCURL:Y~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530,00.html> [25.07.2009].

Weltbank 2005a: Doing Business 2005 Removing Obstacles to Growth, Washington DC, URL: www.doingbusiness.org/documents/DoingBusiness2005.PDF [19.07.2009].

Weltbank 2005b: Opportunities for All Peru Poverty Assessment, Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit, Latin America and the Caribbean Region, Report No. 29825-PE, Washington DC.

Weltbank 2005c: Paying Taxes: The Global Picture, Washington DC, URL: www.doingbusiness.org/documents/DB_Paying_Taxes.pdf [22.06.2009].

Weltbank 2005d: Wealth and Sustainability: The Environmental and Social Dimensions of the Mining Sector in Peru, Environmentally and Socially Sustainable Development Department Latin America and the Caribbean Region, Report Nr. 38044-PE, Washington DC, URL: siteresources.worldbank.org/INTPERUINSPANISH/Resources/TheEnvironmentalandSocialDimensionsoftheMiningSectorinPeru.pdf [19.07.2009].

Weltbank 2005e: World Development Report 2005, Washington DC, URL: http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2005/Resources/complete_report.pdf [19.07.2009].

- Weltbank 2006: Republic of Peru: Environmental Sustainability: A Key To Poverty Reduction In Peru: Country Environmental Analysis, Volume 2: Full Report, Washington DC, URL: siteresources.worldbank.org/INTPERU/SPANISH/Resources/PERU_CEA_Full_Report_eng.pdf [19.07.2009].
- Weltbank 2008: Doing business 2008, <http://www.doingbusiness.org/DOWNLOADS/> [19.07.2009].
- Wilks, Stephen / Wright, Maurice 1987: Conclusion: comparing government-industry relations: States, Sectors, Networks, in: Wilks, Stephen /Wright, Maurice (Hg.) 1987: Comparative Government-Industry Relations: Western Europe, The United States and Japan, Oxford.
- Williamson, Oliver E. 1991: Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives, in: Administrative Science Quarterly, Jg. 36, S. 269 - 296.
- Willke, Helmut 1992: Steuerung und Regierungsfähigkeit der Politik, Wien.
- Willke, Helmut, 1989: Systemtheorie entwickelter Gesellschaften. Dynamik und Riskanz moderner gesellschaftlicher Selbstorganisation, Weinheim/München.
- Willke, Helmut, 1993: Systemtheorie: Eine Einführung in die Grundprobleme der Theorie sozialer Systeme, Stuttgart.
- Wöhlcke, Manfred 1992: Umweltorientierte Entwicklungspolitik: Schwierigkeiten, Widersprüche, Illusionen, in: Hein, Wolfgang (Hg) 1992: Umweltorientierte Entwicklungspolitik, Hamburg 1992, S. 109-126.
- World Bureau of Metal Statistics 2006, US Geological Survey zitiert nach: Georg Strüver 2007: Bergbau und Minenwirtschaft in Lateinamerika – Zwischen alten Herausforderungen und neuen Akteuren, Lateinamerika Analysen 16, 1/2007, S. 97-123. Hamburg.
- Wright, Maurice 1988: Policy community, policy network and comparative industrial policies, in: Political Studies 4, S.593-612.
- Yamada, Gustavo / Castro, Juan Francisco 2007: Poverty, inequality and social policies in Peru: As poor as it gets, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Documento de Discusión, Lima, URL: www.up.edu.pe/ciup/ver-documentos.php?id=97, [23.3.2007].
- Yanacocha 2002: Balance Social 2002, URL: www.yanacocha.com.pe [13.3.2007].
- Yanacocha 2005: Balance Social, URL: www.yanacocha.com.pe [22.05.2008].
- Yanacocha 2006a: Pressemitteilung 3. August 2006.
- Yanacocha 2006b: La Producción del Oro en Yanacocha, Informationsbroschüre von Yanacocha, Cajamarca, URL: www.yanacocha.com.pe. [13.04.2008].
- Yanacocha 2007a: Balance Social 2007, URL: www.yanacocha.com.pe [13.04.2008].
- Yanacocha 2007b: La Ramada: Acuerdos y Soluciones en base al dialogo, URL: www.yanacocha.com/ramada.htm [21.05.2009].
- Zamalloa Gallegos, Edgar 2005: Inversión, Crecimiento y Empleo, Ministerio für Wirtschaft und Finanzen Peru, Lima, URL: www.acuerdonacional.gob.pe/jornadas_partidos_politicos/MEF-EdgarZamalloa-Inversion-20oct2005.pd [10.08.2006].
- Zevallos, Gabriel de 2005: Un enfoque neoinstitucional sobre la corrupción en el Perú, in: Portocarrero, Felipe 2005: El Pacto infame, Lima.
- Ziegler, Rolf 1987: Netzwerkanalyse: Metapher, Methode oder strukturelles Forschungsprogramm für die Sozialwissenschaften. Zeitschrift für Klinische Psychologie XVI(4), S. 339-352.

