

MIT RECHT ZU GERECHTIGKEIT

Rechtsmobilisierung in Perus Bergbaukonflikten

Text: *Angela Lindt*

Schlagwörter: *Transnationale Unternehmen, rechtliche Verantwortung, Bergbau, soziale Bewegungen, Peru*

Keywords: *transnational corporations, legal responsibility, mining, social movements, Peru*

Mit der sogenannten Konzernverantwortungsinitiative steht zurzeit ein Thema auf der Agenda der Schweizer Politik, das für grosse Diskussionen sorgt. Transnational tätige Unternehmen mit Sitz in der Schweiz, die im Ausland Menschenrechte oder Umweltstandards verletzen, sollen hierzulande haftbar gemacht werden können. Die Idee dahinter ist, dass solche Konzerne heute oftmals weder in den Ländern, in denen sie operativ tätig sind, noch im Land ihres Hauptsitzes zur Rechenschaft gezogen werden können. Mit der Initiative soll der Zugang zu Recht in der Schweiz hergestellt werden. Doch woran scheitert eigentlich eine Verantwortungszuschreibung in den Abbauländern? Wie lässt sich die dort oft vorherrschende Straflosigkeit erklären? Und welche Strategien werden auf lokaler Ebene angewandt, um mit dieser Herausforderung umzugehen? Im Rahmen des vom Schweizerischen Nationalfond (SNF) geförderten Forschungsprojektes «Law in Protest: Transnational Struggles for Corporate Liability» gehe ich diesen Fragen am Beispiel des peruanischen Bergbausektors nach. Der vorliegende Artikel gibt einen ersten Einblick in die Beantwortung dieser Fragen.

Ich untersuche in meiner Forschung, woran juristische Prozesse gegen transnationale Unternehmen in Peru scheitern und welche Dynamiken durch das Fehlen von Zugang zu Recht ausgelöst werden. Während mehreren Monaten Feldforschung in der Region Cajamarca und in Perus Hauptstadt Lima habe ich MenschenrechtsanwältInnen sowie AktivistInnen sozialer Bewegungen begleitet, die aktiv das nationale Recht zu nutzen versuchen, um sich gegen transnationale Unternehmen zur Wehr zu setzen. Dabei stand die Frage im Zentrum, welche

Auswirkungen die Strategie der Rechtsmobilisierung auf lokaler Ebene hat. Ich zeige in meiner Forschung zudem auf, dass nicht nur soziale Bewegungen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) Recht mobilisieren, sondern dass auch Unternehmen aktiv auf juristische Mechanismen zurückgreifen. Die Firmen versuchen, durch die Kriminalisierung von KritikerInnen soziale Bewegungen auszubremsen oder zu spalten. In meiner Forschung analysiere ich, wie sich diese Rechtsmobilisierung «von oben», wie ich es nenne, auf soziale Bewegungen auswirkt.

Unternehmensverantwortung in *Host States*

Es gibt grundsätzlich verschiedene Gründe, die dafür sprechen, transnationale Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen in den sogenannten *Host States* haftbar zu machen, das heisst in jenen Ländern, in denen die Firmen operativ tätig sind und wo die Vergehen begangen werden. Einerseits sind dies praktische Gründe wie der einfachere Zugang zu Beweismitteln oder zu Zeugenaussagen (Kaleck und Saage-Maaß 2010: 714-715). Zudem sind die Gerichte von *Host States* theoretisch leichter zugänglich, was unter anderem damit zusammenhängt, dass die Kosten bei solchen Prozessen tiefer sind als bei transnationalen Gerichtsällen (Blackburn 2017: 39). Andererseits ist eine rechtliche Aufarbeitung der Ereignisse vor Ort aber auch deshalb wichtig, weil ein Beitrag zur Verbesserung des lokalen Umgangs mit Menschenrechtsverletzungen und mit den darunterliegenden Ursachen geleistet wird (Kaleck und Saage-Maaß 2010: 714-5).

