

turen. Dabei kam heraus, dass AngloGold Ashanti über seine Wohnungspolitik sichtbar auf die urbane Architektur der Gemeinde Einfluss nimmt und gesellschaftliche Ein- und Ausschlüsse festschreibt. Tieferliegend wird auch die legitimatorische Funktion der sozialräumlichen Einflussnahme deutlich. Denn die Zuschreibungen von Puerto San Julián als Gemeinde, die über keinerlei ökonomische Alternativen zum Bergbau verfüge beziehungsweise die AngloGold Ashanti aus der »Katastrophe« gerettet habe, verschafft dem Bergbauunternehmen nicht zuletzt auch Akzeptanz bei der Gemeindeverwaltung und den Einwohner:innen von Puerto San Julián.

6.3 Lokale Räume der Partizipation

AngloGold Ashanti gründete 2004 eine Unternehmensstiftung namens *Fundación Agencia de Desarrollo de Puerto San Julián* (fortan *Agencia*)¹² und übertrug der Stiftung die Aufgabe, Puerto San Julián auf eine Zeit *nach* dem Ende der Bergbauaktivitäten vorzubereiten. Das Förderende der Mine Cerro Vanguardia schätzte AngloGold Ashanti 2004 auf das Jahr 2020. Mit diesem Zeithorizont sollte die Agencia unter Beteiligung von Politiker:innen und Vertreter:innen weiterer Einrichtungen der Gemeinde lokale Wirtschaftsstrukturen neben der Bergbauindustrie stärken. Im Gründungsmanifest der Agencia heißt es:

»Der Auftrag dieser Organisation besteht darin, einen institutionellen Raum für öffentliche und private Vereinbarungen zu schaffen, der das Wachstum in der Region durch die Stärkung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit bestehender und/oder neu zu gründender Unternehmen, durch die Bereitstellung von Dienstleistungen und durch eine endogene Entwicklungspolitik für soziale Gerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit fördert.« (zit. in Mansilla 2009: 110)

Mitte der 2000er Jahre war Argentinien durch eine Zunahme an sozialen Konflikten um Bergbau geprägt und AngloGold Ashanti war das erste Bergbauunternehmen in Argentinien, das darauf mit der Gründung einer lokalen Stiftung reagierte. Wie auch andere Bergbauunternehmen befürchtete AngloGold Ashanti eine Multiplikation von sozialen Konflikten, die die Rentabilität

¹² Übersetzung des Stiftungsnamens: »Stiftung Entwicklungsagentur von Puerto San Julián«.

der Mine Cerro Vanguardia gefährden könnten (Composto/Navarro 2012; Renauld 2016). AngloGold Ashanti folgte damit einem weltweiten Trend, der sich seit den 1990er Jahren innerhalb der Bergbauindustrie beobachten lässt. Bergbauunternehmen gründen seitdem vermehrt Stiftungen oder NGOs in den Abbauregionen, um den Forderungen nach Transparenz, Partizipation und stärkeren Bemühungen zur Förderung lokaler Entwicklungsprozesse nachzukommen (Yakovleva 2008: 56ff.).

Unternehmensstiftungen stehen als intermediäre Institutionen zwischen den Bergbauunternehmen und der Gemeinde, in der die Stiftung angesiedelt ist. Bergbauunternehmen vermögen es auf diese Weise, ihre Beziehungen zu politischen Vertreter:innen, lokalen Einrichtungen wie Schulen, Krankenhäusern, Sport- und Kulturvereinen und privaten Verbänden zu organisieren (Sydow 2016). Darüber hinaus erhalten Unternehmensstiftungen oder NGOs den Auftrag, die Ressourcen, die sie von den Bergbauunternehmen erhalten, in Programme zur Förderung lokaler Entwicklung zu investieren, vornehmlich in die Bereiche Bildung, Gesundheit, Sport und Kultur oder in die Stärkung lokaler Wirtschaftsaktivitäten wie in den Aufbau von Kleinunternehmen. Seit 2006 ist die Agencia in das argentinische Zivilgesetzbuch eingetragen und erfüllt damit die formalen Anforderungen, um die Gelder zu empfangen, die AngloGold Ashanti für seine Programme zur Förderung lokaler Entwicklung aufwendet.

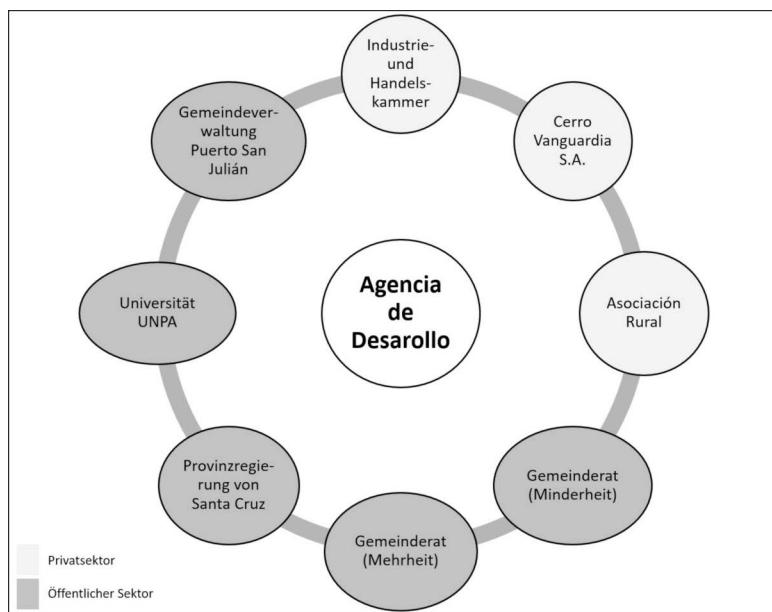
Über die Agencia hat AngloGold Ashanti in Puerto San Julián drei verschiedene Räume der Partizipation geschaffen, in denen das Unternehmen ausgewählte Vertreter:innen der Gemeinde in Entscheidungen über die Implementierung von Programmen zur Förderung lokaler Entwicklung einbindet. Dazu gehören das Direktorium der Agencia als höchstes Entscheidungsgremium, eine Beteiligungsstudie von 2006 bis 2008 sowie CSR-Rahmenabkommen, die das Bergbauunternehmen unter Beteiligung weiterer Akteur:innen seit 2010 jährlich unterzeichnet.