Abkürzungsverzeichnis

AIDA	Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente
ATDR	Administraciones Técnicas de los Distritos de Riego
BCRP	Banco Central de Reserva de Peru
bfai	Bundesagentur für Außenwirtschaft (German Trade and Invest)
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
BTI	Bertelsmann Transformationsindex
CAO	Compliance Advisor Ombudsman
CAR	Comisión Ambiental Regional
CAT	Comisión Ambiental Transectorial
CDC	Center for Disease Control and Prevention
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGR	Controlaría General del la Republica
CM	Consejo de los Ministros
CMARN	Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales
COFIDE	Corporación Financiera de Desarrollo
CONACAMI	Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería.
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
CONITE	Comisión Nacional de Inversiones y Tecnologías Extranjeras
CONSUCODE	Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones
COPRI	Comisión de Promoción de la Inversión Privada
CORECAMI	Coordinadora Regional de Comunidades Afectadas por la Actividad Minera
CPI	Corruption Perceptions Index
CTAR	Consejos Transitorios de Administración Regional
DGAA	Dirección General de Asuntos Ambientales
DIGESA	Dirección General de Salud Ambiental
DRP	Doe Run Peru
ECA	Estándar de Calidad Ambiental
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
FDI	Foreign Direct Investment
FOANAM	Fondo Nacional del Ambiente
FONCODES	Fondo de Cooperacion para el Desarrollo Social
GESTA	Grupo de Estudio Técnico Ambiental
GRUFIDES	Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible
GTZ	Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit
IADB	Inter-American Development Bank
IMF	International Monetary Fund
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
LDC	Least Developed Countries
LGA	Ley General del Ambiente
LMP	LMP Límite Máximo Permissible
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEGA	Marco Estructural de Gestión Ambiental
MEM	Miniterio de Energía y Minas
MINAG	Ministerio de Agricultura
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MINEDU	Ministerio de Educación

MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MINSA	Ministerio de Salud
MMSD	Mining, Minerals and Sustainable Development
MYSA	Minera Yanacocha S.A.
NGO	Non-Governmental Organization
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ONERN	Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales
PROMCEPRI	Comisión de Promoción de Inversión Privada en Concesiones Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de
PRONAMACHS	Suelos
SDAP	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
SNGA	Sistema Nacional de Gestión Ambiental
SNMPE	Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía – Perú
SPDA	Sociedad Peruana de Derechos Ambientales
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
TC	Tribunal Constitucional
TI	Transparency International
TUO	Texto Único Ordenado
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos
UIT	Unidad Impositiva Tributaria
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF	United Nations Children’s Fund
USAID	United States Agency for International Development
WHO	World Health Organization

Anhang I: Überblick über die peruanische Gesetzgebung¹



1. Verfassungsnormen und Rechtsnormen mit Verfassungscharakter

- Peruanische Verfassung: **La Constitucion Peruana**
- Rechtsnormen mit Verfassungscharakter: **Leyes Constitucionales**
Leyes Constitucionales verwirklichen die Verfassungsgrundsätze.
- Parlamentsgesetze: **Leyes**
Leyes werden vom Kongress eingebracht und genehmigt und vom Präsidenten der Republik erlassen.²

2. Normen mit Gesetzescharakter

- Internationale Abkommen: **Tratado**
Der Tratado regelt die juristische Beziehung zwischen Staaten und zwingt sie, diese Norm durchzuführen, wie positives Recht.
- Parlamentsverordnungen: **Reglamentos del Congreso**
Parlamentsverordnungen legen die Organisation, Struktur und Befugnisse

¹ Überblick erstellt aus: *Aguila; Calderon: El ABC del derecho Constitucional, Lima 2006*

² *Articulo 102º.-Son atribuciones del Congreso: 1. Dar leyes y resoluciones legislativas, asi como interpretar, modificar o derogar las existentes.*

der Parlamentsgruppen fest und regeln die Verwaltung des Parlaments. Die Verabschiedung der Reglamentos del Congreso durch die Exekutive ist nicht erforderlich. Die Reglamentos haben gem. Art. 94 Gesetzescharakter.