Gwynne Skinner (2014: 171-172) zeigte auf, dass das Anstreben von Gerichtsfällen in *Host States* zielführender sei, weil dadurch lokal die institutionellen und personellen Kapazitäten gefördert werden. Auch würden Opfer eine lokale Aufarbeitung häufig bevorzugen. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die Geschädigten davon ausgehen können, dass sie ein faires und effektives Verfahren erhalten und der Zugang zu Rechtsmitteln gewährleistet ist. Skinner (2014: 172) kam zu folgendem Schluss: *«In the best of all possible worlds, host countries would offer stable judicial systems that recognize human rights violations and provide adequate remedies»*. Diese «beste aller möglichen Welten» ist jedoch bis anhin nicht erreicht und oft ist es gerade der erschwerte Zugang zu Rechtsmitteln, welcher verhindert, dass transnationale Unternehmen in *Host States* haftbar gemacht werden. Das Problem liegt somit meist nicht im Fehlen von Recht oder in ungenügenden Rechtsgrundlagen, sondern in der fehlenden Durchsetzung des existierenden Rechts (Meeran 2011: 14).

Dies ist auch in Peru der Fall. Die peruanischen MenschenrechtsanwältInnen, mit denen ich zusammengearbeitet habe, nehmen die nationale Gesetzgebung in vielerlei Hinsicht als fortschrittlich wahr. Die Durchsetzung des Rechts scheidet jedoch in vielen Fällen. Prozesse gegen transnationale Unternehmen kommen nicht voran oder werden bereits im frühen Stadium eingestellt. In den seltenen Fällen, in denen es gelingt, ein Verfahren gegen die Verantwortlichen von Menschenrechtsverletzungen in die Wege zu leiten, dauern die daraus resultierenden Prozesse über Jahre hinweg. Dies wirft die Frage auf, ob ein Strafprozess nach einer solch langen Zeit noch Gerechtigkeit für die Betroffenen herzustellen vermag.

Die Hürden, an denen rechtliche Verfahren gegen transnationale Unternehmen in Peru und anderswo scheitern, lassen sich in drei Bereiche einteilen: Ein erster Grund liegt in den schwach ausgebildeten staatlichen Institutionen und der daraus resultierenden fehlenden Implementierung der Gesetzesgrundlagen. In vielen Fällen fehlt den KlägerInnen die Unterstützung der Behörden, was dazu führt, dass ihre Anzeigen nicht weiterverfolgt werden (Blackburn 2017: 53). Korruption spielt hierbei eine Rolle (Blackburn 2017: 39, Meeran 2013: 382). Das Scheitern des Justizsystems nur auf die Bestechlichkeit der BeamtInnen zu reduzieren, würde das Problem jedoch stark verkürzt darstellen. Die Gerichte und Staatsanwaltschaften sind in vielen Regionen chronisch überlastet und fehlende finanzielle Ressourcen verhindern den Aufbau eines funktionierenden Rechtssystems (Saage-Maaß 2014: 15-16). Auch der politische Einfluss transnationaler Unternehmen, der nicht zwingend durch die Bestechung von

BeamtInnen, sondern durch andere Arten der Beeinflussung erfolgen kann, stellt eine Hürde dar (Blackburn 2017: 39, Kaleck und Saage-Maaß 2008: 49). In Perus Bergbauregionen werden transnationale Konzerne als wichtige wirtschaftliche Akteure wahrgenommen, deren Mitarbeitende auch durch persönliche Netzwerke mit beispielsweise den Justizbehörden eng verbunden sind. StaatsanwältInnen, die es in einem solchen Umfeld wagen, Ermittlungen gegen ein Unternehmen einzuleiten, sind selten, da für sie daraus ein persönliches Risiko resultieren kann.