Ziel dieses Abschnitts ist es, die Arbeitsweise dieser drei Räume der Partizipation herauszuarbeiten. Ich erkläre, welche Akteure AngloGold Ashanti einlädt und ausschließt und verdeutliche, dass AngloGold Ashanti die Vertreter:innen der Gemeinde nicht zufällig, sondern nach strategischen Gesichtspunkten auswählt. Über diese Analyse frage ich im abschließenden Teil nach den demokratiepolitischen Auswirkungen dieser unternehmerischen Strategien.

6.3.1 Das Direktorium der Agencia de Desarrollo

Das Direktorium ist das Entscheidungsgremium der Agencia und besteht aus acht Mitgliedern. Wie in Abbildung 2 zu sehen, besteht das Direktorium aus Vertreter:innen politischer Institutionen sowie Repräsentant:innen von Einrichtungen aus dem Bildungs- und Wirtschaftsbereich. Die Gemeindeverwaltung von Puerto San Julián, die Provinzregierung, die Universität *Universidad Nacional de la Patagonia Austral* (UNPA), die *Asociación Rural* (Vereinigung der Großgrundbesitzer), die Industrie- und Handelskammer von Puerto San Julián (*Cámara de Comercio e Industria*) und AngloGold Ashanti sitzen mit je einem:r Vertreter:in im Direktorium der Agencia. Der Gemeinderat hat zwei gleichberechtigte Vertreter:innen im Direktorium, die die politische Mehr- und Minderheit der letzten Kommunalwahlen repräsentieren.

Abbildung 2: Mitglieder des Direktoriums der Agencia de Desarrollo



Quelle: Eigene Darstellung

Die Zusammensetzung des Direktoriums beruht auf der Entscheidung AngloGold Ashantis, welche politischen Institutionen und lokalen Einrichtungen des öffentlichen und privaten Sektors sie für eine legitime Vertretung der Gemeinde erachten. Eines der acht Mitglieder der Agencia übernimmt die Leitung des Direktoriums. Die Mitglieder des Direktoriums erfüllen die Aufgaben ehrenamtlich beziehungsweise im Rahmen ihrer Beschäftigung bei denjenigen Institutionen und Einrichtungen, die sie innerhalb der Agencia vertreten. Abstimmungen im Direktorium erfolgen nach dem Mehrheitsprinzip. Das Direktorium sei bestrebt, so erklärten zwei Mitglieder des Direktoriums, möglichst im Konsens abzustimmen. Könnten sie zu keiner gemeinsamen Entscheidung kommen, würden sie die Diskussion auf das nächste Treffen vertagen (Interviews #17SCPSJ18, #32SCPSJ18).

Seit ihrer Gründung hat sich die institutionelle Zusammensetzung der Agencia nicht verändert. Allein die parteipolitischen Vertreter:innen des Gemeinderates und der Gemeindeverwaltung können nach Wahlen wechseln. Welche Personen die UNPA, die *Asociación Rural* oder die Industrie- und Handelskammer vertreten, bestimmen die Institutionen selbst. Allgemein lässt sich beobachten, dass einige Personen nicht nur einen Direktoriumssitz, sondern auch in einer oder mehreren Institutionen, die sie vertreten, eine Führungsposition innehaben. Beispielsweise übernahm zwischen 2015 und 2019 der Vorsitzende des Gemeinderates von Puerto San Julián die Leitung des Direktoriums. Als Vorsitzender des Gemeinderates vertrat er die stärkste Partei, die aus den Kommunalwahlen in Puerto San Julián hervorgegangen ist, stand der Parteizugehörigkeit des Bürgermeisters nahe und bekleidete das Amt des Vize-Bürgermeisters.¹³ Ein anderes Beispiel ist der Vertreter der Provinzregierung im Direktorium, der einige Jahre zuvor bereits für die *Asociación Rural* im Direktorium saß und seit 2019 das Amt des Bürgermeisters in Puerto San Julián inne hat. Dies führt dazu, dass über die Zeit nicht nur die gleichen Institutionen und Einrichtungen dauerhaft vertreten, sondern auch einige Bewohner:innen der Gemeinde, die verschiedene Ämter bekleiden, immer wieder Teil des Direktoriums sind. Dieses Phänomen der Ämterakkumulation lässt sich mit der geringen Bevölkerungszahl in Puerto San Julián erklären,

¹³ Der Bürgermeister von Puerto San Julián gehört der Partei *Propuesta Republicana* (PRO) an, die von 2015 bis 2019 unter Präsident Mauricio Macri die Regierungspartei stellte. In Macris Regierungs- und Wahlbündnis *Cambiemos* befand sich auch die Partei *Unión Cívica Radical* (UCR), der der Vorsitzende des Gemeinderates aus Puerto San Julián angehört.

und insbesondere mit einer sehr kleinen politischen Elite, deren Einfluss sich über eine Reihe lokaler Institutionen und Einrichtungen erstreckt.

Die Mehrheit der Mitglieder des Direktoriums sind politische Vertreter:innen, die verschiedene parteipolitische Positionen, Verwaltungsebenen und politische Gewalten repräsentieren. Der:die Bürgermeister:in ist nicht Teil des Direktoriums, sondern der:die Leiter:in des Sekretariats für Entwicklungsförderung der Gemeindeverwaltung vertritt die Exekutive von Puerto San Julián. Die Ausführungen bisher haben jedoch gezeigt, dass andere Personen, die aufgrund ihrer Parteizugehörigkeit und politischen Funktion dem Bürgermeister nahestehen, im Direktorium vertreten sind. Darüber hinaus repräsentiert die Provinzregierung mit einem:r Vertreter:in die exekutive Gewalt der Provinz. Der Gemeinderat als legislatives Organ der Gemeinde vertritt mit je einem:r Vertreter:in die politische Mehr- und Minderheit. Die Tatsache, dass der Gemeinderat mit zwei Mitgliedern vertreten ist, so hob der Leiter der Abteilung »Community Relations« von AngloGold Ashanti hervor, demonstriere den partizipativen Charakter der Stiftung: »Ich betone dies immer, weil es sehr wichtig ist, dass es einen Vertreter der Minderheit gibt. Und er hat innerhalb der Agencia die gleiche Stimme und das gleiche Mitspracherecht wie die Mehrheit« (Interview #20SCPSJ18).