- **Verordnungen: *Decretos Legislativos***
Verordnungen werden gem. Art. 104 von der Exekutive im Auftrag des Kongresses erarbeitet und verabschiedet.
- **Rechtsnormen: *Resoluciones Legislativas***
Die Resoluciones Legislativas sind Rechtsnormen des Kongresses, die den Kongress zur Ernennung der Mitglieder des Verfassungsgerichts ermächtigen.
- **Notgesetze: *Decretos de Urgencia***
Decretos werden vom Präsidenten der Republik erlassen und zunächst nur vom Ministerrat genehmigt. Sie können nachträglich vom Kongress genehmigt und in Gesetze umgewandelt werden.

3. Beschlüsse mit Gesetzeskraft: *Decretos*

Decretos werden von der Executive erarbeitet und regeln allgemeines, öffentliches Recht im internationalen, nationalen und regionalen Bereich.

- **Internationale Übereinkünfte: *Convenio Internacional Ejecutivo***
Ein Convenio regelt Einigungen zwischen der Republik Peru und einer internationalen Organisation oder mit anderem Staat.
- **Oberste Verordnungen: *Decretos Supremos***
Die Decretos Supremos sind Normen, die Organisation und Verwaltung des öffentlichen Dienstes und die Durchführung der Gesetze regeln (Art. 118 No. 8: *([Der Präsident] erhält die Legitimation die Erfüllung der Verfassung und der Gesetze zu reglementieren, ohne sie zu übertreten oder zu verändern und in diesem Rahmen Dekrete und Resolutionen zu erlassen: Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones.)*).

Sie werden wie folgt klassifiziert:

- **Interne Verordnungen: *Reglamentos Administrativos***
Regelungen des öffentlichen Dienstes und der Verwaltung.
- **Durchführungsverordnungen: *Reglamentos Ejecutivos***
Sie regeln die Durchführung von Gesetzen und ergänzen die Gesetze insoweit.

- Ermächtigungsverordnungen: **Reglamentos Autonomos**
Sie ermöglichen die Umsetzung von Aufgaben und Befugnissen des öffentlichen Dienstes, die von diesem Gesetz vorgeschrieben worden sind. Sie bedürfen einer mittelbaren Ermächtigungsgrundlage durch ein Gesetz.

4. Beschlüsse: Resoluciones

Resolutionen regeln einzelne Vorfälle des öffentlichen Dienstes. Die Wichtigsten sind:

- **Resoluciones Supremas**
Die Resoluciones Supremas sind Normen, die bestimmte, einzelne Vorfälle regeln. Sie richten sich an Personen des öffentlichen Dienstes. Dadurch werden auf diese Personen Funktionen und Verpflichtungen übertragen.
- **Resoluciones Ministeriales**
Las Resoluciones Ministeriales sind Vorgaben des Ministerio Publico mit denen das Ministerium, innerhalb seiner Ermächtigung gem. Art. 159 No. 6 u. 7 die allgemeine Politik des Staates überwacht.
- **Resolucion Directoral**

5. Normas con Interes de Parte

Entscheidungen, die von staatlichen Institutionen getroffen werden. Sie entstehen auf Verlangen einzelner Personen. Diese Entscheidungen generieren Rechte und Verpflichtungen für die Einzelnen. Die Wichtigsten sind:

Las Resoluciones del Tribunal Constitucional

Entscheidungen des Verfassungsgericht aus dem Gebiet des Habeas Corpus, Accion de Amparo, Habeas Data und Accion de Cumplimiento.

- **La Accion de Amparo** ist das Recht des Bürgers, sich gegen einen Angriff seiner Grundrechte wehren zu können. gem. Art. 200 Abs. 2.
- **La Accion del Cumplimiento** verleiht dem Bürger das Recht, sich an die Gerichte zu wenden, um seine Rechte durchzusetzen.