Als zweiter Grund für den beschränkten Zugang zu Rechtsmitteln wird vielfach das Existieren von praktischen Hürden genannt: Es fehlt den Opfern und ihrer Rechtsvertretung in vielen Fällen der Zugang zu Informationen über unternehmensinterne Abläufe, die für solche Klagen notwendig sind. Die betroffenen Personen gehören vielfach marginalisierten Bevölkerungsgruppen an und besitzen nicht genügend finanzielle Mittel, um sich eine Rechtsvertretung leisten zu können. Im Gegensatz dazu verfügen transnationale Konzerne oftmals über gut ausgebildete, renommierte AnwältInnen und können sich technische Gutachten leisten, die ihre Position stützen (Meeran 2013: 382, Saage-Maaß 2014: 16). Lokalen Menschenrechtsorganisationen und NGOs kommt bei der Vertretung der Opfer eine wichtige Rolle zu. Dass diese Organisationen über die notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen sowie über die erforderliche Expertise verfügen, ist jedoch nicht immer garantiert (Saage-Maaß 2014: 16, Santos 2005: 56).

Eine dritte Hürde beim Rechtszugang besteht darin, dass wenn ein Prozess gegen ein transnationales Unternehmen auf lokaler Ebene angestrebt wird, es häufig zu Versuchen kommt, die KlägerInnen und ZeugInnen zu bedrohen (Saage-Maaß 2014:14-15). Häufig findet eine Diffamierung und Kriminalisierung von Opfern und MenschenrechtsverteidigerInnen statt (Skinner et al. 2013: 24). Die Kriminalisierung wird als gezielte Strategie zur Einschüchterung eingesetzt und beinhaltet unter anderem das Einreichen von Gegenanzeigen, die in Strafverfahren gegen die AktivistInnen resultieren. Aber auch Verleumdungskampagnen bis hin zur Anwendung von Gewalt sind verbreitet (Special Rapporteur on the Situation of Human Rights Defenders 2016: 15, Terwindt und Schliemann 2017: 9). Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass das Einreichen einer Anzeige gegen einen transnationalen Konzern heute in vielen Ländern, darunter auch Peru, ein Risiko mit sich bringt. Dies bedeutet, dass genau abgewogen werden muss, ob die Sicherheit der KlägerInnen gewährleistet werden kann und ob ein Gerichtsprozess überhaupt zur Verbesserung der Situation beizutragen vermag (Saage-Maaß 2014: 16).

«Juridifizierung» sozialer Proteste und Rechtsmobilisierung «von unten»

Trotz der beschriebenen Schwierigkeiten, Gerichtsprozesse gegen transnationale Konzerne anzustreben, nutzen soziale Bewegungen weltweit das bestehende Recht, um sich Gehör zu verschaffen und um die eigenen Interessen durchzusetzen. In Peru zeigt sich exemplarisch, wie in den vergangenen Jahren aus solchen Bestrebungen heraus eine nationale Menschenrechtsbewegung entstanden ist. Sowohl in Perus Hauptstadt Lima wie auch in den vom Bergbau betroffenen Regionen hat sich ein Netz von AnwaltInnen und AktivistInnen gebildet, welche die juristischen Möglichkeiten strategisch einsetzen. Sie engagieren sich für KleinbäuerInnen, die aufgrund der Bergbautätigkeiten den Zugang zu Land- oder Wasserressourcen verloren haben, oder vertreten Personen vor Gericht, die bei Demonstrationen gegen die Bergbauunternehmen von staatlichen oder privaten Sicherheitskräften verletzt wurden. Die AnwaltInnen sind bemüht, Rechtsbeistand zu leisten und den Zugang zum Justizsystem zu ermöglichen. Oder wie es ein Menschenrechtsanwalt aus Lima formulierte: «Es geht darum, die sozialen Konflikte in institutionelle Mechanismen umzulenken, den Rechtsstaat zu stärken und zu verhindern, dass die sozialen Konflikte mit Gewalt ausgetragen werden.» Denn wenn die Konflikte in Gewalt eskalieren, dann sei es die Lokalbevölkerung, die das Leid zu tragen habe. «Wir wollen das Justizsystem dazu bringen, Verantwortung zu übernehmen», erklärte der Anwalt.