Wie aus den Ausführungen hervorgeht, überlässt AngloGold Ashanti die Entscheidungsbefugnisse über die Implementierung von Programmen zur Förderung lokaler Entwicklung nicht bestehenden Institutionen der Partizipation, wie etwa dem Gemeinderat als Legislative der Gemeinde. Vielmehr schafft das Unternehmen mit der Agencia eine intermediäre Institution, für die es eigene Verfahrensregeln und Entscheidungsprozesse vorsieht. So werden zum Beispiel für das Direktorium der Agencia Vertreter:innen ausgewählt, die über eine einflussreiche Position in der Gemeinde verfügen, während die Frage der demokratischen Legitimation eher eine untergeordnete Rolle spielt.

Die Auswahl der Mitglieder des Direktoriums begründet AngloGold Ashanti nicht allein mit ihrem Status als politische Vertreter:innen, sondern auch mit ihrer gesellschaftspolitischen Stellung innerhalb von Puerto San Julián. Für AngloGold Ashanti ist die UNPA beispielsweise als staatliche Einrichtung und lokale Institution der Wissensproduktion wichtig, die Studierende für verschiedene Tätigkeiten im Bergbau sektor ausbildet und mit dafür sorgt, dass AngloGold Ashanti die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften für den industriellen Goldbergbau und lokale Beschäftigungsquoten bedienen kann. Mit der Industrie- und Handelskammer und der *Asociación*

Rural bindet AngloGold Ashanti jene Familien von Puerto San Julián in die Agencia ein, die während der florierenden Schafzucht zur ökonomischen Elite der Gemeinde gehörten, Puerto San Julián zu Beginn des 20. Jahrhunderts gründeten und damit den Symbolcharakter der Gemeinde als Zentrum der Schafwirtschaft repräsentieren (Interview #8SCPSJ17). Nicht vertreten sind beispielsweise die Gewerkschaften der Bergleute (*Asociación Obrera Minera Argentina*, AOMA) oder des Tourismus- und Fischereisektors als jene zwei Wirtschaftsaktivitäten in Puerto San Julián, die die Gemeinde seit einigen Jahren zu stärken versucht.

Die Zusammensetzung des Direktoriums mit Vertreter:innen politischer Institutionen, öffentlicher Einrichtungen und privater Interessenverbände bietet AngloGold Ashanti nicht zuletzt die Möglichkeit, im Rahmen ihrer regelmäßigen Treffen zwischen entgegengesetzten Interessen zu vermitteln und Unstimmigkeiten, die über die Verwendung und Zielsetzung von Geldern bestehen könnten, entgegenzuwirken. Die Entscheidungen der Agencia über die Vergabe von finanziellen Zuwendungen erscheinen so in der Außendarstellung als Ergebnis eines breiteren Partizipationsprozesses.

Nicht nur kontrolliert AngloGold Ashanti, welche Institutionen und Einrichtungen in Entscheidungsprozesse über die Implementierung von Programmen zur Förderung lokaler Entwicklung involviert sind. Sondern die Tatsache, dass der Leiter der Finanzabteilung des Bergbauunternehmens die Funktion des Schatzmeisters im Direktorium innehat, zeigt eindrücklich, wie AngloGold Ashanti institutionelle Verfahren und Entscheidungsprozesse während der Direktoriumssitzungen kontrollieren kann.

»Wir haben kein größeres Stimmrecht als andere. Wir sind alle gleich. In keinem Moment hat das Unternehmen geglaubt, dass es eigene Kriterien für die lokale Entwicklung aufstellen könnte. Wir haben immer gesagt, dass [...] wir gemeinsam überlegen, was das Beste für unseren Ort, was das Beste für seine Entwicklung ist. Wir sollten unseren Teil dazu beitragen und Ideen zukunftsgewandt unterstützen. Dabei haben wir im Blick, dass es nicht das Bergbauunternehmen ist, das Entscheidungen trifft. Es ist die lokale Gemeinschaft, die Menschen und ihre Vertreter, die die Entscheidungen treffen müssen.« (Interview #8SCPSJ17)

Wie der Gesprächsausschnitt zeigt, betont der Leiter der Abteilung »Community Relations« von AngloGold Ashanti, das Bergbauunternehmen verfüge über kein größeres Entscheidungsgewicht als die anderen Mitglieder des Direktoriums. Die Tatsache, dass AngloGold Ashanti in Puerto San Julián ei-

ne Unternehmensstiftung einrichtete und das Direktorium mit Vertreter:innen der Gemeinde besetzt, zeige, dass das Bergbauunternehmen Bedürfnisse und Präferenzen der Gemeinde in die Konzeption der Programme zur Förderung lokaler Entwicklung aufnehme. AngloGold Ashanti selbst bezeichnet die Agencia als ein »Erfolgsmodell«, die zeige, wie ein Bergbauunternehmen einen partizipativen Entwicklungsprozess anstoßen könne (Interview #8SCPSJ17).

Die Zusammensetzung des Direktoriums und die darunterliegenden Zielsetzungen zeigen, wie AngloGold Ashanti die Agencia als dauerhafte intermediaire Institution mit eigenen Verfahrensweisen implementiert. Die Institutionen, Einrichtungen und Verbände, die AngloGold Ashanti in das Direktorium beruft, stehen für die (gesellschafts-)politischen einflussreichen Vertreter:innen der Gemeinde. Gleichermaßen konnte ich bisher auch herausarbeiten, wie AngloGold Ashanti über eine gezielte Zusammensetzung des Direktoriums kontrollieren kann, welche Interessen verhandelt und welche ausgeschlossen werden. Über dieses Vorgehen zeigt sich, dass AngloGold Ashanti die Entscheidungen über die Implementierung von Programmen zur Förderung lokaler Entwicklung nicht bestehenden politischen Institutionen der Partizipation (z.B. Gemeinderat) überlässt, sondern die Agencia als parallele Institution eingerichtet hat, die es dem Bergbauunternehmen ermöglicht, eigene Einflusskanäle aufzubauen und jene Akteur:innen an sich zu binden, die den unternehmensgeleiteten Zielsetzungen dienlich sind.

