

1 Einleitung

»Es gibt zwei Staaten. Sozusagen das Bergbauunternehmen und den Staat in seiner eigentlichen Form. [...] Man gewöhnt sich so sehr daran, dass man es sich nicht mehr vor Augen führt. [...] Manchmal ist es einfacher, [das Bergbauunternehmen] um etwas zu bitten als den Staat, sei es die Gemeinde oder die Provinz. Manchmal bekommt man die Dinge vom Bergbauunternehmen schneller als vom Staat. [...] Wenn eine Schule eine Küche für die Kinder einrichten möchte, werden sie wahrscheinlich das Unternehmen und nicht das Bildungsministerium fragen. Es ist schneller, praktischer, einfacher. Denn es gibt ja zwei Staaten.«

– *Bewohner der Gemeinde Iglesia, Provinz San Juan (Interview #43SJIG18)*¹

»Das Bergbauunternehmen löst am Ende die Probleme, die die Gemeinde, aber vor allem die Provinz für uns lösen müsste. Eine Schule zu reparieren ist nicht Aufgabe des Bergbauunternehmens. Es ist die Aufgabe des Staates. [...] Aber weder die Provinz noch die Gemeinde können viel tun, weil sie kaum Geld haben.«

– *Bewohner der Gemeinde Puerto San Julián, Provinz Santa Cruz (Interview #23SCPSJ18)*

In den vorangestellten Interviewausschnitten beschreiben ein Bewohner aus Iglesia, einer subsistenzwirtschaftlich geprägten Gemeinde im Nordwesten der Provinz San Juan, und einer aus Puerto San Julián, einem Küstenort in der Provinz Santa Cruz im südlichen Patagonien, die Rolle der Bergbauunternehmen, die jeweils in der Nähe der beiden Gemeinden industrielle Gold-

¹ Alle Übersetzungen der Interviews aus dem Spanischen wurden von der Autorin angefertigt. Jedes Interview ist mit einem Kürzel versehen (siehe Interviewverzeichnis).

minen betreiben.² Ihrer Wahrnehmung nach übernehmen die Bergbauunternehmen quasi-staatliche Funktionen. Sie problematisieren die finanzielle Unterstützung, die die Bergbauunternehmen für lokale Bildungseinrichtungen leisten, und erklären, der Bildungssektor fiele eigentlich in den Kompetenzbereich des Staates. Gleichzeitig beobachten sie, dass die Bergbauunternehmen deutlich schneller und unbürokratischer handeln als dies von den zuständigen staatlichen Institutionen zu erwarten sei. Darüber hinaus würden sie fehlende Bildungsbudgets der zuständigen Provinz- und Gemeindeverwaltung kompensieren. Die alltägliche Erfahrung der Menschen in Iglesia und Puerto San Julián, die sich in den Zitaten ausdrückt, spiegelt die Beziehungen zwischen Bergbauunternehmen und den Gemeinden in den Einflusszonen industrieller Minen wider. Im Mittelpunkt stehen dabei einerseits Fragen zur Rolle der Bergbauunternehmen in den Abbauregionen, andererseits zur Rolle des Staates sowie dazu, wie sich der Einfluss von Bergbauunternehmen auf lokaler Ebene materialisiert.

Die Gemeinden Puerto San Julián und Iglesia stehen exemplarisch für die Ausweitung des industriellen Goldbergbaus in Argentinien seit den 1990er Jahren, als der argentinische Bergbausektor zu einem Hauptziel ausländischer Direktinvestitionen (*Foreign Direct Investment*, FDI) wurde. Bis dahin hatte Argentinien ausschließlich nichtmetallische Rohstoffe wie Quarz, Talk oder Kalk für den heimischen Bedarf gefördert (Álvarez Huwiler/Godfrid 2018; Giarracca/Teubal 2013). Im Januar 2021 existieren hingegen in Argentinien 14 industrielle Minen, in denen transnationale Bergbauunternehmen metallische Rohstoffe – vor allem Gold, Silber, Kupfer – in flächenmäßig großen Tagebaubergwerken und unter Einsatz industrieller Förderverfahren abbauen und weitgehend unverarbeitet exportieren (Ministerio de la Producción 2016; Panorama Minero 2016). Gold gehört in Argentinien zu den am meisten geförderten Metallen, das zudem die höchsten Steigerungsraten der letzten Jahre aufweist: 2016 betrug sein Anteil 47 Prozent an der gesamten Bergbau-