Diese Entwicklung, bei der die Rechtsmobilisierung als zentrale Strategie angewendet wird, wurde anderswo als «Juridifizierung» von sozialen Protesten beschrieben (Eckert et al. 2012: 2, Kirsch 2018: 16). Julia Eckert (2006) kategorisiert diese aktive Nutzung des bestehenden Rechts als eine Art von «weapon of the weak» im Sinne von James Scotts alltäglichen Widerstandsstrategien. Boaventura de Sousa Santos und César Rodríguez-Garavito (2005) sprechen von «gegenhegemonialen Bewegungen», die versuchen, ein Gegengewicht darzustellen zur neoliberal ausgerichteten Globalisierung, die ihrerseits von WirtschaftsvertreterInnen vorangetrieben wird.

Die Rechtsmobilisierung «von unten» wird meist positiv konnotiert. Wie bereits erwähnt, wird davon ausgegangen, dass die Strategie der Nutzung von Recht dazu führen kann, dass bei sozialen Konflikten weniger häufig auf Gewalt als Mittel zur Durchsetzung der eigenen Interessen zurückgegriffen wird. In Peru spielt in diesem Kontext das Recht, Rechte zu haben, wie es bereits von Hannah Arendt (1998: 614) beschrieben worden ist, eine tragende Rolle. Die AktivistInnen in der Bergbauregion Cajamarca berufen sich darauf,

als peruanische BürgerInnen Rechte zu haben, und fordern diese Rechte aktiv vor Gericht ein. Die NGOs und Menschenrechtsorganisationen versuchen, durch Gerichtsprozesse die Rechte der Lokalbevölkerung gegenüber transnationalen Bergbaukonzernen zu stärken:

Ich glaube, dass es wichtig ist, die Hoffnung auf Gerechtigkeit wiederherzustellen und die Gemeinschaften [comunidades] wissen zu lassen, dass sie sich diesen grossen Unternehmen zu Recht entgegenstellen können. Was wir [mit den Gerichtsprozessen] tun, ist zu bekräftigen, dass die Schwachen, die Armen in diesem Land auch Rechte haben, die respektiert werden müssen. (Mirtha Vásquez, Menschenrechtsanwältin aus Cajamarca)

Da eine direkte Verantwortungszuschreibung an die Unternehmen vielfach scheitert, wird indirekt über Klagen gegen den Nationalstaat versucht, die Situation der betroffenen Bevölkerungsgruppen zu verbessern. Die Idee dahinter ist, dass der Staat die Pflicht hat, die Rechte der Bevölkerung zu schützen, auch wenn damit die wirtschaftlichen Interessen eines transnationalen Unternehmens eingeschränkt werden. Durch strategische Klageführung gegen den peruanischen Nationalstaat und seine Institutionen wird versucht, zugunsten von Einzelpersonen oder von einzelnen Gemeinschaften Präzedenzfälle zu schaffen, die grösseren Bevölkerungsgruppen zugutekommen. In diesem Zusammenhang stellen in Peru Verfassungsklagen ein wichtiges Instrument dar. Vor allem in Fällen, in denen Recht gegen staatliche Institutionen oder Behörden genutzt wird, kann es im Erfolgsfall zu einer Transformation kommen, obwohl der Wandel, der durch die Gerichtsfälle erreicht wird, isoliert gesehen oft klein ist (vgl. auch: Eckert 2006: 70).

Dass die Rechtsmobilisierung «von unten» jedoch auch kritisch beurteilt werden muss, zeigt sich im peruanischen Fall ebenfalls exemplarisch. Gerichtsfälle können dazu tendieren, soziale Konflikte zu «individualisieren» und Einzelpersonen zu exponieren. Somit kann die Strategie der Rechtsmobilisierung auch einen demobilisierenden Effekt auf soziale Bewegungen haben (Santos 2005: 50, Kirsch 2018: 38). Hinzu kommt, dass durch die Strategie der Rechtsmobilisierung juristisches Fachwissen priorisiert wird, obwohl die sozialen Bewegungen, wie erwähnt, nicht in allen Fällen auf eine adäquate Rechtsvertretung und auf die notwendige juristische Expertise zurückgreifen können (Santos 2005: 56). Die Frage, wie eine adäquate Rechtsvertretung der geschädigten Personen aussehen soll und wie es MenschenrechtsanwältInnen und NGOs gelingt, diese zu garantieren, ist in diesem Zusammenhang zentral. Die Beziehung zwischen KlägerInnen und AnwaltInnen spielt dabei eine wichtige Rolle.