6.3.2 Lokale Beteiligungsstudie

Zwischen 2006 und 2008 übertrug AngloGold Ashanti der Agencia die Federführung für eine Studie, die den Namen »Beteiligungsstudie zur Förderung nachhaltiger Entwicklung in Puerto San Julián und seiner Einflusszone« (*Plan Participativo de Desarrollo Sustentable de Puerto San Julián y su zona de influencia*) trägt. Das Bergbauunternehmen verfolgte mit der Studie das Ziel, in 16 so genannten »strategischen Bereichen« einen partizipativen Prozess darüber in Gang zu setzen, wo die Bewohner:innen von Puerto San Julián zukünftig Investitionsbedarfe sehen, um lokale Wirtschaftsstrukturen zu fördern und die Lebensbedingungen in Puerto San Julián zu verbessern. Hierzu gehören Bereiche wie Umwelt, Landwirtschaft, Fischerei, Tourismus, alternative Energien, Bildung, Stadtentwicklung und Gesundheit (ausführlich hierzu Mansilla 2009, 2014). Auch in der Beteiligungsstudie legte AngloGold Ashanti den zeitlichen Rahmen seines Interesses offen, die Bedarfe der Gemeinde mit ei-

nem zeitlichen Horizont auf das Jahr 2020, anvisiertes Förderende von Cerro Vanguardia, zu erheben. Dementsprechend nannte AngloGold Ashanti den Ergebnisbericht der Studie auch »San Julián stellt sich San Julián 2020 vor« (»*San Julián piensa San Julián 2020*«) (Dokument 20).

Die organisatorische Leitung der Studie übertrug AngloGold Ashanti der UNPA. Die UNPA führte Workshops, Foren, Podiumsdiskussionen und Befragungen durch und bereitete die Ergebnisse der Studie auf. Die Teilnehmenden der Studie reichten von Vertreter:innen der Gemeinde- und Provinzverwaltung über Einrichtungen des privaten und öffentlichen Sektors bis hin zu Wissenschaftler:innen. Nach Angaben der Agencia nahmen etwa 300 Personen an den begleitenden Workshops und Foren teil und 500 Personen wurden befragt (Mansilla 2009, 2014). Im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung Puerto San Juliáns Mitte der 2000er Jahre von rund 8.000 bis 11.000 Einwohner:innen bewertete Mansilla (2009: 114), Mitorganisatorin der Studie an der UNPA, die Beteiligungsquote als Ausdruck des partizipativen Vorgehens von AngloGold Ashanti.

Mit der Beteiligungsstudie verfolgte AngloGold Ashanti das Ziel, sich einen Überblick darüber zu verschaffen, in welchen gesellschaftlichen Bereichen in Puerto San Julián Investitionsdefizite bestehen. Auch konnten sie erheben, welche konkreten Erwartungen die Teilnehmenden der Studie stellvertretend für die Bewohner:innen von Puerto San Julián an das Bergbauunternehmen formulierten. Der Leiter der Abteilung »Community Relations« von AngloGold Ashanti bezeichnete die Ergebnisse der Beteiligungsstudie als eine »Bibel«, die es dem Bergbauunternehmen ermöglicht habe, herauszufinden, welche Bereiche und welche Einrichtungen in Puerto San Julián finanzielle Unterstützung benötigen würden (Interview #8SCPSJ17).

»Es wurde eine Grundlagenstudie über die Interessengruppen, die Stakeholder, durchgeführt. Dies war das erste Instrument, um herauszufinden, mit wem das Unternehmen den direktesten Kontakt hat. Mit wem pflegen wir Kontakte? Wer profitiert von uns? Wem schaden wir? Also genau die Fragen, die sehr wichtig sind.« (Interview #20SCPSJ18)

Der Gesprächsausschnitt aus einem weiteren Gespräch mit dem Leiter der Abteilung »Community Relations« verdeutlicht, dass die Beteiligungsstudie neben der Frage nach konkreten Investitionsmöglichkeiten ebenso ein Werkzeug für AngloGold Ashanti darstellte, die Beziehungen mit verschiedenen Einrichtungen der Gemeinde von Puerto San Julián zu organisieren. Dabei setzte AngloGold Ashanti die Studie vor allem als ein strategisches Instru-

ment ein, um herauszufinden, welche Personen und Gruppen bisher von den Unternehmensaktivitäten profitierten, wer bisher keinen Zugang zu den Privilegien des Unternehmens hatte und wie AngloGold Ashanti seine Programme zur Förderung lokaler Entwicklung bis zum Ende der Lebensdauer der Mine Cerro Vanguardia ausrichten könnte. Den »gemeinsamen Nutzen« der Bergbauaktivitäten für die Gemeinde und AngloGold Ashanti hervorzuheben, sei eine Voraussetzung dafür, dass die Bevölkerung von Puerto San Julián ihre soziale Lizenz für die Goldgewinnung in Cerro Vanguardia gebe, legte AngloGold Ashanti (2019b: 3) in seinem Managementplan für die Programme dar.

Vordergründig präsentiert sich die Studie als eine Beteiligungsstudie. AngloGold Ashanti übernahm die Federführung nicht selbst, sondern rekurrierte auf wissenschaftliche Kompetenzen und personelle Kapazitäten der Universität vor Ort. Diese wiederum trug über verschiedene partizipative Erhebungsmethoden Informationen über die materiellen Verhältnisse in Puerto San Julián zusammen und bündelte sie in einem mehrbändigen Ergebnisbericht. Dieser liegt AngloGold Ashanti, der Agencia sowie der Gemeindeverwaltung seit 2008 vor. Die Studie verstärkt die Deutung, AngloGold Ashanti könne bis zum Ende der Lebensdauer der Mine über die Bedarfserhebung Entwicklungsprozesse unterstützen, legt aber gleichzeitig offen, dass die Investitionen von AngloGold Ashanti, die über die genuinen Bergbauaktivitäten hinausgehen, an die Lebensdauer der Mine gekoppelt sind.