Anhang II: Interviews und Veranstaltungen

Interviews

1. Ministerium / DGAA
Dr. Ada Alegre
Directora Adjunta de Asuntos Ambientales
2. Kongress
Giovanni Forno Florez
Secretario Techico der Comision de Pueblo Andino-Amazonico,
Afroperuanos, Ambiente y Ecologia und der Comision de Gobiernos
Regionales
3. Tribunal Constitucional
Dr. Javier Alba Orlandini
Oberster Verfassungsrichter
4. Tribunal Constitucional
Cesar Landa Arroyo
Magistrado
5. Gobierno Regional Cajamarca
Carmen Piedra
Mitarbeiterin Zentrale Lima
6. Municipalidad Provincial Cajamarca
Interview mit William Ruiz Leira
Gerente Municipal
7. SUNAT
Domingo Neyra Lopez
Especialista en Tributacion
8. CONAM
Cesar Cervantes Galvez
Director de Calidad Ambiental y Recursos Naturales
9. Buenaventura
Jorge Fallas
Ingenieur im Departamento Medio Ambiente
10. Yanacocha / Newmont
Felipe Ramirez Delpino
Gerente de Relaciones Institucionales
11. Yanacocha
Rosanna Ocharan Arana
Ingenieurin Yanacocha
12. SNMPE
Jose Eduardo Rosa Serkovic
Analista Estudios Economicos Sociales
13. IIMP
Juan Hoyos Ordonez

14. CONACAMI
Miguel Palazin
Präsident
15. IFC (Weltbank)
Victor Grande
Project Operations Officer Latin America
16. Grupo del Dialogo Minero y Desarrollo sostenible
Jose Luis Lopez
17. Red Social
Frederico Gamarra Cilmaza
18. Oxfam
Javier Aroca Medina
Coordinador
19. Grade
Martin Valdivia
Investigador Principal
20. Cooperacion
Jose de Echave
21. ProDialogo
Guillermo Miranda Arosemena
Presidente
22. Projekt GTZ / INRENA
Lily Rodriguez
Asecoria Tecnica

Veranstaltungen

1. **„Grupo de dialogo Minería y Desarrollo sostenible“**
Cuarta Reunion: La Oroya, la Empresa Doe Run y la PAMA

Vorträge und Diskussion mit

- 1.1. Jose Mogrovejo
Vizepräsident Asuntos Ambientales
- 1.2. Juan Aste
Mesa Tecnica de Apoyo a La Oroya
- 1.3. Julio Bonelli
MEM, Director de Asuntos Ambientales
- 1.4. Luis Castillo
Secretario General de la Federacion de Trabajadores Mineros y Metalluricos Peru
- 1.5. Carlos Rojas
Secretario Ejecutivo Regional dwe la Comision Ambiental Regional y Centro CONAM

1.6. David Rivera
Journalist El Comercio

1.7. Jorge Merino Tafur
PROINVERSION / CONITE

2. **Teilnahme am 7. Internationalen Goldsymposium in Lima vom 5. bis 7. Mai 2006**

eingeladen von der SNMPE

Anhang III: Bergbauunglücke

1990 wurden durch einen Dammbüche in Lettland und Kirgisistan jeweils anliegende Gewässer kontaminiert.

1990 wurden in South Carolina, USA durch das Überlaufen eines Drainage-Beckens ca. 11.000 Fische getötet.

1992 starben auf einem Flusslauf von 25 km Länge alle Wasserlebewesen durch einen Dambruch bei der Goldmine "Summitville", Colorado, USA.

1994 wurden in Südafrika bei einem Dambruch 17 Menschen getötet und die anliegenden Gewässer kontaminiert.

1995 verseuchten 2,5 Mio. qm Cyanidlösung aus der Goldmine "Omai" in Guyana den Fluss Essequibo und verursachte das vollständige Fischsterben auf 80 km Flusslauf.

1995 brach in Neuseeland ein Damm und verursachte die Kontamination der anliegenden Gewässer.

1996 strömten 3 Mio.t Giftschlamm aus einer Kupfermine auf der Insel Marinduque, Philippinen, in den Fluss Boac.

1997 Dambruch in Nevada USA.

1998 wurde durch einen Dambruch in Aznalcóllar, Spanien, die Umwelt im Naturpark Coto de Doñana verseucht, Mine meldete 2000 Insolvenz an.