2 Ich verwende den Gender-Doppelpunkt, um in meiner Arbeit die Vielfalt der Geschlechter sichtbar zu machen. Geht es um konkrete Personen aus meiner empirischen Arbeit, verwende ich entweder die weibliche oder die männliche Form. Damit beziehe ich mich auf die Selbstbezeichnung der Person, die hinter der Aussage steht. Wenn die Gruppe, zu der die Person gehört, mehrheitlich aus Männern besteht, bezeichne ich sie auch so (z.B. Bürgermeister). Bei juristischen Personen oder kollektiven Akteuren verwende ich das generische Maskulinum (z.B. Akteure).

produktion, während es 2018 65 Prozent der Bergbauausfuhren ausmachte (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas 2019).

Die Ausweitung des industriellen Goldbergbaus in Argentinien findet vor dem Hintergrund globaler geopolitischer und -ökonomischer Verschiebungen statt. Weltweit gehört Gold zu den metallischen Rohstoffen, in dessen Abbau seit den 1990er Jahren die meisten Kapitalinvestitionen geflossen sind (Dougherty 2016: 6f.). Die gestiegene Nachfrage nach metallischen Rohstoffen – vor allem auf den asiatischen Märkten – und historisch hohe Weltmarktpreise zwischen 2003 und 2012 sind Faktoren, die ab der Jahrtausendwende einen Bergbauboom in Lateinamerika auslösten (ICMM 2014). Technologische Innovationen industrieller Fördermethoden ermöglichen den kostengünstigeren Abbau von goldhaltigem Gestein in immer geringeren Konzentrationen, was seit den 1970er Jahren zu einer Neubewertung weltweiter Goldvorkommen führte (Mudd 2007). Auch politische Reformen im Kontext von Strukturanpassungsmaßnahmen begünstigten die Ausweitung des industriellen Goldbergbaus in Lateinamerika. So reformierten mit Beginn der 1990er Jahre nicht nur traditionelle Bergbauländer der Andenregion wie Peru und Chile ihre nationalen Bergbaugesetzgebungen, sondern auch Länder wie Argentinien, Kolumbien oder Guatemala setzten gezielte Investitionsanreize für den industriellen Abbau metallischer Rohstoffe (Bebbington 2012b).

Die Ausweitung industrieller Bergbauvorhaben in Lateinamerika steht paradigmatisch für die weltweite Renaissance exportorientierter Entwicklungsmodelle, die auch die Förderung von fossilen Brennstoffen (vor allem Erdöl und Erdgas) und Agrarerzeugnissen (vor allem Soja, Palmöl) umfasst (Bebbington/Bury 2013; Burchardt et al. 2013; Fischer et al. 2016). Als die Weltmarktpreise für Rohstoffe zwischen 2013 und 2018 einbrachen, unterlag der Goldpreis ungleich weniger Preisschwankungen. Dies lässt sich darauf zurückführen, dass Gold neben seiner Verwendung in der Schmuckindustrie vor allem als Wertanlage dient (Gayi/Nkurunziza 2016).