Auch anhand der Beteiligungsstudie zeigt sich, dass AngloGold Ashanti seine Bedarfserhebung nicht auf staatliche Problemdeutungen basierte, sondern eine eigene Studie durchführte. Zwar beteiligte AngloGold Ashanti einen breiten Personenkreis daran, dieses Vorgehen schien aber nicht zuletzt eine legitimationspolitische Funktion einzunehmen. AngloGold Ashanti konnte nicht nur Zielbereiche für die Implementierung seiner Programme zur Förderung lokaler Entwicklung herausfinden, sondern vor allem auch Personen und Gruppen, die dem Bergbauunternehmen positiv oder kritisch gegenüberstehen, identifizieren und auf diese Weise entsprechende Zielgruppen für die Unternehmensprogramme ableiten. Die flapsige Bezeichnung des Unternehmensmitarbeiters weiter oben, der Ergebnisbericht stelle eine »Bibel« für die lokale Unternehmenspolitik dar, verdeutlicht ebenfalls den strategischen und legitimationspolitischen Charakter der Beteiligungsstudie in Puerto San Julián.

Die lokale Beteiligungsstudie ließ AngloGold Ashanti einmalig durchführen. Ab 2010 ging das Unternehmen dazu über, die Implementierung seiner Programme zur Förderung lokaler Entwicklung über die jährliche Un-

terzeichnung von CSR-Rahmenabkommen mit Vertreter:innen der Agencia und dem Bürgermeister zu fixieren. Die CSR-Rahmenabkommen diskutiere ich im nächsten Abschnitt als weiteren Raum der Partizipation, den das Unternehmen in Puerto San Julián geschaffen hat.

6.3.3 CSR-Rahmenabkommen und bürokratische Verfahrensweisen

In einem feierlichen Akt im Empfangssaal des Rathauses von Puerto San Julián unterzeichnen seit April 2010 jedes Jahr der:die Geschäftsführer:in und der:die Leiter:in der Abteilung »Nachhaltigkeit und Personalwesen« von AngloGold Ashanti mit dem Bürgermeister und dem:der Direktor:in der Agencia ein »Rahmenabkommen über *Corporate Social Responsibility*« (»*Acuerdo de Responsabilidad Social Empresaria*«, fortan CSR-Rahmenabkommen). Darin legt AngloGold Ashanti die Geldsumme fest, die es der Gemeinde im kommenden Geschäftsjahr für Programme zur Förderung lokaler Entwicklung zur Verfügung stellt.

Das CSR-Rahmenabkommen besteht aus zwei Dokumenten: dem Finanzierungsplan und dem Ergänzungprotokoll. Im Finanzierungsplan werden alle geplanten Ausgaben den Programmbereichen »Gesundheit«, »Bildung«, »Kultur und Sport« sowie »Entwicklung und Infrastruktur« zugeordnet. Diese Gliederung spiegelt die Schwerpunktthemen wider, die AngloGold Ashanti als *Management Standard* für seine Maßnahmen zur Förderung lokaler Entwicklung in den Einflusszonen seiner Minen weltweit vorsieht (AngloGold Ashanti 2019b: 4). Für jeden Bereich hält der Finanzierungsplan detailliert fest, welche konkreten Investitionen im kommenden Jahr getätigt werden sollen und welches Budget dafür jeweils vorgesehen ist. Das Ergänzungsprotokoll (*protocolo adicional*) schlüsselt auf, welche Geldsumme AngloGold Ashanti für das kommende Geschäftsjahr bereitstellt.¹⁴

Bevor das CSR-Rahmenabkommen erstellt wird, überträgt AngloGold Ashanti dem Direktorium der Agencia die Aufgabe, die finanziellen Bedürfnisse der Schulen, Krankenhäuser sowie Sport- und Kulturvereine für das

¹⁴ Auf welche Weise AngloGold Ashanti die Höhe der Ausgaben für Programme zur Förderung lokaler Entwicklung festsetzt, lässt sich nicht rekonstruieren. Der Nachhaltigkeitsbericht von 2018 des Unternehmens legt dar, dass AngloGold Ashanti 1 % seines weltweiten Umsatzes in Entwicklungsprogramme in den Abbauregionen seiner Minen investierte (AngloGold Ashanti 2018: 9).

kommende Jahr einzuholen, damit diese berücksichtigt werden können (Interviews #31SCPSJ18, #32SCPSJ18). Der Rektor einer Sekundarschule erklärte, dass die Agencia ein Treffen mit allen Institutionen aus dem Bildungsbereich abgehalten habe und jede Schule eine Liste mit ihren Bedürfnissen für weiterführende Investitionen einreichen konnte (Interview #14SCPSJ17). Eine Ausnahme stellen die Ausgaben dar, die das CSR-Rahmenabkommen im Bereich »Entwicklung und Infrastruktur« listet. Prioritäten im Bereich der Infrastrukturinvestitionen zu nennen, bleibt dem Bürgermeister der Gemeinde vorbehalten, mit dem der Leiter der Abteilung »Community Relations« von AngloGold Ashanti direkt, ohne die intermediäre Funktion der Agencia, verhandelt (Interview #20SCPSJ18).

Mit den CSR-Rahmenabkommen führte AngloGold Ashanti bürokratische Verfahrensweisen ein, mit denen es festlegt, wie die Programme zur Förderung lokaler Entwicklung, deren Zuwendungshöhen das Unternehmen über die Rahmenabkommen vereinbart, abgewickelt werden. Die Agencia hat übergeordnet die Aufgabe, die Implementierung der Programme zur Förderung lokaler Entwicklung zu organisieren. Sie ist für die Kontaktpflege mit den lokalen Einrichtungen und für die Verwaltungsabläufe zuständig. Die Abwicklung der Gelder hingegen verläuft zwischen AngloGold Ashanti und der Gemeindeverwaltung.

AngloGold Ashanti unterscheidet zwei bürokratische Verfahrensweisen. Im Bildungs-, Gesundheits-, Sport- und Kulturbereich, ebenso wie im Bereich »Entwicklung und Infrastruktur«, finanziert AngloGold Ashanti konkrete Investitionen wie die infrastrukturelle Ausstattung verschiedener Einrichtungen, Feste, Reisestipendien oder öffentliche Infrastruktur. Im Rahmen eines Mikrokreditprogramms, dessen Budget im Bereich »Entwicklung und Infrastruktur« im CSR-Rahmenabkommen aufgelistet wird, erhält die Agencia von AngloGold Ashanti eine institutionelle Zuwendung. Das heißt, die Agencia ist damit beauftragt, die Mikrokredite zum Auf- und Ausbau von Klein(st)unternehmen an die Unternehmer:innen zu vergeben.