1998 Dambruch in South Dakota USA.

2000 brach ein Damm der Goldmine "Baia Mare" in Sasar, Rumänien. Über einen Abschnitt von ca. 40 km wurde die Theiß verseucht, die in die Donau mündet. Die ungarischen Behörden schätzten die Gesamtmenge an verendeten Fischen auf über 1000 t.

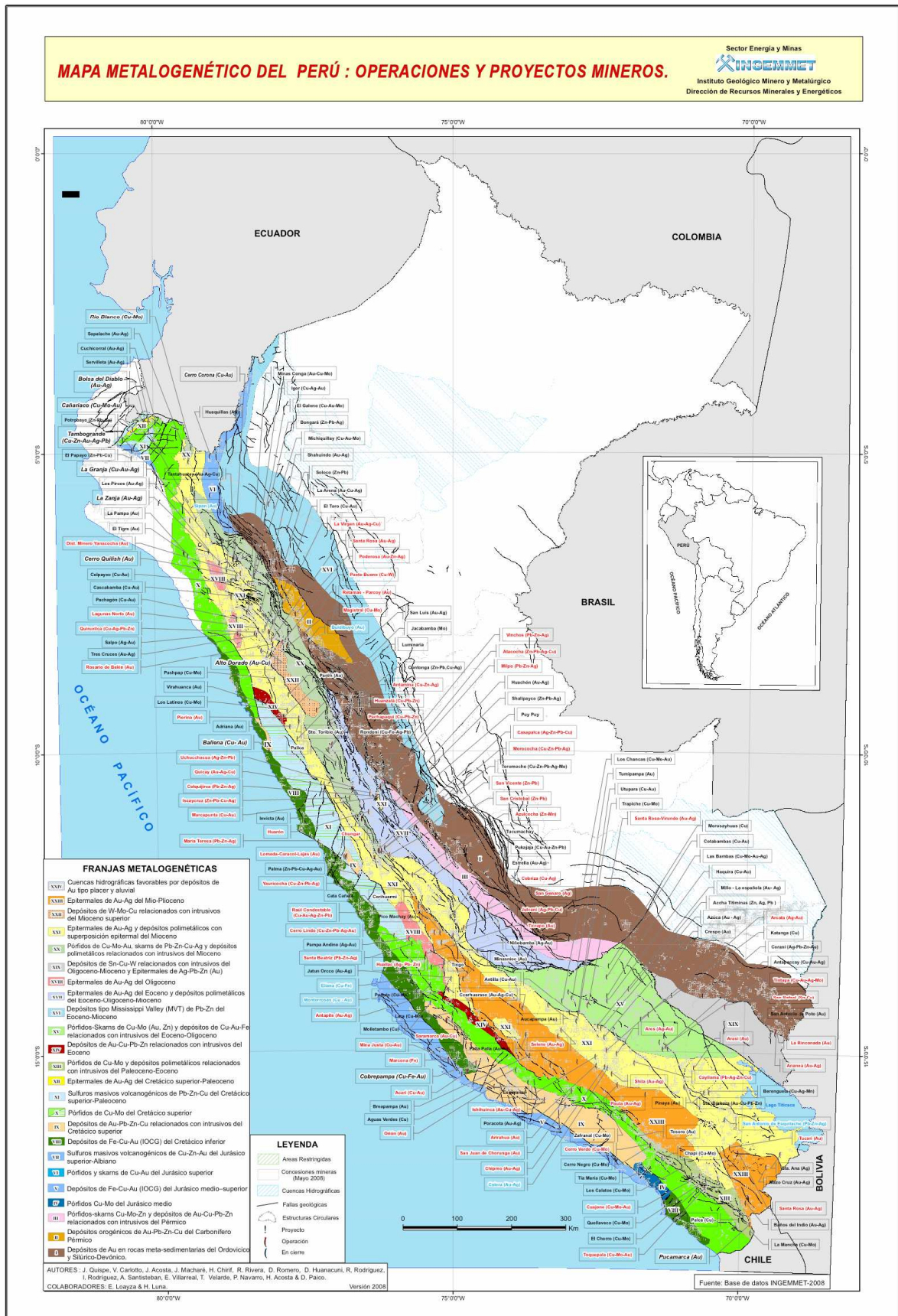
2000 In der Mine Aitik in Schweden brach ein Damm.