Schliesslich ist zu erwähnen, dass auch in der Bergbauregion Cajamarca die dort tätigen Unternehmen aktiv Gebrauch machen vom bestehenden Recht. Es findet somit ebenfalls eine Rechtsmobilisierung «von oben» und eine Kriminalisierung kritischer Stimmen statt. Das Recht stellt somit für die AktivistInnen in Cajamarca nicht nur ein hilfreiches Instrument dar, auf das sie zurückgreifen können, sondern auch eine Gefahr. Während in Gerichtsfällen gegen die Unternehmen das Recht, Rechte zu haben im Zentrum steht, berufen sich die AktivistInnen bei den gegen sie erhobenen Gegenanzeigen auf ihr Recht, ihre Rechte zu verteidigen.

Schlussgedanken

Wie ist es unter diesen komplexen Vorbedingungen zu erklären, dass viele Direktbetroffene und ein Grossteil der bergbaukritischen sozialen Bewegungen Perus an der Strategie der Rechtsmobilisierung festhalten und weiterhin Klagen gegen Unternehmen oder den peruanischen Staat einreichen? Einerseits existieren in Peru neben dem Rechtsweg kaum Alternativen, mit denen sich die betroffenen Personen zur Wehr setzen könnten. Die politische Mitsprache der Bevölkerung ist stark beschränkt. Dem öffentlichen Protest auf der Strasse wurde von Seiten der staatlichen Sicherheitskräfte wiederholt mit Repression begegnet, wobei in den vergangenen Jahren mehrere Menschen ums Leben kamen. Der Rechtsweg stellt damit eine Alternative oder eine ergänzende Strategie zur politischen Mobilisierung auf der Strasse dar.

Andererseits ist ein Grossteil der Mitarbeitenden von peruanischen Menschenrechtsorganisationen der Überzeugung, dass in einem funktionierenden Rechtsstaat zwingend eine juristische Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen erfolgen muss. Mit ihrer Strategie der Rechtsmobilisierung «von unten» versuchen die AnwältInnen, das Justizsystem Perus herauszufordern.

Sie stützen sich dabei zum einen auf das zuvor beschriebene Argument, dass die betroffenen Personen nicht nur ein Recht haben, Rechte zu haben, sondern auch ein Recht, diese Rechte einzufordern und zu verteidigen. Zum anderen trägt auch die Überzeugung der betroffenen Personen, «im Recht zu sein» oder «Recht zu haben» («*tener la razón*») massgeblich zu dieser Haltung und zur daraus resultierenden Strategie der Rechtsmobilisierung bei. Oder wie es eine Menschenrechtsanwältin aus Cajamarca formulierte: «Wir sind überzeugt, dass die Wahrheit, die Gerechtigkeit auf unserer Seite ist.»

LITERATURVERZEICHNIS

Arendt Hannah. 1998 [1955]. *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft. Antisemitismus, Imperialismus, Totalitarismus.* München: Piper.

Blackburn Daniel. 2017. *Removing Barriers to Justice. How a Treaty on Business and Human Rights Could Improve Access to Remedy for Victims.* London, Amsterdam: International Centre for Trade Union Rights (ICTUR), Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO).

Eckert Julia. 2006. «From Subjects to Citizens. Legalism from Below and the Homogenisation of the Legal Sphere». *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 38(53-54): 45-75.