Im Bildungs-, Gesundheits-, Sport- und Kulturbereich finanziert AngloGold Ashanti anstehende Investitionen nur auf Grundlage eines weiteren Abkommens (*acuerdo*), für das der:die Direktor:in der Agencia und der Bürgermeister ihre Unterschriften leisten müssen. Die Agencia ist für die Umsetzung von Investitionen zuständig. Beispielsweise beauftragt die Agencia einen Internetanbieter oder ein Bauunternehmen, in den Schulgebäuden das Internet zu installieren oder Baumaßnahmen für ein Infrastrukturprojekt zu übernehmen. Diese Unternehmen reichen bei der Agencia eine Rechnung

über die geleistete Arbeit ein. Das Verwaltungspersonal der Agencia prüft die Rechnungen, gleicht die Geldsumme mit dem Finanzierungsplan ab und leitet sie an AngloGold Ashanti weiter. AngloGold Ashanti überweist die Rechnungssumme jedoch nicht an die Agencia, sondern auf ein Bankkonto der Gemeindeverwaltung (Interviews #17SCPSJ18, #25SCPSJ18).

Am Beispiel des Mikrokreditprogramms, das AngloGold Ashanti zur Förderung von Klein- und Kleinstunternehmen eingerichtet hat, lässt sich eine ähnliche Kompetenzzuweisung aufzeigen. Der Vergabeprozess der Mikrokredite sieht vor, dass Klein(st)unternehmer:innen einen Projekt- und Budgetplan bei der Agencia einreichen und in einem Fragebogen Auskunft darüber geben, ob sie bereits Kredite beziehen, welche Investitionen sie zur Durchführung ihres Projektes benötigen (z.B. Infrastruktur, Personal, Maschinen etc.), oder ob sie einer anderen Arbeit nachgehen (Interview #25SCPSJ18). Die Agencia leitet die Unterlagen an das Sekretariat für Entwicklungsförderung in der Gemeindeverwaltung weiter. Eine Mitarbeiterin des Sekretariats überprüft den Antrag auf seine formalen Anforderungen sowie das unternehmerische Risiko, indem sie eruiert, ob die Gemeinde zum Beispiel ein weiteres Restaurant oder Fitnessstudio benötigt (Interview #25SCPSJ18). Auch überprüft sie, ob die Antragsteller:innen in ihren Unterlagen die gesetzlichen Anforderungen einhalten, ihren Beschäftigten ein angemessenes Gehalt zahlen und Sozialabgaben und Steuern abführen. Auf Grundlage dieser Erhebungen erstellt die Mitarbeiterin in der Gemeindeverwaltung einen Bericht und spricht eine Empfehlung aus, ob sie die Anträge für förderwürdig einstuft. Das Direktorium der Agencia trifft in seinen monatlichen Sitzungen letztendlich die Entscheidung, ob sie der Empfehlung folgen. Sind die Mikrokredite erteilt, übernimmt die Agencia die Kommunikation mit den Kreditempäfänger:innen. Aufgabe der Gemeindeverwaltung ist es hingegen, die Kredite auszuzahlen und die Rückzahlungen der Kredite auf das Bankkonto der Gemeindeverwaltung zu überprüfen (Interviews #25SCPSJ18, #17SCPSJ18).

Diese Ausführungen verdeutlichen, wie AngloGold Ashanti über die Implementierung seiner Programme zur Förderung lokaler Entwicklung in Puerto San Julián der Agencia vor allem im Verwaltungsbereich und der Kontaktpflege mit den Empfänger:innen von Gütern und Leistungen Kompetenzen zuweist. In der Kommunikation nach außen ist es die Agencia, die die Unternehmensprogramme unter indirekter Beteiligung derjenigen Einrichtungen, die im Direktorium vertreten sind, umsetzt. Die Agencia hat jedoch keine Kompetenzen zur Auszahlung der Gelder, sondern dies ist der Gemeindeverwaltung vorbehalten.

Die finanzielle Abwicklung der Mikrokredite in Puerto San Julián hat in den ersten Jahren nach ihrer Einführung zu Problemen geführt, die zeigen, dass die Agencia kaum Zugriff darauf hat, wie die Gemeindeverwaltung die Gelder verwaltet und für welche Zwecke sie tatsächlich verausgabt werden. Einige Mitglieder der Agencia kritisierten, die Gemeindeverwaltung habe die Rückzahlung der Kredite mit zu wenig Nachdruck von den Empfänger:innen eingefordert und »verschwende« die Gelder, die AngloGold Ashanti bereitstelle (Interviews #25SCPSJ18, #29SCPSJ18, #32SCPSJ18). Die Gemeindeverwaltung würde die Mikrokredite als weitere »Hilfen« oder »Geschenke« betrachten, die der Bürgermeister verteile, erklärte ein ehemaliger Mitarbeiter der Agencia (Interview #17SCPSJ18). Die Gesprächspartner:innen verwendeten die Bezeichnung »Hilfen« oder »Geschenke«, um auszudrücken, dass der Bürgermeister die Gelder des Bergbauunternehmens auch für andere Zwecke als das Mikrokreditprogramm einsetzt und diese zur Stärkung von parteiklientelistischen Beziehungen oder sonstigen asymmetrischen Austauschbeziehungen nutzt.

»Hier ist immer noch die Person des Bürgermeisters sehr wichtig, und wir sind die Beamten [...] des Bürgermeisters und der Gemeinde, aber hauptsächlich des Bürgermeisters. Vielleicht wollen die Leute nicht mit mir reden [...], sie wollen mit dem Bürgermeister reden. Denn das ist die Kultur unseres Dorfes, und das wurde schon immer so getan. ›Mich soll der Bürgermeister empfangen, er wird mir helfen, du wirst mir nicht helfen.‹ [...] Wir sind weiterhin ein kleines Dorf [...], wo wir uns alle kennen und die Leute weiterhin mit dem Bürgermeister sprechen möchten. Es ist ja auch nichts Schlechtes dabei, wenn der Bürgermeister sich um die Leute kümmert, aber durch die Aufteilung von Zuständigkeiten behindert es ein bisschen, wenn alle weiterhin einen direkten Zugang zu ihm haben möchten.« (Interview #7SCPSJ17)