Paradigmatisch für die Förderung von Gold ist, dass sich die Vorkommen meist in unzugänglichen Gebieten und weitab von bestehenden Siedlungen und Gemeinden befinden. In Argentinien lassen sich die Rohstofflagerstätten entlang der Andenkette und in der patagonischen Hochebene im Süden des Landes verorten. Je nach Art der Vorkommen erfordert die Goldförderung hohe Kapitalinvestitionen der Unternehmen und geht mit erheblichen (baulichen) Eingriffen in die Natur einher. Untergrundverfahren, bei denen Gold in höheren Konzentrationen aus Goldadern abgebaut wird, sind heutzutage im Vergleich zu oberflächennahen Förderfahren wenig kosteneffizient. Inso-

fern werden heute etwa 60 bis 70 Prozent der Goldvorkommen oberflächennah abgebaut (World Gold Council 2020). Im Vergleich zur alluvialen Goldförderung – Abbau von Gold aus Flusssanden im kleinhandwerklichen und semi-industriellen Bergbau – ist der großflächige Abbau von goldhaltigem Gestein im Tagebau kosten- und technologieintensiv. Im industriellen Tagebau werden hingegen täglich mehrere tausend Tonnen Gestein abgebaut und das Gold wird anschließend mithilfe chemischer Verfahren vom Gestein getrennt. Vor allem der zunehmende Einsatz des Zyanid-Laugungs-Verfahrens hat dazu beigetragen, den industriellen Tagebau zu vergünstigen (Ali 2006; Dougherty 2016: 7).

Industrielle Goldminen, die aufgrund ihrer kurzen Förderdauer (ca. 15–20 Jahre) als risikoreich für die Betreiber gelten, werden überwiegend von transnationalen Bergbauunternehmen betrieben (Heidrich 2016; Saguier/Peinado 2016). Um Zugang zu den Rohstofflagerstätten zu erhalten und die Minen betreiben zu können, müssen die Bergbauunternehmen hohe Anfangsinvestitionen in Infrastruktur leisten (wie Straßen, Elektrizität, Wasser). Zudem sind Bergbauunternehmen im Vergleich zu transnationalen Unternehmen anderer Sektoren durch die Rohstofflagerstätten räumlich gebunden und können nicht einfach ihre Unternehmensaktivitäten an einen anderen Ort verlagern.

In den Abbauregionen geht die Ausweitung des industriellen Bergbaus seit Beginn der 2000er Jahre mit einer Zunahme an Konflikten einher, die die Rentabilität und Kontinuität der Minen in Frage stellen.³ Haupttreiber dafür sind der steigende Energie-, Wasser- und Chemikalieneinsatz sowie sozialökologische Folgen industrieller Goldförderung, darunter vor allem die Verwendung der Chemikalie Zyanid (Haslam/Tanimoune 2016: 403; Urkidi/Walter 2011). Weitere Faktoren, die Konflikte um Bergbau begünstigen, sind beispielsweise weitreichende und sichtbare Eingriffe in die Landschaft, eine Bedrohung der Bergbauaktivitäten für bestehende landwirtschaftliche Aktivitäten oder fehlende Mitspracherechte der Gemeinden in den Abbauregionen (Conde/Le Billon 2017; Dietz/Engels 2017). Aber auch Allianzen und (trans-)nationale Netzwerke, in denen sich lokale Bevölkerungsgruppen organisieren, können zum Entstehen von Konflikten um Bergbau beitragen, indem sie die (sozialökologischen) Auswirkungen von industriellen Minen

3 Es gibt verschiedene NGOs (*Non-Governmental Organization*), die Konflikte um Bergbau registrieren, darunter die zivilgesellschaftliche Beobachtungsplattform OCMAL (*Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina*) oder der *Environmental Justice Atlas*.

noch vor ihrer Inbetriebnahme öffentlichkeitswirksam adressieren (Conde 2017; Paredes 2016).

