

nen seien für die Bergbauunternehmen vor allem Orte, an denen sie die Kontinuität der Minenaktivitäten sicherstellen und entsprechende Maßnahmen des Risikomanagements ausarbeiten würden, wobei jedoch gesellschaftliche Strukturen und lokale Machtverhältnisse unberücksichtigt blieben (Ceceña Martorella 2016; Mastrangelo 2004; Silveira 2007, 2011).

Aus den vorgestellten Arbeiten geht hervor, dass die Strategien der Bergbauunternehmen übergeordnet darauf ausgerichtet sind, soziale Akzeptanz der Gemeinden in den Abbauregionen von Minen zu erzeugen. Dabei reichen die Strategien der Unternehmen von territorialer Intervention über den Aufbau von Beziehungen mit den Gemeinden der Abbauregionen bis hin zur Durchführung von Programmen zur Förderung lokaler Entwicklung. Arbeiten aus der CSR-Forschung sehen in den Strategien eine Form des Risikomanagements, mit denen Bergbauunternehmen darauf abzielen, negative Auswirkungen von Bergbauaktivitäten zu identifizieren und Maßnahmen zur Compensation zu entwickeln. Auch die Beziehungen, die Bergbauunternehmen zu den Gemeinden der Abbauregion pflegen, und die Programme, die sie zur Förderung lokaler Entwicklung ausarbeiten, stellen in dieser Perspektive die lokale Umsetzung von unternehmerischen Managementstandards dar. Anliegen dieser Arbeiten ist es hingegen nicht, die Auswirkungen der Bergbauaktivitäten auf lokale Demokratie- und Entwicklungsprozesse in den Gemeinden der Abbauregionen zu verstehen.

### 2.3 Auswirkungen auf lokale Politik in den Abbauregionen

Ballard und Banks (2003: 289) bezeichnen das Verhältnis zwischen Unternehmen, Staat und Gemeinden als triadische Beziehung. Der Staat wird in der Literatur zur Ausweitung des industriellen Bergbaus als Regulierungsinstanz und Befürworter von rohstoffexportierenden Entwicklungsstrategien analysiert, der das Verhältnis von Bergbauunternehmen und den Gemeinden in den Abbauregionen organisiert (Gudynas 2012; Lander 2012). Wie dabei Bergbauunternehmen Einfluss auf den Staat selbst und hierbei vor allem auf lokale Politikprozesse nehmen, bleibt meist unberücksichtigt. Empirische Studien über das Vorgehen von Bergbauunternehmen in den Abbauregionen stehen weitestgehend abgekoppelt von theoretischen Debatten in den Sozialwissenschaften, die sich mit der Einflussnahme von nichtstaatlichen Akteuren auf politische Entscheidungsprozesse und die Ausgestaltung von Politik beschäftigen. Eine dezidierte Auseinandersetzung mit der Frage, inwiefern

Bergbauunternehmen Einfluss auf Politik nehmen, kann Einsichten in ihre demokratie- und entwicklungspolitischen Auswirkungen für die Abbauregionen bringen.

Die theoretische Auseinandersetzung mit dem Einfluss nichtstaatlicher Akteure auf Politik findet in der Politikwissenschaft in der Governance-Debatte statt. Diese fasst den Einfluss nichtstaatlicher Akteure auf Politik als Ausdruck dafür, dass »Regieren« nicht mehr allein an die Regulierungsfunktion des Nationalstaats gekoppelt ist, sondern auch mit und jenseits des Staates stattfinden kann (Cutler et al. 1999; Hall/Biersteker 2002; Rhodes 1997). Vielfältige Arbeiten beschäftigen sich mit der Frage, auf welchen Ebenen Politik beeinflusst und »gemacht« wird, vor allem unter den Bedingungen, wenn transnationale Unternehmen zunehmend ihre Tätigkeiten in Bereiche ausdehnen, die jenseits ihrer privatwirtschaftlichen Produktionsphären liegen (Strange 1996; Ferguson 2006; Sharma/Gupta 2006a: 6; Haufler 2001). Einige Autor:innen, die den Einfluss von Unternehmen auf Politik untersuchen, sprechen von *politischer CSR* (Frynas/Stephens 2015; siehe auch Lawton et al. 2013). Politische CSR sei ein erweitertes Modell der Governance, bei dem »Unternehmen zur globalen Regulierung beitragen und öffentliche Güter bereitstellen« (Scherer/Palazzo 2011: 901, Übers. A.B.). Diesem Governance-Verständnis unterliegt ein institutionenzentriertes und lösungsorientiertes Politikverständnis, das den Einfluss auf Politik getrennt von machttheoretischen Fragen und ausschließlich innerhalb formal verfasster politischer Institutionen betrachtet.