Die Ausführungen eines Mitarbeiters der Gemeindeverwaltung geben Einblick in die Rolle des Bürgermeisters als Oberhaupt der Gemeindeverwaltung. Der Gesprächsausschnitt legt nahe, dass nicht alle Gelder, die die Gemeindeverwaltung zur Verfügung hat, gemäß den formalen Regelungen und Absprachen verausgabt werden, sondern auch Wohlgefallen und weitere Kriterien der Geldvergabe wie Parteizugehörigkeit oder familiäre Beziehungen dabei eine Rolle spielen. Während AngloGold Ashanti die Agencia in den bürokratischen Verfahrensweisen ausschließlich an der Verwaltung der Unternehmensprogramme und der Kontaktpflege mit lokalen Einrichtungen beteiligt, überträgt das Bergbauunternehmen dem Bürgermeister (über die Gemeinde-

verwaltung) die Aufgabe, die Geldflüsse abzuwickeln. Damit reproduziert das Bergbauunternehmen nicht zuletzt auch bestehende politische Machtverhältnisse innerhalb der Gemeinde und stärkt informelle Beziehungsmuster, die der Bürgermeister unterhält und über die zusätzlichen Geldmittel aufrechterhalten beziehungsweise stärken kann. Diese Ausführungen zeigen, dass die bürokratischen Verfahrensweisen für AngloGold Ashanti legitimationspolitische Effekte haben können, indem sie sich die weitere Zustimmung des Bürgermeisters und indirekt seiner weiteren Partei- und Freundschaftsnetzwerke sichern können. Gleichermanßen zeigt sich auch, wie AngloGold Ashanti über die Implementierung und Abwicklung seiner Programme zur Förderung lokaler Entwicklung Einfluss auf die Finanz- und Handlungsspielräume des Bürgermeisters nehmen kann.

Im Zuge der CSR-Rahmenabkommen stärkt AngloGold Ashanti die intermediäre Position der Agencia, die diese zwischen dem Bergbauunternehmen und weiteren Institutionen Puerto San Juliáns einnimmt. Gleichzeitig definiert AngloGold Ashanti klare Zuständigkeiten, wer welche Kompetenzen in den unterschiedlichen Programmen zur Förderung lokaler Entwicklung hat. AngloGold Ashanti überträgt der Agencia zwar die Kontaktpflege mit den öffentlichen Einrichtungen aus dem Bildungs-, Gesundheits- sowie aus dem Kultur- und Sportbereich und überlässt ihr die Verwaltung der Gelder für die einzelnen Programme. Die Abwicklung der Geldflüsse erfolgt jedoch über die Verwaltungsstrukturen der Gemeinde. Mit diesem Vorgehen, so zeigt sich, reproduziert AngloGold Ashanti nicht nur bestehende politische Machtverhältnisse, sondern auch informelle Beziehungsmuster.

6.3.4 Sichtbare und versteckte Einflussnahme

Die Ausführungen bisher haben gezeigt, wie AngloGold Ashanti Strategien entwickelt hat, um den transnationalen Forderungen nach Transparenz und der Stärkung lokaler Beteiligungsstrukturen nachzukommen. Mit der Gründung der Agencia de Desarrollo Mitte der 2000er Jahre richtete das Bergbauunternehmen eine intermediäre Institution ein, die zwischen AngloGold Ashanti und weiteren lokalen Einrichtungen vermittelt. Ein Mitarbeiter der Universität bezeichnete die Agencia im übertragenen Sinne als »sozialen Arm« (wörtlich: *pata social*) AngloGold Ashantis und gab Einblicke in ihre intermediäre Funktion: »Die Agencia ist die Institution, die zwischen dem Unternehmen und der Gemeinde vermittelt. Und das haben sie sehr klar geregelt. [...] Wenn ich zum Unternehmen gehe, heißt es ›Geh zur Agencia.«

Sie geben dir nichts. Sie sagen dir: ›Da ist unsere Agencia. Geh dorthin‹ (Interview #23SCPSJ18). AngloGold Ashanti etabliert auf diese Weise die Agencia als öffentliches »Gesicht« des Bergbauunternehmens in Puerto San Julián und als zentrale Anlaufstelle für die Anliegen der lokalen Einrichtungen von Puerto San Julián. Allein das Direktorium der Agencia ist neben dem Bürgermeister dazu befugt, direkte Verhandlungen mit AngloGold Ashanti zu führen.

Anhand ihrer institutionellen Zusammensetzung und Beteiligungsformate, die die Agencia seit ihrer Gründung koordiniert, zeigt sich, wie AngloGold Ashanti sichtbaren und versteckten Einfluss auf lokale Entscheidungsprozesse der Gemeinde nimmt. Die Ausübung sichtbaren Einflusses durch AngloGold Ashanti – also ihre Fähigkeit, politische Inhalte und Entscheidungsprozesse mitzubestimmen – wird an zwei Beispielen deutlich. AngloGold Ashanti schafft im Direktorium eine – zumindest formal – egalitäre Zusammensetzung, bei der sowohl (partei-)politische Vertreter:innen als auch Vertreter:innen öffentlicher und privater Einrichtungen der Gemeinde (Universität, Großgrundbesitzer, Handelskammer) gemeinsam die Implementierung von Programmen zur Förderung lokaler Entwicklung organisieren und darüber entscheiden, wer zu den Begünstigten der Programme zählt. Das politische Gewicht der einzelnen Vertreter:innen innerhalb des Direktoriums bezeichnet AngloGold Ashanti ungeachtet der unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Positionen in der Gemeinde und der politischen Ämter, die sie bekleiden, als gleichwertig.

Auch das Beispiel der CSR-Rahmenabkommen verdeutlicht, wie AngloGold Ashanti einen weiteren Raum der Partizipation schafft und die Zusammenarbeit mit der Gemeindeverwaltung und der Agencia auf eine vertragliche Grundlage hebt. Indem AngloGold Ashanti die Wirksamkeit der CSR-Rahmenabkommen an die Unterschrift des Bürgermeisters bindet, räumt das Bergbauunternehmen der Exekutive der Gemeinde eine ungleich bedeutsamere Stellung ein. Zusammenfassend zeigt sich der sichtbare Einfluss auf lokale Politikgestaltung durch AngloGold Ashanti dadurch, dass das Unternehmen Verträge mit politischen Vertreter:innen unterzeichnet und diese damit in Beteiligungsstrukturen einbindet, die neben den bestehenden politischen Institutionen der Partizipation in der Gemeinde existieren. Auf diese Weise berücksichtigt AngloGold Ashanti augenscheinlich die politischen Machtverhältnisse der Gemeinde – wenn auch ausschließlich in den Räumen der Partizipation, die das Bergbauunternehmen dafür bereitstellt –, trägt aber gleichermaßen zu deren Reproduktion bei.