Die sozialwissenschaftliche Forschung zur Ausweitung industrieller Bergbauvorhaben in Lateinamerika beschäftigt sich in den letzten Jahren überproportional mit Konflikten um Bergbau. Eine Vielzahl an empirischen Studien analysiert Konflikte, in denen sich Bergbauunternehmen und verschiedene lokale Akteur:innenbündnisse in den Gemeinden der Abbauregion konfrontativ gegenüberstehen (Silva 2016; Svampa/Antonelli 2009). Zwar kritisieren jüngere Studien die homogene Darstellung von lokalen Gemeinden als Bergbaueegner:innen und argumentieren, dass die Konfliktkonstellationen deutlich ausdifferenzierter sind. Es lässt sich jedoch feststellen, dass sich die Literatur vornehmlich auf Bergbauunternehmen als eine Konfliktpartei bezieht (Bebbington 2012b; Dietz/Engels 2017; Haslam/Tanimoune 2016; Wagner 2016). Nur unzureichend wird bisher diskutiert, welchen Einfluss Bergbauunternehmen jenseits der genuine Goldförderung auf die Abbauregionen ausüben und welche lokalpolitischen Folgen ihr Handeln haben kann.

Zudem greift die Fokussierung auf Konflikte um Bergbau insofern zu kurz, als es nicht in allen Abbauregionen industrieller Minen zu Konflikten kommt. Liegen die Gemeinden, die sich in der Nähe zu einer Mine befinden, geographisch isoliert und erfahren eine sozioökonomische Marginalisierung, verringert dies die Wahrscheinlichkeit, dass Konflikte um Bergbau entstehen. Vor allem der fehlende Zugang der Bevölkerung zu sozialen Dienstleistungen, die ökonomische Abhängigkeit von externen Geldgebern und positive Erfahrungen mit vorherigen Minenprojekten sind Faktoren, die ein Entstehen von Konflikten unwahrscheinlich machen (Conde/Le Billon 2017).

Einen zentralen Einfluss darauf, dass in manchen Abbauregionen keine Konflikte entstehen, haben auch die vielfältigen Maßnahmen, die Bergbauunternehmen ausarbeiten, um der Bevölkerung im Einzugsgebiet einer Mine diese als »vorteilhaft« zu demonstrieren. Transnationale Bergbauunternehmen haben auf die Zunahme von sozialen Konflikten um Bergbau reagiert und in den letzten Jahren gemeinsame Leitlinien und Standards im Bereich sozialer unternehmerischer Verantwortung, *Corporate Social Responsibility* (CSR), ausgearbeitet (Dashwood 2012; Jenkins 2004). In den Abbauregionen übersetzen die Unternehmen solche Standards in Programme und Maßnahmen, um ihr Engagement zur Förderung sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung gegenüber den Gemeinden zu manifestieren (Kapelus 2002). Die Bergbauunternehmen richten ihre sogenannten Programme zur Förderung lokaler Entwicklung in den Gemeinden der Abbauregionen darauf aus, die

»soziale Lizenz«, das heißt die Zustimmung der Bevölkerung zum Bergbau, zu gewinnen (Boutilier/Thomson 2019). Die Gemeinden, die in geographischer Nähe zu den industriellen Minen liegen, stellen auf diese Weise den zentralen Bezugspunkt für die Bergbauunternehmen dar, denn sie werden zu den strategischen Orten, an denen sich entscheidet, ob ihre Bewohner:innen die Bergbauaktivitäten befürworten und auf diese Weise die Kontinuität und Rentabilität der Minen sichergestellt wird.