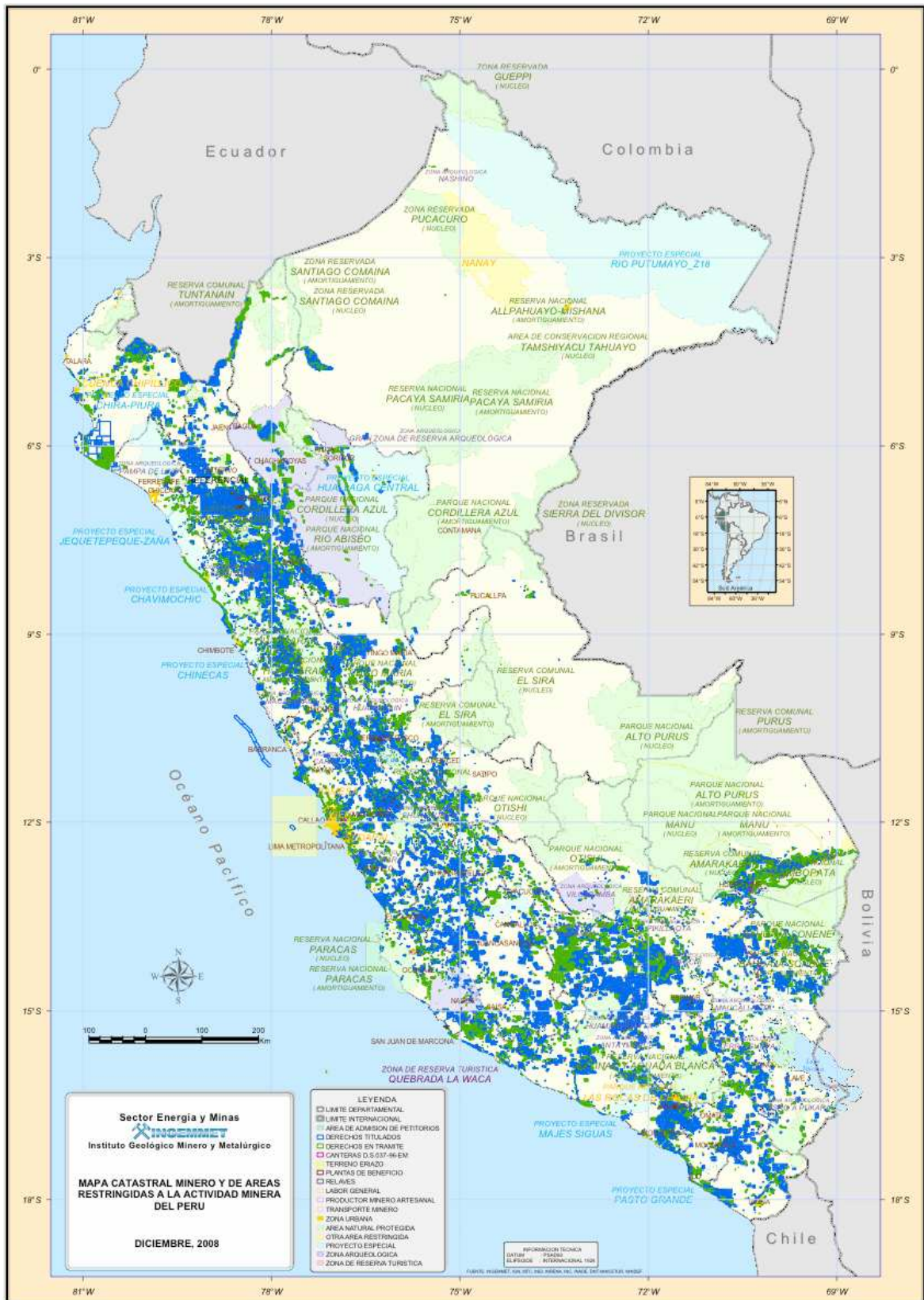
Vgl. zu Bergbauunglücken:

EUR-Lex: Mitteilung der Kommission Sicherheit im Bergbau: Untersuchung neuerer Unglücke im Bergbau und Folgemaßnahmen, KOM/2000/0664 ; URL: [eur-lex.europa.eu/LexUriServ/ LexUriServ.do?uri=CELEX:52000DC0664:DE:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52000DC0664:DE:HTML)

Ebel, Mathias: Cyanid-Phytoremediation mit Eichhornia crassipes: Eine alternative Methode zur Aufbereitung cyanid- und kupferhaltiger Abwässer aus dem Goldbergbau, Dissertation TH Aachen 2007, S. 18