Letzteres zeigt sich am versteckten Einfluss, den AngloGold Ashanti auf lokale Politik nimmt, indem es die Spiel- und Zugangsregeln seiner Räume der Partizipation selbst festlegt. AngloGold Ashanti bestimmt sowohl die Zusammensetzung des Direktoriums der Agencia als auch die bürokratischen Verfahren, wie die Gelder, die das Unternehmen für Programme zur Förderung lokaler Entwicklung bereitstellt, verwaltet und abgewickelt werden. In dem AngloGold Ashanti die Zusammensetzung des Direktoriums der Agencia selbst bestimmt, kann es kontrollieren, welche Themen in den Direktoriumssitzungen verhandelt werden. Auch verfügt es mit seinem Sitz im Direktorium der Agencia über die Fähigkeit, als Kontrollinstanz innerhalb des Direktoriums aufzutreten und Entscheidungen direkt zu beeinflussen sowie etwaige Interessendifferenzen zwischen den einzelnen Mitgliedern des Direktoriums *a priori* zu verhandeln. Die Teilnahmebedingungen, nach denen AngloGold Ashanti die Zusammensetzung organisiert, orientieren sich an strategischen Interessen des Bergbauunternehmens. AngloGold Ashanti hat vor allem jene Akteure in das Direktorium berufen, deren gesellschaftspolitische Position in Puerto San Julián dem Unternehmen dienlich sein könnte. Zwar hat die Vereinigung der Großgrundbesitzer ihre bedeutsame ökonomische Position nach dem Niedergang der Schafzucht eingebüßt, jedoch verfügen ihre Mitglieder weiterhin über Land in der mineralreichen Hochebene von Santa Cruz. Einige ihrer *Estancias* liegen in unmittelbarer Nachbarschaft zur Mine Cerro Vanguardia. Auch die Universität ist für AngloGold Ashanti als Ausbildungsinstitution bedeutsam, da das Unternehmen darüber die Nachfrage nach lokalen Arbeitskräften bedienen kann.

Als strategisches Vorgehen lässt sich an dieser Stelle auch die lokale Beteiligungsstudie einordnen, die AngloGold Ashanti von der Agencia und der UNPA durchführen ließ. Vordergründig signalisierte das Bergbauunternehmen der Gemeinde mit der Studie, dass es ihre materiellen Bedarfe und Bedürfnisse für zukünftige Programme, die das Unternehmen implementieren wird, berücksichtigt. Übergeordnet dient die Studie aber zur Auswahl von Interessengruppen und legt damit die Grundlage für das Unternehmen, wie seine Programme zur Förderung lokaler Entwicklung ausgestaltet sein und an welche Zielgruppen sie sich richten sollten.

Die bürokratischen Verfahrensregeln, die das Bergbauunternehmen bestimmt, und die Zusammensetzung des Direktoriums zeigen auch, wie AngloGold Ashanti bestehende politische Institutionen der Partizipation ausöhlt und damit vorhandene politische Machtungleichgewichte vertieft. Zwar sitzen zwei Vertreter:innen des Gemeinderates im Direktorium, ihre politi-

sche Relation zueinander (Mehrheit und Minderheit), die sich aus den Ergebnissen der letzten Kommunalwahlen ergeben hat, hebt AngloGold Ashanti jedoch insofern auf, als sie in der Agencia als gleichwertig betrachtet werden. Auch definiert AngloGold Ashanti, dass die Vertreter:in der Universität, der Handelskammer und der *Asociación Rural* als ebenso legitime Vertreter:innen an den Unternehmensentscheidungen angesehen werden wie die Vertreter:innen der politischen Institutionen der Partizipation, die in ihre Ämter über demokratische Verfahren gelangt sind. Anders formuliert, befördert AngloGold Ashanti auf diese Weise nicht zuletzt eine Formalisierung politischer Partizipation, indem es Entscheidungen über die Implementierung von Programmen zur Förderung lokaler Entwicklung, und damit auch über die Qualität und die Verfügbarkeit von sozialen Dienstleistungen, nicht allein an formal verfasste Institutionen der Partizipation bindet, sondern weitere Akteur:innen miteinbezieht.

Die Bedeutung, die AngloGold Ashanti der Agencia als partizipative, intermediäre Instanz des Unternehmens in der Außendarstellung zuspricht, geht bei einem genaueren Blick nicht mit entsprechenden Kompetenzen einher. Bei der Implementierung der Programme zur Förderung lokaler Entwicklung übernimmt die Agencia die Kontaktpflege zu den lokalen Einrichtungen und koordiniert die Verwaltungsabläufe, die AngloGold Ashanti vorsieht. Lediglich die Entscheidung darüber, wer in der Gemeinde zu Empfänger:innen von Mikrokrediten werden soll, bleibt der Agencia – unter ständiger Vertretung von AngloGold Ashanti – vorbehalten. Dem steht gegenüber, dass AngloGold Ashanti die Präferenzen des Bürgermeisters für Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen berücksichtigt und die Abwicklung der Programme zur Förderung lokaler Entwicklung über das Konto der Gemeindeverwaltung erfolgt. Damit reproduziert AngloGold Ashanti nicht zuletzt informelle Institutionen der Partizipation, die mit der formal verfassten Stellung des Bürgermeisters verschränkt sind. Der Bürgermeister erhält (indirekt) weitere (finanzielle) Spielräume, mit deren Hilfe er seine asymmetrischen Austauschbeziehungen über Partei- und familiäre Strukturen ausbauen kann. Damit stützt AngloGold Ashanti gleichermaßen die Position des Bürgermeisters, sichert sich im Gegenzug seine Zustimmung und erhält Zugang zu politischen Netzwerken und sozialen Beziehungen, aus denen der Bürgermeister Legitimität speist.