Die Programme zur Förderung lokaler Entwicklung, die die Bergbauunternehmen in den Abbauregionen implementieren, sind darauf ausgerichtet, mögliche (negative) Auswirkungen der Bergbauaktivitäten auf Umwelt und Gesellschaft zu kompensieren und kritische öffentliche Debatten darüber zu vermeiden (Bebbington 2010; Godfrid 2017a; Gustafsson 2018). Beispielhaft dafür stehen Maßnahmen wie die Bereitstellung von Mikrokrediten zur lokalen Unternehmensentwicklung, die Erneuerung von Straßen, die Unterstützung landwirtschaftlicher Aktivitäten oder die Umsetzung infrastruktureller Vorhaben in Schulen und Krankenhäusern (Banks et al. 2016; Bebbington 2010; Sydow 2016). In diesem Zusammenhang lässt sich beobachten, dass die Bergbauunternehmen ihre Programme zur Förderung lokaler Entwicklung auf sozial- und infrastrukturpolitische Maßnahmen konzentrieren und damit in Bereiche hineinreichen, die zur hoheitlichen Aufgabe des Staates gehören. Eine solche Beobachtung bringt weiterführende Fragen mit sich. Insofern ist zu klären, wer in den Gemeinden von den Programmen der Unternehmen profitiert, inwiefern die Programme in den Abbauregionen demokratischer Kontrolle unterliegen und inwieweit es die Unternehmen vermögen, die Ausrichtung von Entwicklungsprozessen in den Abbauregionen mitzubestimmen.

Demokratie- und entwicklungspolitische Wirkungen, die mit dem Handeln von Bergbauunternehmen in den Abbauregionen einhergehen können, werden in der bestehenden Forschungsliteratur nur unzureichend diskutiert. Autor:innen aus dem Bereich der CSR-Literatur beschäftigen sich mit dem Handeln transnationaler Bergbauunternehmen, nehmen jedoch vorwiegend eine managementorientierte und technizistische Perspektive ein (Banerjee 2008; Carroll 2008; Yakovleva 2008). Sie betrachten die Strategien der Unternehmen, die diese durchführen, um Akzeptanz für ihre Bergbauaktivitäten zu schaffen und die Rentabilität von Minenprojekten zu sichern, als eine Frage des Managements in den Abbauregionen. In dieser Perspektive können Bergbauunternehmen eine soziale Lizenz von lokalen Bevölkerungsgruppen erhalten, wenn sie die entsprechenden Interessengruppen identi-

fizieren, also vorrangig mit Gruppen und Personen interagieren, die ihnen entweder positiv oder negativ entgegenstehen (Boutilier/Thomson 2019; Froo-
man 1999; Gunningham et al. 2004). Auf diese Weise können sie Interessen-
gegensätze einhegen oder Meinungsbildung beeinflussen. Arbeiten aus dem
Bereich der CSR-Literatur betrachten die Einführung von Programmen zur
Förderung lokaler Entwicklung als eine weitere Strategie, um Zustimmung
zu erzeugen (Davis/Franks 2014; Devenim Vera 2014). Diese Arbeiten lassen
jedoch Machtasymmetrien, die in den Strategien eingeschrieben sind, un-
berücksichtigt. Auch ist ihr Erkenntnisinteresse nicht darauf ausgerichtet,
die mit dem Handeln der Bergbauunternehmen einhergehenden demokratie-
und entwicklungspolitischen Effekte in den Abbauregionen zu verstehen.

Theoretische Debatten in den Sozialwissenschaften, die sich mit dem Ein-
fluss nichtstaatlicher Akteure auf politische Entscheidungsprozesse und die
Ausgestaltung von Politik beschäftigen, liefern ebenfalls nur unzureichende
Erklärungsansätze. Arbeiten aus der Governance-Literatur in der Politikwis-
senschaft beschäftigen sich mit dem Einfluss von Unternehmen auf Politikge-
staltung auf nationaler und internationaler Ebene. Dabei ist den Arbeiten ein
institutionenzentriertes und lösungsorientiertes Politikverständnis inhärent,
welches das Augenmerk auf effektive Politikergebnisse legt, die nichtstaat-
liche Akteure durch ihren Einfluss innerhalb formal verfasster Institutionen
der Politik erzeugen können. Machttheoretische Fragen sowie Fragen danach,
ob und inwiefern diese Entscheidung demokratisch legitimiert sind, bleiben
dabei jedoch unberücksichtigt (Demirović 2011). Demgegenüber analysieren
anthropologische Arbeiten zu Governance das Handeln von Unternehmen in
lokalen Politikarenen, indem sie die Erzeugung von öffentlichen Gütern in
den Mittelpunkt rücken (Bierschenk/Olivier de Sardan 2014; Olivier de Sardan
2011; Thelen et al. 2018a). Diese Arbeiten betrachten den Einfluss nichtstaat-
licher Akteure auch jenseits formal verfasster Institutionen der Partizipation
und können das konkrete Handeln von Unternehmen in lokalen Politikare-
nen erklären. Keine Erklärungen bieten diese Arbeiten hinsichtlich der Ziel-
setzungen, die Unternehmen mit der Bereitstellung von öffentlichen Gütern
und Leistungen verfolgen und in welche übergeordneten politischen Zusam-
menhänge lokalpolitische Prozesse eingeordnet sind.