Während Arbeiten, die der Governance-Diskussion zugerechnet werden, sich vor allem mit dem Einfluss auf Politik auf nationaler und globaler Ebene beschäftigen, analysiert die anthropologische Governance-Forschung den Einfluss von Unternehmen neben einer Reihe weiterer nichtstaatlicher Akteure auf lokaler Ebene (Das/Poole 2004; Dolan/Rajak 2016; Ferguson/Gupta 2002; Sharma/Gupta 2006b). Sie betrachtet den Einfluss staatlicher und nichtstaatlicher Akteure als verschiedene Herrschaftsformen, die nebeneinander existieren und sich wechselseitig beeinflussen können (Thelen et al. 2018b). Das Erkenntnissinteresse anthropologischer Arbeiten zu Governance ist es, die Pluralität an Herrschaftsformen auf lokaler Ebene zu untersuchen und diese als Ausdruck für spezifische Formen von Staatlichkeit zu verstehen (Bierschenk/Olivier de Sardan 2014; Lund 2006, 2008; Olivier de Sardan 2013; Stepputat 2015). Hierbei beschäftigen sich die meisten Arbeiten mit Fallstudien in Afrika oder Südostasien, nur wenige gehen auf lokale Staatlichkeit in Lateinamerika ein (z.B. Damonte 2018; Krupa 2010; Nugent 1999).

Gilberthorpe und Rajak (2016: 7) argumentieren, dass gerade Analysen zur Rolle von Bergbauunternehmen zeigen, wie die Interaktion zwischen Staat und Unternehmen nicht nur über formale Mechanismen und Dialoge verläuft, sondern der Einfluss von Bergbauunternehmen auf lokale Politik auch über weniger sichtbare Wege und informelle Regelungen erfolgt. Weitere Arbeiten belegen, dass Bergbauunternehmen über Partnerschaften mit verschiedenen Vertreter:innen von Gemeinden in Abbauregionen neue Kanäle der (informellen) Einflussnahme auf politische Entscheidungsprozesse schaffen können, indem sie sich mit lokalen Eliten vernetzen und asymmetrische Austauschbeziehungen wie Korruption und Klientelismus unterstützen (Gustafsson 2018; Jones 2007; Rajak 2011; Welker 2009). Damonte (2018) zeigt in einer Arbeit über die Ausweitung des Goldbergbaus in Peru, wie auf lokaler Ebene formale, informelle bis hin zu illegalen Praktiken eng miteinander verschrankt sind und ein Kontinuum von hybriden Formen der Governance darstellen. Dies verdeutlicht, wie Einfluss auf Politik nicht nur über formale Wege verläuft, sondern auch über informelle Institutionen der Partizipation.

Im Gegensatz zu politikwissenschaftlichen Arbeiten zu Governance vermögen es Studien aus der anthropologischen Governance-Forschung, detaillierte Einblicke in konkrete Praktiken nichtstaatlicher Akteure auf lokaler Ebene zu geben. Sie zeigen, über welche Mechanismen und Handlungsformen sich eine Einflussnahme von Unternehmen in lokalen Politikarenen manifestieren kann. In welche übergeordneten globalen Zusammenhänge diese Prozesse eingebettet sind, bleibt dabei allerdings häufig unklar. Dies ist jedoch relevant, um zu verstehen, welche Strategien und Zielsetzungen von Bergbauunternehmen hinter einer scheinbar sichtbaren Einflussnahme liegen.

Einige empirische Arbeiten haben sich in den letzten Jahren damit auseinandergesetzt, welchen Einfluss transnationale Bergbauunternehmen auf gesellschaftliche Verhältnisse in den Abbauregionen im Kontext der Ausweitung industrieller Bergbauvorhaben ausüben und welche Entwicklungsprozesse sie katalysieren. Nach Bebbington (2012a: 16ff.) nehmen Bergbauunternehmen (1) Einfluss auf lokale Wirtschaftsstrukturen wie über den Aufbau eines Dienstleistungssektors in der Abbauregion, führen (2) Programme zur Förderung lokaler Entwicklung durch und zahlen (3) Lizenzgebühren an die Regierungen, in deren Territorien sich ihre Minen befinden.

Zu (1): Bebbington (2012a) wie auch andere Autor:innen arbeiten heraus, dass Bergbauunternehmen versuchen, einen lokalen Dienstleistungssektor in der Abbauregion aufzubauen, der zur Versorgung der Mine beiträgt. Dabei

zeigen Himley (2013) und Haslam (2018), dass die Förderung eines bergbaubezogenen Dienstleistungssektors eine Maßnahme der Bergbauunternehmen ist, mit denen sie den Forderungen der Regierungen und weiterer Interessenverbände (z.B. Bergbaukammer) nachkommen, Arbeitsplätze in den Abbauregionen zu schaffen und lokale Waren einzukaufen. Während die Bergbauunternehmen diese Strategien als ihren Beitrag zu lokalen Entwicklungsprozessen präsentieren, kritisieren einige Autor:innen ihre Reichweite. Vor allem in subsistenzwirtschaftlichen Regionen würden Bergbauunternehmen nur schwer qualifizierte Arbeitskräfte für Tätigkeiten im industriellen Bergbau finden, und die Produktion lokaler Waren entspreche selten den Qualitätsstandards, die die Bergbauunternehmen an den Ankauf von Waren und Dienstleistungen stellten (Bury 2004; Cheshire 2010; Clemenceau 2019b; Godfrid 2017a; Himley 2013).