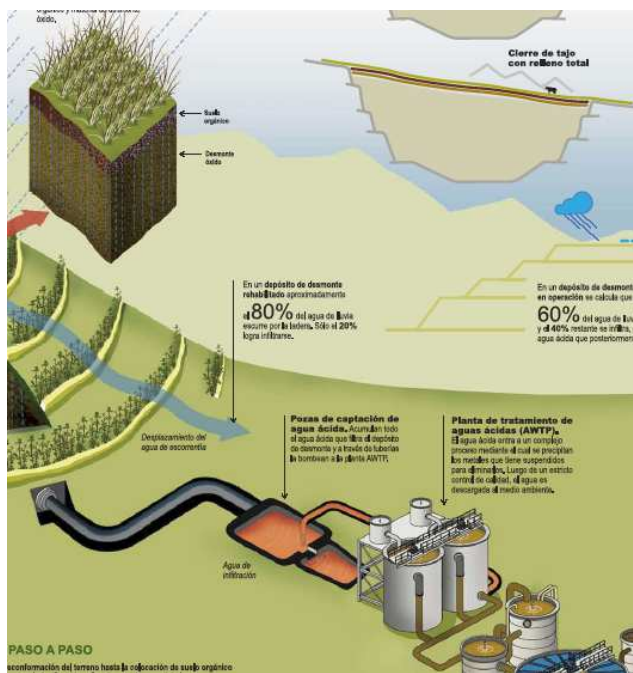
Anhang IV: Kartenmaterial des Bergbauministeriums





Quelle: Kartenmaterial des peruanischen Bergbauministeriums unter www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=1&idTitular=178&idMenu=sub152&idCateg=178 [30.07.2009].

Anhang V: Minenschließung Maqui Maqui, Yanacocha



Quelle: Yanacocha. Ausschnitte aus einer Informationsbroschüre URL:

www.yanacocha.com.pe/publicaciones/descar/pdf/Infografias/cierredeminasmaquimaqui.pdf

[25.07.2009].

LEBENS LAUF

Geburtsdatum 26.06.1959
Geburtsort Bielefeld
Familienstand geschieden, ein Kind

Kathrein Ristow
Diplom-Kauffrau
Am Großen Holz 42
33607 Bielefeld
Tel. 0521 / 32 36 10

Ausbildung

1973/76
1976/79

Schulbildung

Kuhlo-Realschule, Bielefeld, Abschluss: Mittlere Reife
Karl-Severing Schulen, Bielefeld, Abschluss: Abitur.

1979/82

Hochschulbildung

Westfälische Wilhelms-Universität, Münster
Studium der Volkswirtschaftslehre.

1982/87
1987

Universität Trier, Studium der Betriebswirtschaftslehre
Abschluss: Diplom-Kaufmann, Gesamtnote: Gut.

Seit 2005

Bearbeitung der vorliegenden Dissertation
unter Leitung von Prof. Wolfgang Hein.

Berufstätigkeit

März 1986/
November 1987

Wissenschaftliche Mitarbeiterin der IPC, Aufenthalt in Peru,
Aufgabengebiet: Studien für die Peruanische Bankenaufsicht.

Oktober 1988/
Juni 1991

Projektleiterin Großkunden im Verkauf Sammelbesteller des
Otto Versand, Aufgabengebiete: Direktmarketing, Verkaufsförderung.

Juli 1991/
Februar 1994

Beförderung zur Leiterin Sammelbesteller
Verantwortungsbereiche: Direktmarketing, Katalogeinsatz.

März 1994/
Juni 1996

Leiterin Vertrieb Italien bei bon prix, Hamburg
Verantwortungsbereiche: Vertrieb/ Marketing.

Juli 1996/
Januar 1998

VHS-Spanischlehrerin im Erziehungsurlaub,
Ausbildung zur VHS-Fremdsprachenlehrerin.

Februar 1998/
Dezember 1998

Marketing Managerin bei Elmar Flötotto, Rietberg
Verantwortungsbereiche: Handelsmarketing.

Januar 1999/
Mai 2002

Weiterbildung zu Diplom-Werbegrafikerin SGD,
Gesamtnote: sehr gut.

September 1999/
November 2006

Angestellt im Bereich Konzeption und Beratung bei der
ATS-Werbeagentur in Bielefeld.

Bielefeld, im August 2009

Kathrein Ristow