Die Governance-Diskussion wird von empirischen Studien, die sich mit
der Ausweitung des industriellen Bergbaus in Lateinamerika befassen, kaum
rezipiert. Eine Reihe von empirischen Arbeiten analysiert die Entwicklung-
sdynamiken, die Bergbauunternehmen durch ihr Handeln in den Abbaure-
gionen auslösen, wie etwa durch die Implementierung von Programmen zur

Förderung lokaler Entwicklung, den Aufbau lokaler Dienstleistungssektoren oder die Zahlung von Lizenzgebühren an die Regierungen der produzierenden Bergbauländer (Bebbington 2012a; Haslam 2018; Himley 2013). Mehrere Autor:innen zeigen, dass Bergbauunternehmen, die mit ihren Programmen und Maßnahmen in Aufgabenbereiche der Gemeinde-, Provinz- oder zentralen Regierung hineinreichen, weitestgehend allein über die Ausrichtung der Programme entscheiden und auf diese Weise eigene Entwicklungsvorstellungen in den Abbauregionen verfolgen (Godfrid 2017a; Gustafsson 2018; Haslam 2021). Unklar bleiben in bisherigen Studien aber die mittel- und langfristigen Folgen dieses Handelns. Bisherige Forschungen liefern unzureichenden Antworten darüber, in welcher Weise die Bergbauunternehmen mit bestehenden demokratischen Strukturen und lokalen Entscheidungsprozessen umgehen und welche Effekte ihr Handeln auf die entwicklungspolitische Schwerpunktsetzung in den Gemeinden hat. Die vorliegende Arbeit knüpft an diese Forschungslücken an.

1.1 Fragestellung

Diese Arbeit stellt die Interaktionsbeziehungen zwischen Bergbauunternehmen, den politischen Vertreter:innen sowie Vertreter:innen weiterer Einrichtungen aus dem Bildungsbereich und lokaler Wirtschaftssektoren in den Gemeinden in den Abbauregionen industrieller Minen in den Fokus der Untersuchung. Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, das Handeln transnationaler Bergbauunternehmen in lokalen Politikarenen zu analysieren. Eine solche Untersuchung soll Erklärungsansätze dafür entwickeln, welche Strategien Bergbauunternehmen verfolgen, um die Zustimmung lokaler Bevölkerungsgruppen in der Abbauregion zu erhalten sowie welche Auswirkungen dieses Vorgehen auf lokale Demokratie und Entwicklung in den Abbauregionen hat.

Die übergeordnete Forschungsfrage lautet: Inwiefern nehmen Bergbauunternehmen in Abbauregionen Einfluss auf Entscheidungsprozesse und die inhaltliche Ausgestaltung lokaler Politik? Zwei Unterfragen spezifizieren die übergeordnete Forschungsfrage weiter: Welche Strategien verfolgen die Bergbauunternehmen, um die Zustimmung lokaler Bevölkerungsgruppen in den Abbauregionen zu erhalten? Welche demokratie- und entwicklungspolitischen Auswirkungen gehen von dem Handeln der Bergbauunternehmen aus?