Zu (2): Eine Reihe an empirischen Studien beschäftigt sich mit den Programmen zur Förderung lokaler Entwicklung, die Bergbauunternehmen als ihren Beitrag zur Gemeindeentwicklung präsentieren. Die Mehrzahl der Studien untersucht solche Entwicklungsprogramme in Abbauregionen in Südostasien und Australien (Banks et al. 2013, 2016; Filer/Le Meur 2017b; Gilberthorpe/Banks 2012), deutlich weniger Studien gibt es für Lateinamerika. Hier konzentrieren sich die Studien auf Peru (Bebbington 2010; Gustafsson 2018; Sydow 2016), hingegen gibt es kaum Studien zu Argentinien (Godfrid 2017a). Diese Arbeiten zeigen, dass sich die Programme zur Förderung lokaler Entwicklung auf die Verbesserung von sozialen Dienstleistungen (vor allem im Gesundheits- und Bildungssektor), auf landwirtschaftliche Aktivitäten, infrastrukturelle Maßnahmen, Wasserressourcenmanagement oder den Aufbau von Kleinunternehmen konzentrieren.

Einige Autor:innen kritisieren, dass die Programme nur unzureichend soziale und kulturelle Besonderheiten sowie tatsächliche materielle Bedarfe in den Abbauregionen berücksichtigen (Banks et al. 2013; Godfrid 2017a; Gustafsson 2018; Himley 2013; Rajak 2011). Sie würden vielmehr zeigen, dass die Bergbauunternehmen standardisierte Entwicklungsprogramme umsetzen, die darauf ausgerichtet seien, globale Leitlinien unternehmerischer Verantwortung zu demonstrieren (Damonte 2012; Gilberthorpe/Rajak 2016; Sydow 2016). Probleme beständen auch in der Kluft zwischen dem, was die Programme angeben zu tun, und ihrer tatsächlichen Umsetzung (Kapelus 2002). Zudem würden Bergbauunternehmen die Bevölkerung in der Abbauregion nur unzureichend in Entscheidungsprozesse darüber einbinden, welche Maßnahmen lokale Entwicklungsprozesse unterstützen könnten (Bebbington

2010; Bebbington et al. 2008). Andere Autor:innen weisen darauf hin, dass sich die Programme zur Förderung lokaler Entwicklung vor allem in abgelegenen Regionen, in denen eine staatliche Daseinsvorsorge schwach ausgeprägt ist, positiv auf lokale Entwicklungsprozesse auswirken können. Dies habe zur Folge, dass die Gemeinden in den Abbauregionen ihre Forderungen nach Investitionen in die öffentliche Infrastruktur zunächst an die Unternehmen richteten und nicht an den Staat (Banks et al. 2016: 251; Cheshire 2010; Eweje 2006).

Zu (3): Zahlreiche Arbeiten haben die Bedeutung des industriellen Bergbaus für die nationalen Ökonomien Lateinamerikas untersucht. Hingegen gibt es nur wenige sozialwissenschaftliche Studien, die die Bedeutung der Abgaben der Bergbauunternehmen für die öffentlichen Haushalte in den Abbauregionen analysieren (Arellano-Yanguas 2008, 2011; Ponce/McClintock 2014). Für Peru hat Arellano-Yanguas (2011, 2012) herausgearbeitet, zu welchem Anteil die Gebietskörperschaften, in denen sich eine Mine befindet, an den Lizenzgebühren der Bergbauunternehmen partizipieren (Álvarez Huwiler et al. 2015). Der Autor konnte zeigen, dass die Verteilung der staatlichen Einnahmen aus dem Bergbausektor – der sogenannte *canon minero* – zu einer Erweiterung der Gemeindehaushalte in den Abbauregionen führt und den Lokalregierungen weitere Handlungsspielräume gegenüber der Nationalregierung Perus einräumt, gleichzeitig aber auch Konflikte über die Verteilung der Einnahmen aus dem Bergbausektor auf lokaler Ebene befördert (Arellano-Yanguas 2011). Für Argentinien legen weitere Autor:innen dar, dass der Anteil von Lizenzgebühren aus dem Bergbau sich nach der provinzspezifischen Regulierung des Bergbausektors richtet (Álvarez Huwiler et al. 2015; Murguía/Godfrid 2019). Gervasoni (2010) stellt fest, dass Einkünfte aus dem Rohstoffsektor die politische Autonomie von Provinzregierungen gegenüber der Regierung in Buenos Aires stärken und Patronage-Politik befördern können.

## 2.4 Forschungslücken und Anknüpfungspunkte

Der in diesem Kapitel von mir aufgeführte Stand der Forschung zeigt, dass die Ausweitung des industriellen Bergbaus in Lateinamerika in verschiedenen Literaturdiskussionen große Aufmerksamkeit erfahren hat. In diesem Zusammenhang lassen sich drei Forschungslücken feststellen, an die meine Arbeit anknüpft.