Eckert Julia, Biner Zerrin Özlem, Donahoe Brian, Strümpell Christian. 2012. «Introduction. Law's Travels and Transformations», in: Eckert Julia, Donahoe Brian, Strümpell Christian, Biner Zerrin Özlem (eds.), *Law against the State: Ethnographic Forays into Law's Transformations.* S. 1-22. Cambridge: Cambridge University Press.

Kaleck Wolfgang, Saage-Maaß Miriam. 2008. *Transnationale Unternehmen vor Gericht. Über die Gefährdung der Menschenrechte durch europäische Firmen in Lateinamerika.* Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.

2010. «Corporate Accountability for Human Rights Violations Amounting to International Crimes. The Status Quo and its Challenges». *Journal of International Criminal Justice* 8(3): 699-724.

Kirsch Stuart. 2018. *Engaged Anthropology. Politics Beyond the Text.* Oakland, California: University of California Press.

Meeran Richard. 2013. «Access to Remedy: The United Kingdom Experience of MNC Tort Litigation for Human Rights Violations». In: Deva Surya, Bilchitz David (eds.), *Human Rights Obligations of Business: Beyond the Corporate Responsibility to Respect?* S. 378-402. Cambridge: Cambridge University Press.

2011. «Tort Litigation Against Multinational Corporations for Violation of Human Rights. An Overview of the Position Outside the United States». *City University of Hong Kong Law Review* 3(1): 1-41.

Saage-Maaß Miriam. 2014. *Unternehmen zur Verantwortung ziehen. Erfahrungen aus transnationalen Menschenrechtsklagen.* Berlin / Aachen: European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR), Brot für die Welt / Misereor.

Santos Boaventura de Sousa. 2005. «Beyond Neoliberal Governance. The World Social Forum as Subaltern Cosmopolitan Politics and Legality», in: Santos Boaventura de Sousa, Rodríguez-Garavito César A. (eds.), *Law and Globalization from Below. Towards a Cosmopolitan Legality*, S. 29-63. Cambridge: Cambridge University Press.

Santos Boaventura de Sousa, Rodríguez-Garavito César. 2005. «Law, Politics, and the Subaltern in Counter-Hegemonic Globalization», in: Santos Boaventura de Sousa, Rodríguez-Garavito César (eds.), *Law and Globalization from Below. Towards a Cosmopolitan Legality*, S. 1-26. Cambridge: Cambridge University Press.

Skinner Gwynne. 2014. «Beyond Kiobel. Providing Access to Judicial Remedies for Violations of International Human Rights Norms by Transnational Business in a New (Post-Kiobel) World». *Columbia Human Rights Law Review* 46: 158-265.

Skinner Gwynne, McCorquodale Robert, De Schutter Olivier. 2013. *The Third Pillar. Access to Judicial Remedies for Human Rights Violations by Transnational Business.* Washington D.C. / London / Brussels: The International Corporate Accountability Roundtable (ICAR) / CORE / The European Coalition for Corporate Justice (ECCJ).

Special Rapporteur on the Situation of Human Rights Defenders. 2016. *Situation of Human Rights Defenders.* New York: United Nations General Assembly. <http://undocs.org/A/71/281>, Zugriff am 8. August 2018.

Terwindt Carolijn, Schliemann Christian. 2017. *Supporting Civil Society Under Pressure. Lessons from Natural Resource Exploitation.* Berlin: Heinrich Böll Foundation, European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR).

AUTORIN

Angela Lindt ist Doktorandin am Institut für Sozialanthropologie der Universität Bern. Sie verfasst ihre Dissertation im Rahmen des vom Schweizerischen Nationalfonds (SNF) geförderten Projektes «Law in Protest: Transnational Struggles for Corporate Liability». Ihre Forschung beschäftigt sich mit sozialen Konflikten in der Region Cajamarca, Peru, und der Mobilisierung von Recht durch peruanische Menschenrechtsorganisationen.

angela.lindt@anthro.unibe.ch

*Institut für Sozialanthropologie
Universität Bern
Lerchenweg 36
CH-3000 Bern 9*